

Sr. Amilivia González, Presidente
Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente
Sr. Nalda García, Consejero
Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de mayo de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regulan determinados aspectos para la implantación de la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *el proyecto de decreto por el que se regulan determinados aspectos para la implantación de la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 212/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa reducción de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, veintinueve artículos, agrupados en siete capítulos, cuatro disposiciones

adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica de "Disposiciones generales", contiene un único artículo relativo al objeto y ámbito de aplicación de la norma.

El capítulo II, sobre la "Ordenación y oferta de las enseñanzas de Formación Profesional Básica" (artículos 2 a 8), trata el régimen jurídico, la oferta de las enseñanzas de Formación Profesional Básica, la vinculación de los centros con las empresas, la impartición de las enseñanzas, el currículo propio de la Comunidad de Castilla y León, la concreción del currículo por los centros educativos y la metodología.

El capítulo III, relativo a los "Módulos profesionales en los ciclos de Formación Profesional Básica" (artículos 9 a 14), enumera los tipos de módulos profesionales y, a continuación, se refiere a cada uno específicamente, esto es, a los módulos profesionales asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, a los módulos asociados a bloques comunes y al módulo de formación en centros de trabajo. Regula, además, la duración y secuenciación de los módulos profesionales y la tutoría.

El capítulo IV, "Formación Profesional Dual", se ocupa de esta modalidad de la Formación Profesional Básica en un único artículo, el artículo 15.

El capítulo V, dedicado a la "Evaluación del aprendizaje" (artículos 16 a 18), trata de la evaluación, del apoyo a los alumnos y de la evaluación de las unidades formativas diferenciadas.

El capítulo VI, sobre los "Centros educativos" (artículos 19 y 20), se refiere a los tipos de centros y al profesorado, espacios y equipamientos.

Finalmente, el capítulo VII se ocupa del "Acceso y admisión a los ciclos formativos de Formación Profesional Básica" (artículos 21 a 29), a través de la regulación de la oferta de plazas escolares, de las zonas de influencia, de la solicitud de plaza escolar, de las condiciones de acceso, del proceso de admisión, del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de las comisiones de escolarización y sus funciones y de la adjudicación de plazas.

La disposición adicional primera habilita a la Consejería de Educación para regular y autorizar otras modalidades de enseñanza para alumnos con necesidades específicas.

La disposición adicional segunda determina la inclusión de los contenidos que capacitan para desarrollar funciones básicas de prevención de riesgos en el currículo de los ciclos formativos correspondientes a los títulos de Formación Profesional Básica.

La disposición adicional tercera se refiere a la efectividad de la autorización de centros que vinieran impartiendo programas de cualificación profesional inicial.

Por último, la disposición adicional cuarta determina el régimen jurídico de la expedición y del registro de títulos profesionales básicos.

La disposición transitoria única trata de la "Continuación de estudios para el alumnado que haya cursado el primer curso de un programa de cualificación profesional inicial".

La disposición derogatoria abroga la Orden EDU/1869/2009, de 22 de septiembre, por la que se regulan los programas de cualificación profesional inicial en la Comunidad de Castilla y León.

Las disposiciones finales primera y segunda tratan, respectivamente, del desarrollo normativo y de la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el boletín oficial de la Comunidad.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además del índice numerado de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Dos borradores del proyecto de decreto, el inicial y el sometido a dictamen de este Consejo, ambos sin fecha.

- Documentación justificativa del trámite de audiencia concedido a las diferentes Consejerías. Solo han formulado observaciones las Consejerías de Hacienda y Agricultura y Ganadería.

- Copia de la documentación relativa a la inclusión del proyecto en la página web de la Junta de Castilla y León denominada "Gobierno Abierto" y sugerencias recibidas en ella.

- Certificado del Secretario del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León de 30 de abril de 2014, en el que se hace constar que en la reunión de la Comisión Permanente celebrada en el mismo día se ha conocido el proyecto de decreto.

- Dictamen 10/2014, de 6 de mayo, del Consejo Escolar de Castilla y León.

- Informes de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación, el primero de 5 de mayo de 2014, sobre el borrador inicial de la norma, y el segundo de 14 de mayo siguiente, sobre el texto que ahora se dictamina, que reproduce prácticamente en su totalidad el primero.

- Memoria del impacto presupuestario del proyecto fechada el 5 de mayo de 2014.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 15 de mayo de 2014.

- Memoria del proyecto de decreto de 15 de mayo de 2014.

- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Educación de 16 de mayo de 2014.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el

artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia- cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 de la citada ley exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas, constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

La Memoria del proyecto analiza la incidencia de los referidos principios en el procedimiento de elaboración de la norma, a la vez que realiza la descripción de la estructura, el análisis jurídico del proyecto y la mención a los aspectos más relevantes surgidos en su tramitación. Finaliza con una referencia a los impactos presupuestario y de género de la norma.

En lo que respecta a la efectividad del principio de transparencia y, en concreto, del trámite de audiencia externa, además del conocimiento general del proyecto a través de la web Gobierno Abierto, la Memoria lo considera justificado con su sometimiento al Consejo Escolar de Castilla y León, en el que indica que participan todos los sectores sociales afectados. Esta naturaleza se le asigna efectivamente por la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León, cuyo artículo 4 detalla su composición, en la que tienen cabida representantes del profesorado, de los alumnos, de padres, de personal de administración y servicios, de titulares de centros privados, de organizaciones sindicales y empresariales, de la Administración autonómica y local, de las Universidades y personalidades de prestigio en el ámbito educativo.

Por su falta de participación en el Consejo Escolar, no obstante, se considera que debiera haberse concedido trámite de audiencia en el procedimiento a la Administración del Estado, de acuerdo con los principios de colaboración y lealtad institucional y con la lógica derivada del reparto competencial en la materia educativa, que responde en su mayor parte al esquema bases más desarrollo, necesitado de una colaboración estrecha y un contacto permanente para la consecución del objetivo plasmado en la norma y para lograr una asignación eficiente de los recursos públicos provenientes de ambas Administraciones para su financiación.

