Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **326/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de noviembre 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 oficios registrados los días 10 de septiembre de 2026 (COMINTER 122314) y 7 de octubre de 2026 (COMINTER 135191), en relación con el Proyecto de Orden sobre catálogo de módulos profesionales optativos en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior de Formación Profesional (exp. 2026_279), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** En fecha indeterminada se elabora un Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Formación Profesional, por la que se aprueba el Catálogo de módulos profesionales optativos en los Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior de Formación Profesional y se establece el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Esta versión inicial no consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico junto a la consulta, pero su existencia se deduce del resto de la documentación obrante en aquél.

**SEGUNDO.-** El 15 de diciembre de 2025, el Consejo Asesor Regional de Formación Profesional informa favorablemente el Proyecto, según consta mediante certificación de la secretaria de dicho órgano.

**TERCERO.-** El 7 de enero de 2026 se elabora una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que el índice de documentos identifica como “inicial”.

Señala la Memoria que la oportunidad y necesidad del Proyecto derivan de las modificaciones normativas operadas sobre la estructura de los ciclos formativos de grado medio y superior de la Formación Profesional, en particular las previsiones sobre la parte de optatividad de tales ciclos. Apunta que el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (LOIFP), dispone que los ciclos formativos de grado medio y grado superior tendrán una estructura modular y constarán de una parte troncal obligatoria y una parte de optatividad, integrada por módulos profesionales que doten de mayor flexibilidad a la configuración y capacidad de adaptación de la oferta formativa.

Dicha ley orgánica establece que serán las administraciones competentes las que determinen, en su

caso, módulos profesionales optativos que profundicen en mayor grado en el desarrollo de las competencias transversales o que aporten los complementos de formación general para facilitar el seguimiento del itinerario formativo individual.

Por su parte, el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ordenación del Sistema de Formación Profesional (RDSFP), en su artículo 96.1.b), determina que la parte de optatividad estará integrada por, al menos, un módulo optativo durante la formación con duración anual o dos módulos cuatrimestrales, cuyo cómputo horario de currículo básico será de 80 horas. Además, su artículo 102 establece que corresponde a las administraciones competentes la regulación de la oferta de módulos optativos que profundicen en el desarrollo de las competencias transversales o aporten complementos de formación general, para facilitar la progresión del itinerario formativo individual. Asimismo, los centros del Sistema de Formación Profesional podrán hacer propuestas de módulos optativos en el marco de lo dispuesto por la Administración educativa competente.

En dicho marco normativo, la MAIN estima necesario "*aprobar una Orden cuyo objeto sea reunir en un catálogo todos los módulos profesionales optativos a ofertar en los ciclos formativos de grado medio y superior en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como establecer los mecanismos para su ampliación, mediante las propuestas que los centros hagan llegar a la Consejería con competencias en materia de Educación*".

Considera la MAIN que existe habilitación legal específica para que por el titular de la Consejería de Educación y Formación Profesional se proceda a la aprobación de la futura norma, y se afirma su ajuste a los principios de buena regulación.

Recoge la Memoria que se celebró una consulta pública previa, al amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), cuyo período activo de consulta fue del 18 de septiembre al 8 de octubre de 2025, y que finalizó sin aportaciones ciudadanas. No existe acreditación documental de dichos extremos en el expediente remitido al Consejo Jurídico junto a la consulta.

En cuanto a las cargas administrativas e impactos, se indica que la futura aprobación de la orden proyectada no supondrá un incremento de las cargas ni obligaciones económicas de ningún tipo para la Comunidad Autónoma, aunque sí conllevará un beneficio para la realidad social y económica.

Se informa que los impactos por razón de género, de diversidad de género y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad son nulos, mientras que son positivos los impactos sobre la infancia y la adolescencia, sobre la familia y sobre la Agenda 2030.

**CUARTO.-** El 8 de enero de 2026, el Director General de Formación Profesional, Enseñanzas de Régimen Especial y Educación Permanente, propone al Consejero de Educación y Formación Profesional, la aprobación del Proyecto como orden.

