



Dictamen 6/2013

D. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ

Presidente

D^a M^a Dolores MOLINA DE JUAN

Vicepresidenta

D^a Esther CASTILLA DELGADO

D. Eduardo COBA ARANGO

D^a M^a Rosa DE LA CIERVA Y DE HOCES

D^a M^a José FABRE GONZÁLEZ

D. Nicolás FERNÁNDEZ GUIADO

D^a Ascensión GARCÍA NAVARRO

D. Miguel Ángel GARCÍA VERA

D^a Carmen HEREDERO DE PEDRO

D. Fernando LÓPEZ TAPIA

D. Vicent MARÍ TORRES

D. José Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ

D. Roberto MUR MONTERO

D. José Luis PAZOS JIMÉNEZ

D^a Carmen PLAZA MARTÍN

D. Jesús PUEYO VAL

D. Augusto SERRANO OLMEDO

D. Jaime SEVILLA LORENZO

D^a Rosario VEGA GARCÍA

D. José Luis DE LA MONJA FAJARDO

Secretario General

La Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2013, a la que asistieron los Consejeros y Consejeras relacionados al margen, ha emitido el siguiente dictamen al Proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre, por la que se establece la formación equivalente a la formación pedagógica y didáctica exigida para aquellas personas que, estando en posesión de una titulación declarada equivalente a efectos de docencia, no pueden realizar los estudios de máster.

I. Antecedentes

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), prevé en sus artículos 94 a 97 y en la Disposición novena los requisitos de titulación que deberá reunir el profesorado que imparta las enseñanzas previstas en dicha Ley. Entre estos requisitos se encuentra la formación pedagógica y didáctica que el Gobierno establezca para cada enseñanza, según regulaba el artículo 100.2 de la Ley.

El Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, definió las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial. En el artículo 9 del referido Real Decreto se establecía que para acreditar la formación pedagógica y didáctica prevista en la LOE para el ejercicio de la docencia se debía estar en posesión del título oficial de máster.



El título de máster debía cumplir las condiciones establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se fijaban las condiciones a las que debían adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habilitasen para el ejercicio de las profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas.

La Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, estableció los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitasen para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas.

La Disposición adicional primera del Real Decreto 1834/2008 indicaba que la formación pedagógica y didáctica del profesorado que debido a su titulación no pudiera acceder a los estudios de máster, se debía acreditar mediante una formación equivalente a la exigida en el artículo 100.2 de la LOE, en las condiciones que estableciera el Ministerio de Educación.

A este respecto, la Disposición adicional séptima del mencionado Real Decreto 1834/2008 establecía también que los títulos de Máster previstos en el mencionado artículo 9 de la norma acreditaban asimismo la formación pedagógica y didáctica exigida por el artículo 100 de la LOE para ejercer la docencia en las enseñanzas artísticas profesionales y en las enseñanzas deportivas, atribuyendo al Ministerio la obligación de completar en relación con este extremo la regulación prevista en la Orden ECI/3858/2007, antes referida, la cual no incluía las enseñanzas para adquirir la formación pedagógica y didáctica del profesorado de estas enseñanzas.

La Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre, estableció la formación equivalente a la formación pedagógica y didáctica exigida para aquellas personas que estando en posesión de una titulación declarada equivalente a efectos de docencia no pudiesen realizar los estudios de Máster.

A pesar del título de la Orden EDU/2645/2011, el artículo 2 de la misma restringía su aplicación a *“las personas que posean una titulación declarada equivalente a efectos de docencia en las enseñanzas de formación profesional y deportivas y quieran ejercer docencia en las mismas [...]”*.

La Disposición adicional primera de la Orden mencionada preveía la exigencia del certificado correspondiente regulado en la norma a partir del 1 de septiembre de 2013. En segundo lugar, la Disposición transitoria única reconocía el requisito de formación pedagógica y didáctica a quienes acreditasen que con anterioridad al 1 de septiembre de 2012 habían impartido



docencia durante dos cursos académicos completos o dos ciclos de enseñanzas deportivas completos o, en su defecto, 12 meses en periodos continuos o discontinuos en centros públicos o privados de enseñanza reglada autorizados en los niveles y enseñanzas correspondientes.

En el proyecto que se presenta a dictamen, se modifican los plazos previstos en la Disposición adicional primera y Disposición transitoria única de la Orden EDU/2645/2011 al considerarse, según se expone en la parte expositiva de la norma que: *“No es posible desarrollar en los plazos indicados los estudios conducentes a la certificación oficial de la formación pedagógica y didáctica que habilite para el ejercicio de la docencia [...]”*

II. Contenido

El proyecto que se presenta al Consejo Escolar del Estado para su dictamen consta de un artículo único, con dos apartados, mediante los cuales se modifican la Disposición adicional primera y la Disposición transitoria única de la Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre. Asimismo, incluye dos Disposiciones finales.

