



Expte. Disp. Gries/2/2016

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO CORRESPONDIENTE AL TÍTULO DE TÉCNICO SUPERIOR DE ARTES PLÁSTICAS Y DISEÑO DE GRÁFICA INTERACTIVA, PERTENECIENTE A LA FAMILIA PROFESIONAL ARTÍSTICA DE COMUNICACIÓN GRÁFICA Y AUDIOVISUAL, Y SE ESTABLECE LA PRUEBA DE ACCESO EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Visto el expediente relativo a la tramitación del **Decreto por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño de Gráfica Interactiva, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual, y se establece la prueba de acceso en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, remitido por la Dirección General de Innovación Educativa y Atención a la Diversidad por comunicación interior de fecha 11 de enero de 2016, este Servicio Jurídico de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 10** del Decreto 81/2005, de 8 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, en relación con la **Disposición Transitoria Primera del Decreto 107/2015, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Educación y Universidades** emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA

PRIMERO.- Antecedentes.

El expediente remitido por la Dirección General de Innovación Educativa y Atención a la Diversidad consta de la siguiente documentación:



- Proyecto de Decreto de referencia que se somete a informe por el Servicio Jurídico;
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Jefa de Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial con el visto bueno de la Directora General de Innovación Educativa y Atención a la Diversidad;
- Propuesta del Directora General Innovación Educativa y Atención a la Diversidad, de 11 de enero de 2016 de elevación al Consejo de Gobierno del texto del Decreto;
- Borrador de Propuesta del Consejero de Educación, Cultura y Universidades de elevación al Consejo de Gobierno del texto del Decreto para su aprobación sin fecha.
- Documentación correspondiente al trámite de audiencia a los siguientes sujetos donde, en su caso, constan las observaciones realizadas al texto remitido por los mismos:
 - a) Escuela de Arte de Murcia.
 - b) Dirección General de Formación Profesional de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades.
 - c) Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, a través del Servicio de Personal Docente y del Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos..
 - d) Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades.
 - e) Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades.
 - f) Dirección General de Centros Educativos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades.
 - g) Dirección General de Universidades.
 - h) Instituto de las Cualificaciones de la Región de Murcia.
 - i) Inspección de Educación.
 - j) Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

SEGUNDO.-Estructura.



El proyecto remitido consta de una parte expositiva, veintisiete artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria y una disposición final.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Ámbito competencial.

La competencia para dictar el presente decreto le corresponde a la Comunidad Autónoma de conformidad con el **artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía**, aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, y con en el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de enseñanza no universitaria; y, correlativamente, con el Decreto 52/1999, de 2 de julio, por el que se aceptaron dichas competencias y se atribuyeron a la Consejería de Educación y Cultura las funciones y servicios transferidos.

Así, el artículo 16 del Estatuto de Autonomía establece que 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 el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81, de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

El vigente artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de educación (en adelante, LOE), que regula la distribución de competencias en materia de currículo, no realiza una atribución expresa a las Administraciones educativas de la labor normativa de desarrollo del currículo básico, salvo en relación con la Educación Primaria, la Secundaria Obligatoria y el Bachillerato (art. 6 bis.2). Así, en relación con las **enseñanzas artísticas profesionales** (entre las que figuran los grados medio y superior de artes plásticas y diseño) sólo establece en el art. 6.bis.3 que corresponde al Gobierno fijar los objetivos, competencias, contenidos, y criterios de evaluación del currículo básico, que requerirán el



65 por 100 de los horarios para las Comunidades Autónomas que no tengan lengua cooficial. De este modo, hay que acudir a la habilitación normativa de carácter genérico realizada por la disposición final sexta de la LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones.

El capítulo VI del Título I de la LOE regula las enseñanzas artísticas y en el artículo 51 prevé que las enseñanzas de artes plásticas y diseño se organizarán en ciclos de formación específica según lo dispuesto al efecto por la misma en relación con la Formación Profesional, si bien con las salvedades que se establecen en la misma Ley, debiendo incluir fases de formación práctica en empresas, estudios y talleres.

En cuanto al acceso a las enseñanzas, el artículo 52 LOE deja a las Administraciones educativas la regulación y organización de la prueba específica de acceso, previendo expresamente la posibilidad de acceder al grado superior por quien carezca de los requisitos académicos (Bachiller), mediante la demostración de los conocimientos necesarios en una prueba específica.