**QUINTO.-** Con fecha 2 de febrero de 2026, se somete el Proyecto a las Direcciones Generales de Atención a la Diversidad, de Centros Educativos e Infraestructuras, y de Recursos Humanos, Planificación Educativa e Innovación, así como a la Inspección de Educación.

Según consta en el expediente, el 16 de febrero de 2026, la Inspección de Educación formuló observaciones al texto. Sin embargo, no constan entre la documentación adjunta a la consulta.

El resto de órganos directivos a los que se sometió el Proyecto no ha realizado observaciones.

**SEXTO.-** El 30 de marzo de 2026 se elabora una nueva versión de la MAIN, que enumera las observaciones formuladas por la Inspección de Educación e indica que la mayor parte de ellas han sido incorporadas al texto, justificando de forma breve el rechazo de las restantes.

Se une al expediente una nueva versión del texto, que el índice de documentos identifica como la número 2, aunque como ya se ha dicho, es la primera que, en términos cronológicos, obra en la documentación remitida al Consejo Jurídico.

**SÉPTIMO.-** Solicitado, el 31 de marzo de 2026, el informe del Servicio Jurídico de la Consejería, se evacua el 12 de mayo de 2026, en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas observaciones a la MAIN y al contenido de aquél, singularmente a su parte final, en relación con una pretendida habilitación reglamentaria del Consejero a un órgano directivo de su Departamento, y sobre los efectos académicos de la futura orden.

**OCTAVO.-** El 22 de mayo de 2026 se une al expediente otra versión de la MAIN, que da cuenta de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico y las modificaciones introducidas en la propia Memoria y en la parte final del Proyecto, que asumen lo informado por el referido Servicio.

Del mismo modo, se incorpora una nueva versión del texto, la tercera, que recoge las ya indicadas modificaciones.

**NOVENO.-** Con fecha 28 de mayo de 2026, se recaba el informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, que se evacua el 26 de junio de 2026, con el número 7/2026. El informe es favorable al Proyecto, con diversas observaciones de redacción y de mejora de la regulación, dotando de una mayor concreción a los criterios para valorar las propuestas de incorporación de módulos.

**DÉCIMO.-** Con fecha 1 de septiembre de 2026, se elabora una nueva versión de la MAIN, que incorpora la valoración de las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar, con la pertinente exposición de las razones del rechazo de las que no han sido aceptadas.

En esta misma fecha se incorpora al expediente una nueva versión del Proyecto, que no consta en el expediente remitido junto a la consulta.

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 9 de septiembre de 2026, la Vicesecretaría evacua su preceptivo informe jurídico sobre el Proyecto, que se limita a analizar el marco normativo y competencial, la condición de disposición general del texto proyectado y la tramitación preceptiva ulterior.

**DUODÉCIMO.-** Mediante comunicación interior de 10 de septiembre de 2026, se remite el expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia en solicitud de dictamen. La consulta aparece firmada por la Secretaria General de la Consejería de Educación y Formación Profesional.

Por Acuerdo 28/2026, adoptado por el Pleno del Consejo Jurídico de la Región de Murcia en sesión de

30 de septiembre de 2026, se advierte que la consulta no se ha formulado por el órgano competente (el Consejero) y que el expediente no está completo, toda vez que carece del preceptivo extracto de secretaría y de la copia autorizada del texto definitivo del proyecto de disposición que se somete a dictamen. En consecuencia, se requiere a la autoridad consultante para que subsane los defectos advertidos y que complete el expediente remitido, mediante la incorporación de la documentación omitida.

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 7 de octubre de 2026, la Secretaria General de la Consejería de Educación y Formación Profesional, por delegación del Consejero, dirige de nuevo al Consejo Jurídico la solicitud de dictamen preceptivo sobre el Proyecto. La consulta se formula con carácter de urgencia.

Se acompaña el preceptivo extracto de secretaría y una copia del texto, al que se une una diligencia para hacer constar que constituye la última versión del Proyecto, que se somete a dictamen de este Órgano Consultivo.