Por otra parte, se considera que en la tramitación del proyecto hubiera resultado más que conveniente la intervención del Consejo Económico y Social, por la especial trascendencia que la formación profesional proyecta sobre la realidad socioeconómica, por cuanto la mejora de la formación profesional ha de repercutir en la mejora de las oportunidades laborales y, en definitiva, en el crecimiento de la riqueza, tanto regional como nacional. La intervención del CES incide además sobre la tramitación a observar en el proyecto, en la medida en que a ella se vincula la preceptividad de la evaluación de impacto normativo por el artículo 4.1.b) del Decreto 43/2010, cuando dispone que "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano".

Sobre la observancia del principio de coherencia, que está destinado a evaluar el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas, si bien la Memoria afirma genéricamente que en la elaboración del texto se han tomado en consideración todas las políticas que desarrolla la Junta de Castilla y León, no existe en el expediente informe sectorial alguno que respalde tal declaración. Como se ha indicado anteriormente, apenas existen observaciones al proyecto por parte de las Consejerías, lo cual es especialmente llamativo en áreas tan directamente vinculadas con la formación profesional, como la economía, la industria o el empleo. Además, la correcta incardinación de la regulación proyectada con otras políticas exigiría extender el mencionado análisis a las desarrolladas por otras Administraciones distintas a la Autonómica.

Por último, conviene llamar la atención sobre la indefinición de los recursos disponibles, tanto estatales como propios, para la financiación de la reforma de la Formación Profesional que pretende implantarse en Castilla y León, circunstancia que poco puede favorecer el éxito de su adecuada puesta en marcha y consolidación, y que se pone de manifiesto en el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda cuando indica que "En cuanto a la financiación de esta medida en la Memoria presentada se menciona una posible dotación con cargo a fondos estatales, pero sin que se delimite ni en su posible cuantía, ni progresión temporal o existencia. Por lo tanto la Consejería de Educación en el momento presente no dispone de créditos específicamente previstos para la misma, ni en la Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014, ni en los actuales escenarios presupuestarios.

»Así pues, para el actual ejercicio presupuestario deberá hacer frente al incremento de coste derivado de su implementación mediante una nueva priorización de sus necesidades, que den lugar a las modificaciones de crédito necesarias al efecto. Con respecto a los ejercicios futuros, y hasta su definitiva consolidación, la adopción de ésta medida supondrá la modificación de los escenarios presupuestarios previstos, de tal modo que se deba realizar con carácter general en el conjunto del presupuesto de la Comunidad una nueva priorización de sus necesidades, con el objetivo de ajustar sus actuales disponibilidades crediticias al conjunto de nuevos costes asumidos.

»En la medida en que la posible financiación estatal de ésta medida se determine e integre en los presupuestos de la Comunidad, se podrá

realizar una mayor asunción de las diversas priorizaciones que resulten excluidas por su adopción”.

En lo demás, y junto al informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, que es preceptivo de acuerdo con el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones las de Hacienda y Agricultura y Ganadería.

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, de conformidad con la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Consta asimismo el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En consecuencia, y con las salvedades indicadas, puede concluirse que en la tramitación del proyecto de decreto se ha dado cumplimiento las exigencias sustanciales de elaboración de las disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El derecho a la educación que consagra el artículo 27 de la Constitución tiene en la formación profesional una vertiente de gran importancia, tanto desde una perspectiva individual como social. Por su parte, el artículo 40 de la Constitución exige a los poderes públicos el fomento de la formación y readaptación profesional, instrumento esencial para hacer realidad el derecho al trabajo, la libre elección de profesión u oficio o la promoción a través del trabajo. En definitiva, la cualificación profesional que proporciona esta formación sirve tanto a los fines de la elevación del nivel y la calidad de vida de las personas como a la cohesión social y económica y al fomento del empleo.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE), es la quinta reforma de la estructura de las

enseñanzas académicas no universitarias en los últimos cuarenta años, después de la Ley 4/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La LOMCE no deroga la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), pero prevé numerosas modificaciones de su contenido, que afectan fundamentalmente -aunque no solo- a la configuración de las diferentes etapas del sistema educativo.

Los apartados treinta y dos a treinta y ocho del artículo único de la LOMCE, modifican la regulación de la etapa de Formación Profesional contenida en el capítulo V del título I (artículos 39 y siguientes) de la LOE y, en particular, vienen a sustituir los Programas de Cualificación Profesional Inicial (en adelante, PCPI) por los denominados "ciclos de Formación Profesional Básica", que, junto con los ya existentes "ciclos formativos de grado medio" y los "ciclos formativos de grado superior", integran tras la reforma la estructura de estas enseñanzas (artículo 39.4).

Como explica el Dictamen del Consejo de Estado 172/2013, de 18 de abril, emitido sobre el anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa "La memoria del análisis de impacto normativo expresa las cuatro razones que han llevado a la creación de los 'ciclos de Formación Profesional Básica' en sustitución de los programas de cualificación profesional inicial:

»-En primer lugar, los programas de cualificación profesional inicial 'no están claramente incluidos -dice la memoria- ni en la Educación Secundaria Obligatoria ni en la Formación Profesional'.

»En efecto, estos programas están actualmente regulados tanto en el capítulo IV ('Educación Secundaria Obligatoria', artículo 30) como en el capítulo V ('Formación Profesional', artículo 39.3) de la Ley Orgánica 2/2006, y van dirigidos a aquellos alumnos de Educación Secundaria Obligatoria que no pueden alcanzar los objetivos de esta etapa.

»Estos alumnos podrán obtener, según los casos, las siguientes acreditaciones o titulaciones: un certificado de profesionalidad, en función de los módulos profesionales superados; un certificado académico que permita el acceso a los ciclos formativos de grado medio de Formación Profesional, si superan los módulos obligatorios; o un certificado del programa de cualificación profesional inicial junto con el título de Educación Secundaria Obligatoria, si aprueban todos los módulos del programa (artículos 30 de la Ley Orgánica 2/2006 y 14 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria).

