



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **269/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de septiembre de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Formación Profesional (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 8 de julio de 2026 (COMINTER 100363), sobre Proyecto de Orden por la que se regulan aspectos organizativos del currículo y se establecen los currículos de determinados Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Básico en la CARM (exp. 2026_217), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Entre los días 23 de octubre y 12 de noviembre de 2024 se desarrolló el trámite de consulta previa previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en relación con un *“Proyecto de orden para regular aspectos organizativos del currículo y establecer los currículos de determinados ciclos formativos de Grado Básico de Formación Profesional”*. Constan cuatro aportaciones ciudadanas durante la consulta, formuladas por un único participante.

SEGUNDO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Formación Profesional, Enseñanzas de Régimen Especial y Educación Permanente elabora un primer borrador del texto normativo, del que se da traslado, con fecha 20 de mayo de 2025, a las restantes Direcciones Generales de la Consejería de Educación y Formación Profesional y a la Inspección de Educación, al efecto de que formulen observaciones. Este borrador no consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico junto a la consulta.

Sólo la Dirección General de Atención a la Diversidad y la Inspección de Educación realizaron observaciones.

TERCERO.- El 3 de junio de 2025 se elabora una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) inicial que, tras exponer el marco normativo en el que se insertará la futura norma, señala que, una vez actualizados determinados títulos de Formación Profesional, procede adecuar los currículos de las enseñanzas de Formación Profesional a los cambios normativos introducidos.

Recuerda la MAIN la existencia de habilitación legal específica para la aprobación de esta Orden por parte del Consejero competente en materia de educación y, en cuanto al aspecto sustantivo de la regulación que se aborda en el futuro reglamento, se indica que se considera oportuno regular los

espacios y equipamientos para dar uniformidad en cuanto a los necesarios para la impartición de los ciclos formativos, así como la temporalización y distribución horaria del currículo de cada ciclo formativo, distribución que ha sufrido importantes cambios debido a la necesidad de introducir nuevos módulos profesionales previstos en la normativa básica.

Otra novedad que se anuncia respecto de la regulación vigente es la no inclusión en los currículos de los contenidos de los módulos profesionales, al considerar que en la normativa básica vigente, los contenidos ya no forman parte del currículo básico y no son obligatorios, por lo que no constituyen un elemento necesario de tales currículos. Se indica que se *“ha optado por no incluir los contenidos de los módulos profesionales en esta norma. Los contenidos básicos de cada uno de los módulos profesionales que están incluidos en el anexo I de los respectivos Reales Decretos que establecen los títulos de técnico tendrán la consideración de orientativos. Corresponderá a los equipos docentes la determinación de los contenidos en las programaciones didácticas”*.

No obstante, se precisa que dicho carácter orientativo no se aplicará al Ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales, ni al Ámbito de Ciencias Aplicadas, cuyos contenidos sí tendrán carácter prescriptivo, y que figuran en el anexo XXVIII del borrador de la orden, en desarrollo del anexo V del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

Se indica, asimismo, la conveniencia de mantener como materia propia la *“Educación física-deportiva”* en el ámbito de Ciencias Aplicadas, y la inclusión de un nuevo resultado de aprendizaje relativo a la prevención de riesgos laborales en el módulo profesional de *“Itinerario personal para la empleabilidad”*.

En cuanto a la entrada en vigor de la futura disposición y la implantación de los nuevos currículos, se establece que el primer curso de estas enseñanzas ya se implantó en el curso 2024/2025, y que el segundo curso se implantará en el curso 2025-2026.

La estructura del Proyecto cuenta con una parte dispositiva y una final, que establecen normas de ordenación de estas enseñanzas, y 30 anexos, de los cuales 27 se destinan a establecer los aspectos organizativos y curriculares para cada uno de los títulos de Técnico Básico de Formación Profesional autorizados en nuestra región. El anexo XXVIII recoge las competencias específicas, criterios de evaluación y los contenidos, enunciados en forma de saberes básicos, de los ámbitos de Ciencias Aplicadas y de Comunicación y Ciencias Sociales de los ciclos formativos de grado básico; el XXIX fija el currículo del módulo profesional de Itinerario personal para la empleabilidad; y el XXX establece la distribución horaria semanal, espacios y equipamientos de los ciclos formativos de grado básico para personas adultas.

Una vez entre en vigor la futura Orden, quedará derogada la de 24 de enero de 2019, por la que se desarrolla el currículo para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de trece ciclos formativos de Formación Profesional Básica.

La MAIN afirma que la futura orden no conlleva un incremento de cargas administrativas para los ciudadanos y empresas, carece de impacto presupuestario, su impacto económico es positivo para la realidad social y económica, como también lo es el impacto sobre la infancia y la adolescencia, sobre la familia y sobre la Agenda 2030. Los impactos por razón de género y por diversidad de género son nulos.

Del mismo modo, la MAIN da cuenta de las observaciones formuladas por la Dirección General de Atención a la Diversidad y la forma en la que han sido incorporadas al Proyecto.

CUARTO.- Con fecha 3 de junio de 2025, el Director General de Formación Profesional, Enseñanzas de Régimen Especial y Educación Permanente, propone al Consejero de adscripción que se apruebe la *“Orden de la Consejería de Educación y Formación Profesional, por la que se regulan aspectos organizativos del currículo y se establecen los currículos de determinados ciclos formativos de Formación Profesional de Grado Básico, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

QUINTO.- También con fecha 3 de junio de 2025, el texto fue informado en sentido favorable por el Consejo Asesor Regional de Formación Profesional, según consta en el expediente por certificación de la Secretaría del indicado órgano.

SEXTO.- El 25 de febrero de 2026 se elabora una MAIN intermedia, que da cuenta de la tramitación realizada e incluye el análisis del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que se califica como nulo.

Junto a la MAIN se une al expediente un nuevo borrador del texto.

SÉPTIMO.- El 30 de marzo de 2026, el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Formación Profesional emite informe sobre el Proyecto. Tras exponer los antecedentes y el marco normativo y justificar la competencia, la naturaleza y forma jurídica de la norma, efectúa diversas consideraciones al contenido de la MAIN, junto a otras dirigidas a la mejora de redacción del texto, a su mayor coherencia y ajuste con las normativas básica y regional objeto de desarrollo, y a la exigencia de una mayor justificación sobre determinados requisitos establecidos en el Proyecto.

OCTAVO.- La asunción de buena parte de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico da lugar a una nueva redacción del texto proyectado, que se acompaña de una nueva versión de la MAIN, fechada el 14 de abril de 2026, que, además de indicar las modificaciones introducidas en el texto, incorpora a la Memoria un nuevo apartado de “evaluación normativa”.

NOVENO.- El 22 de abril de 2026 se evacua informe jurídico complementario, que valora de forma positiva la incorporación al texto proyectado de las observaciones jurídicas esenciales formuladas por el Servicio Jurídico de la Consejería (Antecedente séptimo de este Dictamen), por lo que lo informa en sentido favorable, aun cuando advierte que no todas las observaciones efectuadas han sido atendidas.

El mismo 22 de abril de 2026 se elabora una nueva versión de la MAIN, que da respuesta a las observaciones jurídicas que inicialmente no habían sido atendidas y justifica el rechazo de las que no han sido incorporadas al texto.