Si bien inicialmente la indicada diligencia se unió al expediente sin firma alguna, este defecto fue subsanado mediante comunicación interior de fecha 14 de octubre de 2026, que remite la indicada diligencia debidamente firmada por la Secretaria General de la Consejería consultante, quien actúa por delegación del Consejero.

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 completar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los currículos de los ciclos formativos de Formación Profesional de grado medio y superior, mediante el establecimiento de normas que regulan

la oferta de los módulos profesionales optativos, en cumplimiento del mandato establecido por el artículo 102, en relación con el 96.1,b), ambos del 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 LOIFP, como del indicado RDSFP, cuyo carácter básico ya se ha señalado. Cabe recordar, al efecto, que, 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 (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, de 27 de septiembre), 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 el Anexo II del Proyecto, pues pertenecen a un campo del saber ajeno al que es el propio de este Órgano Consultivo, cuyo asesoramiento es estrictamente jurídico. Asimismo, debe ponerse de relieve que es extremadamente complicado, dada la extensión y grado de detalle del indicado Anexo y el componente sustancialmente técnico del mismo, y excede del análisis que este Consejo Jurídico viene compelido a hacer del proyecto normativo que se le somete, contrastar si los resultados de aprendizaje, competencias, contenidos y criterios de evaluación establecidos para cada módulo se ajustan a la finalidad y competencias profesionales que, según los artículos 45 LOIFP y 102 RDSFP, debe contemplar la parte de optatividad del currículo de estos ciclos formativos.

Huelga decir que, si así no fuera, habrían de corregirse las desviaciones que respecto de los indicados preceptos básicos pudieran existir en el referido Anexo.

En cualquier caso, la MAIN informa que "*los módulos optativos del Catálogo han sido diseñados por grupos de expertos docentes de las distintas especialidades y familias profesionales implantadas en la Región de Murcia. Al tratarse de un contenido técnico elaborado directamente por los expertos docentes de cada especialidad, su validación original responde a criterios técnicos ya consolidados*…".

**SEGUNDA.-** Texto objeto de la consulta.

Una vez subsanada la omisión puesta de manifiesto en el Acuerdo 28/2026, relativa a la necesaria constancia en el expediente de una copia del texto diligenciada como proyecto de disposición de carácter general, el texto sobre el que versa la consulta y al que se refiere este Dictamen es el remitido el 7 de octubre de 2026, bajo la denominación de "*Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Formación Profesional, por la que se aprueba el catálogo de módulos profesionales optativos en los ciclos formativos de grado medio y grado superior de Formación Profesional y se establece el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*".

Consta el texto de una parte expositiva innominada, ocho artículos, dos disposiciones finales y dos anexos (“*I. Catálogo de optatividad de formación profesional*”, y “*II. Currículo de los módulos profesionales que integran el Catálogo de módulos optativos en los ciclos formativos de grado medio y grado superior*”).

**TERCERA.-** Marco normativo y competencial. Habilitación reglamentaria.

I. Como se ha dicho *supra*, la norma proyectada persigue completar los currículos de los ciclos formativos de Formación Profesional de grado medio y grado superior, mediante el establecimiento de un catálogo de módulos profesionales, que integrarán la parte de optatividad que, conforme a la estructura establecida en la normativa básica que es objeto de desarrollo, han de contemplar los ciclos formativos. Además, establece en su anexo II los currículos de los módulos que integran el Catálogo. En consecuencia, y dada su íntima vinculación con los currículos de tales ciclos formativos de Formación Profesional, conviene a la futura norma la calificación de norma integrante del currículo, lo que condiciona el análisis de los extremos a los que atiende la presente consideración.

El Consejo Jurídico ya ha evacuado decenas de dictámenes en relación con proyectos normativos de currículo de títulos de Formación Profesional de grado 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 orden a evitar innecesarias reiteraciones, cabe remitirse a lo señalado en nuestros recientes Dictámenes números 257 y 264/2026, sobre sendas órdenes de la Consejería ahora consultante, por las que se establecen los currículos de los ciclos formativos de grado Superior y de grado medio, respectivamente.