»Como puede apreciarse, los programas de cualificación profesional inicial se encuentran en la normativa vigente a medio camino entre la Educación Secundaria Obligatoria y la Formación Profesional.

»El anteproyecto pretende clarificar el régimen jurídico aplicable a esta figura, convirtiendo los programas de cualificación profesional inicial en uno de los ciclos formativos -el de grado básico- de las enseñanzas de Formación Profesional.

»-En segundo lugar, los programas de cualificación profesional inicial pueden cursarse a partir de los 15 años, pero -señala la memoria- no se ha previsto para ellos la garantía de la obligatoriedad y gratuidad de su oferta, como la Educación Secundaria Obligatoria´.

»En el momento presente, corresponde a las Administraciones educativas organizar estos programas (artículo 30.1 de la Ley Orgánica 2/2006) pero no tienen obligación de hacerlo.

»Por ello, el apartado tres del artículo único del anteproyecto añade un nuevo apartado 10 al artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006 para disponer que `los ciclos de Formación Profesional Básica tendrán carácter obligatorio y gratuito´.

»El Consejo Escolar del Estado ha mostrado reservas a la inclusión de esta previsión en el anteproyecto, observando, por una parte, que únicamente `la educación básica es obligatoria´ (artículos 27.4 de la Constitución y 4.1 de la Ley Orgánica 2/2006) y, por otra, que la educación

básica abarca la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria (artículo 3.3 de la Ley Orgánica 2/2006) pero no la Formación Profesional.

»Hay que reconocer, sin embargo, que al menos parte de la formación profesional básica (el primero de los dos años que la conforman según el proyectado artículo 42.2, último párrafo) vendría a completar -en cuanto a los alumnos que no hayan superado el primer año de la enseñanza secundaria obligatoria- el periodo de formación equivalente a esta, que es parte de la enseñanza básica, obligatoria y gratuita conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica 2/2006.

»Y así, la regulación proyectada prevé que `los ciclos de Formación Profesional Básica tendrán carácter obligatorio´ con el fin de garantizar que las Administraciones educativas se vean obligadas a ofertar estos ciclos en su programación educativa. (...).

»-En tercer lugar, los actuales programas de cualificación profesional inicial otorgan `una cualificación de nivel 1 del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales´ pero no -aclara la memoria- `un título educativo´.

»Por tal razón, el anteproyecto ha previsto que los ciclos de Formación Profesional Básica proporcionen, además de la cualificación correspondiente, un título académico denominado `Profesional Básico´ (artículo 44.1).

»-En cuarto lugar, los programas de cualificación profesional inicial -explica la memoria- `tienen una duración máxima de 2 años, pero el segundo año es voluntario para los alumnos (va dirigido sobre todo a la preparación para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria) y apenas es cursado´.

»Esta última circunstancia pone en cuestión la configuración actual de los programas de cualificación profesional inicial como instrumento para la consecución de los objetivos de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria”.

Con estos objetivos, las previsiones de la LOMCE en la materia se desarrollan en el 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.

Esta norma, según se refleja en su propio título, solo aborda una serie de "aspectos específicos" de este ciclo de la formación profesional, por lo que el régimen jurídico de aplicación deberá integrarse acudiendo principalmente al Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. El Preámbulo del Real Decreto 127/2014 apela en justificación de su proceder al calendario de implantación establecido en la disposición adicional quinta de la LOMCE "que requiere la atención urgente de la regulación de las enseñanzas de Formación Profesional Básica con anterioridad a la del conjunto de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, ordenadas en la actualidad mediante real decreto, cuya modificación ha de ser contemplada a la vista de las innovaciones introducidas por la citada ley orgánica".

El Dictamen del Consejo de Estado nº 131/2014, de 20 de febrero, emitido sobre el proyecto del Real Decreto citado, ha criticado no obstante la técnica empleada, poniendo de relieve, además, las duplicidades que se aprecian entre las distintas normas llamadas a coexistir. Señala que "A juicio del Consejo de Estado hubiera sido recomendable atender a los distintos aspectos de la formación profesional en el sistema educativo de forma más conjunta en lugar de que el Proyecto aborde únicamente algunos aspectos específicos de uno de los ciclos de la formación profesional, la Formación Profesional Básica, lo que obliga a que, como reconoce el propio Consejo General de Formación Profesional, "el resto de aspectos de la formación profesional se regulan por sus reales decretos de referencia que tendrán que ser lógicamente modificados para adaptarlos a lo previsto en la LOMCE".

»Es cierto que la disposición final quinta, apartado 4, de la Ley Orgánica 8/2013 regula el calendario de aplicación de la Ley y en la misma se establece la implantación del primer año académico de los ciclos de Formación Profesional Básica en el curso 2014/2015 (...).

»Sin embargo, el calendario establecido en dicha disposición final quinta de la Ley Orgánica 8/2013 no justifica el desarrollo parcial y precipitado que ahora se establece en el proyecto de Real Decreto examinado que va a exigir futuras modificaciones y adaptaciones de nuestro ordenamiento jurídico a la citada Ley Orgánica, en particular del propio Real Decreto 1147/2011 que es el que regula la ordenación general de la formación profesional en el sistema educativo. Téngase en cuenta además que varios de los preceptos ahora proyectados ya están previstos en el citado Real Decreto 1147/2011 en los mismos términos (por ejemplo, todo lo relativo a los aspectos generales de la organización de las enseñanzas o la definición de módulos profesionales, artículos 3 y 4 del Proyecto y artículos 6, 9 y 10 del Real Decreto 1147/2011). O, en otras ocasiones, como el capítulo III del Proyecto, se hace una mera remisión a la estructura general de los títulos profesionales básicos y de los módulos profesionales, estructura que viene determinada en el citado Real Decreto 1147/2011”.