También en esta misma fecha se incorpora al expediente un nuevo borrador del Proyecto.

DÉCIMO.- Con fecha 23 de abril de 2026 se recaba el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, que se evacua el 26 de junio de 2026, con el número 6/2026. Efectúa diversas observaciones de mejora de la redacción y sobre el contenido del Proyecto, así como a la disposición derogatoria, para que se citen de forma expresa las normas que son objeto de derogación.

El informe es favorable al Proyecto, con las observaciones formuladas.

UNDÉCIMO.- El 3 de julio de 2026, se une al expediente una nueva versión de la MAIN y del Proyecto, tras la incorporación de las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia.

La MAIN da cuenta de la asunción e incorporación al texto *“con carácter general”* de las citadas observaciones.

DUODÉCIMO.- Con fecha 7 de julio de 2026, se evacua el preceptivo informe de la Vicesecretaría.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 8 de julio de 2026, en la que se solicita que se emita el dictamen con carácter urgente *“pues la propuesta normativa tendrá efectos académicos desde el inicio del curso 2024/2025, curso en el que se implantó el primer curso de los ciclos formativos de Formación Profesional de grado básico con las modificaciones derivadas de la aplicación del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio. En el curso 2025-2026 se ha implantado el segundo curso de estos ciclos formativos”*.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y alcance del Dictamen.

I. El Dictamen se solicita con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al estimar que el Proyecto sometido a consulta es una disposición de carácter general que constituye desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

Como ya indicaba este Órgano Consultivo en la Memoria del año 2000, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar una Ley de la Asamblea Regional o, como en el presente supuesto, la legislación básica del Estado, situándonos así en la categoría de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo o aplicación de ley. El Tribunal Supremo ha indicado respecto de estos reglamentos que son todos aquellos que se convierten en complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y, en general, del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución d e ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

En el Proyecto sometido a consulta concurren las notas que lo caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto principal de la norma proyectada es el establecimiento, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de los currículos de los ciclos formativos de grado básico de Formación Profesional, en cumplimiento del mandato establecido por el artículo 7.2 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (RDSFP). Nos encontramos, pues, con un

reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, carácter que corresponde al indicado precepto en virtud de lo establecido en la Disposición final sexta RDSFP.

El reglamento proyectado, además, se configura como instrumento regulador esencial del Sistema Educativo, en tanto que escalón necesario en el proceso de progresiva concreción de los elementos que lo configuran.

Finalmente, no es óbice para la consideración del Proyecto como reglamento ejecutivo que éste sea un desarrollo directo, no tanto de las Leyes Orgánicas 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (LOIFP), como de los reales decretos por los que se establecen los respectivos títulos y se fijan sus enseñanzas mínimas, dado que el carácter de básico resulta inmanente a dichos reglamentos estatales, al ser el resultado del mandato que los artículos 6.3, 6 bis.1, c) y 39.6 LOE dirigen al Gobierno para establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como el currículo básico o enseñanzas mínimas de cada una de ellas, que garantiza una formación común y la validez de los títulos correspondientes.

En cualquier caso, de forma invariable, los reales decretos de establecimiento de títulos de Formación Profesional establecen de modo expreso, en sus disposiciones finales, su condición de norma básica. Como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la noción material de lo básico posibilita que disposiciones de rango formal inferior a ley contengan normas de tal carácter, permitiendo, en definitiva, considerar el texto sometido a consulta como desarrollo de legislación básica estatal y el dictamen solicitado como preceptivo.

II. En cuanto al alcance del Dictamen, no puede el Consejo Jurídico pronunciarse acerca de la bondad técnica o la corrección pedagógica de los distintos componentes del currículo que se contienen en los Anexos XXVIII y XXIX del Proyecto, pues pertenecen a un campo del saber ajeno al que es el propio de este Órgano Consultivo, cuyo asesoramiento es estrictamente jurídico. Debe ponerse, asimismo, de relieve que es extremadamente complicado, dada la extensión y grado de detalle de los indicados Anexos y el componente sustancialmente técnico de buena parte de los mismos, contrastar si los resultados de aprendizaje, competencias, contenidos y criterios de evaluación establecidos para cada ámbito y módulo se ajustan a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fijación y desarrollo complementario de los elementos que componen el currículo y que se describe en la Consideración tercera de este Dictamen, ni siquiera para efectuar una labor de comprobación del cumplimiento de la obligación de incorporar al currículo los elementos básicos del mismo fijados por la norma básica, como exige el artículo 6.5 LOE, pues excede del análisis que este Consejo Jurídico viene compelido a hacer del proyecto normativo que se le somete la determinación de si un determinado saber básico, competencia, resultado de aprendizaje o criterio de evaluación básico que no se ha reflejado expresamente, está implícito o ha de considerarse incluido en los elementos curriculares autonómicos definidos en el Proyecto.

Huelga decir que, si así no fuera, habrían de corregirse las omisiones que pudieran existir en los referidos Anexos.

SEGUNDA.- Texto objeto de la consulta.

En contra de lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del

Consejo Jurídico de la Región de Murcia (RCJ), aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, no se ha acompañado a la consulta de una copia del texto diligenciada como proyecto de disposición de carácter general, que habría de constituir el verdadero objeto de la consulta.

No obstante, cabe considerar que la última de las versiones, que obra a los folios 600 y siguientes del expediente, adquirió la condición de versión definitiva del Proyecto tras incorporar las observaciones del Consejo Escolar de la Región de Murcia. Sobre dicho texto se evacua este Dictamen, atendidas las circunstancias de urgencia invocadas por la autoridad consultante, que de no concurrir, habrían movido a este Consejo Jurídico a dirigirle un requerimiento, para que se completara el expediente con la preceptiva copia autorizada del texto sometido a dictamen.

Bajo la denominación de *“Orden de la Consejería de Educación y Formación Profesional, por la que se regulan aspectos organizativos del currículo y se establecen los currículos de determinados ciclos formativos de Formación Profesional de grado básico en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*, el texto se estructura en una parte expositiva innominada, 17 artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales, así como 29 anexos, de los cuales, los numerados del I al XXVII establecen los aspectos organizativos y curriculares (distribución horaria y espacios y equipamientos mínimos) de cada uno de los 27 títulos de grado básico que están autorizados en la Región; el Anexo XXVIII establece las competencias específicas, criterios de evaluación y los contenidos, enunciados en forma de saberes básicos, de los ámbitos de Ciencias Aplicadas y de Comunicación y Ciencias Sociales de los ciclos formativos de grado básico; y el XXIX fija el currículo del módulo profesional “Itinerario personal para la empleabilidad”.

TERCERA.- Marco normativo y competencial. Habilitación reglamentaria.

I. Marco normativo estatal.

1. La ordenación general de la Formación Profesional.

El Consejo Jurídico ya ha evacuado decenas de dictámenes en relación con proyectos normativos de currículo de títulos de Formación Profesional de grado básico, medio y superior, en los que ha ido dejando constancia de la evolución normativa de la Formación Profesional en el ámbito educativo y de las reformas que se han ido sucediendo en su régimen a lo largo de los años.

