



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 148 / 2023

Sra. D.ª Vega ESTELLA IZQUIERDO
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.ª María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 26 de julio de 2023 emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón sobre el Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- La iniciativa parte de la Orden de 27 de diciembre de 2022 del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda el inicio de la tramitación del Proyecto de Orden por la que se establece el Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón. En tal orden se encomienda la realización e impulso de los trámites correspondientes para su aprobación a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional.

Segundo.- El proyecto ha seguido los trámites que detallamos en nuestra consideración jurídica III.



Tercero.- El 29 de junio de 2023 ha tenido entrada en el Consejo Consultivo de Aragón la solicitud de dictamen relativo al proyecto de Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón.

Cuarto.- El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1.- Orden de inicio de 27 de diciembre de 2022.

2.- Certificado de publicación de consultas previas de 19 de enero de 2023 expedido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social.

3.- Primera versión del proyecto de Orden.

4.- Memoria justificativa de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional sobre el Proyecto de Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón, firmada el 10 de abril de 2023.

5.- Memoria económica de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional sobre el Proyecto de Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón, firmada el 10 de abril de 2023.

6.- Datos relativos a los informes de impacto de género y discapacidad sobre el Proyecto de Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón.

7.- Informe de 11 de abril de 2023 de evaluación de impacto de género y evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión o identidad de género del Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón

8.- Informe de 12 de abril de 2023 de evaluación sobre el impacto de discapacidad y accesibilidad elaborado por la Unidad de Igualdad del Departamento.

9.- Informe de 25 de abril de 2023 de la Secretaría General Técnica del Departamento.

10.- Memoria de 26 de abril de 2023 en relación con el informe de la Secretaría General del Departamento.

11.- Segunda versión del proyecto de Orden.

12.- Resolución de 26 de abril de 2023 del Director General de Innovación y Formación Profesional, por la que se somete a información pública el Proyecto de Orden.



13.- Informe de 9 de julio de 2023 del Jefe de Servicio de Formación Profesional del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, en el que se comunica el envío para audiencia del Proyecto de Orden.

14.- Informe 14/2023, aprobado por el pleno del Consejo Escolar de Aragón, en su sesión celebrada el día 30 de mayo, relativo a la Orden por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón.

15.- Informe aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Aragonés de Formación Profesional, en su sesión celebrada por correo electrónico el día 9 de junio de 2023, relativo al Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón

16.- Memoria de 13 de julio de 2023 del Director General de Innovación y Formación Profesional en relación a los trámites de audiencia e información pública del Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón.

17.- Tercera versión del proyecto de Orden.

18.- Memoria explicativa de igualdad del proyecto de Orden de 21 de julio de 2023.

19.- Informe jurídico 325/2023, de 26 de junio de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sobre el Proyecto de Orden.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN: carácter ejecutivo del proyecto de orden

- 1 De acuerdo con el artículo 48.6 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (TRLPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La competencia para elaborar el dictamen corresponde al pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.
- 2 El artículo 6.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece que las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en dicha Ley, de la que formarán parte los aspectos básicos. Para la formación profesional fijarán los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.



- 3 El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, atribuye, en su artículo 8, a las Administraciones educativas, la misión de definir los currículos correspondientes, respetando lo dispuesto en esta norma, así como en las normas que regulen los títulos respectivos, que podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional.
- 4 La Orden de 29 de mayo de 2008, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, establece la estructura básica de los currículos de los ciclos formativos de formación profesional y su aplicación en la Comunidad Autónoma de Aragón, autorizando en su disposición adicional primera, a la Dirección General competente en materia de formación profesional para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación de la misma.
- 5 El Real Decreto 832/2014, de 3 de octubre, establece el título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines y contempla los aspectos básicos de su currículo. Su disposición final primera confirma el carácter básico de la norma, susceptible de desarrollo autonómico.
- 6 Por lo tanto, dado que el proyecto tiene por objeto el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y el Real Decreto 832/2014, de 3 de octubre, no cabe duda de su carácter de reglamento ejecutivo.