En desarrollo de las previsiones de la LOE, el Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño -norma básica conforme a su Disposición final segunda-, determina la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño, estableciendo en su artículo 13.1 la competencia de las administraciones educativa, entre otras cuestiones para:

- Establecer el currículo correspondiente a cada título, de acuerdo con lo establecido en la LOE, en el propio Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo y en las normas que regulen los títulos respectivos.
- Regular las pruebas específicas de acceso a las enseñanzas, que permita demostrar las aptitudes y conocimientos artísticos necesarios para cursar con aprovechamiento las enseñanzas (art. 14.4), debiendo determinar las Administraciones educativas la organización, estructura, contenidos y criterios de evaluación de las pruebas (art. 17.1).



- Regular la exención de la prueba específica para quienes, estando en posesión de los requisitos académicos de acceso a las enseñanzas (art. 15.4) o sin ellos (art. 16.4), demuestren una experiencia laboral en las competencias profesionales del título al que se pretende acceder.
- Establecer cupos de reserva de plazas para quienes accedan a las enseñanzas a través de los procedimientos regulados en los artículos 15 y 16 del Real Decreto, es decir, vía exención de pruebas o bien acceso sin requisitos académicos (art. 18).
- Establecer, con carácter excepcional, una convocatoria extraordinaria para la superación de módulos formativos (art. 19.5).
- Establecer las condiciones para la anulación de matrícula y para la renuncia a la convocatoria de todos o alguno de los módulos, o de la fase de formación práctica (art. 19.6).
- Fijar requisitos para la promoción del curso (art. 19.7).
- Establecer las medidas oportunas para garantizar la accesibilidad a estas enseñanzas de las personas con discapacidades, facilitándoles los medios y recursos necesarios (disposición adicional primera).

Por Real Decreto 1428/2012, de 11 de octubre, se establece el título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Interactiva, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual, y se aprueban las correspondientes enseñanzas mínimas. Conforme a su artículo 2 corresponde a las Administraciones educativas establecer el currículo de este título, del que formarán parte los aspectos básicos del currículo contenidos en el mismo que constituyen las enseñanzas mínimas debiendo iniciar dichas Administraciones la implantación progresiva del nuevo currículo en el curso escolar 2013/2014.

En el marco de la anterior normativa, el **objeto del decreto** que se informa consiste en establecer el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Interactiva, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual, así como regular las pruebas de acceso en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.



TERCERA.- Naturaleza y forma jurídica adoptada.

El borrador que se informa es una disposición de carácter general o reglamento que debe aprobar el Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, así como con los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia que atribuyen a dicho órgano la potestad reglamentaria, salvo en los casos allí previstos, en que ésta puede ser ejercida por los Consejeros.

En consecuencia, la forma jurídica que debe adoptar dicha disposición ha de ser necesariamente la de **decreto**, de conformidad con lo establecido en el por el **artículo 25.2** de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

CUARTA.-Procedimiento.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante una disposición de carácter general que debe aprobar el Consejo de Gobierno, la **tramitación del presente expediente**, habrá de seguirse conforme al procedimiento de elaboración de los reglamentos previsto en el **artículo 53 de la Ley 6/2004**, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante Ley 6/2004).

Dicho artículo 53 dispone que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia y que el anteproyecto se acompañará la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46.

En cuanto al contenido de la MAIN, que establece el artículo 46 de Ley 6/2004 es el siguiente:

a) *Una justificación de su oportunidad que incluya la motivación técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial de las novedades que se introducirán en el*



ordenamiento, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, así como de los estudios o informes que se estimen precisos para justificar su necesidad. La adecuación de la norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como la justificación de la competencia de la Comunidad Autónoma para su aprobación; b) Un estudio que valore el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y empresas; c) Una relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la norma proyectada; d) Un informe de impacto presupuestario que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración; e) Un informe de impacto económico que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica; f) Un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo; g) Cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Se acompaña al expediente la citada MAIN inicial, de fecha 11 de enero de 2016. No obstante, y tal y como establece dicha Guía Metodológica, el análisis de impacto normativo se entiende como un proceso continuo y no un trámite que finalice con la elaboración de la MAIN. Por ello su contenido deberá actualizarse con las novedades significativas que se produzcan en la tramitación del procedimiento, debiendo en todo caso figurar en el expediente una MAIN definitiva que se unirá al mismo antes de la remisión al Consejo de Gobierno del proyecto de decreto para su aprobación. Igualmente, podrán existir MAINs intermedias, cuyas fechas corresponderán con las de los distintos borradores que hubieran sido modificados a medida que el contenido del proyecto normativo se altere como consecuencia de las distintas audiencias o informes.

