



DICTAMEN 53/2014

D. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ

Presidente

D^a M^a Dolores MOLINA DE JUAN

Vicepresidenta

D. José María ALVIRA DUPLÁ

D^a María Rosa DE LA CIERVA Y DE HOCES

D. Ángel DE MIGUEL CASAS

D^a Ascensión GARCÍA NAVARRO

D. José Luis LÓPEZ BELMONTE

D. Carles LÓPEZ PICÓ

D. Vicent MARÍ TORRES

D. José Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ

D. José Manuel MARTÍNEZ VEGA

D^a Montserrat MILÁN HERNÁNDEZ

D. Roberto MUR MONTERO

D. Manuel PASCUAL SERRANO

D. José Luis PAZOS JIMÉNEZ

D. Gonzalo POVEDA ARIZA

D. Jesús PUEYO VAL

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 18 de diciembre de 2014, 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 actualizan, de acuerdo con el Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, tres cualificaciones profesionales de la familia profesional Hostelería y Turismo, recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establecidas por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero y Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre. Asimismo se modifican determinados anexos establecidos por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero.

I. Antecedentes

Con la aprobación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional se creó el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, el cual integró todos los instrumentos y las

acciones formativas en el ámbito de la formación profesional, tanto las incluidas en el sistema educativo formal como en el campo laboral y del empleo.

Uno de los instrumentos centrales del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional es el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, creado por la Ley Orgánica 5/2002 y regulado por el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre. Dicho Catálogo debe ser elaborado por el Instituto Nacional de las Cualificaciones Profesionales (INCUAL), debiendo mantenerse actualizado por dicho organismo, previa consulta al Consejo



General de la Formación Profesional. Desde el momento en que las cualificaciones sean incorporadas al Catálogo Nacional, las mismas deberán ser actualizadas en un plazo no superior a cinco años, como señala el artículo 9.4 del citado Real Decreto.

La mencionada Ley Orgánica 5/2002 fue parcialmente modificada por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, introduciendo en el artículo 7 de la misma un nuevo apartado 3, según el cual tanto los Ministerios responsables de Educación como de Trabajo y Empleo debían adecuar los módulos de los ciclos formativos de formación profesional y los certificados de profesionalidad a las “modificaciones de aspectos puntuales de las cualificaciones y unidades de competencias recogidas en el Catálogo”, que hubieran sido aprobadas previamente de manera conjunta por los titulares de los dos Ministerios.

Con el fin de llevar a cabo la mencionada actualización de los módulos profesionales de los títulos y los certificados de profesionalidad afectados por la modificación de los referidos “aspectos puntuales” de las cualificaciones y unidades de competencia, se hacía necesario definir con precisión los aspectos que deben ser considerados como tales, con el fin de proceder a su pertinente actualización mediante el procedimiento previsto en el citado artículo 7.3 de la Ley Orgánica 5/2002.

Dicho procedimiento fue aprobado por el Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, en el cual se concretaban los aspectos puntuales de las cualificaciones y unidades de competencia que podían ser aprobados conjuntamente por los titulares de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y el de Empleo y Seguridad Social.

En el presente proyecto de Orden, los titulares de los Ministerios citados anteriormente proceden a la modificación de determinados aspectos considerados como puntuales de las cualificaciones profesionales pertenecientes a la familia profesional de Hostelería y Turismo.

II. Contenido

El proyecto de Orden ministerial consta de 2 artículos y 3 Disposiciones finales, acompañados de 3 anexos y una parte expositiva.

El artículo 1 regula el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El artículo 2 relaciona las cualificaciones profesionales que se actualizan, señalando los Reales Decretos reguladores de las mismas (Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero; Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre) y los tres anexos incluidos en el proyecto de Orden que sustituyen a los anexos de los Reales Decretos mencionados.



La Disposición final primera procede a modificar parcialmente una determinada cualificación profesional establecida por el Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, contenida en el Anexo XCIV de dicha norma.