En el marco normativo y competencial allí dibujado, baste señalar ahora, por lo que hace a la parte de optatividad de los currículos, que el artículo 45 LOIFP establece que los ciclos de grado medio y superior tendrán una estructura modular y constarán de una parte troncal obligatoria (que incluirá módulos profesionales asociados a los estándares de competencia profesional propios del título, junto a módulos asociados a habilidades y capacidades transversales, más un proyecto intermodular), así como de una parte de optatividad, integrada por módulos profesionales que doten de mayor flexibilidad a la configuración y capacidad de adaptación de la oferta, para atender la diversidad de la realidad productiva del territorio correspondiente y los intereses y motivaciones personales en la construcción de cada itinerario formativo y profesional, permitiendo la profundización en determinados elementos del ciclo formativo y en competencias transversales (digitalizació n, iniciativa empresarial y emprendimiento, lenguas extranjeras, etc.), o la aportación de complementos de formación general para facilitar el seguimiento del itinerario formativo individual, tales como la ampliación de conocimientos humanísticos, ampliación de conocimientos científicos-técnicos, o habilidades sociales.

La determinación de estos módulos optativos se deja a las correspondientes Administraciones educativas, que también podrán establecer módulos complementarios optativos que permitan adquirir un perfil profesional más amplio, bien durante el periodo de formación realizada en el centro, bien en la empresa, a modo de ampliación curricular.

En desarrollo de estas previsiones, el artículo 96.1 RDSFP reproduce la estructura de los ciclos formativos legalmente establecida y, en relación con la parte de optatividad, dispone que estará

"*integrada por, al menos, un módulo optativo durante la formación con una duración anual o dos módulos cuatrimestrales, cuyo cómputo horario de currículo básico será de 80 horas*".

Por su parte, el artículo 102 RDSFP reitera que "*corresponde a las administraciones competentes la regulación de la oferta de módulos optativos que profundicen en el desarrollo de las competencias transversales o aporten complementos de formación general, para facilitar la progresión del itinerario formativo individual*", y que "*los módulos optativos podrán incluir, entre otros, los de Profundización en Digitalización aplicada al sector productivo, Profundización en Sostenibilidad aplicada al sector productivo, Profundización en Idioma extranjero profesional y Profundización en Iniciativa empresarial y emprendimiento, incluyendo el emprendimiento colectivo en economía social. Además, los centros del Sistema de Formación Profesional podrán hacer propuestas de módulos optativos propios en el marco de lo dispuesto por la Administración educativa competente*".

Las referencias a "las administraciones competentes" contenidas en los preceptos reseñados han de entenderse efectuadas a las Administraciones educativas, pues a ellas les corresponde, ex artículos 6 y 6 bis, en relación con la Disposición final sexta LOE y con los artículos 7.2 y 97.2 RDSFP, establecer el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional.

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.

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 (DFPRM), que incorpora 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 11, bajo el epígrafe "*optatividad del currículo de los ciclos formativos de grado medio y grado superior*", establece que el currículo del ciclo formativo debe incorporar un módulo optativo anual de 80 horas de duración, con una carga lectiva de 2 horas semanales que se impartirá en segundo curso; que la Consejería competente en materia de Educación aprobará un catálogo de módulos optativos que constituirá toda la oferta de módulos optativos que los centros podrán incorporar ; y que los centros docentes podrán hacer propuestas de módulos optativos propios a incorporar al catálogo referido en el apartado anterior, debiendo para ello ser autorizados de acuerdo al procedimiento que se establezca por la Consejería competente en Educación.

Corolario de lo expuesto es que la Administración regional cuenta con competencia material suficiente para establecer el catálogo de los módulos optativos y el procedimiento para la incorporación al mismo de nuevos módulos profesionales.