En cualquier caso, es en el marco normativo expuesto donde debe insertarse la norma autonómica proyectada, cuya finalidad es precisamente la implantación de los ciclos de Formación Profesional Básica en el sistema educativo de Castilla y León. El Preámbulo del proyecto señala que su adopción se ampara en la cobertura competencial que proporciona el artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece lo siguiente:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal.

»2. En materia de enseñanza no universitaria, corresponde en todo caso a la Comunidad de Castilla y León: la programación, creación, organización, régimen e inspección de los centros públicos y la autorización, inspección y control de todos los centros educativos; el régimen de becas y ayudas al estudio con fondos propios; la evaluación y garantía de la calidad del sistema educativo; la formación del personal docente; la definición de las materias relativas al conocimiento de la cultura castellana y leonesa; las actividades complementarias y extraescolares, en relación con los centros sostenidos con fondos públicos; la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales. También son competencia de la Comunidad las

enseñanzas no universitarias que no conduzcan a la obtención de un título académico o profesional estatal.

»3. (...)».

Conviene recordar que la LOMCE no contiene una disposición con los títulos competenciales que le sirven de fundamento, por cuanto estos coinciden con los ya previstos en la LOE. Modifica, no obstante, la disposición final quinta de la LOE, que ahora consta de dos apartados:

El apartado 1, al igual que en la redacción anterior sigue diciendo que “la presente Ley se dicta con carácter básico al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1ª, 18ª y 30ª de la Constitución”, a excepción de los preceptos que en el mismo apartado se indican.

El apartado 2 prevé que “los artículos 29, 31, 36.bis y 37 se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”.

La distinción en dos apartados que introduce tal modificación parece haber querido enfatizar el diverso alcance de los títulos competenciales contemplados en el artículo 149.1.30ª de la Constitución. Este precepto constitucional atribuye al Estado competencia exclusiva sobre “las 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” y sobre la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos”. Se trata de dos títulos competenciales de diferente alcance: en el primer caso, la competencia del Estado es “básica”, de ahí que las normas estatales aprobadas con tal carácter puedan ser objeto de complemento normativo por las Comunidades Autónomas; en el segundo caso, la competencia del Estado es “plena”, de forma que la regulación estatal de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos no es susceptible de desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. La extensión de esta competencia estatal, en cuanto supone la reserva al Estado de toda la función normativa, determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir funciones ejecutivas (Sentencias del Tribunal Constitucional 214/2012, de 12 de noviembre, F.D. 3º; 184/2012, de 17 de octubre, F.D. 3º; y 111/2012, de 24 de mayo, F.D. 5º, entre otras).

En consecuencia, los principales títulos competenciales estatales a considerar para delimitar el margen regulatorio que corresponde a la Comunidad de Castilla y León en la materia, con la extensión y los límites que a cada uno le atribuye la Constitución y la jurisprudencia constitucional, son "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (artículo 149.1.1ª CE); "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de los funcionarios públicos" (artículo 149.1.18ª CE); "las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución" y la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos" (artículo 149.1.30ª de la Constitución), con el distinto alcance que ha quedado expuesto en relación a las competencias que contempla este último.

Finalmente, por la incidencia de su solución en la regulación que pretende aprobarse, también debe tenerse presente que mediante las respectivas Providencias, fechadas todas ellas el 8 de abril de 2014, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite diferentes recursos de inconstitucionalidad, en concreto los números 1385, 1406, 1433, 1435 y 1455, todos de 2014, promovidos contra diversos preceptos de la LOMCE por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Gobierno de Canarias y el Consejo de Gobierno de Andalucía, respectivamente, algunos de los cuales impugnan preceptos relativos a la Formación Profesional, concretamente la nueva redacción dada por la LOMCE a la LOE, en el artículo 30 ("Propuesta de acceso a la Formación Profesional Básica"), 41 ("Condiciones de acceso y admisión"), 42 ("Contenido y organización de la oferta"), 43.1 (Evaluación del aprendizaje del alumnado), o la cobertura competencial que en determinados aspectos invoca la disposición final quinta de la LOE.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

La regulación autonómica de esta materia se contiene en la actualidad en el Decreto 52/2007, de 17 de mayo, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León y, en uso de la habilitación prevista en su artículo 12, en la Orden EDU/1869/2009, de 22 de septiembre, por la que se regulan los programas de cualificación profesional inicial en la Comunidad de Castilla y León.

Dicha norma, al igual que la que pretende aprobarse, se dicta haciendo uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material". Los independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios". (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

El objeto de este decreto es el desarrollo de la regulación de la formación profesional básica en el marco de lo dispuesto en la LOMCE y en el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, y conforme a la competencia que en la materia corresponde a la Comunidad de acuerdo con el Estatuto de Autonomía.

Con arreglo a lo expuesto, se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

La preparación del proyecto normativo corresponde a la Consejería de Educación (artículo 26 de la Ley 3/2001, de 3 de julio) y, dentro de ella, a la Dirección General de Formación Profesional y Régimen Especial (artículo 9 del Decreto 38/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación).

5ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

Observaciones generales.

A.- El presente proyecto de decreto reproduce en algunos preceptos la normativa estatal básica, tal y como se ha hecho notar en el expediente en los

informes jurídicos en él emitidos. El Tribunal Constitucional en numerosas sentencias ha manifestado que esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad

de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

B.- El desarrollo de la legislación básica del Estado en la materia – cometido al que se ordena el proyecto- está atribuido por el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a la potestad reglamentaria de titularidad de la Junta de Castilla y León. No obstante, el proyecto remite casi por sistema la regulación de buena parte de los contenidos que apunta, a su concreción por Orden de la Consejería de Educación, lo que contraviene aquella previsión, tal y como se expondrá en las observaciones a los artículos en los que así se aprecia.

