



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 99/2018¹,

relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableixen els currículums, en l'àmbit de les Illes Balears, dels cicles formatius de grau mitjà de Tècnic d'arts plàstiques i disseny en Assistència al producte gràfic imprès, i dels graus superiors corresponents als títols de Tècnic superior d'arts plàstiques i disseny en Fotografia, Tècnic superior d'arts plàstiques i disseny en Il·lustració i Tècnic Superior d'arts plàstiques i disseny en Còmic, tots ells pertanyents a la família professional artística de Comunicació gràfica i audiovisual i se regula l'avaluació i les proves d'accés dels estudis professionals d'arts plàstiques i disseny

En la sessió de dia 16 d'octubre de 2018, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap, Sra. Salvadora Ginard Martínez, amb veu però sense vot, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 19 de desembre de 2016, el director general de Planificació, Ordenació i Centres va elaborar una memòria —per a la possible consulta pública prèvia— sobre la proposta d'elaboració d'un projecte de decret pel qual s'estableixen els currículums dels ensenyaments professionals d'arts plàstiques i disseny conduents al títol de Tècnic superior d'arts plàstiques i disseny en Fotografia, Tècnic superior d'arts plàstiques i disseny en Il·lustració i Tècnic Superior d'arts plàstiques i disseny en Assistència al producte gràfic Imprès, tots ells pertanyents a la família professional artística de Comunicació gràfica i audiovisual.

En aquesta memòria s'explicaven els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, així com la necessitat i oportunitat de la seva aprovació i els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

2. El conseller d'Educació i Universitat va resoldre, el 20 de desembre de 2016, ordenar el tràmit de consulta prèvia i va fixar un termini de quinze dies.

3. Així consta en el portal de *Participació Ciutadana* del Govern de les Illes Balears la publicació de dit tràmit durant el qual es varen fer les aportacions que obren a l'expedient. Arrel d'aquesta consulta, es va considerar necessari incloure el currículum de Còmic, atès

1. Aquest document està pendent de correcció lingüística.

que també forma part de la mateixa família professional artística de Comunicació gràfica i audiovisual.

4. S'incorpora a l'expedient la *primera versió* del Projecte de decret esmentat, així com una memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu, en la qual es justifica l'oportunitat de la regulació, atesa l'aprovació de les següents normes que fan necessari que la comunitat autònoma implantí els nous currículums d'aquests ensenyaments: el Reial Decret 1432/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en Fotografia, que pertany a la família professional artística de Comunicació gràfica i audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims; el Reial Decret 1433/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en Il·lustració, que pertany a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims; el Reial Decret 1436/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic d'Arts Plàstiques i Disseny en Assistència a Producte Gràfic imprès, que pertany a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims; i el Reial Decret 1434/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en Còmic, que pertany a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims.

En la memòria s'afirmava que:

— El Projecte compleix els principis de bona regulació exigits a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

— Es posaria a disposició dels ciutadans tota la documentació de la seva elaboració en els termes de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

— Atès el contingut del Projecte, no té cap impacte sobre la infància i l'adolescència, ni sobre la família ni produeix cap tipus de discriminació per motius d'orientació sexual i identitat de gènere.

— S'hauria de sotmetre al tràmit d'informació pública, que s'hauria de demanar informe preceptiu del Consell Escolar de les Illes Balears i dictamen al Consell Consultiu de les Illes Balears.

— Es justificava l'adequació de les mesures proposades als fins perseguits; contenia el marc normatiu i la taula de vigències, així com un informe econòmic. Aquest darrer apartat es limita a citar la normativa que exigeix la preceptivitat de dit informe, a manifestar «que no hi ha una despesa econòmica extra, ni un increment en la quota dels professors» i que «no es fa cap referència a l'impacte social sobre l'abandonament escolar, ja que no es tracta d'una etapa d'ensenyament obligatori».

— S'incorpora també un estudi de càrregues administratives en el qual es conclou que els projectes no en presenten cap; per la qual cosa, no procedeix fer-ne cap de valoració econòmica.

Consell Consultiu de les Illes Balears

5. El dia 1 de desembre de 2017, el conseller d'Educació i Universitat va resoldre iniciar el procediment d'elaboració del Projecte de referència i designar al director general de Planificació, Ordenació i Centres com a responsable del procediment. S'incorpora un altre cop el Projecte de decret, nomenat *Esborrany 1*, segons *post-itt* que hi apareix sobre la primera plana.