II. 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 debió completarse la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos ya adaptados a la nueva regulación establecida por la LOIFP, proceso que debería haberse completado en el curso 2025-2026, momento en el que se extinguirían los currículos correspondientes de los actuales ciclos formativos.

III. 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 solo 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 atribuirles 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 Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (referencia que hoy hay que entender hecha al vigente RDSFP), y en los reales decretos que regulen los títulos respectivos. Dicha habilitación también se recoge en el artículo 5.1 DFPRM.

**CUARTA.-** Procedimiento de elaboración reglamentaria y conformación del expediente.

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, según informa la MAIN, se realizó la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 LPAC, y constan 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 prescindir del 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 impartición de los módulos incorporados al Catálogo, 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 impartición, pues tiene por objeto la ordenación de las enseñanzas concretadas en dichos módulos, estableciendo reglas y elementos con repercusión presupuestaria, como la atribución docente de estos módulos a determinadas especialidades del profesorado. Ello significa que los docentes habrán de sumar las horas correspondientes a los módulos optativos a aquellas que tengan asignadas por los módulos profesionales de su especialidad, lo que podría derivar en cargas excesivas y en la necesidad de nuevos nombramientos de profesorado. Adviértase que, si bien el artículo 3.4 del Proyecto dispone que los espacios y equipamientos necesarios para impartir docencia en los módulos optativos "*serán los mismos que los requeridos para los ciclos formativos en los que pueden ser ofertados*", de modo que se excluye que, para implantar el módulo optativo, sea necesario disponer de nuevos equipamientos o espacios en el centro, no existe la misma previsión para el profesorado.

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.

III. De conformidad con el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, la consulta se acompañará de los antecedentes de todo orden que puedan influir en el Dictamen, con una copia compulsada del expediente administrativo completo.

Al margen de la omisión sustancial que motivó la adopción de nuestro Acuerdo 28/2026, la documentación aneja a la consulta dista mucho de cumplir con los requisitos establecidos en la norma rectora de este Órgano Consultivo, toda vez que, como se ha indicado en los antecedentes de este Dictamen, no se han incorporado al expediente la documentación acreditativa del trámite participativo previo, el texto inicial del Proyecto que se sometió a la consideración del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional y de las direcciones generales de la Consejería de Educación, ni las observaciones formuladas por la Inspección de Educación.

IV. El Dictamen se ha solicitado como urgente, dado que se pretende retrotraer los efectos académicos de la regulación al inicio del curso académico 2025-2026, curso en el que se implantó el segundo curso de los ciclos formativos, en el que se imparte la parte de optatividad y, en consecuencia, los módulos a los que se refiere el Proyecto.

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, en su caso, esté en vigor cuanto antes, toda vez que no se ha logrado aprobar el currículo de los módulos optativos con anterioridad al comienzo del segundo curso de los ciclos formativos, 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 se haya retrasado de forma tan notable su aprobación.

**QUINTA.-** Observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

a) La referencia al Decreto del Presidente 19/2024, de 15 de julio, de reorganización de la Administración Regional, ha de actualizarse, con la del Decreto del Presidente n.º 5/2026, de 29 de mayo, de Reorganización de la Administración Regional.

b) Al justificar el ajuste de la futura disposición a los principios de buena regulación, en particular, a los de transparencia, accesibilidad, simplicidad, eficacia y eficiencia, se afirma que se ha realizado el trámite de audiencia a los interesados, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos derechos e intereses legítimos pueden verse afectados por norma, lo que no es totalmente cierto, en la medida en que, de conformidad con el artículo 53.3, g) LPCG, se ha prescindido del trámite de audiencia al considerar que las organizaciones o asociaciones que agrupan o representan a los ciudadanos, ya habían participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración normativa.

c) En el párrafo que precede de forma inmediata a la fórmula promulgatoria, ha de suprimirse la expresión alternativa “favorable/desfavorable”, para referirse al parecer favorable al proyecto, manifestado tanto por el Consejo Asesor Regional de Formación Profesional como por el Consejo Escolar de la Región de Murcia.

d) En la fórmula de promulgación, la cita de la disposición habilitante de la competencia del Consejero debe adecuarse a las directrices de técnica normativa. La directriz 68 de las aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma ante la carencia de unas directrices propias, impone la cita corta y decreciente, que ha de respetar la forma en que está numerada la disposición o artículo, con el siguiente orden: número del artículo o disposición, apartado y, en su caso, párrafo. Además, ha de considerarse que la directriz 38 establece que las disposiciones de la parte final de las normas se numerarán con ordinales femeninos en letra.

