



Sr. S. de Vega, Presidente

Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de junio de 2022, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece el currículo correspondiente al título de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible 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 279/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de junio de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se establece el currículo correspondiente al título de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible en la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de junio de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 279/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Herrera Campo.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres anexos.



Los artículos del texto regulan los siguientes aspectos: "Objeto y ámbito de aplicación"; "Identificación del título y referentes de formación"; "Módulos profesionales del ciclo formativo"; "Objetivos, duración, contenidos y orientaciones pedagógicas de cada módulo profesional"; "Módulos profesionales de 'Formación en centros de trabajo' y de 'Proyecto de formación para la movilidad segura y sostenible'"; "Organización y distribución de los módulos profesionales"; "Metodología"; "Adaptaciones metodológicas y curriculares"; "Requisitos de los centros para impartir estas enseñanzas"; "Profesorado"; "Espacios y equipamientos"; "Autonomía de los centros"; "Enseñanzas impartidas en lenguas extranjeras" y "Oferta a distancia del título".

Las disposiciones adicionales se refieren al calendario de implantación (primera), a la vinculación con capacitaciones profesionales (segunda), y a la certificación académica de superación del nivel básico en prevención de riesgos laborales (tercera).

La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el decreto que se pretende aprobar.

La disposición final primera faculta al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para la interpretación, aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el decreto; y la disposición final segunda prevé la entrada en vigor del decreto a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Los anexos se ocupan, respectivamente, de los objetivos, contenidos, duración y orientaciones pedagógicas y metodológicas de los módulos profesionales (anexo I), de la organización y distribución horaria (anexo II), y de las especialidades y titulaciones del profesorado en el módulo profesional "Inglés técnico para la formación en movilidad segura y sostenible" (anexo III).

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto, publicado en el portal de Gobierno Abierto de Castilla y León al



amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual, según consta en el anuncio, se mantuvo abierta entre el 26 de noviembre y el 9 de diciembre de 2021. No se han formulado sugerencias.

- Orden de la Consejería de Educación, de 13 de diciembre de 2021, por la que se inicia el procedimiento.

- Proyecto de decreto por el que se establece el currículo correspondiente al título de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible en la Comunidad de Castilla y León, y primera memoria, de 16 de diciembre de 2021.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto a participación ciudadana, que fue publicado en el mismo portal de Gobierno Abierto, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, entre el 20 de diciembre de 2021 y 17 de enero de 2022, ambos inclusive. No se ha recibido ninguna alegación.

- Copia del documento justificativo de la apertura de un trámite de audiencia e información pública, fechado el 23 de diciembre de 2021.

- Remitidos el proyecto de decreto y la memoria inicial a las demás Consejerías, han realizado observaciones la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Han realizado informes sin observaciones las Consejerías de la Presidencia; de Economía y Hacienda; de Empleo e Industria; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Sanidad y de Cultura y Turismo. La Consejería de Fomento y Medio Ambiente no ha remitido informe alguno.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 19 de abril de 2022.

- Certificado de la secretaria del Consejo Escolar de 6 de mayo de 2021, en el que se hace constar que en la reunión del Pleno celebrada el 16 de marzo anterior se acordó la delegación de la emisión de dictámenes en la Comisión Permanente.

- Dictamen 2/2022, del Consejo Escolar de Castilla y León, aprobado por la Comisión Permanente, el 25 de enero de 2022, que felicita a



la Consejería de Educación por desarrollar un plan de estudios que permite la profesionalización de la tarea, por ser la primera vez en nuestro país que se implanta en una Comunidad. Igualmente considera positivo que incluya la enseñanza de idiomas.

- Certificado del secretario del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León, que da cuenta de la encomienda efectuada por el Pleno del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León en favor de la Comisión Permanente para informar sobre diseños curriculares y sobre nuevas titulaciones contemplada en el artículo 2 g) del Decreto 82/2000, de 27 de abril, de creación del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León.

- Certificado de la secretaria del Consejo de Formación Profesional de Castilla y León que da cuenta del informe favorable al proyecto, emitido por unanimidad, por la Comisión Permanente de este Consejo el 3 de febrero de 2022, al amparo de la encomienda efectuada por el Pleno del Consejo el 3 de octubre de 2018.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación emitido el 3 de mayo de 2022.