En el apartado 1 se pospone el plazo para exigir el certificado oficial de los estudios regulados en la Orden para impartir docencia en Formación Profesional y en Enseñanzas deportivas hasta el 1 de septiembre de 2015. El plazo anterior estaba fijado el 1 de septiembre de 2013.

En el apartado Dos del proyecto se dispone que tendrán reconocido el requisito de formación pedagógica y didáctica quienes acrediten que antes del 1 de septiembre de 2014 han impartido docencia en las condiciones previstas en dicha Disposición transitoria. Antes el plazo estaba fijado con anterioridad al 1 de septiembre de de 2012.

La Disposición final primera regula la ejecución y desarrollo de la Orden y la Disposición final segunda su entrada en vigor.



III. Observaciones

III.A) Observaciones materiales

1. A la ausencia de modificación de la Disposición adicional segunda de la Orden EDU/2645/2011

La Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre, establece en su Disposición adicional segunda lo siguiente:

“Hasta el 1 de septiembre de 2014 no será necesario acreditar el dominio de una lengua extranjera equivalente al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas” (MCERF).

Dicha acreditación era considerada como un requisito previo para acceder a la formación regulada en la Orden, según establece el artículo 4.2 de la misma.

La Disposición adicional primera de la Orden EDU/2645/2011 estableció la exigencia de contar con el certificado oficial de los estudios previstos en la Orden para impartir docencia a partir del 1 de septiembre de 2013. Si con la modificación plasmada en el proyecto dicha fecha se pospone hasta el 1 de septiembre de 2015, no parece tener utilidad alguna el hecho de mantener la mención expresa del 1 de septiembre de 2014 para acreditar el nivel B1 del MCERL, ya que ello constituye un requisito previo para poder cursar los estudios regulados en la Orden, cuya impartición deberá comenzar necesariamente en el curso 2014/2015 con el fin de poder contar con el certificado oficial el 1 de septiembre de 2015.

Se sugiere revisar este extremo procediendo a la supresión de esta Disposición adicional segunda o, en su caso, modificar su contenido posponiendo su aplicación en el supuesto de que se considerase necesario retrasar su exigencia hasta después de que las enseñanzas hubieran sido implantadas.



III.B) Observaciones de Técnica Normativa

2. Ausencia de Título competencial

Se observa que el proyecto carece de una Disposición final donde se refleje el "título competencial" para dictar la norma.

Siguiendo las Directrices sobre Técnica Normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, se sugiere incluir una Disposición final que verse sobre el título competencial en virtud del cual se dicta la Orden (Directriz nº 43 b 2º).

3. A la Disposición final primera

La redacción literal de esta Disposición final primera es la siguiente:

"Disposición final primera. Ejecución y desarrollo.

Se habilita a la persona titular de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta orden."

La potestad reglamentaria es atribuida por la propia Constitución al Gobierno (artículo 97). En desarrollo de la misma, y en el ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 23. 1 y 3, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, asignan el ejercicio de dicha potestad reglamentaria al Gobierno, mediante la forma de Real Decreto, y a los Ministros, a través de la aprobación de Órdenes Ministeriales.

En el mismo sentido se pronuncia la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en sus artículos 12.2 a) y siguientes, sin que gocen de tal potestad reglamentaria autoridades administrativas con rango inferior a Ministro.

Por otra parte, la potestad reglamentaria en ningún caso podrá ser objeto de delegación, al ser una competencia asignada con rango constitucional (artículo 97 C.E.). Cuando las Leyes atribuyen a la Administración el ejercicio de determinadas competencias normativas, éstas se deben ejercer a través de la autoridad que goce de la potestad reglamentaria (Gobierno y Ministros).



De todo lo anterior se desprende que las Resoluciones dictadas por autoridades administrativas de rango inferior a Ministro no gozan de la condición de normas reglamentarias de carácter general, que se insertan como tales en el ordenamiento jurídico. Dichas Resoluciones son actos administrativos dictados para la aplicación de las citadas normas reglamentarias de carácter general y, por tanto, su régimen jurídico es distinto del propio de las normas jurídicas.

Se sugiere modificar la redacción de esta Disposición, haciendo constar que la habilitación al órgano indicado se encuentra referida a las actuaciones necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la aplicación de lo establecido en esta Orden.

Es Dictamen que se eleva a su consideración.

Madrid, a 14 de mayo de 2013
EL SECRETARIO GENERAL,

Vº Bº
EL PRESIDENTE,

José Luis de la Monja Fajardo

Francisco López Rupérez

SRA. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y UNIVERSIDADES.