En consecuencia, la cita técnicamente correcta es “disposición final segunda (no “2ª”), 1 (no “punto 1”), de la Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de …”.

II. Al articulado.

- Artículo 2. Optatividad.

El apartado 2 dispone que los módulos optativos “aportarán complementos de formación general para facilitar la progresión del itinerario formativo individual”.

Sin embargo, tanto el artículo 45.2 LOIFP como el 102 RDSFP, tras señalar la finalidad perseguida por la parte de optatividad del currículo (flexibilidad y capacidad de adaptación a la realidad productiva del territorio y a los intereses y motivaciones del alumnado) establecen que las administraciones competentes determinarán, en su caso, módulos profesionales optativos que profundicen en mayor grado en el desarrollo de las competencias transversales tales como, entre otras, profundización en digitalización aplicada al sector, profundización en iniciativa empresarial y emprendimiento, lenguas extranjeras y profundización en desarrollo sostenible aplicado al sector, o que aporten los complementos de formación general para facilitar el seguimiento del itinerario formativo individual tales como, entre otras, ampliación de conocimientos humanísticos, ampliación de conocimientos científicos-técnicos, o habilidades sociales.

La redacción del precepto legal parcialmente transcrito, en particular el uso de la disyuntiva "o", que también se utiliza en el artículo 102 RDSFP, cuando afirma que corresponde a las administraciones competentes la regulación de la oferta de módulos optativos "*que profundicen en el desarrollo de las competencias transversales o aporten complementos de formación general, para facilitar la progresión del itinerario formativo individual*", así como el uso de una expresión puramente potestativa como la utilizada por el mismo precepto del RDSFP, cuando afirma que los módulos optativos "*podrán incluir, entre otros, los de…*" permite considerar que la Administración educativa no viene compelida a establecer todos los módulos optativos enunciados en la norma básica.

Ahora bien, el precepto proyectado parece limitar los módulos que conformarán la parte de optatividad de los currículos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, únicamente a aquellos que aporten complementos de formación general. De ser así, impone una restricción sobre las previsiones básicas, que no ha sido objeto de justificación en el expediente y que, de hecho, puede impedir que la parte optativa del currículo alcance la finalidad que la inspira. Y es que, si sólo se admiten módulos que aporten complementos de formación general, los centros educativos no podrán ofertar otros que, contemplados como posibles por la legislación estatal, profundizan en el desarrollo de las competencias transversales, y que los equipos docentes de los centros podrían considerar más adecuados al entorno productivo o social en el que se integran o a las inquietudes de su alumnado. De hecho, dados los términos en los que se expresa el precepto proyectado, ni siquiera podrían los cen tros solicitar su inclusión en el Catálogo por el procedimiento previsto en el artículo 5 del Proyecto.

En orden a evitar esta interpretación restrictiva, el apartado 2 debería cambiar su redacción para señalar que, de conformidad con el artículo 102.2 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, los módulos optativos profundizarán en el desarrollo de las competencias transversales o aportarán complementos de formación general, para facilitar la progresión del itinerario formativo individual.

Ello dotaría de una mayor coherencia a la regulación propuesta, toda vez que el artículo 3.5 el Proyecto, prevé que las propuestas de módulos que elaboren los centros deberán estar necesariamente referidas a módulos profesionales específicos asociados a las competencias profesionales de los títulos de Formación Profesional.

- Artículo 3. Catálogo de módulos profesionales optativos.