6. A continuació s'han incorporat els oficis i correus electrònics remesos per donar compliment al tràmit d'audiència, pel qual es va concedir un termini de quinze dies hàbils: a la presidenta de l'Associació de Directors de Primària (ADIPMA), al president de l'Associació de Directors de Secundària (ADESMA), al president de la Sectorial d'Ensenyament de UCTAIB, al President de l'Escola Catòlica de les Illes Balears, a la presidenta de ACENEB-CECE-Asociación de Centros Educativos de Baleares, a la presidenta de CONFAECIB, així com als sindicats Unió Obrera Balear, Alternativa Sindicat de Docents, Sindicat Independent de les Illes Balears (Sindicat ANPE), Comissions Obreres de les Illes Balears, Unió General de Treballadors de les Illes Balears, a la Federació de Sindicats Independents d'Ensenyament de les Illes Balears, Sindicat de Treballadors i Treballadores Intersindical de les Illes Balears, Federació d'Ensenyament de les Illes Balears, Confederació d'Associació de Pares i Mares d'Alumnes de les Illes Balears (COAPA), Federació d'Associacions de Pares (FAIB), al delegat Territorial d'Educació a Menorca així com a la delegada territorial d'Educació a Eivissa i Formentera; a la director de l'Escola d'Art i Superior de Disseny de les Illes Balears, al director de l'Escola d'Art de Menorca i al director de l'Escola d'Art d'Eivissa; a la *Escuela de Imagen y Sonido* i a LADAT.

Constat també l'enviament al secretari general, a la directora general de Personal Docent, al director general d'Innovació i Comunitat Educativa, al director general de política Universitària i d'Ensenyament Superior, al director general de Planificació, Ordenació i Centres, a la directora general de Formació Professional del Professorat, al cap del Departament de Planificació i Centres, al cap del Servei de Planificació Educativa, al cap del Servei de Centres Educatius, al responsable del Programa de Gestió de Qualitat i Millora Educativa Contínua, al cap del Servei dels Ensenyaments de Règim Especial, al cap del Servei d'Escolarització, Títols i Legalitzacions, al cap del Servei d'Ordenació Educativa, al cap del Departament d'Inspecció Educativa (tots ells de la Conselleria d'Educació i Universitat); a l'inspector de l'Escola d'Art i Superior de Disseny de les Illes Balears, a l'inspector de l'Escola d'Art de Menorca, a la inspectora de l'Escola d'Art d'Eivissa, i als secretaris generals de les conselleries de l'Administració de les Illes Balears.

7. El 15 de gener de 2018, el conseller va resoldre sotmetre el Projecte al tràmit d'informació pública i habilitar el portal web de *Participació ciutadana* per a poder presentar al·legacions i suggeriments. En compliment d'aquesta resolució, es va publicar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* nº 8, de 16 de gener de 2018.

8. El 18 de gener de 2018, el conseller impulsor de la norma va dictar una resolució de rectificació d'errada que afectava bàsicament al títol del projecte, al qual hi afegia al final «i se regula l'avaluació i les proves d'accés dels estudis professionals d'arts plàstiques». Aquesta correcció d'errada també es va publicar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* nº 11, de 23 de gener de 2018.

Consell Consultiu de les Illes Balears

9. Segons certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, durant el tràmit de participació ciutadana es varen enregistrar onze visites a través del portal web de la CAIB i que les aportacions que se'n varen fer varen ser redireccionades a l'instructor del procediment d'elaboració del Projecte.

També consten les aportacions de la Conselleria de Treball, Comerç i Indústria (mitjançant informe de la cap del Departament Jurídic), de l'Escola d'Art de Menorca (per dues vegades, una d'elles per manifestar el seu mal estat amb la tramitació ja que considerava que havia d'haver assistit a la reunió en que es va deliberar el tema d'hores en la qual si que hi va assistir l'Escola Superior de Palma). També s'incorpora un correu electrònic de l'Escola d'Art i Superior de Disseny de les Illes Balears en el qual es posa de manifest que adjunta noves aportacions (que no consten incorporades a l'expedient remès a aquest Consell Consultiu).

10. S'incorpora a l'expedient una nova versió del Projecte anomenat ara *Esborrany 2*, si bé sense cap advertència de si coincideix amb el primer o, si s'hi han fet canvis, sense saber quins han estat.