C.- Por otra parte, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos. Se sugiere por ello realizar una última revisión del proyecto a fin de corregir redacciones defectuosas, errores de puntuación y/o tipográficos que sean advertidos en el anteproyecto de ley.

Preámbulo

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu

y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución".

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que "la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)". Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente supuesto el preámbulo reseña muy someramente el objetivo que persigue la norma y su contenido. Como resulta del título del proyecto, esta norma regula "determinados aspectos" para la implantación de la Formación Profesional Básica en la Comunidad, con lo que parece prescindir del tratamiento de otros o posponerlo a otro momento. Por ello, conviene que el preámbulo ofrezca una panorámica, aunque sea sucinta, tanto de la regulación que acomete, como de aquéllos otros aspectos que no aborda y de los motivos de tal actuación, todo ello en pos de la efectividad del principio de transparencia ordenado a que los ciudadanos y los colectivos profesionales destinatarios de la norma puedan alcanzar un conocimiento suficiente de los objetivos que con ella se persiguen, interés que se acrecienta en aquéllas que, como la presente, suponen un cambio importante en el modelo existente y que, por ello, precisan de una motivación más detallada.

Por otra parte, como explica la Memoria, en el procedimiento de elaboración de la norma se ha suscitado debate sobre el alcance que puede tener la regulación proyectada en determinadas cuestiones, en atención a las competencias estatales en juego. En consecuencia, conviene que el preámbulo efectúe un tratamiento más completo de la cuestión competencial, con los matices que se precisen en función de las competencias actuadas en cada caso.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las siguientes observaciones:

Capítulo I.- *Disposiciones generales.*

Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.*

El artículo 1 se limita a reproducir el título del proyecto, puesto que indica que "Este decreto tiene por objeto regular determinados aspectos para la implantación de la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Castilla y León". Según se razonó al tratar del preámbulo, la norma debiera lograr un mayor grado de concreción en la delimitación de su objeto, a fin de identificar con mayor precisión el alcance de la regulación.

Capítulo II.- *Ordenación y oferta de las enseñanzas de Formación Profesional Básica.*

Artículo 2. *Régimen jurídico.*

El artículo 2, al describir el régimen jurídico de la Formación Profesional Básica, sólo se refiere a normas reglamentarias, olvidando las de rango legal, que también deberían mencionarse.

En cuanto a la remisión al régimen jurídico previsto 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, debe tenerse en cuenta que el artículo 5 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, ya retrasó al curso escolar 2014-2015 el calendario de aplicación que el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, en su redacción inicial, estableció para el curso 2012/2013. El Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, demora una vez más la implantación

de la reforma de la formación profesional, tal y como previene su disposición adicional sexta, según la cual "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. (...)".

En todo caso, en lo referente a la Formación Profesional Básica, al menos al primero de sus cursos, parece que la aplicación del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, no sólo podrá, sino que deberá anticiparse al curso 2014-2015, a la vista del calendario de implantación de los ciclos de Formación Profesional Básica que establece la disposición final quinta, apartado 4, de la LOMCE y, en idénticos términos, la disposición final tercera del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, según la cual "Sin perjuicio de lo establecido en el presente real decreto, los ciclos de Formación Profesional Básica sustituirán progresivamente a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. El primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se implantará en el curso escolar 2014-2015, curso en el que se suprimirá la oferta de módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial; durante este curso, los alumnos y alumnas que superen los módulos de carácter voluntario obtendrán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. El segundo curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se implantará en el curso escolar 2015-2016".

Artículo 3. La oferta de enseñanzas de Formación Profesional Básica.

El apartado 2 del artículo 3 del proyecto dispone que "En el marco de las competencias y normas aprobadas por el Gobierno de España se implantarán los títulos que respondan a las necesidades del sistema productivo y favorezcan la inserción laboral de los jóvenes de la Comunidad de Castilla y León". Convendría aclarar en la norma el alcance de tal implantación, por cuanto, tal como se apuntó al tratar el marco competencial, aquélla está limitada por la competencia normativa del Estado para la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos" que es plena y no es susceptible de desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. Según la jurisprudencia constitucional, con base en esta competencia el Estado puede

“establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título, así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado” (Sentencias del Tribunal Constitucional núms. 214/2012, de 12 de noviembre, fundamento de derecho 3º; 184/2012, de 17 de octubre, fundamento de derecho 3º; y 111/2012, de 24 de mayo, fundamento de derecho 5º).

Para evitar dudas y equívocos en tal sentido parece más adecuado acudir a la dicción del artículo 42.1 de la LOE, que asigna a las Administraciones educativas la función de programar la oferta de las enseñanzas de Formación Profesional, que, en el caso de Castilla y León, habrá de atender lógicamente a las peculiaridades y necesidades tanto del sistema productivo como de inserción laboral de los jóvenes de la Comunidad.

Artículo 4. Vinculación de los centros con las empresas.

Sobre la materia tratada en este artículo resultaría conveniente un mayor grado de concreción de las acciones de fomento que pretenden ser objeto de impulso por parte de la Administración autonómica, con mención de si aquéllos se someten a algún tipo de planificación general.

En particular, en relación con el supuesto específico del alumnado con discapacidad que menciona el apartado 3, cabe recordar que la disposición adicional tercera, apartado 2, del Real Decreto 127/2014, relativa a la “Accesibilidad universal y diseño para todos en las enseñanzas de Formación Profesional Básica” obliga a las Administraciones educativas a adoptar “las medidas que estimen necesarias para que los alumnos y las alumnas con discapacidad puedan acceder y cursar los ciclos de Formación Profesional Básica en las condiciones establecidas en la disposición adicional tercera del 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”, la cual detalla los supuestos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación y los plazos máximos para su cumplimiento.