Se afirma, tanto en la parte expositiva como en el artículo 1 del Proyecto, que su objeto es aprobar el indicado catálogo y establecer el procedimiento para la inclusión futura de nuevos módulos optativos.

Sin embargo, ningún precepto procede a la aprobación expresa y formal del Catálogo, lo que debería incluirse como contenido del artículo 3 del Proyecto que, además, debería ser más preciso acerca de qué elementos constituyen el catálogo.

En efecto, el catálogo opera como un repositorio de módulos profesionales, al que cada centro educativo ha de acudir para elegir qué módulos integrarán su propia oferta de optatividad. De modo que no puede ofrecerse ningún módulo optativo que no esté incluido en el Catálogo, según se desprende del artículo 6.1 del Proyecto y del artículo 11.2 DFPRM. De ahí que sea necesario establecer con precisión cuál es el Catálogo y qué elementos lo integran.

En consecuencia, se sugiere completar las previsiones del artículo 3, con la aprobación del Catálogo de modo formal y expreso, y precisar qué elementos lo configuran, conforme a una fórmula similar a la siguiente:

"*1. Se aprueba el Catálogo de módulos profesionales optativos que pueden ofertarse en los ciclos formativos de grado medio y grado superior de Formación Profesional, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

*2. El Catálogo se estructura en los siguientes elementos, contenidos en los anexos de esta Orden:*

*a) La relación de los módulos profesionales de la parte de optatividad del currículo, con indicación del ciclo formativo asociado y de su atribución docente (anexo I).*

*b) El currículo de los módulos profesionales optativos, con indicación de su código y denominación, resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos (anexo II)*".

- Artículo 4. Atribución docente de los módulos optativos.

En la medida en que ya se establece en el artículo 3 del proyecto que la atribución docente para cada módulo optativo contenido en el catálogo es la fijada en el anexo I, el artículo 4 parece que se destina a fijar los criterios para determinar la atribución docente de los módulos que en el futuro se añadirán al catálogo. Se sugiere dotar al precepto de una redacción que se ajuste mejor a dicha circunstancia, para ganar en precisión.

- Artículo 5. Procedimiento para la presentación de propuestas de módulos profesionales optativos para su inclusión en el Catálogo.

a) De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa, V, Apéndices, "*el uso de las siglas puede justificarse para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas*", circunstancias éstas que no se aprecian en el precepto, por lo que se sugiere la supresión de las siglas (RA) en el apartado 3, letra i).

b) En el apartado 3, los subapartados h) e i) deben consignarse como "g" y "h", dado que se ha omitido la letra g)

c) Quizás debería completarse el precepto indicando que la incorporación de nuevos módulos optativos al Catálogo, como también las alteraciones que por mor de lo previsto en los artículos 7 y 8 del Proyecto

se produzcan en el Catálogo, habrán de ser objeto de publicación.

Adviértase que, en el artículo 8.1 del Proyecto, *in fine*, se prevé, al menos de forma indirecta, que la resolución por la que se excluye un determinado módulo del Catálogo, es objeto de publicación, lo que en principio tiene sentido si el indicado repositorio de módulos ha sido previamente publicado, dándole así la misma difusión pública al acto contrario al de incorporación.

- Artículo 6. Oferta de módulos optativos.

Dado que la futura Orden será de aplicación a los centros educativos privados no concertados, la referencia a los órganos llamados a aprobar la oferta de optatividad debería ser comprensiva de la organización de dichos centros, en los que la existencia de un Claustro de Profesores o de un Consejo Social no son preceptivas, conforme a lo establecido en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

- Artículo 7. Modificación o supresión del módulo optativo.

a) Prevé el precepto que el procedimiento para instar la modificación o supresión de un módulo optativo integrado en el Catálogo será el mismo previsto para su incorporación. No obstante, nada se dice acerca de quiénes se encuentran legitimados para instar dicha modificación o supresión, por lo que, en principio, cualquier persona que acredite un interés legítimo (artículo 4.1 LPAC) podría formular la solicitud. Si, de forma análoga a lo que ocurre con la solicitud de incorporación, se pretende que quien puede solicitar la alteración o supresión de los módulos integrados en el catálogo sean únicamente los centros educativos, habría de indicarse así de forma expresa.

b) Las modificaciones o supresiones a que se refiere el precepto, de aprobarse, deberían producir efectos a partir del siguiente curso académico, de modo que los centros que hayan ofertado el módulo afectado puedan continuar su impartición hasta final de curso, sin alteraciones sorpresivas, tanto para los propios centros educativos como para los alumnos.