Con carácter general, se puede afirmar que la MAIN elaborada es correcta. No obstante, procede efectuar una serie de observaciones, atendiendo a los criterios establecidos en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por el Consejo de Gobierno:



b) En el apartado destinado a **la motivación y análisis jurídico, señalar lo siguiente:**

- **Apartado 6.2. de la ficha resumen –pag. 2- (Competencia de la CARM):**
Cuando se cita el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, se citan también las sucesivas reformas del mismo. Si bien cuando se nombra una norma, no es necesario mencionar aquellas por las que resulta modificada, si se opta por citar las modificaciones realizadas debería incluirse la última reforma del Estatuto de Autonomía, realizada mediante Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre.
- En el texto de la MAIN, cuando se refiere a **los principios de buena regulación (apartado 2.9)**, la guía para la elaboración de la MAIN señala que se deberá hacer referencia expresa a los principios allí enumerados, así como una breve alusión a las razones que justifican su cumplimiento. Este apartado debería completarse aludiendo por ejemplo al principio de necesidad (dada la obligatoriedad de desarrollar la norma básica estatal) o el de seguridad jurídica (que se consigue al ofrecer un marco jurídico estable a los ciudadanos regulando la materia).

En cuanto al trámite de audiencia realizado, según consta en la MAIN se ha solicitado informe del resto de los órganos directivos de la Consejería competente en materia de educación. Asimismo se ha solicitado informe a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos de la Consejería competente en materia de Hacienda al implicar el proyecto nuevas obligaciones económicas no previstas inicialmente en los Presupuestos de la Administración Pública Regional conforme determina la disposición adicional primera del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Igualmente se ha solicitado informe de la Escuela de Arte de Murcia.

A la vista de las alegaciones realizadas por los órganos consultados, que han sido recogidas al borrador definitivo en su mayoría, en la MAIN el centro gestor ha justificado, en relación **con las aportaciones de los distintos centros directivos que no han sido incorporadas al texto del decreto**, las razones por las cuales no han sido tenidas en cuenta.



En el presente caso, el texto del proyecto de disposición general afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, por lo que el órgano directivo impulsor lo debe someter al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

Por otro lado y conforme al artículo 53.3 de la Ley 6/2004, el órgano proponente deberá justificar en su informe memoria el cauce elegido para cumplimentar dicho trámite de audiencia. Si bien aparece reflejado en la MAIN el trámite de audiencia cumplimentado en lo que refiere a distintos órganos de esta Administración (Escuela de Arte de Murcia y demás centros directivos de esta Consejería), no consta en la MAIN el cumplimiento de la exigencia impuesta por el artículo 53.3, letra b) de la Ley 6/2004, relativa a la **motivación del procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados** por lo que deberá añadirse una mención al mismo.

Continuando con el análisis de la tramitación del expediente y su adecuación al procedimiento establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, en el apartado 2 señala que a lo largo del proceso de elaboración del proyecto deberá recabarse el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y que el mismo deberá someterse a los informes consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo. Por la materia a la que afecta, entendemos que sería preceptiva, además de lo ya señalado, la consulta a los siguientes órganos:

- Consulta al Consejo Escolar, a la luz del artículo 14.1.c) de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia;
- Como proyecto de disposición general competencia del Consejo de Gobierno, es preceptivo el informe de **la Dirección de los Servicios Jurídicos** al amparo de lo establecido en artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;
- Igualmente, resulta preceptivo el dictamen del **Consejo Jurídico** de la Región de Murcia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley



2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al constituir desarrollo de la legislación básica del Estado.

Señalar que, tras la entrada en vigor el pasado 18 de junio, de los Títulos II y V de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deberá justificarse en el expediente el cumplimiento de las obligaciones de publicidad impuestas en el artículo 16.1 letras b) y c) de la citada ley, esto es:

- *“b) Los proyectos de reglamentos cuando, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública, y cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. A estos efectos, la publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.”*

- *“c) Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos señalados en los apartados anteriores, y, en especial, los dictámenes preceptivos del Consejo Jurídico y del Consejo Económico y Social, la memoria de análisis de impacto normativo referida en los artículos 46.3 y **53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.**”*

QUINTA.- Examen del borrador propuesto.

El texto que se examina está estructurado de la siguiente manera: una parte expositiva; veintisiete artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una final.