11. Per ofici de la secretària general de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, enregistrar el dia 24 de gener de 2018, es posa de manifest que no es fa cap aportació. Així també ho fa la secretària general de la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques, per ofici de dia 26 de gener de 2018 (enregistrar el dia 30 de gener següent); la secretària general de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat per ofici enregistra el dia 9 de febrer de 2018; la secretària general de la Conselleria de Presidència (per ofici amb registre d'entrada de dia 12 de febrer de 2012); el secretari general de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, per ofici enregistrar el dia 19 de febrer de 2018.

12. El 18 de maig de 2018, el director general de Planificació, Ordenació i Centres, amb el vist-i-plau del secretari general, va elaborar un *informe referent a les aportacions efectuades en fase d'audiència i participació, i informació pública*. En aquest informe es valoren els suggeriments i al·legacions, se n'accepten algunes i unes altres són rebutjades motivadament. Per aquest motiu, es posa de manifest que s'incorpora a l'expedient una nova redacció el Projecte, anomenat un altre cop *Esborrany 2*.

13. Prèvia la petició del conseller, el Consell Escolar de les Illes Balears va aprovar l'informe 04/2018, per unanimitat. En aquest informe es demanava que es potenciïn a totes les etapes del sistema educatiu els currículums dels ensenyaments artístics i de comunicació gràfica i audiovisual i es demanava suprimir l'article 12.9 del Projecte que preveia una limitació d'anys acadèmics.

14. També a petició prèvia del conseller de referència, l'Institut Balear de la Dona va emetre informe d'impacte de gènere, en resposta a la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, en el qual hi feia una sèrie de recomanacions.

15. La recomanació del Consell Escolar de les Illes Balears va ser acceptada i les de l'Institut Balear de la Dona varen ser valorades i la majoria acceptades, tot això a l'informe d'agost de 2018 elaborat pel director general instructor i el secretari general.

Consell Consultiu de les Illes Balears

16. La cap del Servei d'Ensenyaments de Règim Especial va certificar, el 3 d'agost de 2018, que la còpia documental que s'adjuntava amb l'expedient conté una còpia exacta de l'expedient.

17. El Servei Jurídic de la Conselleria d'Educació i Universitat va emetre informe favorable, el 10 d'agost de 2018. En aquest informe s'analitza el procediment seguit i es conclou, pels motius que s'hi expliquen, que no cal demanar informe al Consell Econòmic i Social.

18. El secretari general emeté també informe favorable i es pronunciava sobre el marc normatiu i el procediment seguit.

19. A la vista d'aquests dos informes, tant el director general de Planificació, Ordenació i Centres com el Secretari general de la Conselleria d'Educació i Universitat consideraren que s'havia de continuar amb la tramitació i, per ant, demanar el dictamen al Consell Consultiu de les Illes Balears.

20. A proposta del conseller d'Educació i Universitat, formulada el 27 d'agost de 2018, la presidenta de les Illes Balears va sol·licitar dictamen al Consell Consultiu amb registre d'entrada a la nostra seu del dia 4 de setembre de 2018.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Sobre el caràcter de la nostra intervenció, hi ha que afirmar que el present dictamen té caràcter *preceptiu*, atès el que disposa l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears, i té *legitimació* la presidenta de les Illes Balears per sol·licitar-lo, d'acord amb l'article 21.a) de la mateixa Llei.

Segona

Pel que fa al *procediment* seguit en l'elaboració d'aquest Projecte, aquest òrgan de consulta vol recordar que l'observança dels tràmits legalment exigits té un caràcter *ad solemnitatem*; per això, l'omissió del procediment o un defectuós compliment d'aquest poden tenir com a conseqüència la nul·litat radical de la norma. Convé recordar que una de les manifestacions per excel·lència de l'actuació discrecional de l'Administració és la potestat reglamentària, en la qual el titular de la competència gaudeix d'una llibertat d'opció o d'alternatives dins dels marges que la norma que desenvolupa li permet.

El procediment d'elaboració del Projecte de decret es va iniciar per resolució del conseller d'Educació i Universitat amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques; en conseqüència, són d'aplicació els preceptes d'aquesta llei, d'acord amb el que estableix la

Consell Consultiu de les Illes Balears

disposició transitòria tercera del dit text legal, com hem manifestat, entre d'altres, en els dictàmens 19/2017 i 45/2017.