- Memoria del proyecto de decreto, firmada por el Director General de Formación Profesional, Régimen Especial y Equidad Educativa el 5 de mayo de 2022, comprensiva de los siguientes aspectos: necesidad y oportunidad del proyecto, que alude al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, transparencia, seguridad jurídica y coherencia, eficiencia, accesibilidad y responsabilidad; contenido del proyecto, elementos novedosos que incorpora, análisis jurídico y adecuación de la norma al orden de distribución de competencias; descripción de la tramitación y análisis de impactos, que se refiere al impacto presupuestario, al impacto por razón de género, al impacto por discapacidad, al impacto en la infancia y en la adolescencia, al impacto en la familia y al análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Educación de 6 de mayo de 2022.

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.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para 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.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, la documentación y los trámites preceptivos son los que, de acuerdo con el artículo 76.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recogen en el artículo 75 del citado texto legal.

El artículo 75, que regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, exige el cumplimiento de los siguientes trámites:

- Previamente a la elaboración del texto deberán incorporarse los estudios y consultas que se estimen convenientes y se realizará un trámite de consulta ciudadana previa, cuando así resulte de la normativa básica, por un periodo mínimo de diez días naturales (el primer inciso del apartado 1 del artículo 133.1 de la LPAC señala que "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública").

- Una vez redactado el texto del proyecto, se someterá a un trámite de participación ciudadana, cuando así proceda de acuerdo con el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y a los trámites de audiencia e información pública, conforme a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, en ambos casos por un plazo mínimo de diez días naturales.



- Asimismo, se remitirá a las consejerías para que en un plazo no superior a diez días emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias. En ese mismo plazo y trámite, cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos. La solicitud de informe a las consejerías podrá realizarse de forma simultánea a los trámites de participación y, en su caso, al de audiencia e información pública.

- Una vez realizados dichos trámites, se solicitará con carácter preceptivo el informe de legalidad a los servicios jurídicos de la Administración Autónoma y, cuando proceda, a los órganos consultivos.

Conviene recordar que 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.

En cuanto a la memoria que debe acompañar al proyecto normativo, el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece "que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente".

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la legislación básica, se situaba ya en el ámbito autonómico el 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”.

El artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que “La memoria que, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, debe acompañar a cualquier proyecto de ley o proyecto de disposición de carácter general contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En este caso, la memoria se refiere a la necesidad y oportunidad del proyecto, con alusión al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, transparencia, seguridad jurídica, eficiencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; al contenido del proyecto, en el que efectúa el análisis jurídico y de adecuación de la norma al orden de distribución de competencias y una descripción de la tramitación realizada; al análisis de los impactos presupuestario, de género, en la discapacidad, en la infancia, en la adolescencia y en la familia y al análisis de la contribución del proyecto de decreto a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, exigido en el Anexo II del Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León.

En cuanto al procedimiento tramitado, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:



- Previamente a la elaboración del proyecto, se ha realizado una consulta previa por plazo superior a diez días naturales, y una vez redactado, se ha sometido a los trámites de audiencia e información pública y de participación ciudadana por plazo superior a diez días naturales.

- Se ha consultado al Consejo Escolar de Castilla y León, tal y como exige el artículo 8.1.a) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León. Igualmente, se ha consultado al Consejo de Formación Profesional de Castilla y León.

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, si bien solo la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior y la de Familia e Igualdad de Oportunidades han formulado observaciones.

- Se ha evacuado el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme exige 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 emitido informe por los Servicios Jurídicos, como exigen 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 el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)"



3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

A) El artículo 27 de la Constitución establece como derecho fundamental el derecho a la educación, cuyo desarrollo, de acuerdo con el artículo 81.1, está reservado a la ley orgánica. Su apartado 5 añade que “Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados (...)”. 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.

En cuanto al orden competencial, el Estado tiene competencia exclusiva para regular “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); y para 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” (artículo 149.1.30ª).