Artículo 5. *Impartición de las enseñanzas.*

El artículo 5.1 del proyecto señala que “La impartición de enseñanzas de Formación Profesional Básica, en centros de titularidad pública o privada autorizados, está condicionada al establecimiento del currículo propio de cada uno de los ciclos formativos en la Comunidad de Castilla y León, en los términos establecidos en este decreto”. Tal contenido parece más propio de una disposición adicional, cuyo objeto, según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, entre otros, es el de regular “las reservas a la aplicación de la norma”.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 5 del proyecto dispone que “Los centros de titularidad privada que pretendan impartir enseñanzas de formación profesional básica deberán solicitar la correspondiente autorización administrativa y acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación y en cada una de las normas que establezcan el correspondiente currículo para la Comunidad de Castilla y León”. Al respecto, conviene aclarar que el presente decreto no crea *ex novo* un régimen de autorización, pues tal intervención administrativa en el ejercicio de actividades docentes privadas se establece en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), a la que se remite el artículo 107 de la LOE. Sus previsiones se completan con las contenidas en el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y, por remisión de su artículo 13, en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio.

Del mismo modo, conviene tener presente la previsión sobre la “Efectividad de la autorización de centros que vinieran impartiendo Programas de Cualificación Profesional Inicial” que contiene la disposición adicional quinta del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, “Las Administraciones educativas podrán determinar la efectividad de autorización de los centros públicos y privados que vinieran impartiendo Programas de Cualificación Profesional Inicial para impartir enseñanzas conducentes a un título profesional básico sin necesidad de solicitar una nueva autorización, siempre que dicho título contenga el perfil profesional del Programa que venía impartiendo”. En su desarrollo, la norma proyectada se pronuncia sobre esta cuestión en la disposición adicional tercera.

Artículo 6. *Currículo propio de la Comunidad de Castilla y León.*

De acuerdo con el artículo 6.bis.1.e) de la LOE corresponde al Gobierno del Estado "El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica".

El artículo 6.1 del proyecto atribuye a la Consejería competente en materia de educación el establecimiento del currículo propio para Castilla y León, una vez aprobado por la Administración General del Estado el correspondiente título oficial y el currículo básico.

Tal y como pone de manifiesto el informe jurídico incorporado al procedimiento, en la medida en que el establecimiento del currículo propio constituye desarrollo de la legislación básica estatal, la competencia para su aprobación corresponde a la Junta de Castilla y León, de conformidad con el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y no a la Consejería de Educación.

Este Consejo comparte el criterio expresado, no así la tesis que sostiene la Memoria del proyecto que defiende la competencia de la Consejería para la determinación del currículo propio, sobre la base de negar que la regulación del currículo por el Estado sea una competencia básica que permite el desarrollo legislativo. En este sentido, no obstante, puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 212/2012, de 14 de noviembre, que concluye que "(...) De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba. (...)".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Capítulo III.- Módulos profesionales en los ciclos de Formación Profesional Básica.

Artículo 9. Tipos de módulos profesionales.

Este precepto supone una reiteración del artículo 9 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por lo que se hace innecesario, además de presentar los inconvenientes y riesgos de la reproducción de la normativa básica, que se han puesto de manifiesto al efectuar las observaciones generales al proyecto.

Artículo 12. Módulo de formación en centros de trabajo.

En cuanto al momento de desarrollo de este módulo, el apartado 2 de este precepto señala que, con carácter general, lo será en el tercer trimestre del segundo curso, si bien el apartado 4 prevé que, excepcionalmente, la Administración pueda autorizar su realización en otro momento temporal, cuando las circunstancias lo aconsejen.

A este respecto y para establecer tanto la regla general como la excepción, deben considerarse los parámetros que según el artículo 10.2 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, han de determinar el momento de realización del citado módulo "Las Administraciones educativas determinarán el momento en el que debe cursarse el módulo profesional de formación en centros de trabajo, en función de las características del programa y de la disponibilidad de puestos formativos en las empresas".

En el mismo apartado 2 debe aclararse, además, si cuando contempla la posibilidad de desarrollar este módulo en "instituciones", se está refiriendo a las "instituciones públicas" mencionadas en el artículo 10.4 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, en las que solo se autoriza la realización del módulo con carácter excepcional, y no general, como refiere el apartado que se comenta.

Finalmente, el apartado 5 de este artículo prevé incluir en el contenido del módulo en centros de trabajo, como primera actividad de éste, una unidad formativa en prevención de riesgos, "cuando así se considere necesario". Si bien esta opción organizativa, como unidad formativa específica, está amparada

por el artículo 11.5 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, conviene recordar que, en cualquier otro caso, la Administración está obligada también a garantizar una formación en la materia de prevención de acuerdo con el mandato del artículo 10.3 del mismo Real Decreto, según el cual: "Las Administraciones educativas garantizarán que, con anterioridad al inicio del módulo de formación en centros de trabajo, los alumnos y las alumnas hayan adquirido las competencias y los contenidos relativos a los riesgos específicos y las medidas de prevención en las actividades profesionales correspondientes al perfil profesional de cada título profesional básico, según se requiera en la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales".

Artículo 13. Duración y secuenciación de los módulos profesionales.

La regulación del artículo 13 del proyecto respeta la previsión del artículo 6.1 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, según la cual "La duración de los ciclos formativos de Formación Profesional Básica será de 2.000 horas, equivalentes a dos cursos académicos a tiempo completo. Dicha duración podrá ser ampliada a tres cursos académicos en los casos en que los ciclos formativos sean incluidos en programas o proyectos de Formación Profesional dual, con el objeto de que los alumnos y las alumnas adquieran la totalidad de los resultados de aprendizaje incluidos en el título".

En esta cuestión se aplica también la disposición del artículo 9.5 del mismo Real Decreto, según la cual "La carga horaria del conjunto de los módulos profesionales de Comunicación y Sociedad y Ciencias Aplicadas será, con carácter general, entre el 35% y el 40% de la duración total del ciclo, incluida una hora de tutoría semanal". Este precepto añade que "No obstante, para determinados grupos específicos, las Administraciones educativas podrán reducir el mínimo hasta el 22% de dicha duración, garantizando, en cualquier caso, la adquisición de todos los resultados de aprendizaje de los citados módulos profesionales". A estos efectos, el proyecto debería delimitar en qué casos se podrá acudir a tal reducción y los mecanismos que han de servir a la garantía de adquisición de los resultados de aprendizaje.