També resulten d'aplicació els tràmits del procediment normatiu reglamentari —prevists en els articles 42 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març— que han estat complerts en allò més substancial en l'expedient, si bé no podem afirmar el mateix pel que fa a la memòria econòmica:

a) Consta la resolució d'inici del procediment dictada pel conseller competent, amb consulta prèvia. No es diu res de que la norma s'hagi publicat en el Pla Normatiu del Govern de les Illes Balears, que l'article 132 de la Llei 39/2015 exigia en el moment en que es va iniciar el procediment d'elaboració d'aquest Projecte. Tanmateix, si bé és cert que aquesta tràmit s'hauria d'haver complimentat, s'ha de tenir en compte que la Sentència del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2018 (BOE de dia 22 de juny del mateix any) declara parcialment inconstitucional la Llei 39/2015 i ha declarat que l'article 132, que regula el Pla Normatiu, no resulta aplicable a les Comunitats Autònomes.

b) Consta una memòria d'impacte normatiu que inclou l'oportunitat de la regulació, l'adequació de les mesures proposades a les finalitats que es pretenen satisfer, el marc normatiu en què es justifica que la disposició no modifica normes prèvies perquè és una regulació que s'escomet *ex novo* a les Illes Balears.

c) Consta realitzada la participació pública, el tràmit d'audiència i de participació. Igualment consta la valoració de les aportacions, recomanacions, al·legacions i suggeriments per part del director general instructor del procediment i l'informe del secretari general de la conselleria.

d) També consta l'informe de càrregues administratives.

e) Consta en l'expedient l'informe d'impacte de gènere de l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, que preveu que «en el procediment d'elaboració de les [...] disposicions de caràcter general dictades, en el marc de les seves competències, per les administracions públiques de les Illes Balears, s'hi ha d'incorporar un informe d'avaluació d'impacte de gènere que tindrà per objecte, com a mínim, l'estimació de l'impacte potencial del projecte normatiu en la situació de les dones i els homes com a col·lectiu, i també l'anàlisi de les repercussions positives o adverses, en matèria d'igualtat, de l'activitat projectada». Doncs bé, en el cas present, l'Institut Balear de la Dona ha emès aquest informe amb caràcter favorable al Projecte, però amb propostes de millora o recomanacions, que l'òrgan responsable de la tramitació ha valorat.

f) Consta justificat en l'expedient que no cal donar compliment dels articles 14 i 23 de la LGUM, atès el contingut del Projecte.

g) El mateix argument és emprat per justificar en l'expedient que no resulta necessari l'informe del Consell Econòmic i Social (CES).

h) Finalment, consten incorporats en l'expedient els informes preceptius del Servei Jurídic i de la Secretaria General de la conselleria impulsora de la norma (articles 46, apartats 1 i 2, de la Llei 4/2001, de 14 de març), tots dos amb caràcter favorable.

Consell Consultiu de les Illes Balears

i) Els *principis de bona regulació*, han quedat justificats tant a l'expedient com en el preàmbul del Projecte, tal com exigeix l'article 129 de la Llei 39/2015.

j) Es posa de manifest que s'ha donat compliment a l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern.

k) S'ha emès informe favorable del Consell Escolar, aprovat per unanimitat, així com informe de manca d'impacte sobre la els menors i l'adolescència; la família i la llibertat de sexe i identitat de gènere.

Finalment, volem advertir que *la memòria econòmica és del tot insuficient*. La implantació d'aquests cicles formatius han de suposar una despesa manifesta i no ha quedat justificat en cap moment aquest impacte, ni des de la vessant pressupostària ni des de la vessant social. La mera manifestació en abstracte que es fa a la memòria d'impacte normatiu no dona compliment a les exigències legals. Altrament, s'ha de tenir en compte que, per les dades ens que ens trobam (octubre) l'Avantprojecte de pressuposts generals es troba ja en tramitació; per aquest motiu, s'hauria de preveure la despesa que ha de suposar aquestes implantacions en l'exercici pressupostari vinent.

En el Dictamen del Consell d'Estat 132/2014, de 20 de febrer, es valorà l'impacte econòmic de projecte reglamentari estatal. En aquell cas, l'Administració de l'Estat argumentava que l'impacte econòmic no el comportava el projecte de reglament sinó directament la normativa que desplegava, precisament en matèria educativa (la Llei orgànica per a la millora de la qualitat educativa). El Consell d'Estat discrepa absolutament d'aquest argument, que podria sustentar la suposada absència d'impacte econòmic del projecte, i dur a considerar que gran part de les normes reglamentàries no tindrien aquest impacte, quan el que és cert és que, dins les diferents opcions que una norma amb rang legal pot deixar a les normes de desplegament, les concretes prescripcions poden tenir un impacte diferent en la realitat social sobre la qual es projecten. El Consell d'Estat exigeix una memòria, acurada, d'impacte econòmic del projecte, suficient, i que permeti valorar la seva especial transcendència, sobretot quan, com en aquell cas, s'innova l'ordenament jurídic.

