

Expediente Núm. 227/2014
Dictamen Núm. 212/2014

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 18 de septiembre de 2014, 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 25 de agosto de 2014 -registrado de entrada el día 29 del mismo mes-, 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 Transporte Marítimo y Pesca de Altura.

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 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema

Educativo; el Real Decreto 1691/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Transporte Marítimo y Pesca de Altura 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; a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres; al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, y a la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, 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 cinco disposiciones adicionales, referidas, respectivamente, a la "oferta a distancia del ciclo formativo", a la "atribución docente para el módulo profesional de Lengua extranjera para el uso profesional en la familia profesional de Imagen y Sonido", a la "accesibilidad universal en las enseñanzas del currículo", a los "elementos transversales en el desarrollo del currículo" y a la "autorización para impartir las enseñanzas del ciclo formativo"; una disposición transitoria que regula la "implantación de las enseñanzas del ciclo formativo", y dos disposiciones finales, la primera de las cuales contiene una "Habilitación normativa" 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 de la titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 30 de abril de 2014, a propuesta de la Dirección General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa.

Junto con el texto normativo propuesto por la mencionada Dirección General, obra en el expediente un informe de la Jefa de Servicio de Formación Profesional y Enseñanzas Profesionales, de 14 de abril de 2014, en el que se propone "su tramitación urgente con el fin de que puedan estar publicados en (el) BOPA a comienzos del año académico" 2014-2015.

El día 30 de abril de 2014 la titular de la Consejería competente ordena la "aplicación de la tramitación de urgencia".

Se incorpora al expediente el "cuestionario para la valoración de propuestas normativas" que incluye 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.

El texto de la norma proyectada se remite, el día 30 de abril de 2014, 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 de Asturias de la Formación Profesional emite, con fecha 22 de mayo de 2014, el informe solicitado, considerando que "se ajusta, en cuanto a fondo, a los contenidos y a los límites establecidos en la normativa orgánica y básica estatal señaladas".

Por su parte, el Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en su reunión de fecha 22 de mayo de 2014, dictamina favorablemente el proyecto de Decreto, al considerar que "contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo de la misma, se adapta a las normas y responde a la necesidad de crear el citado centro".

Mediante escrito de 27 de mayo de 2014, 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.

Con fecha 30 de mayo de 2014, la Analista de Costes de Personal Docente, con el V.º B.º de la Jefa del Servicio de Plantillas y Costes de Personal, elabora una "Memoria económica (gastos de personal)", en la que concluye que "el número de profesores con que cuanta actualmente el Centro de Formación Profesional Náutico Pesquera es suficiente para cubrir los cambios previstos en los nuevos currículos que van a autorizarse". El día 26 de junio de 2014, y "solicitada aclaración por la Dirección General de Función Pública", las mismas responsables suscriben un "informe adicional".

Con fecha 5 de junio de 2014, la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, suscribe una Memoria económica sobre gastos de mobiliario y equipamiento, cuyos datos amplia en una nueva memoria de fecha 25 de junio de 2014.

Con fecha 9 de junio de 2014 se solicita el preceptivo informe a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público de la Consejería de Hacienda y Sector Público, 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, y a la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Hacienda y Sector Público, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

El día 3 de julio de 2014 el Director General de Función Pública informa sin observaciones el proyecto normativo y con fecha 10 de julio de 2014 la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria emite, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, un informe sobre los costes de la implantación del ciclo formativo, que se reducen a la adquisición de un equipamiento específico, para el que "existe crédito adecuado y suficiente".

Con fecha 21 de julio de 2014, el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa, en sustitución de 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 puntuales realizadas por el Consejo Escolar, por el Consejo de Asturias de la Formación Profesional y por la Consejería de Presidencia, informándose favorablemente la norma 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 24 de julio de 2014 según certifica la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia el mismo día, señalando 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 25 de agosto de 2014, 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 Transporte Marítimo y Pesca de Altura, significando la urgencia del mismo, 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 Superior de Formación Profesional en Transporte Marítimo y Pesca de Altura. 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 en la necesidad de aplicar el currículo en el curso académico 2014-2015. Como analizaremos en nuestra consideración tercera, la implantación efectiva del título resulta obligada en el curso 2015-2016, si bien cabe que las Administraciones educativas anticipen la misma. En consecuencia, consideramos que no se motiva suficientemente la aplicación de la tramitación de urgencia. No obstante, el presente dictamen se emite en el plazo más breve posible en atención a lo 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, igualmente, la emisión de un 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.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 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).

No obstante, y teniendo en cuenta que se ha acordado la tramitación de urgencia, este Consejo Consultivo considera necesario recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece una serie de cautelas legales en orden a la adecuada tramitación administrativa, entre otras, la impulsión simultánea de trámites, junto con la obligación de consignar el plazo legal en que hayan de ser cumplidos (artículo 75, "Celeridad") y la necesidad de que los informes sean evacuados en plazo, debiendo proseguirse la tramitación en el supuesto de que no sean emitidos en dicho plazo, salvo en los casos de informes preceptivos y determinantes para la resolución (Artículo 83, "Evacuación"); principios rectores del procedimiento administrativo que no siempre se observaron y cuya desatención alcanza singular trascendencia en una tramitación declarada de urgencia.