En el año 2023 se aprobaron y entraron en vigor dos hitos normativos que alteran de forma sustancial el marco regulador de la Formación Profesional en el ámbito educativo.

Así, en primer lugar, el 21 de abril de 2023 entró en vigor la LOIFP, que deroga la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP), y procede a una transformación global del Sistema de Formación Profesional, a través de la integración en un sistema único de formación profesional de los dos subsistemas anteriores, la formación profesional del sistema educativo, con sus correspondientes ciclos formativos, y la formación profesional para el empleo, a través de los certificados de profesionalidad. La LOIFP establece un sistema novedoso de grados de formación profesional (A, B, C, D y E), atendiendo a su amplitud y duración, en un continuo desde las micro formaciones (grado A) hasta los títulos y cursos de especialización (grados D y E), basado en la progresión formativa y en la obtención de una acreditación, certificación y titulación.

De conformidad con el artículo 39 LOIFP, el grado D del nuevo Sistema de Formación Profesional se corresponde con los ciclos formativos de Formación Profesional (de grado básico, medio o superior), que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la LOE. El artículo 43 LOIFP, por su parte, establece la relación entre los distintos grados de los ciclos formativos con los niveles de las enseñanzas del sistema educativo. A tal efecto, y por lo que trasciende al Proyecto objeto de este Dictamen, dispone que los ciclos formativos de grado básico tendrán la condición de educación básica, en calidad de educación secundaria obligatoria.

Por su parte, el artículo 44 LOIFP establece que los ciclos de grado básico constarán de los siguientes tres ámbitos: a) Ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales, que incluirá las siguientes materias: 1.º Lengua castellana. 2.º Lengua extranjera de iniciación profesional. 3.º Ciencias sociales. 4.º En su caso, lengua cooficial; b) Ámbito de Ciencias Aplicadas, que incluirá las siguientes materias: 1.º Matemáticas aplicadas. 2.º Ciencias aplicadas; y c) Ámbito Profesional, que incluirá al menos la formación necesaria para obtener un certificado profesional de Grado C vinculado a estándares de competencia de nivel 1 del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

Además, todos los ciclos formativos de grado básico constan de un proyecto anual de aprendizaje colaborativo, vinculado a los tres ámbitos anteriores. Como contenido adicional, los ciclos pueden incluir otros complementos de formación que contribuyan al desarrollo de las competencias de la educación secundaria obligatoria.

En cualquier caso, la LOIFP (art. 13.2) remite la regulación de los currículos de los ciclos formativos a lo establecido en la LOE, remisión que ha de ser complementada con las previsiones del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (RDSFP), segundo de los hitos normativos a que hacíamos referencia *supra*, y por los diversos reales decretos de establecimiento del título y fijación de aspectos básicos del currículo.

2. La Formación Profesional en el sistema educativo.

El artículo 39 LOE, señala que la regulación contenida en dicha Ley Orgánica se limita a la Formación Profesional inicial integrada en el sistema educativo, que comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable y contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales.

Dispone la Ley Orgánica de Educación, asimismo, 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 (art. 39.6 LOE), currículo que se ajustará a lo previsto en el artículo 6 LOE.

La reforma operada en la LOE por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, incidió en la regulación legal básica en materia de currículos de todas las enseñanzas y, en particular, sobre los de la Formación Profesional. Así, de conformidad con el artículo 6.1 LOE, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en dicha Ley, con la explícita previsión relativa a las enseñanzas de formación profesional, de considerar parte del currículo los resultados de aprendizaje.

El artículo 6.3 LOE atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la competencia

para fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las “enseñanzas mínimas”. Para la Formación Profesional, el Gobierno fijará también los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

Tales enseñanzas mínimas requerirán el 60 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que, como la nuestra, no tienen lengua cooficial.

A las Administraciones educativas les corresponde establecer el currículo de las distintas enseñanzas, del que formarán parte los aspectos básicos antes señalados. Por tanto, los elementos básicos establecidos por el Estado han de ser respetados por las Administraciones educativas en su labor de desarrollo y definición de cada enseñanza. Exigencia ésta que el Consejo Jurídico viene interpretando de forma estricta (por todos, Dictamen 133/2008), evitando que, con ocasión de trasladar la regulación básica a la regional para integrar los correspondientes currículos, se introduzcan en ésta alteraciones, omisiones o matizaciones que pudieran afectar a su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo.

Estas previsiones, en lo relativo a la distribución de competencias entre Gobierno de la Nación y Administraciones educativas, se reiteran y explicitan en el artículo 6 bis LOE, en cuya virtud corresponde al primero, entre otras, la fijación de las enseñanzas mínimas [art. 6 bis,1, c)], mientras a las segundas les incumbe “*el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica*” (art. 6 bis,3).

Por su parte, el RDSFP adapta las enseñanzas de la Formación Profesional del sistema educativo a lo establecido en la LOIFP. Por lo que atañe a los currículos de los títulos de Formación Profesional, reitera que las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes, respetando las atribuciones competenciales establecidas en el artículo 6 LOE, y de acuerdo con lo prescrito por la LOIFP, por el propio RDSFP, y por el resto de los desarrollos normativos del Sistema de Formación Profesional. En todo caso, se respetarán siempre todos los elementos contemplados en el currículo básico (art. 7.2), cuya fijación corresponde al Ministerio de Educación y Formación Profesional (art. 82).

Asimismo, se prevé que las Administraciones educativas podrán ampliar la duración horaria de cada módulo profesional establecida con carácter básico, respetando la duración general prevista para la oferta formativa, e incorporar módulos profesionales complementarios que no podrán suponer más del 10 % de la configuración final del currículo, ni reducir la duración total prevista dedicada al desarrollo del currículo prescriptivo (art. 7.5).

Se indica, también, que las Administraciones educativas podrán introducir complementos de formación que contribuyan al desarrollo de las competencias de la educación secundaria obligatoria, y se regula la estructura de los ciclos formativos de grado básico, de acuerdo con la establecida en la LOIFP, que como ya se dijo *supra*, se ordena en torno a los tres ámbitos de Comunicación y Ciencias Sociales, de Ciencias Aplicadas, y Profesional, más el proyecto intermodular (arts. 85 y siguientes). Se establece, asimismo, que el currículo de los dos primeros ámbitos queda fijado en el anexo V del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación secundaria obligatoria, estableciendo en dicho anexo las competencias específicas, así como los criterios de evaluación y los contenidos, enunciados en forma de saberes básicos. Por su parte, el ámbito profesional tendrá un currículo organizado en módulos profesionales definidos en la normativa que establezca cada título, e incluirá el módulo profesional de itinerario personal para la empleabilidad,

en los términos recogidos en el anexo III del indicado Real Decreto (art. 87).

Se establecen, asimismo, disposiciones relativas al proyecto intermodular, a la formación en empresa u organismo equiparado (artículo 88), y a la carga horaria de los ámbitos de Comunicación y Ciencias Sociales más el de Ciencias Aplicadas, que en total representará, con carácter general, entre el 30 y el 35% de la duración total del ciclo (artículo 87.4), que, salvo excepciones, será de dos cursos académicos a tiempo completo (artículo 86.1).