En el Dictamen 74/2014, aquest Consell Consultiu —seguit la doctrina del Tribunal Suprem— va fer un resum sobre la necessitat que la memòria econòmica estigui ben raonada i suficientment argumentada. En concret, va subratllar que:

— L'estudi econòmic és un tràmit preceptiu i essencial en l'elaboració de qualsevol norma que tengui implicacions econòmiques i fins i tot quan es tracti d'aspectes no quantificables.

— L'estudi econòmic ha de mostrar i analitzar (encara que de manera succinta) els efectes econòmics en els destinataris de la norma; efectes que poden ser més o menys beneficiosos i més o menys quantificables. L'anàlisi de l'impacte normatiu requereix aquí valorar els aspectes econòmics de la norma.

— El cost públic i la repercussió pressupostària són dos dels aspectes que s'han de valorar, sobretot quan es creen o modifiquen òrgans. Per això, és exigible un estudi econòmic que atengui la repercussió pressupostària quan es creen o modifiquen òrgans administratius (no és el cas que ens ocupa).

— No hi ha inconvenient en el fet que l'estudi econòmic sigui una part de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, sempre que això no suposi eludir cap dels requisits exigibles a l'estudi econòmic.

En el Dictamen 84/2014, el Consell Consultiu recorda que aquest estudi econòmic no només s'ha de referir a la perspectiva pressupostària de la norma, sinó que també ha de tenir en compte i ha de valorar el possible impacte socioeconòmic derivat de la seva aprovació. En aquest sentit, dèiem que l'anàlisi de cost públic, de finançament, d'ingressos o despeses del pressupost públic és una part d'aquest estudi econòmic. La repercussió econòmica de la normativa és a la base de les normes de simplificació administrativa i de millora qualitativa de la regulació. És a dir, l'estudi econòmic va més enllà del cost pressupostari de la norma i ha de reflectir la repercussió econòmica de la norma sobre el sector o l'activitat que regula.

Per tant, abans que el Consell de Govern aprovi el Projecte de decret, *s'haurà d'incorporar una memòria econòmica complementària que contempli un anàlisi des de les dues vessants esmentades*. Aquesta observació resulta *essencial* per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu» ex article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny.

Tercera

L'article 149.1.30 de la Constitució atorga competència exclusiva a l'Estat per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes *bàsiques* per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució. En lògica coherència, el nostre Estatut d'Autonomia, a l'article 36, atribueix a aquesta Comunitat Autònoma el *desenvolupament legislatiu i l'execució* sobre la matèria de ensenyament, en tota l'extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, d'acord amb el que disposa l'article 27 de la Constitució.

D'aquests preceptes resulta que l'àmbit de la competència autonòmica en la matèria està delimitat per les lleis orgàniques de desenvolupament del dret a la educació i per les normes bàsiques de l'Estat en matèria d'ensenyament.

Cal tenir en compte, a més a més, les STC 184/2012, de 17 d'octubre, i 214/2012, de 14 de novembre, de les quals podem obtenir que, en aquesta matèria, els mínims relatius als ensenyaments venen fixats com competència de l'Estat i que les administracions educatives autonòmiques, en regular els currículums, disposen del marge que deixen els ensenyaments comuns, dins del qual poden preveure ensenyaments específics que responguin a la seva particularitat dins de l'Estat autonòmic, amb el que queda intacta la competència de desenvolupament normatiu. La regulació de les condicions en què és possible progressar en el sistema educatiu mitjançant el pas d'un curs a un altre correspon a l'Estat, per posseir una indubtable naturalesa bàsica que es relaciona amb el necessari grau de homogeneïtat i igualtat que ha de ser predicable del sistema educatiu en el seu conjunt.