En lo referente a la Formación Profesional dual, también ha de tomarse en consideración la reserva contenida en la disposición adicional séptima del citado Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, que previene que "Hasta el

momento en que se desarrolle la formación profesional dual del sistema educativo establecida en el artículo 42.bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, las Administraciones educativas podrán desarrollar Formación Profesional dual en los ciclos formativos de Formación Profesional Básica, armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los centros educativos y los centros de trabajo, de acuerdo con lo establecido para el sistema educativo en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la Formación Profesional dual, excepto en lo relativo a la duración mínima del tiempo de permanencia en los centros de trabajo que será, en general, del 25% de la duración total del ciclo formativo, sin que en ningún caso dicha duración sea inferior al 15%”.

Capítulo IV.- *Formación profesional dual.*

Artículo 15. *Formación profesional dual.*

En el apartado 2 deben determinarse los requisitos esenciales y necesarios para impartir este tipo de formación profesional y los rasgos, siquiera básicos, del procedimiento de autorización para ello, sin que proceda su entera remisión a una norma reglamentaria derivada, cuya labor alcanza -en el caso de que se trate de su ámbito específico, esto es, el organizativo o relativo a relaciones de supremacía especial- a la concreción y desarrollo de la norma reglamentaria de jerarquía superior y no a suplir a ésta en su cometido.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Capítulo V.- *Evaluación del aprendizaje.*

Artículo 16. *Evaluación*

El apartado 2 de este artículo remite la regulación del proceso de evaluación y de la acreditación académica de los alumnos a la Orden correspondiente, sin establecer pauta alguna que guíe esta labor, cuyos elementos básicos deben establecerse en el proyecto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Capítulo VI.- *Centros educativos.*

Artículo 19. *Centros educativos.*

Tal como se hizo constar en el comentario al artículo 5 del proyecto, en relación con los centros educativos, junto a las previsiones de la LOE, se encuentran también las previstas en la LODE, a la que se remite el artículo 107 de la LOE. Sus determinaciones se desarrollan en el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y, por remisión de su artículo 13, en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que en el capítulo II del título IV se ocupa de los "Centros que imparten formación profesional del sistema educativo".

El artículo 19 del proyecto, tras relacionar en el apartado 1 los centros en los que pueden impartirse los ciclos formativos de Formación Profesional Básica, señala en el apartado 2 que "Por necesidades de escolarización y en función de las características del alumnado, la consejería competente en materia de educación podrá autorizar a otros centros la impartición de estas enseñanzas".

A este respecto y en relación con el artículo 45.4 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, en el otorgamiento de dichas autorizaciones la Administración educativa habrá de tener presente el régimen transitorio contemplado en el Real Decreto 127/2014 sobre "Impartición del primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica durante los cursos escolares 2014-2015 y 2015-2016" que dispone que "Para los cursos escolares 2014-2015 y 2015-2016, las Administraciones educativas podrán autorizar la impartición del primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica por corporaciones locales, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades empresariales y sindicales, bajo la coordinación de las Administraciones educativas, siempre que dichas entidades hayan impartido Programas de Cualificación Profesional Inicial de perfiles profesionales acordes con los

ciclos de Formación Profesional Básica que vayan a impartir durante los citados cursos escolares. En este supuesto, las Administraciones educativas determinarán el centro educativo al que están adscritas estas enseñanzas, que en todo caso deberán adaptarse a lo regulado en el presente real decreto y a lo establecido para cada uno de los títulos profesionales básicos” (disposición transitoria 1ª).

Por último, el artículo 19.3 del proyecto establece que “La consejería competente en materia de educación podrá establecer ratios específicas en función de las características del ciclo formativo y de la localización del centro”. A fin de que el proyecto de decreto cumpla la labor que le corresponde a la hora de guiar el ulterior desarrollo a realizar en la Orden de la Consejería competente, debiera mencionar, siquiera por remisión, los límites que resultan de la normativa básica a la determinación de las ratios de alumnos en particular, el que refiere el artículo 22.2 del Real Decreto 127/2014 “Las Administraciones educativas podrán establecer el número de alumnos y alumnas por grupo de cada ciclo de Formación Profesional Básica en función de las características del mismo, de la localización del centro educativo y de la organización de grupos específicos. En cualquier caso, en régimen presencial, el número máximo será de 30 alumnos por unidad escolar sin perjuicio de lo establecido en el artículo 87.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo”. Al respecto el citado artículo 87.2 LOE señala que “Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las Administraciones educativas deberán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados.

»Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización, bien para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales”.

Artículo 20. Profesorado, espacios y equipamientos.

El artículo 20 del proyecto establece que “Los requisitos de profesorado, espacios y equipamientos para la impartición de los correspondientes ciclos de

Formación Profesional Básica, serán los establecidos en cada uno de los títulos profesionales básicos”.

Esta redacción debería matizarse atendiendo a que la regulación del profesorado que ha de impartir los módulos profesionales asociados a bloques comunes queda establecida en el artículo 20.1 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, sin remisión a la regulación de cada uno de los títulos profesionales básicos, a diferencia de la que sí se efectúa a ésta acerca de los requisitos del profesorado para el resto de los módulos y a los que deben cumplir los espacios y el equipamiento mínimo de los centros, en los artículos 20.2 y 21 del mismo Real Decreto.

Capítulo VII.- Acceso y admisión a los ciclos formativos de Formación Profesional Básica.

Artículo 25. Proceso de admisión.