En el Dictamen 212/2014, de 29 de mayo, de este Consejo, 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, se ponía de manifiesto el diverso alcance de los títulos competenciales contemplados en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, al señalar que “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 solo 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 virtud de estas competencias, el Estado ha aprobado, en el ámbito de la educación no universitaria, sucesivas leyes orgánicas, de las que actualmente se encuentran vigentes la Ley Orgánica 1/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones Profesionales y de la Formación Profesional, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante LOMCE), y la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (en adelante LOMLOE), que han realizado importantes modificaciones al texto de la LOE y la LODE. La LOE dedica el capítulo V del título I a la regulación de la Formación Profesional.

El artículo 39.6 de la LOE dispone 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, el artículo 39.4 LOE indica que “El currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y a lo establecido en el artículo 6.4 de la presente Ley, con la excepción de los cursos de especialización, para los cuales cada administración educativa tendrá capacidad para aplicar o no el citado artículo 6.4”.

De acuerdo con el citado artículo 6.4 de la LOE, “Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan”.

Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2018 de 10 mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1385-2014 interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el artículo único de la LOMCE “El Estado cuenta con la competencia ex artículo 149.1.30 CE para regular la formación profesional del sistema educativo [SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 12 c), y 25/2013, de 31 de enero, FJ 2]. El artículo 43.1 LOE habilita al Gobierno la fijación de las `condiciones` de la `evaluación del aprendizaje`,



indicando que en todo caso esa evaluación ha de hacerse `por módulos profesionales y, en su caso, por materias o bloques´. Esas `condiciones´ hace tiempo que forman parte también del currículo [antes, art. 6.1; ahora, art. 6.2 f) LOE]; currículo que debe diseñar el Gobierno en sus aspectos básicos, de acuerdo con el -no impugnado- artículo 6 bis, apartado 4, LOE: `En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico requerirán el 55 por 100 de los horarios para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan´. Las razones para desestimar la impugnación de los artículos 6 bis, apartado segundo a) 3 y 21.2 LOE sirven igualmente para descartar que el artículo 43.1 LOE incurra en inconstitucionalidad; encomienda al Gobierno la fijación de las condiciones de la evaluación del aprendizaje en la formación profesional mediante una remisión que no pueden entenderse realizada en blanco” (fundamento jurídico 5).

Por su parte, el artículo 10 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, dispone en sus apartados 1 y 2 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.

»Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.

»2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.

A tal efecto, se aprueba 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 en su artículo 9 define la estructura de los títulos de formación profesional y de los cursos de especialización tomando como base el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, las directrices fijadas por la Unión Europea y otros aspectos de interés social. En el artículo 7 concreta los aspectos que definen el perfil profesional de dichos títulos, que incluirá la



competencia general, las competencias profesionales, personales y sociales, las cualificaciones profesionales y, en su caso, las unidades de competencia cuando se refieran al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Por su parte, el artículo 8 de este Real Decreto se ocupa de “El currículo” y dispone lo siguiente:

“1. Corresponde al Gobierno, mediante real decreto, establecer los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de especialización de las enseñanzas de formación profesional que, en todo caso, se ajustarán a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

»2. Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes respetando lo dispuesto en el presente real decreto y en las normas que regulen las diferentes enseñanzas de formación profesional. En todo caso, la ampliación y desarrollo de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo, establecido por el Gobierno, se referirán a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en las correspondientes enseñanzas, así como a la formación no asociada a dicho catálogo, respetando el perfil profesional establecido”.

En el ámbito específico de la normativa curricular examinada, se aprobó el Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el título de Técnico Superior en formación para la movilidad segura y sostenible y fija los aspectos básicos del currículo.

Conforme a lo indicado en su artículo 1, su regulación tiene por objeto el establecimiento del título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como de los aspectos básicos de su currículo. En contrapartida, el artículo 1 del proyecto indica que “El presente decreto tiene por objeto establecer el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible en la Comunidad de Castilla y León”. En lógica con la anterior previsión, se puntualiza en su apartado 2 que “Será de aplicación en los centros públicos y privados de la Comunidad de Castilla y León que, debidamente autorizados, impartan este título”.

En la Comunidad de Castilla y León el artículo 73.1 del Estatuto de Autonomía, relativo a las competencias sobre educación, atribuye 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".

En ejercicio de esta competencia, la Junta de Castilla y León ha elaborado el proyecto de decreto sometido a dictamen.