La Llei Orgànica d'Educació (LOE), modificada per la Llei Orgànica de modernització i qualitat educativa (LOMQE), regula en el títol I els ensenyaments i la seva ordenació. Així regula l'educació infantil (capítol I), l'educació primària (capítol II), l'educació secundària (capítol III), el batxillerat (capítol IV), la formació professional (capítol V), *els*

ensenyaments artístics (capítol VI), els ensenyaments d'idiomes (capítol VII); els esportius (capítol VIII) i l'educació de persones adultes (capítol IX)

L'article 45 d'aquesta Llei, en el capítol VI, destinat a la regulació dels ensenyaments artístics, disposa que aquests tenen com a finalitat proporcionar a l'alumnat una formació artística de qualitat i garantir la qualificació dels futurs professionals de la música, la dansa, l'art dramàtic, les arts plàstiques i el disseny. Així, disposa que aquests ensenyaments artístics són:

- a) Els ensenyaments *elementals* de música i dansa
- b) Els ensenyaments *artístics professionals*. Tenen aquesta condició els ensenyaments professionals de música i dansa, així com els grau mig i superior d'arts plàstiques i disseny
- c) Els ensenyaments *artístics superiors*. Tenen aquesta condició els estudis superiors de música i de dansa, els ensenyaments d'art dramàtic, els ensenyaments de conservació i restauració de bens culturals, els estudis superior de disseny i els estudis superiors d'arts plàstiques, entre els qual s'inclouen els estudis superiors de ceràmica i els estudis superiors del vidre.

Al seu article 46 de la dita Llei, referit a l'ordenació dels ensenyaments, disposa —en el seu apartat 1— que el currículum dels ensenyaments artístics professionals serà definit pel procediment que estableix l'apartat 3 de l'art. 6 bis. Aquest apartat de l'art. 6 bis afirma que «pel segon cicle dels ensenyaments artístics professionals, el govern fixarà els objectius, competències, continguts i criteris d'avaluació del currículum bàsic, que requeriran el 55 per 100 dels horaris escolar per a les Comunitats Autònomes que tinguin llengua cooficial i el 65 per 100 per aquelles que no la tinguin».

El dit article 6 bis, destinat a la distribució de competències, atribueix al Govern de la Nació, en el seu apartat 1.e), el disseny del currículum bàsic, en relació amb els objectius, competències, continguts, estàndards i resultats d'aprenentatge avaluable i criteris d'avaluació, que garanteixi el caràcter oficial i la validesa en tot el territori nacional de les titulacions a què es refereix la mateixa llei orgànica. Al seu torn, l'apartat 2.c), permet a les administracions educatives complementar el currículum dels distints ensenyaments, configurant com un dels elements centrals del sistema educatiu la definició i organització del currículum per a cada una de les etapes educatives, entès aquest, d'acord amb l'apartat 1 de l'art. 6, com la regulació dels elements que determinen els processos d'ensenyament i aprenentatge per a cada un dels ensenyaments.

L'apartat 2 d'aquest art. 6 LOE, estableix els elements que integren el currículum, constituïts pels objectius de cada ensenyament i etapa educativa (lletra a); les competències o capacitats per aplicar de forma integrada els continguts propis de cada ensenyament i etapa educativa, per tal d'aconseguir la realització adequada d'activitats i la resolució eficaç de problemes complexos (lletra b); els continguts, o conjunts de coneixements, habilitats, destreses i actituds que contribueixen a l'assoliment dels objectius de cada ensenyament i etapa educativa i a la adquisició de competències (lletra c); la metodologia didàctica, que comprèn tant la descripció de les pràctiques docents com l'organització del treball dels docents (lletra d); els estàndards i resultats d'aprenentatge avaluable (lletra e); i els criteris d'avaluació del grau d'adquisició de les competències i de l'assoliment dels objectius de cada ensenyament i etapa educativa (lletra f).

En desenvolupament de la LOE, el Consell de Ministres va aprovar el Reial Decret 596/2007, de 4 de maig, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments professionals d'Arts Plàstiques i Disseny, i concreta els objectius d'aquests ensenyaments; defineix els títols de Tècnic i Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny; estableix l'estructura curricular que han de tenir els ensenyaments professionals que condueixen a aquests títols i fixa els aspectes que han de contemplar els ensenyaments mínims corresponents; regula, amb caràcter bàsic, l'accés, l'admissió, l'avaluació i la mobilitat, els efectes de els títols i les convalidacions i exempció, deixant a l'Administració educativa el desenvolupament de diversos aspectes previstos en els mateixos.

Finalment, el marc normatiu estatal es completa amb els assenyalats Reials Decrets 1427, 1432, 1433, 1434 i 1436, tots ells d'11 d'octubre de 2012, pels quals s'estableixen els títols acadèmics de les disciplines que regulen. El Reial Decret 1427/2012 defineix la família professional artística de comunicació gràfica i audiovisual. A partir d'aquí, i a efectes de la matèria objecte de dictamen, cal citar:

— El Reial Decret 1432/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en *Fotografia*, que pertany a la família professional artística de Comunicació gràfica i Audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims.