En cualquier caso, la Disposición transitoria segunda RDSFP, establece que *“hasta tanto no se proceda reglamentariamente a su modificación, permanecerá vigente la ordenación de los títulos de formación profesional básica, de grado medio o de grado superior recogida en cada uno de los reales decretos por los que se establecen”*.

Para la implantación progresiva del nuevo Sistema de Formación Profesional, la Disposición final quinta LOIFP prevé un horizonte temporal de cuatro años y habilita al Gobierno para establecer el calendario de implantación, lo que se ha llevado a efecto mediante el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril.

De conformidad con el artículo 11 del Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, en el curso 2024-2025 ha de completarse la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos ya adaptados a la nueva regulación establecida por la LOIFP, proceso que deberá haberse completado en el curso 2025-2026, momento en el que se extinguirán los currículos correspondientes de los actuales ciclos formativos.

Del mismo modo, ha de indicarse que el Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones, en su artículo 15, dispone que son elementos básicos del currículo el o los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y los contenidos, que se considerarán implícitamente incluidos en la expresión de los resultados de aprendizaje y de los criterios de evaluación. Prevé, asimismo, que las administraciones competentes podrán, en virtud de lo establecido en el artículo 12.4 y 12.5 RDSFP, hacer explícitos esos contenidos e incluirlos, adicionalmente y a título orientativo, en los grados de su competencia, en el currículo de los módulos profesionales, con el compromiso, en ese caso, de su actualización permanente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo.

Por lo que concierne a los ciclos formativos de grado básico, cabe destacar el Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, por el que se modifican los reales decretos por los que se establecen los títulos de Formación Profesional de grado básico y se fijan sus enseñanzas mínimas, cuyos currículos persigue aprobar la futura Orden. En el Anexo I, se establece el currículo básico del módulo de Proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo para grado básico, y en el Anexo III la carga horaria del currículo básico.

II. Competencia de la Comunidad Autónoma y remisiones expresas a su actuación normativa en la legislación básica estatal.

1. La competencia de la Administración regional para la ordenación de las enseñanzas de Formación Profesional, y para fijar el currículo de los distintos ciclos formativos de la Formación Profesional inicial en el sistema educativo, deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia

(EAMU), que 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 por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, de 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, en su Anexo prevé, entre las funciones que se traspasan, la aprobación del currículum de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

2. Junto a la habilitación normativa de carácter genérico realizada por la Disposición final sexta LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones, existen otras de carácter específico para que por las Administraciones educativas se establezcan los correspondientes currículos (6.5 LOE y 7.2 y 97.2 RDSFP) y se incorporen módulos profesionales (art. 45.3 LOIFP), ya sean de los incluidos en el Catálogo Modular de Formación Profesional (art. 7.5, letra b, RDSFP) o módulos de formación no asociada al Catálogo Nacional de Ofertas Formativas (art. 7.5, letra c, RDSFP); adaptar la duración de los ciclos formativos (art. 86.1 RDSFP) y ampliar la duración horaria de cada módulo profesional establecida con carácter básico (art. 7.5, letra a, RDSFP).

3. En ejercicio de las competencias educativas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma, se aprobó el Decreto 13/2026, de 5 de marzo, por el que se establece la ordenación de la Formación Profesional de Grado D y de Grado E en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece numerosas disposiciones relativas a los currículos de grado D (ciclos formativos de grado básico, medio y superior), en particular en su Capítulo II (artículos 4 a 14).

El artículo 9, tras reiterar la estructura de estos ciclos formativos de grado básico en tres ámbitos más el proyecto intermodular, dispone lo siguiente: a) de acuerdo con lo establecido en el artículo 85.3 RDSFP, se establece la materia propia de Educación Físico-Deportiva de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como complemento de formación; b) el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en los ciclos formativos de grado básico se desarrolla dentro del ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales y del ámbito de Ciencias Aplicadas, quedando fijado en el Anexo V del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo; y c) el currículo del ámbito profesional incluirá los módulos profesionales que se establezcan por la normativa básica para la obtención del título de Técnico Básico correspondiente e incorporará el módulo profesional de Itinerario personal para la empleabilidad.

III. La citada distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas encuentra amparo, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 132/2014, en la Constitución (art. 149.1, 30ª) y en la jurisprudencia constitucional. Así, señala que:

"...en Sentencia 184/2012, el Tribunal (Constitucional) afirma que en materia de enseñanza al Estado le corresponde, "además de la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)". Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que "también hemos reconocido que la

competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11)".

(...)

En la STC 212/2012, se señalaba que "ya en la Sentencia 88/1983 afirmamos que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ. 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (artículo 8.3) (...) 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" (FJ 4). A lo que cabe añadir que, conforme a lo declarado por la Sentencia 111/2012, "es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3..."

Corolario de lo expuesto es que la Administración regional cuenta con competencia material suficiente para establecer la ordenación de las enseñanzas de Formación Profesional de grado básico y el currículo de los ciclos formativos objeto de la norma proyectada.

IV. Competencia orgánica.

El artículo 32.1 EAMU y la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), atribuyen la potestad reglamentaria de forma originaria al Consejo de Gobierno, en cuanto órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, ejerciendo a tal efecto la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (artículo 21.1 LPCG). Este modelo, por su parte, es el consagrado en el artículo 97 de la Constitución Española, que atribuye al Gobierno el ejercicio de tal función reguladora.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que los Consejeros ejerzan la potestad reglamentaria, pero de forma originaria sólo están facultados por la Ley para hacerlo en materias de naturaleza organizativa de su departamento. Más allá de este ámbito estrictamente doméstico, los Consejeros sólo podrán dictar disposiciones reglamentarias cuando exista una manifestación concreta, expresa y específica de la voluntad de atribuirle tal función, expresada en una norma con rango de Ley. Así se desprende inequívocamente de los artículos 38 y 52.1 de la LPCG, conforme a la interpretación que de tales preceptos ha venido haciendo de forma constante este Consejo Jurídico.

Por ello, cuando la legislación básica habilita a las Administraciones educativas para el establecimiento de los currículos, tal labor, que indudablemente es de carácter reglamentario, en tanto que persigue el desarrollo de la norma básica estatal en un proceso de concreción sucesiva de la regulación de cada

enseñanza, permitiendo su adaptación a las peculiares características del tejido socioeconómico de cada Comunidad, corresponderá al órgano que tenga atribuida la potestad reglamentaria en la misma, es decir, el Consejo de Gobierno, salvo que por disposición legal se atribuya tal facultad a un Consejero.

Así ocurre en el Proyecto sometido a consulta, producto de la potestad normativa conferida al Consejero competente en materia de Formación Profesional en el sistema educativo por la Disposición final segunda de la Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010, en cuya virtud se le habilita expresamente para regular mediante Orden los currículos de las enseñanzas de Formación Profesional, respetando lo dispuesto en el RDSFP y en los reales decretos que regulen los títulos respectivos. Dicha habilitación también se recoge en el artículo 5.1 del Decreto 13/2026, de 5 de marzo.

CUARTA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria y conformación del expediente remitido al Consejo Jurídico.

I. En lo sustancial, el procedimiento de elaboración del Proyecto sometido a Dictamen se ha ajustado a lo establecido en el artículo 53 LPCG, y en la normativa básica contenida en el Título VI LPAC.