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, posteriormente derogado por el vigente Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio. Conforme a lo previsto en esta última norma se dictó el Real Decreto 1691/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Transporte Marítimo y Pesca de Altura 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 2012/2013”.

En idéntico sentido, 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, determinaba su aplicación para el curso 2012-2013, según lo señalado en la disposición final

primera, 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 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”. No obstante, la disposición adicional sexta del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan Aspectos Específicos de la Formación Profesional Básica de las Enseñanzas de Formación Profesional del Sistema Educativo, se aprueban Catorce Títulos Profesionales Básicos, se fijan sus Currículos Básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre Expedición de Títulos Académicos y Profesionales correspondientes a las Enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, vuelve a modificar el calendario de implantación al establecer que “Todas las disposiciones contempladas en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo, a excepción de la disposición adicional séptima, serán de aplicación en el curso 2015-2016 o podrán anticiparse al curso 2014-2015 siempre que no se opongan a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, a lo establecido en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, y a lo regulado en este real decreto./ Los ciclos formativos de grado medio y superior cuya implantación estuviera prevista para el curso escolar 2014-2015 se implantarán en el curso escolar 2015-2016. No obstante, las Administraciones educativas podrán anticipar dicha implantación”.

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. Por su parte, el artículo 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, dispone 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 ello, se contará con la colaboración de los interlocutores sociales”.

A la vista de lo expuesto, y sin perjuicio del reproche que merece la deficiente utilización de los recursos disponibles para impulsar y agilizar la tramitación del proyecto de Decreto que analizamos, 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

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.

Otros proyectos de la misma naturaleza se han sometido a la consideración de este Consejo, que ha venido formulando reiteradas observaciones a la técnica normativa utilizada en dos aspectos fundamentales: la transcripción de textos legales básicos sin la necesaria separación con los contenidos normativos autonómicos y la carencia de alcance normativo propio innovador de alguno de sus preceptos.

Observamos que en el texto analizado se ha optado por modificar sustancialmente la técnica normativa empleada, generalizándose ahora la simple remisión a textos normativos ya vigentes, y no su reproducción. Ello ha producido la práctica desaparición de las irregularidades que hasta ahora veníamos poniendo de manifiesto en este tipo de desarrollos curriculares. No obstante, la lectura de algunos artículos aún pudiera dar a entender que detallan un contenido netamente autonómico, en la medida en que no se identifica la norma básica estatal de la que se deriva, cuando lo cierto es que tan solo incorporan una transcripción literal de tal norma innominada. Es el caso, por ejemplo, del apartado 2 del artículo 4, que se limita a recoger, sin citarlo, lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 1691/2011, de 18 de noviembre, reordenándolo, o de la disposición adicional primera, que reproduce en su integridad, también sin la necesaria cita, la disposición adicional segunda del mismo real decreto. Salvo por esos matices, la técnica normativa empleada merece un juicio favorable.

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, "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 citan los pormenores de la aplicación 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 ya hemos examinado, y en segundo lugar, no se explica con claridad que el Decreto cuyo proyecto dictaminamos se aplicará a las enseñanzas a impartir durante el curso 2014-2015 como consecuencia de una decisión de política educativa, no como cumplimiento de una exigencia legal.

Por otra parte, observamos que en el preámbulo se reproducen contenidos normativos propios de normativa estatal, orgánica y de bases, en algunos casos alterando su literalidad, y en todos ellos sin que de la lectura del texto se pueda deducir con claridad cuál sea el texto concreto de la norma que se cita. Por ello, y pese a la naturaleza no prescriptiva del preámbulo, consideramos que también debería respetar la necesaria separación entre los párrafos que responden a una mera reproducción de textos normativos vigentes y el resto, lo que se puede alcanzar con facilidad mediante el empleo de las comillas.

II. 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 2014-2015. Hemos señalado que la implantación efectiva del título ya no es legalmente perentoria, y ante el nuevo horizonte temporal debe valorarse la posibilidad de posponerla al curso 2015-2016. No obstante, si persistiera la intención de implantar las enseñanzas en el curso académico que comienza próximamente, e incluso se hubiera proveído lo necesario para llevarlas a efecto, podría ser necesario, en función de cuál sea la fecha efectiva de inicio del mismo, dotar a la norma de eficacia retroactiva, debiendo adaptarse en ese caso la redacción de la disposición final segunda.

III. Sobre los anexos.

Dado su contenido técnico, no se formulan observaciones de fondo, debiendo únicamente insistir en la necesidad de que se recojan fielmente los contenidos básicos de aplicación.

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.