- Artículo 8. Revocación del módulo optativo.

a) La revocación a la que se refiere el precepto tendrá como objeto la previa autorización del módulo que habilitó su inclusión en el Catálogo. En términos generales, la revocación de una autorización procede cuando se produce una alteración sobrevenida de las circunstancias o elementos que determinaron su concesión y que, en el caso de la autorización de los módulos optativos, se enumeran en el artículo 5 del Proyecto.

Sin embargo, la revocación se fundamenta aquí en “el incumplimiento del diseño aprobado”, lo que parece remitir a una defectuosa implantación o impartición del módulo en un centro educativo concreto, que no respete todos los elementos del módulo. De ahí la previsión expresa del trámite de “audiencia del centro”.

No obstante, la revocación de la autorización del módulo tendrá como efecto su exclusión del Catálogo, extendiendo sus efectos no sólo al centro educativo incumplidor, sino a todos los centros, pues éstos ya no podrán incluir en su oferta de optatividad el referido módulo profesional.

Entiende el Consejo Jurídico que las consecuencias del incumplimiento por parte de un determinado centro educativo del diseño del módulo previamente autorizado, deberían restringirse a dicho centro y no afectar al módulo en sí mismo considerado ni a su permanencia en el Catálogo. Para conseguir este efecto limitado, no parece que la revocación de la autorización previa del módulo sea la vía más adecuada, salvo que se considere que el módulo optativo autorizado a instancia de un centro educativo, sólo puede ser ofertado por ese mismo centro, pero esta restricción no se desprende en absoluto del marco normativo en el que se inserta el proyecto ni de este mismo.

b) Si, a pesar de lo expuesto, se pretende mantener en el Proyecto el precepto objeto de esta consideración, debería precisarse algo más qué incumplimientos pueden dar lugar a la revocación del módulo previamente autorizado, para circunscribir esta consecuencia a la concurrencia de aquellos elementos del diseño del módulo cuya ausencia o incumplimiento afecten de modo sustancial a las enseñanzas impartidas, tales como los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, la atribución docente, etc.

c) Resulta innecesario reproducir en el precepto el régimen de impugnación en vía administrativa y contencioso-administrativa de las resoluciones de revocación de módulos, dado que no añade nada al régimen general establecido en las normas básicas de procedimiento administrativo. Se sugiere su supresión.

De no atender la sugerencia y mantener la indicación de recursos, debe completarse la denominación del órgano jurisdiccional allí indicado.

III. A la parte final.

- Disposición final primera. Efectos académicos.

La disposición dota de efectos académicos retroactivos a la futura Orden, pues los refiere al inicio del curso 2025-2026, fecha en que debían implantarse las enseñanzas correspondientes al segundo curso de los ciclos formativos de grado medio y superior, 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 11.4 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 (ciclos formativos de grado básico, medio y superior). La parte de optatividad del currículo se imparte en segund o curso, conforme a lo establecido en el artículo 11.1 DFPRM.

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 el último año académico, 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 44 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 el año académico al que se pretende retrotraer los efectos de la futura disposición, han tenido como referente un borrador de los currículos de los módulos que ahora se pretenden aprobar.

Como ya viene señalando el Consejo Jurídico en numerosos dictámenes (por todos, el 157/2010, el 179/2018 o el 269/2026), 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, 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. 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 C onsultivo:

"*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)*".

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 Estatuto 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.-** No se formulan observaciones esenciales. Ahora bien, de incorporarse al texto las sugerencias y observaciones contenidas en este Dictamen, ello redundaría en su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.