— El Reial Decret 1433/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en *Il·lustració*, que pertany a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims.

— El Reial Decret 1434/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en *Còmic*, que pertany a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims.

— El Reial Decret 1436/2012, d'11 d'octubre, pel qual s'estableix el títol de Tècnic d'Arts Plàstiques i Disseny en Assistència al Producte Gràfic imprès, que pertany a la família professional artística de *Comunicació Gràfica i Audiovisual* i s'aproven els corresponents ensenyaments mínims.

Atenent al marc normatiu anteriorment exposat, la *Comunitat Autònoma de les Illes Balears ostenta competència per aprovar el Projecte de decret objecte d'estudi*, a través de la Conselleria d'Educació i Universitat.

De conformitat amb el que disposa l'article 6 bis de la LOE, l'article 13.1 del Reial Decret 596/2007 i l'article 2.2 dels referits reials decrets, d'11 d'octubre de 2012, correspon al Govern de les Illes Balears, com a Administració educativa, establir en l'àmbit de la seves competències el currículum corresponent a cada títol referits al cicle formatiu de grau mitjà de Tècnic d'arts plàstiques i disseny en Assistència al producte gràfic imprès, i dels graus superiors corresponents als títols de Tècnic superior d'arts plàstiques i disseny en Fotografia, Tècnic superior d'arts plàstiques i disseny en Il·lustració i Tècnic Superior d'arts plàstiques i disseny en Còmic, tots ells pertanyents a la família professional artística de Comunicació gràfica i audiovisual, així com també per regular l'avaluació i les proves d'accés dels estudis professionals d'arts plàstiques i disseny.

Quarta

El projecte de decret sotmès a consulta consta d'un preàmbul, que compleix amb els requisits legalment establerts, vint-i-un articles, tres disposicions addicionals, quatre transitòries, una derogatòria i tres finals, així com set annexos.

L'article primer preveu l'objecte del Projecte, que és el d'establir dins l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears els currículums dels cicles formatius de referència. El de grau mitjà s'inclou a l'annex 1; els de grau superior, en els annexos 2, 3 i 4. També té per objecte regular els requisits d'accés, les exempcions, contingut de les proves d'accés que consten en els annexos 5 i 6. Finalment, s'inclouen a l'annex 7 els documents d'avaluació i mobilitat.

Analitzat el contingut de l'articulat, el Consell Consultiu vol fer les següents consideracions:

— A l'article 4, sobre flexibilització de l'oferta («De forma excepcional, la Conselleria d'Educació i Universitat o els centres docents prèvia autorització d'aquesta, podran dissenyar altres distribucions horàries dels mòduls del cicles formatius, adreçades a la realització d'una oferta més flexible i adequada a la realitat social i econòmica de l'entorn»), s'ha de concretar quin òrgan és el competent per autoritzar l'excepcionalitat de l'oferta i mitjançant quin instrument jurídic.

— A l'article 10.5 («Anualment, es realitzarà una convocatòria ordinària i una extraordinària tant pel mòdul d'*Obra final* com pel mòdul de *Projecte integrat*»), s'ha de concretar també quina autoritat o òrgan serà el competent per realitzar aquestes convocatòries.

— A l'article 14.3 (primer paràgraf) cal substituir «comunicació» per «resolució». Al cal i a la fi es tracta d'un acte administratiu mitjançant el qual es dona de baixa a l'alumne. Tot això sens perjudici de que, evidentment, aquesta resolució sigui notificada a l'interessat.

— El contingut de la disposició addicional tercera s'ha d'adaptar en el temps ja que el curs 2018-2019 ja ha començat. I, si el que es pretén és que aquest Projecte de decret ja sigui aplicable a n'aquest curs que ha començat, s'hagués pogut tramitar el procediment d'elaboració del Projecte per via d'urgència.

— A la disposició final segona, apartat primer, del Projecte s'ha de concretar l'autoritat competent per desenvolupar els currículums i, atesa la matèria de que es tracta, hauria de ser el conseller, que tindrà potestat reglamentària si així li habilita de forma expressa el decret que ara es pretén aprovar.