Así, consta la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 LPAC, los informes preceptivos del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y del Consejo Escolar de la Región de Murcia, cuya intervención en el procedimiento, y atendida su composición, permite entender cumplimentado el trámite de audiencia conforme a lo establecido en el artículo 53.3, d) LPCG.

Del mismo modo, se ha evacuado el informe del Servicio Jurídico de la Consejería promotora de la futura norma, y consta el preceptivo informe jurídico de la Vicesecretaría, exigido por el artículo 53.2 LPCG, y se ha solicitado el presente Dictamen.

II. Igualmente, la MAIN, confeccionada de acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022 (BORM núm. 186, de 12 de agosto), analiza los diversos impactos cuya consideración imponen las normas reguladoras del indicado procedimiento, en particular el ya citado artículo 53 en relación con el 46.3, ambos de la LPCG. Asimismo, se incorpora a la MAIN, en sus sucesivas versiones, la valoración que el órgano impulsor de la iniciativa normativa efectúa acerca de las observaciones, sugerencias y alegaciones realizadas a lo largo del procedimiento, justificando el rechazo de las no asumidas.

Como hemos reiterado en diversos dictámenes (por todos, el 50/2026), el Consejo de Estado no ha dejado de resaltar en su doctrina la importancia de los datos que se ofrecen en esta Memoria. Así, en el Dictamen de dicho Alto Cuerpo consultivo núm. 742/2016, de 27 de octubre, o en el más reciente núm. 1429/2022, de 24 de agosto, que reproduce el siguiente apartado del primero de ellos:

“En definitiva, la concepción de la memoria como un mero informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada está, hoy en día, superada con mucho, y su actual configuración exige que la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo se aborde de manera que su contenido resulte expresivo de las circunstancias determinantes del ejercicio de la iniciativa normativa de que se trate, el contexto en el que se produce, los fines y objetivos que persigue, las dificultades que enfrenta, el impacto que comporta y, en última instancia, que la actualización del ordenamiento jurídico se

acomete por virtud de una norma que lo aclara, completa y mejora, logrando la consecución de objetivos que presiden las políticas públicas que a su través se desenvuelven”.

En términos muy similares, señala en el Dictamen núm. 1089/2022, de 13 de octubre, que *“El Consejo de Estado ha de insistir una vez más en la necesidad de que la MAIN contenga una evaluación de impactos realizada con realismo y rigor, así como con compromisos asumibles, condiciones todas ellas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos a que se refieren las disposiciones normativas cuya aprobación se propone”.*

Pues bien, en este supuesto, conviene poner de manifiesto una vez más que el análisis del impacto presupuestario de la futura norma que contiene la MAIN, es insuficiente a juicio de este Consejo Jurídico. La doctrina de este Órgano consultivo acerca del contenido de la MAIN, en lo que se refiere al análisis del impacto presupuestario de la futura norma, es sobradamente conocida por la Consejería consultante, por lo que cabe remitirnos a lo expuesto en nuestro Dictamen 33/2026, sobre el Proyecto de Decreto de Ordenación de la Formación Profesional de Grado D y de Grado E en la CARM.

Y, al igual que señalaba el Consejo Jurídico en aquel Dictamen, cabe reiterar ahora que la MAIN no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar, referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación.

Es cierto que la futura Orden no supone la implantación de las enseñanzas, actuación ésta que será la que genere de forma directa e inmediata las obligaciones económicas para la Administración regional, pero también lo es que la futura norma constituye un requisito necesario para dicha implantación, pues tiene por objeto la ordenación de las enseñanzas, estableciendo reglas y elementos con evidente repercusión presupuestaria, como las horas de impartición de las enseñanzas (artículo 6 del Proyecto), o los equipamientos y recursos necesarios para ello (artículo 13).

Es evidente que el establecimiento previo de estos extremos en la norma que se pretende aprobar será determinante de las condiciones de implantación de las referidas enseñanzas, y también lo es la dificultad de establecer de forma anticipada los efectos que sobre el presupuesto habrán de tener las previsiones de la futura norma. No obstante, se da la circunstancia, a la que más adelante se aludirá, de que los ciclos formativos cuyos currículos constituyen el objeto principal de la futura disposición, ya llevan impartándose durante dos cursos académicos y, de hecho, a la fecha de evacuación de este Dictamen, ya se habrán impartido en su totalidad, por lo que la cuantificación de su impacto presupuestario puede hacerse ya sobre gastos ejecutados, no sobre meras previsiones.

Debe, en consecuencia, corregirse el insuficiente análisis del impacto presupuestario de la futura norma en la MAIN final, que habrá de elaborarse con carácter previo a la aprobación de la Orden proyectada.

II. El Dictamen se ha solicitado como urgente, dado que se pretende retrotraer los efectos académicos de la regulación al inicio del curso académico 2024-2025.

Sin perjuicio de lo que más adelante se indica acerca de la pretendida retroacción de efectos de la futura Orden, la solicitud de urgencia en la emisión del Dictamen remite a lo establecido en el artículo 10.5 LCJ. Tras la modificación operada en dicho precepto por el artículo 9 de la Ley 3/2012, de 24 de

mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario, el plazo de diez días naturales a que se refiere el indicado artículo 10.5 únicamente será exigible respecto de los expedientes remitidos por el Consejo de Gobierno en los que se haga constar la urgencia del Dictamen, por lo que no sería aplicable al supuesto sometido a consulta.

Aun así, el Consejo Jurídico es consciente de las peculiares características que concurren en la normativa de enseñanza y entiende la conveniencia de que la norma proyectada esté en vigor cuanto antes, una vez que no se ha logrado aprobar el currículo con anterioridad al comienzo del ciclo formativo, como hubiera sido deseable. En consecuencia, procede a otorgarle prioridad en su tramitación.

No obstante, tanto la MAIN como la parte expositiva de la norma deben expresar las razones que han motivado que la futura norma haya retrasado de forma tan notable su aprobación.

IV. En contra de lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (RCJ), aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, no se ha acompañado la consulta de un extracto de secretaría expresivo de los principales hitos de la tramitación seguida en la elaboración el Proyecto.

Del mismo modo, y como ya se anticipó en la Consideración segunda, carece el expediente de una copia del texto diligenciada como proyecto de disposición de carácter general, que habría de constituir el verdadero objeto de la consulta, tal y como establece el referido precepto del RCJ.

QUINTA.- Observaciones de carácter general.

I. Del currículo de los ciclos formativos.

La fijación del currículo tiene en la Ley diversas fases o ámbitos. Así, en primer lugar, y con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno de la Nación fijará los *“aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas”* (art. 6.3 LOE).

Fijado el currículo básico, son las Administraciones educativas las que están llamadas por la Ley a establecer los currículos de dichas enseñanzas, conforme dispone el artículo 6.5 LOE. De esta forma, y según la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 212/2012, *“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”*. Cabe destacar, asimismo, que el referido artículo 6.5 LOE dispone que los aspectos básicos del currículo *“formarán parte”* de los currículos que aprueben las Administraciones educativas.

Finalmente, los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía (artículo 6.5 LOE).