Como se expuso en la consideración jurídica 3ª del dictamen, al tratar del marco normativo, una de las novedades que introduce la LOMCE es la de que, a diferencia de los PCPI, los ciclos de Formación Profesional Básica tienen carácter obligatorio, tal y como recoge la redacción actual del artículo 3.10 de la LOE, con el fin de garantizar que las Administraciones educativas se vean obligadas a ofertar estos ciclos en su programación educativa. Ello va a suponer que la oferta de plazas ha de ser suficiente para atender a la demanda existente, de modo que la Administración, directamente en los centros públicos, o indirectamente mediante el concierto de plazas, ha de garantizar la existencia de éstas.

Sentado lo anterior, se hace necesaria una delimitación más precisa de los criterios de prioridad en el proceso de admisión que perfila el artículo 25.2 del proyecto, que garantice la seguridad jurídica y evite conflictos en su aplicación.

Por su parte, en el apartado 3 del artículo 25 se debe concretar la virtualidad que se concederá en el proceso de admisión a las consideraciones específicas que se contengan en el consejo orientador previsto en el artículo 28.7 LOE.

Finalmente, en el artículo 25.4, debe preverse, al menos, un criterio que dirima el empate a igual edad, al ser ésta el único parámetro de prioridad

contemplado para la admisión de los mayores de 17 años a los que se refiere el artículo 18 del Real Decreto 127/2014.

Artículo 27. *Comisiones de escolarización.*

La regulación que efectúa el artículo 27 del proyecto sobre las comisiones de escolarización exige coordinar sus apartados 1 y 3, pues el primero parece referirse a que estas comisiones solo funcionarán de forma discontinua, al prever su constitución anual, mientras que el tercero alude a la comisión de escolarización permanente de cada provincia.

Por otra parte, el proyecto de decreto debe recoger las menciones mínimas para la creación de órganos colegiados que determina el artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de las cuales omite el criterio de designación del Secretario de las comisiones y los criterios para la designación de los miembros que relaciona el artículo 27.2 del proyecto.

Disposición adicional primera. *Otras modalidades de enseñanza para alumnos con necesidades específicas.*

La disposición adicional primera del proyecto trae causa de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 127/2014 que trata de "Otros programas formativos de formación profesional para los alumnos y las alumnas con necesidades educativas específicas" y dispone:

"1. A efecto de dar continuidad a los alumnos y las alumnas con necesidades educativas especiales, y responder a colectivos con necesidades específicas, las Administraciones educativas podrán establecer y autorizar otras ofertas formativas de formación profesional adaptadas a sus necesidades. Estos programas podrán incluir módulos profesionales de un título profesional básico y otros módulos de formación apropiados para la adaptación a sus necesidades. Esta formación complementaria seguirá la estructura modular y sus objetivos estarán definidos en resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos, según lo establecido en la normativa vigente.

»2. Cuando se oferten módulos incluidos en un título profesional básico, su superación tendrá carácter acumulable para la obtención de dicho

título. La superación del resto de módulos no incluidos en un título profesional básico que formen parte del programa se acreditará mediante certificación académica y las competencias profesionales así adquiridas podrán ser evaluadas y acreditadas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

»3. La duración de estos programas será variable, según las necesidades de los colectivos a que vayan destinados”.

En relación con ello, una vez más, el proyecto se limita a determinar que es la Consejería competente la que ha de establecer estas otras ofertas formativas y el procedimiento para la expedición del certificado académico que recoja los módulos profesionales y competencias adquiridas. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este dictamen, la técnica empleada que defiere a una norma reglamentaria de rango inferior, en concreto a una Orden de la Consejería, la concreción del desarrollo de la legislación básica del Estado, sin la delimitación previa de los aspectos que la Orden ha de desarrollar en dicha tarea, no satisface la exigencia del rango de la norma que ha establecido el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Disposición transitoria. Continuación de estudios para el alumnado que haya cursado el primer curso de un Programa de Cualificación Profesional Inicial.

El régimen transitorio previsto en el proyecto constituye desarrollo de la disposición transitoria tercera del Real Decreto 127/2014, que dispone que “El alumno o la alumna que hubiera superado el primer curso de un Programa de Cualificación Profesional Inicial durante el curso 2013-2014, y que por razón de la organización de la oferta de estas enseñanzas tuviera módulos obligatorios en segundo curso, según lo establecido por las Administraciones educativas competentes, podrán finalizar dicho programa durante el curso 2014-2015. Además, durante el curso 2014-2015 podrán cursar el segundo curso del Programa de Cualificación Profesional Inicial cuyo primer curso hubieran superado”.

No obstante, debe hacerse notar que mientras que la disposición transcrita solo se refiere al alumnado que haya "superado" el primer curso de un Programa de Cualificación Profesional Inicial, permitiendo dar continuidad al mismo con sujeción a las normas reguladoras de aquéllos programas, el proyecto amplía el régimen transitorio al alumnado que haya "cursado" primer curso del PCPI. Ello obedece a la inclusión del apartado 3 en el que indica "El alumnado que haya cursado el primer nivel de un programa de cualificación profesional inicial en el curso 2013/2014 y no lo hubiera superado podrá incorporarse a los ciclos de Formación Profesional Básica siempre que reúna los requisitos establecidos para el acceso a los mismos. En este sentido el informe del equipo docente del programa tendrá los mismos efectos que el del consejo orientador". Con ello, la única trascendencia que adquiere el haber cursado sin superarlo el primer nivel del PCPI en orden a la aplicación del régimen general de acceso de la norma proyectada, es el de sustitución del informe del consejo orientador por el del equipo docente, puesto que en los demás deberán cumplirse los requisitos generales de acceso a los ciclos de Formación Profesional Básica que determina el artículo 24 del proyecto, y por remisión de éste, el artículo 15 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero. De este modo, en la medida en que tal previsión supone una excepción o reserva a la aplicación de un precepto del proyecto su contenido debiera incluirse en el texto como una disposición adicional.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 6.1, 15.2 y 16.2 y disposición adicional primera del proyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regulan determinados aspectos para la implantación de la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Castilla y León.

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