Si bien todas las referencias legales contenidas en el borrador aportado son ajustadas a Derecho, no obstante cabe realizar las siguientes **OBSERVACIONES:**

I. Consideraciones generales:



1º) Conforme a las directrices de técnica normativa (directriz n º 80) aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de julio, de 2005 que se refiere a la forma en que han de citarse las normas, *"la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha"*.

En atención a la misma, se deben revisar todas aquellas referencias que se realizan en el texto articulado a otras normas y adecuar la cita a lo establecido en dicha directriz, pues se observa que en numerosos casos no se ha observado lo establecido en la directriz 80.

II. Consideraciones particulares al texto del decreto:

1º) La **directriz nº 101 denominada lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible** dispone *"El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga ,dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. Se incurre en ella cuando, por **ejemplo, se echa mano de verbos de sentido muy general: hacer una queja o hacer un expediente, en vez de formular una queja o incoar un expediente; o cuando se abusa de comodines léxicos difundidos: paquete de medidas por conjunto de medidas o, simplemente, medidas"***.

En atención a la misma proponemos sustituir en el artículo 2.4 la frase *"en el presente decreto se añade la parte del currículo que corresponde fijar a la Comunidad Autónoma"* por la siguiente: *"en el presente decreto se **establece** la parte del currículo que corresponde **regular** a la Comunidad Autónoma"*.

2º) De la lectura del borrador propuesto, se observa que, con carácter general, se ha hecho un uso correcto de la técnica denominada "lex repetita" (reproducción en un texto legal o reglamentario de preceptos o contenidos normativos procedentes de normas de distinto origen, de rango superior o de normativa básica estatal) . No obstante, se advierte que el **artículo 4.5** del borrador transcribe normativa básica estatal sin la necesaria advertencia acerca de su origen, que sería el artículo 9 del Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo.



3º) De acuerdo con lo enunciado en la MAIN, el título IV se denomina "*De la admisión y matrícula*". Sin embargo, el texto articulado solo aparece "*Admisión y matrícula*". Debe corregirse dicha discrepancia.

4º) En el **artículo 20.2** del borrador proponemos comenzar el párrafo diciendo: "*Conforme al apartado 2 del artículo 19 del Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, la evaluación se realizará...*". y acabar el párrafo con un punto y aparte.

Asimismo, se sugiere comenzar el **artículo 25.2** diciendo: "*De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 20 del Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, toda la información relativa al proceso de evaluación....*" y el **artículo 25.6** diciendo "*Según establece el apartado 5 del artículo 20 del Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, la certificación académica personal tiene valor acreditativo de los estudios realizados...*".

5º) Dado que el "Apéndice A" de las directrices de técnica normativa disponen que el uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible en los textos legislativos, proponemos comenzar con minúscula la expresión "***fase de formación práctica***" del **artículo 25.3**.

6º) Debe añadirse un punto y aparte al finalizar la disposición adicional tercera.

7º) Debe corregirse la contradicción entre lo establecido en el **apartado 1 de la disposición transitoria única** que determina la implantación del primer curso de las enseñanzas reguladas en el curso 2015-2016 (ya iniciado cuando se publique el presente decreto en el BORM) otorgándole por tanto efectos retroactivos y la **disposición final** que determina la entrada en vigor de la norma tras su publicación en el BORM. A este respecto, si se decide otorgar efectos retroactivos a la norma es preciso traer a colación la reiterada doctrina del Consejo Jurídico que en numerosos dictámenes "*expresa su inquietud y rechazo ante una práctica como la expresada, según la cual, la Administración regional, en clara inversión del sistema diseñado por la normativa básica, comienza a impartir unas enseñanzas sin el obligado sustento del currículo -con los potenciales efectos negativos que tal actuación podría llegar a ocasionar sobre los alumnos que, confiados en la regularidad de las enseñanzas ofertadas por la Administración, acuden a*



cursarlas- y que procede a aprobarlo cuando ya está muy avanzado el primer curso del ciclo formativo”.

Asimismo, se recomienda dejar únicamente el contenido del párrafo segundo de la disposición transitoria, que es el que realmente prevé un régimen transitorio y trasladar el párrafo primero a una disposición final en sustitución de la actual.

CONCLUSIÓN.- Se **informa favorablemente** el borrador de decreto, sin perjuicio de que sean tenidas en cuenta las observaciones realizadas en la **consideraciones jurídicas cuarta y quinta** del presente informe.

Es cuanto procede informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Murcia, a 29 de enero de 2016.

Vº.Bº.

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO

LA ASESORA FACULTATIVA