Como se aprecia sin dificultad, el esquema legal de establecimiento de los currículos se basa en un proceso de concreción sucesiva, que va de lo básico, entendido como mínimo común denominador que permite dotar de una cierta homogeneidad o unidad a la formación impartida, y con ello garantizar la validez de los títulos en todo el territorio nacional, a las peculiaridades autonómicas, que pueden afectar

tanto a la estructura económica de la Región y su tejido productivo, como al entorno educativo propio de aquélla, para finalizar en el centro docente, otorgando a cada uno de estos ámbitos o fases la posibilidad de introducir en el currículo elementos de singularización de las enseñanzas en él impartidas, que permitan su mayor adecuación a las inquietudes del alumnado y a las necesidades de la sociedad y de la comunidad en la que se insertan.

En el Proyecto sometido a consulta, la fase autonómica de establecimiento del currículo de los módulos profesionales puede calificarse de meramente formal, pues más allá del establecimiento de la secuenciación y temporalización de los distintos módulos a lo largo del ciclo formativo y de la regulación de los espacios y equipamientos, en realidad renuncia en lo material a la fijación de elementos curriculares propios en los módulos profesionales. No ocurre lo mismo con el de los ámbitos de Comunicación y Ciencias Sociales y de Ciencias Aplicadas, cuyo currículo, expresado en términos de competencias específicas, criterios de evaluación y contenidos, enunciados en forma de saberes básicos, sí se incorpora a la futura orden en el Anexo XXVIII.

En efecto, el currículo de los módulos profesionales se establece en el Proyecto por referencia al currículo básico, pues todos los elementos curriculares a los que se alude en el artículo 3, apartados 2 y 6, son los establecidos en los reales decretos de establecimiento de título. Así ocurre respecto a los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y los contenidos, siendo estos últimos, además, de carácter meramente orientativo, como prevé el artículo 15.2 del Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, y el artículo 100.4 del Decreto 13/2026, de 5 de marzo.

En lo no establecido en el currículo básico, son los centros docentes y sus equipos pedagógicos los llamados a completar el currículo de los módulos profesionales, pero sin la referencia intermedia, como existía hasta ahora, de un currículo autonómico con contenidos y otros elementos curriculares propios, que se adicionaban a los básicos. De modo que el único instrumento que permitirá dotar de una cierta homogeneidad a los módulos profesionales que integran las enseñanzas de cada título impartidas en la Región será el currículo básico que, de conformidad con el artículo 6.4 LOE, requerirá el 60 por ciento de los horarios escolares. *A contrario sensu*, y dado que la Comunidad Autónoma no fija elementos curriculares propios, los centros escolares contarán con casi el 40% restante de las horas para singularizar las enseñanzas que ofrecen, lo que puede conllevar sustanciales diferencias entre los currículos del ámbito profesional de un mismo título, en función del centro docente que lo imparta.

Si bien no se advierten reparos de legalidad en la adopción de esta alternativa regulatoria, dada su novedad respecto de la situación existente en la actualidad, debería haber sido objeto de atención y advertencia, no sólo en la MAIN, sino también en la parte expositiva de la disposición.

II. Efecto retroactivo.

La Disposición final primera dota de efectos académicos retroactivos a la futura Orden, pues los refiere al inicio del curso 2024-2025, fecha en que debían implantarse las enseñanzas correspondientes al primer curso de los ciclos formativos de grado básico, conforme a lo establecido en el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y fecha en la que *de facto* se inició la impartición de tales enseñanzas en la Región de Murcia, según se desprende de la MAIN. El indicado reglamento estatal prevé en su artículo 11.3 y 4, que en el año académico 2024-2025 se completará la implantación del

primer curso de todos los ciclos formativos, y que, en el año académico 2025-2026 se completará la implantación del segundo curso de todos los ciclos formativos de la oferta de Grado D.

Reincide la Consejería consultante en una práctica que, lejos de resultar puntual o excepcional, ha llevado a efecto en numerosas ocasiones, y que consiste en comenzar la impartición en las aulas de unas determinadas enseñanzas, que no cuentan con el necesario respaldo normativo del currículo, en la confianza de aprobarlo a lo largo de la duración del ciclo formativo y proceder a otorgar efectos académicos retroactivos a la nueva ordenación, a la fecha en que comenzó la implantación de facto de las enseñanzas. Dicha práctica ha sido merecedora en anteriores ocasiones del parecer claramente desfavorable de este Órgano consultivo, que ahora venimos obligados a reiterar.

Y es que, desde una perspectiva estrictamente jurídica la retroactividad de la norma reglamentaria es posible si no queda incardinada en los ámbitos materiales vedados por el artículo 9.3 de la Constitución, y si no pugna con alguna prohibición o con el contenido de la norma de superior rango que le da cobertura. Es claro que el precepto cumple con el primer requisito y, en cuanto al segundo, no puede afirmarse que la retroactividad conculque el marco normativo estatal que se desarrolla. No obstante, la formal retroactividad de la norma no puede cambiar la realidad de las enseñanzas efectivamente impartidas en los últimos dos años académicos, lo que resulta de trascendental importancia respecto de los títulos a expedir por la Consejería de Educación con base en tales enseñanzas, que quedan condicionados a la adecuación de éstas al currículo que ahora se aprueba, pues es evidente que la superación del ciclo formativo (condición esencial para la obtención del título, de conformidad con el artículo 54 LOE) precisa de una equivalencia entre la formación recibida por el estudiante y la exigida por el programa formativo vigente durante su realización, el cual, a su vez, ha de cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. Dicha adecuación entre formación efectivamente recibida y programa educativo no se ha acreditado en el expediente, pues la MAIN ni siquiera manifiesta que las enseñanzas impartidas durante los dos años académicos a los que se pretende anticipar los efectos de la futura disposición, han tenido como referente un borrador de los currículos que ahora se pretenden aprobar, y que, en cualquier caso, no obra en el expediente remitido a este Consejo Jurídico, toda vez que la primera versión del texto que allí se contiene data de febrero de 2026.

Como ya viene señalando el Consejo Jurídico en numerosos dictámenes (por todos, el 157/2010 o el 179/2018), este Órgano no puede dejar de expresar 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 una vez culminado el ciclo formativo en su totalidad.

Esta forma de actuar también ha sido objeto de crítica por parte del Consejo de Estado, en su Dictamen 2001/2024, sobre el Proyecto reglamentario que a la postre se aprobaría como el Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero. Advierte el Consejo de Estado que el Ministerio de Educación puso en funcionamiento dos registros previstos en la LOIFP sin esperar a la aprobación de la norma reglamentaria que había de darles el necesario sustento normativo, en desarrollo de las previsiones de la referida Ley Orgánica, y que esa anticipación pretendía cumplir con el calendario de implantación de las nuevas enseñanzas establecido en el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril. Dicho proceder recibe la siguiente reprobación del Alto Órgano consultivo:

“Es palmario que ese plazo ha sido ampliamente incumplido, sin que se indique la causa de la paralización de la tramitación de la norma en 2023, pero ello no ha impedido, según resulta de la documentación incorporada al expediente -vid. el Acta de la Comisión Permanente Consejo General de la Formación Profesional celebrada en 6 de junio de 2024-, que los registros que regula el Proyecto ya estén funcionando y conectados con los de las comunidades autónomas.