La Disposición final segunda presenta el título competencial para aprobar la norma.

La Disposición final tercera regula la entrada en vigor de la Orden.

En la tabla siguiente se incluyen los Reales Decretos y los anexos modificados con el proyecto que se presenta a este Consejo para su dictamen:

Reales Decretos	Anexos	Cualificaciones profesionales
Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero	Anexo XCI Anexo XCII	Operaciones básicas de cocina. Operaciones básicas de restaurante y bar.
Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre	Anexo CCCXXXIII	Gestión de pisos y limpieza en alojamientos
Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero	Anexo XCIV	Recepción.

III. Observaciones

III.A) Observaciones materiales

1. Al título de la Orden

El proyecto presentado posee el título siguiente:

“Orden ministerial por la que se actualizan, de acuerdo con el Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, tres cualificaciones profesionales de la familia profesional Hostelería y Turismo, recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establecidas por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero y Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre. Asimismo se modifican determinados anexos establecidos por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero”.



El título transcrito resulta confuso. El título del proyecto de Orden diferencia las “actualizaciones” de las “modificaciones” aplicando un criterio discutible, como es el de asignar el primer término a la sustitución completa del anexo correspondiente de una cualificación profesional determinada, y el segundo término a la modificación parcial de una unidad de competencia determinada y del módulo formativo asociado a la misma, al poseer un carácter transversal.

Al respecto, el Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, estableció los aspectos puntuales de las cualificaciones profesionales para cuya modificación, procedimiento de modificación y efectos es de aplicación el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional. En el artículo 2, apartado 2, de dicho Real Decreto se relacionan las “modificaciones” de los aspectos puntuales de las cualificaciones profesionales y unidades de competencia a las que es de aplicación la norma. Entre ellas se encuentran “modificaciones” y “actualizaciones” específicas, dentro de la categoría general de “modificaciones”.

Se debe tener presente que en ambos casos se trata de “modificaciones” de un Real Decreto precedente, modificación que se realiza con el fin, entre otros, de “actualizar” las cualificaciones profesionales que lo precisan, y así se debe hacer constar en el título de la norma, como señala la Directriz nº 53 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, sobre Directrices de Técnica Normativa.

“53. Título.- El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado. [...] La expresión que debe contener el título es la siguiente: “tipo ... por el/la que se modifica el/la ...”.

Atendiendo a lo anterior, y por razones de transparencia normativa, se propone la siguiente redacción del título de la Orden:

“Orden Ministerial por la que se modifican, de acuerdo con el Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, determinadas cualificaciones profesionales de la familia profesional de Hostelería y Turismo, recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establecidas por el Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero y el Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre, procediéndose a la sustitución de los anexos correspondientes. Asimismo se modifica parcialmente determinada cualificación profesional regulada en el Real Decreto 1699/2007, de 14 de diciembre, de la familia profesional de Hostelería y Turismo”.



2. Al artículo 1 “Objeto y ámbito de aplicación”

Este artículo 1 comienza de la forma siguiente:

“Esta orden ministerial tiene por objeto actualizar determinadas cualificaciones profesionales y sus módulos formativos asociados [...]”.

Se debe tener presente que la actualización de las cualificaciones profesionales se lleva a cabo mediante diversas modificaciones de los anexos correspondientes, por lo que no debería únicamente citarse de manera expresa a los “módulos formativos asociados”, que constituye sólo uno de los elementos de las cualificaciones profesionales que se han modificado.

Se sugiere utilizar la expresión genérica referida únicamente a las “cualificaciones profesionales”.

3. A la Disposición final segunda

La Disposición final segunda indica lo siguiente:

“Esta orden se dicta en virtud de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales”.