II

Título competencial

- 7 Afirmada la competencia del Consejo Consultivo de Aragón, que emite el dictamen con carácter preceptivo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria.
- 8 En este punto, hemos de partir de que el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española dispone que <<1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia>>.
- 9 Sin embargo, el artículo 73 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, dispone que <<corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación ...>>, precepto del que se desprende la competencia de la Comunidad Autónoma para promulgar la norma a la que se refiere este dictamen.
- 10 En cuanto a la potestad que tiene el Consejero de Educación, Cultura y Deporte para aprobar esta orden, debemos recordar lo establecido en el artículo 36 del TRLPGA, al señalar que la potestad reglamentaria reside en el Gobierno. No obstante, sus miembros podrán ejercerla cuando los habilite para ello una Ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.
- 11 En este caso, existe esta habilitación normativa ya que el Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del



Departamento de Educación, Cultura y Deporte, atribuye a dicho Departamento la competencia de planificación, implantación, desarrollo, gestión y seguimiento de la educación en Aragón y el ejercicio de las funciones y servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza. Asimismo, el artículo 1.2.i) de este Decreto habilita al Consejero del Departamento para «la aprobación, en el ámbito de sus competencias, del currículo 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».

III

Análisis del texto sometido a consideración (1). Procedimiento de elaboración

- 12 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, LPAC (artículos 127 a 133) y en la TRLPGA (artículos 42 a 50), en vigor desde 21 de abril de 2022, por lo que resulta de aplicación a este procedimiento, iniciado el día 27 de diciembre de 2022. Dichos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior, para garantizar el acierto de la decisión administrativa y suministrar a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios, con la participación de los ciudadanos.
- 13 **Inicio del procedimiento.** El procedimiento se inicia por Orden de 27 de diciembre de 2022 del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda el inicio del Proyecto de Orden por la que se establece el Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 14 **Consulta pública previa.** Los artículos 133.1 de la LPAC y 43 del TRLPGA prevén un trámite de consulta pública previa en la elaboración de proyectos normativos para la participación de los ciudadanos, que se llevó a cabo, según resulta del certificado de publicación de consultas previas de 19 de enero de 2023 expedido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social.
- 15 **Memoria económica y justificativa.** El expediente remitido a este Consejo Consultivo incluye la memoria justificativa y la económica (en documento aparte), elaboradas por la Dirección General de Innovación y Formación Profesional. La memoria se ciñe al contenido que la ley reserva para este documento, incluyendo el examen de la justificación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, de la oportunidad de la propuesta (incluyendo la referencia a los principios de buena regulación) el contenido y el impacto social. Por su parte, la memoria económica, considera que la aplicación de la norma tendrá un impacto positivo sobre la situación económica y sobre la competencia, sin que dé lugar a exigencias de financiación.
- 16 **Informe de evaluación de impacto por razón de género y memoria explicativa de igualdad.** La Ley 7/2018, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género con carácter previo a la aprobación de reglamentos (arts. 18.3) - también se incluye este trámite en el artículo 44.4 a) del TRLPGA y de una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y sus resultados (art. 19.1 de la Ley 7/2018 y 48.4 del TRLPGA). Consta en el expediente la realización del informe y de la memoria, en los que se analizan los diversos impactos en la materia, concluyendo con informe favorable al proyecto.



- 17 **Informe de impacto por razón de discapacidad.** Se ha emitido informe de impacto por razón de discapacidad que exigen la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón (artículo 78) y el artículo 44.4 b) del TRLPGA y que no prevé ningún impacto negativo para este colectivo.
- 18 **Información pública y audiencia.** Consta en el expediente la resolución de 26 de abril de 2023 del Director General de Innovación y Formación Profesional, por la que se somete a información pública el Proyecto de Orden, necesario cuando la disposición afecta a derechos de los ciudadanos. No consta la aportación de la publicación en el Boletín Oficial de Aragón (aunque consta en la memoria elaborada tras estos trámites que tuvo lugar en el BOA de 8 de mayo de 2023) que resulta preceptiva con arreglo al artículo 47 de la LPGA. Respecto al trámite de audiencia, pese que consta una memoria en la que se hace referencia a las numerosas entidades y órganos a los que se confirió este trámite, no constan ni las notificaciones ni las contestaciones evacuadas por tales entidades y órganos, por lo que debería completarse el expediente a fin de acreditar cumplidamente el respecto al artículo 47 de la LPGA.
- 19 **Informes preceptivos y otros informes del expediente.** Durante la tramitación del proyecto de orden se han incorporado al expediente los siguientes informes:
- Informe del Pleno del Consejo Escolar de Aragón de 30 de mayo de 2023, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 25 de abril de 2023, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.3 del TRLPGA). El informe analiza el proyecto de orden desde el punto de vista procedimental y sustantivo.
 - Informe de los Servicios Jurídicos, de fecha 26 de junio de 2023, previsto en el artículo 48.5 del TRLPGA. El informe analiza el título competencial necesario para la aprobación del proyecto, el procedimiento seguido. No formula reparos de legalidad.
 - Informe de 9 de junio de 2023 de la Comisión Permanente del Consejo Aragonés de Formación Profesional, como exige el artículo 2.5 del Decreto 234/1999, de 22 diciembre, del Gobierno de Aragón.
- 20 **Publicidad activa.** Para cumplir con el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de orden, junto con la memoria justificativa y otros trámites del procedimiento, se pusieron a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, <https://transparencia.aragon.es>.