El proyecto habrá de respetar las "condiciones básicas" establecidas por el legislador estatal, lo cual si bien representa un límite a su capacidad normativa no la excluye pues, a tenor de la jurisprudencia constitucional que ha venido perfilando el sentido y alcance del artículo 149.1.1ª de la Constitución, dicho precepto, "más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales" (Sentencias del Tribunal Constitucional 98/2004, fundamento jurídico 3, y 178/2004, fundamento jurídico 7).

Desde una perspectiva de delimitación negativa, ha manifestado que dicho precepto "no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad", de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada de cada uno de aquellos derechos y deberes. En cuanto a su delimitación positiva, ha sentado que "las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad". En definitiva, según la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1ª "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, fundamento jurídico 7, y 188/2001, fundamento jurídico 12).



Al tratarse de un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de la normativa básica estatal, debe dictaminarse por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

B) La preparación del proyecto normativo y su presentación a la Junta de Castilla y León corresponde a la Consejería de la Educación ex artículo 26 de la Ley 3/2001, de 3 de julio; dentro de ella, la Dirección General de Formación Profesional y Régimen Especial es la responsable de su elaboración, de conformidad con los artículos 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 10 del Decreto 14/2022 de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación..

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

Observación general.

Con carácter general cabe señalar que el currículo propio que se establece, y los contenidos que se detallan en el anexo I del proyecto, deben respetar la normativa básica estatal, muy en particular la contenida en el Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el título de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible y se fijan los aspectos básicos del currículo.

A lo largo del articulado se observa la reproducción de normativa estatal, fundamentalmente la prevista en el citado Real Decreto. Tal y como ha manifestado el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias, la reproducción de la normativa estatal básica 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, 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.

E igualmente, 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 esta 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, ha de garantizarse 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.

Sería pertinente además que, ya en el preámbulo o en la Memoria, se justificase el modo en el que se da cumplimiento a la previsión del apartado 3 del artículo 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, según el cual, "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”.

Preámbulo.

La parte expositiva de la norma ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las “Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León”, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del secretario general de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que “La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuáles sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en



particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

En el presente caso se cumple con lo indicado, además la finalidad y las líneas generales del contenido de la regulación quedan reflejadas en el preámbulo de forma adecuada y suficiente.

No obstante, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León: “Las Disposiciones y Resoluciones sobre asuntos en los que sea preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, expresarán la fórmula «...de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León» cuando se dicten conforme al dictamen de aquel, o la fórmula «...oído el Consejo Consultivo de Castilla y León» en caso contrario”, por lo que el último párrafo debería contener la fórmula de acuerdo/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Artículo 6.- Organización y distribución de los módulos profesionales.

El apartado 1 de este artículo se remite al anexo II del proyecto para la determinación de la organización y distribución de los módulos. La duración total (2.000 horas) que se recoge en el anexo II del proyecto se acoge a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, duración recogida igualmente en el artículo 2 del proyecto de decreto.

Por su parte, el artículo 6.2 del proyecto establece que “El periodo de realización del módulo profesional de ‘Formación en centros de trabajo’ establecido en el anexo II para el tercer trimestre, podrá comenzar en el segundo trimestre si han transcurrido veintidós semanas lectivas a contar desde el inicio del curso escolar”. Convendría advertir que el ejercicio de esta opción exigirá la justificación previa de la concurrencia de los presupuestos que la autorizan conforme al artículo 25.3 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, a tenor del cual “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 de cada ciclo formativo, la estacionalidad, tipo de oferta y disponibilidad de puestos formativos en las empresas”.

Artículo 8.- Adaptaciones metodológicas y curriculares.

El artículo 8.1 del proyecto dispone lo siguiente: “Con objeto de ofrecer a todas las personas la oportunidad de adquirir una formación básica, ampliar y renovar sus conocimientos, habilidades y destrezas de modo permanente y facilitar el acceso a las enseñanzas de formación profesional, la consejería competente en materia de educación podrá flexibilizar la oferta del ciclo formativo de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible permitiendo, principalmente a las personas adultas, la posibilidad de combinar el estudio y la formación con la actividad laboral o con otras actividades, respondiendo así a las necesidades e intereses personales”.

A este respecto, el proyecto deberá especificar los límites a los que queda sometida la facultad de flexibilización de la oferta de este ciclo formativo que se reconoce a la Consejería de Educación, la cual debe limitarse al desarrollo y aplicación del Decreto, no a su innovación.