Es decir, que se ha anticipado la solución operativa (interconexión y acceso electrónico) a la regulación proyectada, por lo que se han adoptado decisiones relacionadas con la materia regulada carentes de la debida habilitación normativa. La eficacia de la actuación administrativa no puede prescindir de la previa habilitación normativa. Es obvio que las reglas sobre el calendario de implantación que contiene el Real Decreto 278/2023 vinculan al ministerio que, no obstante, ha avanzado en la implementación de los nuevos registros sin que el desarrollo reglamentario que aquel preveía se hubiese aprobado. Este modo de proceder es irregular y supone una quiebra del pleno sometimiento de las Administraciones públicas al ordenamiento jurídico (artículo 103 de la Constitución y artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)”.

SEXTA.- Observaciones de carácter particular.

I. A la denominación del Proyecto.

Según se desprende de la MAIN y del artículo 1 del Proyecto, el objeto de la futura disposición es aprobar los currículos de todos los ciclos formativos de grado básico cuya implantación se encuentra autorizada en el ámbito de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia, así como determinados aspectos organizativos de aquellos. En atención a ello, la denominación del Proyecto debería adaptarse a dicho objeto, para señalar que se trata del Proyecto de Orden por la que se establecen los currículos de los títulos de los ciclos formativos de Formación Profesional de grado básico y se regulan determinados aspectos organizativos de aquellos.

II. A la parte expositiva.

En el párrafo que antecede de forma inmediata a la fórmula promulgatoria, debe indicarse que el sentido de los informes evacuados por los órganos consultivos del ámbito educativo es favorable al Proyecto, eliminando la fórmula “favorable/desfavorable”.

III. A la parte dispositiva.

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

a) En el apartado 2, al enumerar los títulos de Técnico de Formación Profesional, da la impresión de que se incluyen todos los integrantes del catálogo de ofertas formativas del Sistema de Formación Profesional, cuando lo cierto es que sólo se enumeran aquellos cuya implantación está autorizada en la Comunidad Autónoma. De ahí que se sugiera refundir los apartados 1 y 2 del artículo, para indicar que la futura orden tiene por objeto “establecer, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el currículo y determinados aspectos organizativos de los ciclos formativos de grado básico correspondientes a los títulos de Técnico Básico de Formación Profesional, que se establecen en los reales decretos que se relacionan a continuación.”.

b) En el apartado 3, se sugiere evitar la expresión “*determinados aspectos organizativos*”. Para ganar en claridad y seguridad jurídica, podría ensayarse la siguiente redacción:

“El currículo de los ciclos formativos de grado básico correspondientes a los títulos de Formación Profesional que se recogen en el apartado anterior y los aspectos organizativos regulados en esta Orden, se aplicarán en los centros del Sistema de Formación Profesional en la Región de Murcia que desarrollen estas enseñanzas”.

- Artículo 3. Currículo.

En el apartado 1, se sugiere eliminar la expresión “*determinados aspectos organizativos*”, pues, además de imprecisa, es innecesaria por redundante, dado que es evidente que los concretos aspectos organizativos de las enseñanzas que son objeto del Proyecto quedan regulados en los términos que en él se establecen.

- Artículo 4. Adaptación al entorno socio-productivo.

En el apartado 3 parece indicarse que tanto el Proyecto Educativo como la Programación General Anual de cada centro, serán debidamente aprobados por la Administración educativa. Sin embargo, de acuerdo con la LOE y la LODE, dichos documentos son aprobados por los órganos participativos de cada centro (el Consejo Escolar, sin perjuicio de las competencias del Claustro de Profesores respecto de los aspectos docentes, artículos 127 y 129 LOE, y 57 LODE para los centros concertados), sin que esté previsto un trámite ulterior de aprobación por parte de la Consejería de Educación.

Del mismo modo, en el caso de los centros integrados de Formación Profesional, el proyecto funcional y el plan anual de actuación, son aprobados por el Consejo Social del centro (artículos 22.3 y 23.3 del Decreto 334/2011, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros Integrados de Formación Profesional dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se modifica el Decreto 56/2008, de 11 de abril, de Centros Integrados de Formación Profesional de la Región de Murcia).

En el supuesto de los centros privados concertados, dispone el artículo 121.6 LOE que el proyecto educativo “*será dispuesto por su respectivo titular*”, sin que se establezca trámite alguno de aprobación ulterior por parte de la Administración.

De hecho, el artículo 98.1 del Decreto 13/2026, de 5 de marzo, reitera que “*los centros docentes autorizados a impartir la oferta de los grados D y E dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y en su caso, un proyecto funcional*”. Resulta evidente que dicha autonomía quedaría muy limitada si el Proyecto Educativo hubiera de recibir la aprobación de la Consejería competente en materia de educación.

En la medida que nada se indica en la MAIN acerca del sustento normativo que pudiera fundamentar la atribución a la Administración educativa de la competencia de aprobación de dos de los documentos esenciales que plasman el principio de autonomía de gestión de los centros educativos, como son su proyecto educativo y la programación general anual, procede su supresión.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 6. Duración y secuenciación de los módulos profesionales y del Proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo.

El apartado 2, en la redacción proyectada, es meramente ilustrativo de lo dispuesto en el artículo 85 RDSFP. Se sugiere dotarlo del carácter imperativo propio de las normas reglamentarias, para lo cual bastaría con establecer que, *“de conformidad con”* el indicado precepto estatal, los ciclos formativos de grado básico constarán de los tres ámbitos en los que se estructuran estas enseñanzas.

- Artículo 8. Proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo.

Dispone el apartado 3 que la docencia del proyecto corresponde al profesorado que imparte docencia en segundo curso *“cuyas especialidades están establecidas en el Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, por el que se modifican determinados reales decretos por los que se establecen títulos de Formación Profesional de grado básico y se fijan sus enseñanzas mínimas”*.

La remisión debe hacerse a las previsiones sobre el profesorado que se contienen en cada una de las normas de establecimiento de título modificadas por el Real Decreto 498/2024, no a éste, que carece de disposiciones propias y no meramente modificativas de las establecidas en los reales decretos de establecimiento de los títulos, sobre atribución docente (cfr. Artículo 8 del indicado Real Decreto).

- Artículo 12. Período de formación en empresa u organismo equiparado.

a) En el apartado 1 debe sustituirse el guion existente entre los dígitos 151-164, por la preposición “a”.

b) En el apartado 2, *in fine*, debe sustituirse la palabra “equipado” por “equiparado”.

- Artículo 14. Profesorado.

a) En el apartado 4, la referencia a la atribución docente de la materia “Lengua extranjera de iniciación profesional” es un tanto confusa. En efecto, de conformidad con la normativa básica, cada uno de los ámbitos no profesionales podrá ser impartido por un profesor de cualquiera de las especialidades con atribución docente en las materias integradas en el ámbito, según la asignación que a tales efectos realiza el Anexo IV del Real Decreto 286/2023, de 18 de abril, por el que se regula la asignación de materias en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato a las especialidades de distintos cuerpos de funcionarios docentes, y se modifican diversas normas relativas al profesorado de enseñanzas no universitarias.