— L'apartat segon d'aquesta disposició final segona habilita per modificar el contingut dels Annexos 5, 6 i 7 per *resolució*. Atès el contingut de l'annex 5 («Requisits d'accés, exempcions i continguts de les proves d'accés, l'accés sense requisits acadèmics i la regulació i la validesa de les proves d'accés de grau mitjà corresponents als títols de Tècnic dels ensenyaments professionals d'arts plàstiques i disseny») i de l'annex 6 («Requisits d'accés, exempcions i continguts de les proves d'accés, l'accés sense requisits acadèmics i la regulació i la validesa de les proves d'accés de grau superior corresponents als títols de Tècnic dels ensenyaments professionals d'arts plàstiques i disseny»), el Consell Consultiu

considera que la modificació dels requisits d'accés i les exempcions requereix d'una norma del mateix rang que l'ara analitzada, és a dir, d'un Decret. La resta de matèries regulades en l'Annex 5 i 6 s'haurien de regular per Ordre.

Totes aquestes observacions resulten *essencials* per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu de les Illes Balears».

Cinquena

Finalment, volem fer una reflexió sobre l'ús abusiu de repeticions de la normativa bàsica de l'estat. En aquest sentit, cal recordar que la funció autonòmica de desenvolupament de normes bàsiques consisteix en completar aquells aspectes que no es regulen o es regulen parcialment per l'Estat i que estan necessitats de normació, remetent-nos a un posterior desenvolupament normatiu complementari, en aquest cas de la administració educativa. Això amb la finalitat d'adaptar aquestes normes bàsiques a les circumstàncies i exigències específiques que la matèria a regular present a la Comunitat Autònoma i, sobretot, d'exterioritzar normativament la política pròpia de la Comunitat Autònoma en aquesta matèria. En bona tècnica normativa, resulta adequat concretar la potestat reglamentària al desenvolupament en aquelles matèries que la normativa bàsica ho permeti, però eludint la seva reiteració, tal com ha vingut assenyalant aquest Consell Consultiu.

Amb això, la norma reglamentària no compliria pròpiament la seva tasca de desenvolupament de la legislació bàsica en la matèria. Com reiteradament ha assenyalat el Tribunal Constitucional, la reproducció per la legislació de desenvolupament de normes bàsiques no és inconstitucional en aquells casos en què aquesta repetició sigui inevitable per dotar d'intel·ligibilitat al text normatiu autonòmic (STC 47/2004, entre d'altres). No obstant això, és necessari que la norma autonòmica compleixi efectivament la seva funció de desenvolupament, és a dir, que estableixi normes que concretin les normes bàsiques, adaptant-les a les especificitats de la Comunitat Autònoma i a les pròpies opcions de la política autonòmica en la matèria. Cal, per tant, evitar les meres reiteracions de la legislació bàsica per part de la normativa autonòmica. Cas contrari, el l'Alt Tribunal interpreta que el que realment estaria fent la comunitat autònoma és extralimitar-se en les seves competències i suposaria una invasió de les de l'Estat a qui correspon definir allò que és bàsic. Conseqüentment es tendria un vici d'incompetència que podria determinar la seva nul·litat. En aquest sentit, la STC 73/2016 afirma que:

No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18].

Consell Consultiu de les Illes Balears

Tot l'anterior ha de ser tingut en compte, atès el contingut reiteratiu de la legislació estatal bàsica de determinats preceptes i disposicions, com per exemple l'article 5.1, 7, 8.1, 12, 15.3, 16.1, 19.1, 20.1, 21, la disposició transitòria primera, la disposició final primera, etc.

III. CONCLUSIONS

1ª. Està legitimada la presidenta de les Illes Balears per demanar el present dictamen i és competent el Consell Consultiu per emetre'l.

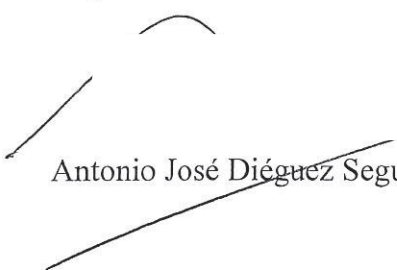
2ª. Pel que fa al procediment, cal que abans de que el Consell de Govern aprovi el decret s'incorpori una memòria econòmica complementària, en el sentit establert a la consideració jurídica segona del present dictamen.

3ª. Per a l'ús de la fórmula ritual "d'acord amb el Consell Consultiu", s'hauran de tenir en compte les observacions formulades amb caràcter essencial a la consideració jurídica quarta.

4ª. L'Administració de la Comunitat Autònoma farà bé, per evitar problemes seriosos en un futur immediat, tenir en compte l'observació genèrica que s'ha fet a la darrer consideració jurídica.

Palma, 16 d'octubre de 2018

El president



Antonio José Diéguez Seguí

La consellera secretària



Maria Ballester Cardell