Por su parte, el apartado 2 de este artículo 8 indica que “También se podrá adecuar las enseñanzas de este ciclo formativo a las características de la educación a distancia, así como a las características del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo para que se garantice su acceso, permanencia y progresión en el ciclo formativo”.

El carácter facultativo que el proyecto concede a tal adecuación contrasta, sin embargo, y debe matizarse en consonancia, con los deberes que se imponen en este aspecto a las Administraciones educativas en el artículo 49 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, en relación con la “Oferta de formación profesional a distancia”:

“1. La oferta de formación profesional a distancia permitirá combinar el estudio y la formación con la actividad laboral u otras responsabilidades, así como con aquellas situaciones personales que dificulten el estudio y la formación en régimen de enseñanza presencial.

»2. El Ministerio de Educación y las Administraciones educativas impulsarán la generalización de esta oferta educativa a distancia, dando prioridad a los sectores en crecimiento o que estén generando empleo. Para



ello elaborará, en colaboración con las Comunidades Autónomas, los materiales necesarios para esta oferta”.

Lo mismo sucede en relación con las necesidades educativas específicas, puesto que el artículo 39.7 de la LOE obliga a que en los estudios de Formación Profesional se preste especial atención a los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, de los que se ocupa detalladamente en el Capítulo I de su Título II. En particular, el artículo 72 especifica los “Recursos” para la atención de estas necesidades en los siguientes términos:

“1. Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, las Administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

»2. Corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado. Los criterios para determinar estas dotaciones serán los mismos para los centros públicos y privados concertados.

»3. Los centros contarán con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares precisas para facilitar a todo el alumnado la consecución de los fines establecidos.

»4. Las Administraciones educativas promoverán la formación del profesorado y de otros profesionales relacionada con el tratamiento del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

»5. Las Administraciones educativas podrán colaborar con otras Administraciones o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, instituciones o asociaciones, para facilitar la escolarización y una mejor incorporación de este alumnado al centro educativo”.

Artículo 14.- *Oferta a distancia del título.*

De conformidad con el artículo 14 del proyecto:

“1. Los módulos profesionales que forman las enseñanzas del ciclo formativo de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible, podrán ofertarse a distancia, siempre que se garantice que el alumnado puede conseguir los resultados de aprendizaje de los mismos, de



acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, y en este decreto.

»De conformidad con la disposición adicional segunda del Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, se exceptúan los módulos profesionales «1653. Técnicas de conducción» y «1655. Didáctica de la enseñanza práctica de la conducción», que deberán ser impartidos necesariamente de forma presencial

»2. La consejería competente en materia de educación establecerá los módulos profesionales susceptibles de ser impartidos a distancia y el porcentaje de horas de cada uno de ellos que tienen que impartirse en régimen presencial”.

Sobre este particular, la disposición adicional segunda del Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, sobre “Oferta a distancia del presente título”, señala que “Los módulos profesionales que forman las enseñanzas de este ciclo formativo podrán ofertarse a distancia, siempre que se garantice que el alumnado pueda conseguir los resultados de aprendizaje de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto. Para ello, las Administraciones educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas que estimen necesarias y dictarán las instrucciones precisas”. De acuerdo con esta previsión, en el proyecto deberían especificarse las condiciones mínimas que deben concurrir para que se entienda garantizada la consecución de dichos resultados de aprendizaje, a los efectos de que los módulos puedan ofertarse a distancia.

Por su parte, el proyecto debe especificar los límites a los que se somete el ejercicio por parte de la Consejería de Educación de las facultades previstas en el apartado 2 del artículo 14 del proyecto, en orden a la determinación de los módulos profesionales susceptibles de ser impartidos a distancia y el porcentaje de horas de cada uno de ellos que tienen que impartirse en régimen presencial.

Anexos.

Dado su contenido técnico no se formulan observaciones. Únicamente debe recordarse la necesidad de que se adecuen en su contenido a lo previsto en la normativa básica, cuestión esta sobre la que el Consejo Consultivo no hace pronunciamiento alguno, al no ser labor de esta Institución el cotejo de anexos técnicos.



III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible en la Comunidad de Castilla y León.

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