Ahora bien, para el ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales, el precepto parece que pretende incorporar un requisito adicional, como es que los profesores especialistas con atribución docente en cualquiera de las materias del ámbito, además, habrán de certificar estar en posesión del Nivel C1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en la lengua extranjera correspondiente. *Prima facie*, este requisito podría llegar a entrar en conflicto con la normativa básica sobre atribución docente de las especialidades del Profesorado de Educación Secundaria si, como consecuencia de su aplicación, se impidiera la impartición de este ámbito a profesores de las especialidades con atribución docente en alguna de las materias integradas en el ámbito. No obstante, cabe recordar que, entre las materias integradas en el ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales, se encuentra la de “Lengua extranjera de iniciación profesional”; de modo que la Administración educativa debe velar por que los

profesores llamados a impartir el ámbito tengan las competencias suficientes en la referida materia para su correcta impartición en las aulas. Y es que ha de repararse en que un profesor especialista en una materia no lingüística extranjera (como por ejemplo uno de la especialidad de Geografía e Historia), de asignársele el ámbito, habrá de impartir enseñanzas en todas las materias que en él se integran, incluida la lengua extranjera, por lo que cabe exigirle unas determinadas capacidades y habilidades en ella.

Así, por ejemplo, la Orden del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, EFD/658/2024, de 25 de junio, por la que se determina el currículo y se regulan determinados aspectos organizativos para los ciclos formativos de grado básico en el ámbito de gestión del Ministerio, que el proyecto parece haber seguido como modelo en diversos preceptos, dispone que los ámbitos de Comunicación y Ciencias Sociales I y II serán impartidos por el profesorado de la especialidad correspondiente que acredite, como mínimo, el nivel B2 (Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas) de lengua inglesa, que es el nivel que en la normativa autonómica vigente se exige en la actualidad.

En cualquier caso, y volviendo al precepto objeto de esta consideración, el último inciso del apartado proyectado modula dicha exigencia y parece convertir el aparente requisito en un criterio de mera prioridad, de modo que tendrán preferencia para impartir el ámbito aquellos profesores de las especialidades correspondientes que, además, cuenten con una certificación del Nivel C1 en la correspondiente lengua extranjera. En esta interpretación, la preferencia de estos enseñantes con un elevado nivel de competencia en la lengua extranjera que, como materia propia del ámbito, habrá de ser impartida por ellos, se basa en un criterio de mayor adecuación de la capacidad del profesor a las enseñanzas objeto de la docencia, por lo que no cabría calificarlo de arbitrario.

Como se desprende de lo expuesto, la redacción no es clara en la caracterización de la posesión del Nivel C1 en la lengua extranjera correspondiente, bien como requisito para la impartición del ámbito bien como un mero criterio de prioridad o preferencia. Este extremo debe quedar claramente establecido en el precepto.

Del mismo modo, y en relación con lo anterior, la previsión de que *“excepcionalmente, por cuestiones organizativas”*, la lengua extranjera de iniciación profesional podrá ser impartida por otro profesor de la especialidad de inglés, exige una mayor precisión, al menos para solventar de forma expresa una circunstancia *“organizativa”* relevante, cual es que no exista profesorado en el centro de las especialidades con atribución docente en las materias del ámbito que, además, pueda acreditar el exigente Nivel C1 en lengua extranjera.

b) También en el apartado 4, la cita del Decreto 43/2015, de 27 de marzo, ha de hacerse completa, en la medida en que es la primera ocasión que se alude a dicha norma en la parte dispositiva del Proyecto (directriz 80, de las de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005).

La cita correcta es *“Decreto n.º 43/2015, de 27 de marzo, por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la comisión de reconocimiento de niveles de competencia en lenguas extranjeras”*.

Además, la remisión al anexo del indicado Decreto regional no es precisa, pues en él lo que se recoge

no es la atribución docente, como parece deducirse del precepto proyectado, sino los certificados y diplomas que se aceptan como medio de acreditación de la competencia en lenguas extranjeras. De ahí que la redacción más correcta sería, *“siempre que acrediten al menos el Nivel C1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, mediante alguno de los certificados o diplomas relacionados en el Anexo del Decreto 43/2015, ...”*

- Artículo 16. Ciclos formativos de grado básico para personas adultas.

Si el apartado 3 pretende establecer que la organización y el currículo de los ciclos formativos de grado básico para las personas adultas se ajustarán a lo establecido para los ciclos formativos de grado básico en régimen general, con las peculiaridades que se establecen en dicho apartado, debería expresarse así, en aras de la claridad.

En cualquier caso, el apartado podría limitarse a efectuar una remisión a lo establecido en el artículo 35.5 del Decreto 13/2026, de 5 de marzo, que se traslada de forma prácticamente literal al Proyecto, sin perjuicio de mantener lo establecido respecto a la materia de Educación Físico-Deportiva (apartado d), que viene a complementar la regulación que sobre ella establece el artículo 35.8 del Decreto 13/2026, de 5 de marzo.

- Artículo 17. Programa de mejora en lenguas extranjeras.

El precepto no introduce novedad normativa alguna, sobre lo establecido en el Decreto 137/2024, de 25 de julio, por el que se regulan los programas de mejora y profundización en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por lo que podría suprimirse.

De mantenerse en el Proyecto, la denominación de la materia “Lengua Extranjera” contenida en el apartado 2, debería adecuarse a la que es específica de los ciclos formativos de grado básico, a saber, *“Lengua extranjera de iniciación profesional”*.

- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Se deroga de forma expresa la Orden de 24 de enero de 2019, por la que se desarrolla el currículo para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de trece ciclos formativos de Formación Profesional Básica.

Cabe destacar que dicha Orden ya fue objeto de derogación expresa por el Decreto 13/2026, de 5 de marzo. Sin embargo, la derogación no alcanzó a *“los currículos de los ciclos formativos regulados en dicha orden, cuya cesación de efectos quedará diferida hasta la entrada en vigor de los nuevos currículos que los sustituyan”* [Disposición derogatoria única, 1, letra d)].

De modo que lo que ha de derogarse en la futura Orden son, estrictamente, los currículos establecidos por la del año 2019. Se sugiere una redacción similar a la siguiente:

“Quedan derogados los currículos de los ciclos formativos regulados en la Orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, de 24 de enero de 2019, por la que se desarrolla el currículo para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de trece ciclos formativos de Formación Profesional Básica”.

- Revisión ortográfica general.

Sería conveniente realizar una revisión ortográfica general del texto para corregir, en particular, el uso inadecuado de signos de puntuación y la correspondencia de número entre sujeto y predicado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De conformidad con lo indicado en la Consideración tercera de este Dictamen, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencia para dictar la norma cuyo Proyecto se ha sometido a consulta, correspondiendo al Consejero de Educación y Formación Profesional su aprobación como Orden.

SEGUNDA.- La tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración cuarta de este Dictamen.

TERCERA.- Reviste carácter esencial la observación formulada al artículo 4, en relación con la aprobación del Proyecto Educativo del Centro y la Programación General Anual, conforme a lo indicado en la Consideración sexta.

CUARTA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, redundarían en su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.