IV

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa.

- 21 A continuación, se procede a analizar el texto del proyecto de orden sometido a nuestro dictamen, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa como desde un punto de vista estrictamente material o de fondo.



- 22 En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la LPGA, «el órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón». Ahora bien, tal y como establece la parte expositiva del Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (DTN, en adelante), estas «no tienen el carácter de norma jurídica: no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante. Son sugerencias y recomendaciones, a modo de instrucciones técnicas y consejos prácticos, que tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el Ejecutivo autonómico y lleva a cabo a través de su Administración Pública que redunde tanto en la mejora del escenario jurídico de los aragoneses como en el prestigio de la imagen de las instituciones de la Comunidad Autónoma».
- 23 Siguiendo la estructura que marcan las DTN, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 de mayo de 2013 (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013) y modificadas, a su vez, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31 de diciembre de 2015) el proyecto de orden consta de una parte expositiva, quince artículos agrupados en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y cuatro anexos.
- 24 Conforme a la DTN 7, el título indica de forma correcta el objeto de la norma y su contenido esencial.
- 25 La parte expositiva del proyecto de orden explica la inserción de la norma en el ordenamiento jurídico, su objeto y finalidad, resume de forma sucinta su contenido para una mejor comprensión del texto (DTN 11), e incorpora en esta parte expositiva la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación —principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, en la elaboración de este proyecto normativo.
- 26 El articulado se divide adecuadamente en capítulos en función de su contenido normativo, incluyendo al final de tal articulado los anexos que desarrollan aspectos del currículo, del profesorado y de los espacios formativos y equipamientos.
- 27 Se sugiere sustituir la expresión «del presente título», por «de este título» en la disposición adicional segunda. En primer lugar, por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «este», dado que el adjetivo «presente», tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a «quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio»; y, en segundo lugar, por razones de diaphanidad comunicativa.
- 28 En el último párrafo de la parte expositiva se debe atender a lo que se establece en la DTN 14 sobre la fórmula aprobatoria. Ésta se inicia con el sintagma «en su virtud» y debe hacer referencia a si la redacción final es «de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón», si fuera preceptivo o bien «oído» cuando, siendo preceptivo, pero no vinculante, no se hubiera seguido en su integridad.



V

Análisis del texto. Regulación material

- 29 En cuanto al contenido material de la parte dispositiva, hay que tener en cuenta que el objeto de la nueva regulación es establecer el currículum correspondiente al título regulado en el Real Decreto 832/2014, de 3 de octubre que establece el título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines, que contempla los aspectos básicos de su currículum, susceptibles de desarrollo autonómico, según se desprende de la disposición final primera de la norma. Llama la atención que en la disposición final de la norma estatal se preveía que «las Administraciones educativas implantarán el nuevo currículum de estas enseñanzas en el curso escolar 2015-2016» y que tal disposición todavía no haya sido cumplida.
- 30 Este Real Decreto junto con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) acotan el margen de desarrollo normativo autonómico. Para conocer exactamente dichos límites ha de atenderse a aquellos preceptos que tienen reconocido el carácter de legislación básica. En el caso de la LOE, su disposición final quinta declara con carácter general toda la ley como básica, a excepción de los artículos que expresamente señala en su apartado 1.
- 31 Dado el carácter eminentemente técnico del contenido de los anexos especialmente, teniendo en cuenta el carácter favorable de los informes obrantes en el expediente, no encontramos ningún obstáculo jurídico a su aprobación.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite Dictamen FAVORABLE al Proyecto de Orden por la que se establece el currículum del Título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines para la Comunidad Autónoma de Aragón, y se sugiere sean seguidas las observaciones formuladas en este dictamen.

En Zaragoza, a veintiséis de julio de dos mil veintitrés.

Firmado por ESTELLA
IZQUIERDO MARIA VEGA
- ***3008** el día
27/07/2023 con un

LA PRESIDENTA,

p.s.

**LA VICESECRETARIA,
Myriam Gracia Oliván**