A) En primer término se debería unificar el criterio relacionado con el título competencial para dictar la norma en todos los proyectos de Orden ministerial modificativos de las distintas cualificaciones profesionales que han sido presentados a dictamen, ya que en algunos de ellos también se ha incluido el artículo 149.1.1ª de la Constitución como título competencial, mientras que en otros proyectos se menciona como título competencial sólo el artículo 149.1.30ª de la Constitución.

B) En segundo lugar, se debería mejorar la redacción de esta Disposición. Se sugiere estudiar la siguiente redacción:

“Esta Orden se dicta en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales”.



4. Al Anexo XCI. Operaciones básicas de Cocina. Duración de la Formación asociada

Se observa que la duración de la formación asociada a esta cualificación profesional pasa de ser de 350 horas lectivas a 230 horas lectivas tras la modificación operada en el proyecto. En particular dicha modificación se debe al cambio horario del módulo MF0256_1: Elaboración culinaria básica, que en el Real Decreto 295/2004 se encuentra regulado con 230 horas lectivas y en el proyecto de Orden su duración es de 120 horas.

Una modificación de tales características podría incidir en las prohibiciones recogidas en el artículo 2, apartado 1, del Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, por lo que se debería revisar nuevamente la modificación operada y sus efectos.

5. A los anexos del proyecto. Módulos profesionales. Parámetros de contexto de la formación

Se observa que a la hora de regular los módulos profesionales de los distintos anexos del proyecto, aparece invariablemente como “Espacios e instalaciones”, dentro de los “Requisitos básicos del contexto formativo”, que ahora pasan a denominarse “Parámetros de contexto de la formación”, el siguiente contenido:

“Parámetros de contexto de la formación:

Espacios e instalaciones:

Los espacios e instalaciones darán respuesta, en forma de aula, aula-taller, taller de prácticas, laboratorio o espacio singular, a las necesidades formativas, de acuerdo con el Contexto Profesional establecido en la Unidad de Competencia asociada, teniendo en cuenta la normativa aplicable del sector productivo, prevención de riesgos, salud laboral, accesibilidad universal y protección medioambiental”.

Se debe indicar que, en la normativa vigente en la actualidad de los distintos Reales Decretos que regulan las diferentes cualificaciones profesionales, constan en cada módulo profesional los espacios formativos definidos de manera específica, cuantificada y concreta. Esta circunstancia desaparece por completo con la modificación operada por el proyecto, siendo sustituida la regulación de estos aspectos por el texto transcrito.

Al respecto, el artículo 8, apartado 4, del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establece lo siguiente:



“Artículo 8. Los módulos formativos.

4. [...] Se incluirán asimismo parámetros de contexto de la formación, como la superficie de talleres e instalaciones, prescripciones sobre formadores y otras de esta naturaleza. Estos parámetros tendrán carácter orientador para la normativa básica reguladora de las ofertas formativas conducentes a títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad”.

Se considera que las prescripciones que se recogen en este apartado 4 del artículo 8, del Real Decreto 1128/2003, que se refieren a los espacios formativos, no cabe considerarlas cumplidas con las modificaciones que se incluyen en todos los módulos de las diversas cualificaciones afectadas. La naturaleza de tales espacios e instalaciones es la de constituir “parámetros de contexto” inherentes a la calidad de la formación impartida, al igual que los perfiles profesionales de los formadores, lo que hace posible el reconocimiento de las diferentes unidades de competencia cursadas tanto en el ámbito educativo como en el sector del empleo. Por ello no pueden ser consideradas como meros aspectos puntuales susceptibles de modificación por el procedimiento formal abreviado utilizado en este proyecto.

Por otra parte, se estima que el artículo 2 del Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, no incluye a los espacios e instalaciones entre los aspectos puntuales susceptibles de ser modificados por el procedimiento previsto en el mismo, mediante la utilización del instrumento jurídico reglamentario de Orden Ministerial.

Teniendo presente el carácter de las modificaciones realizadas en las cualificaciones profesionales, no cabe tampoco considerar que la modificación de los espacios e instalaciones sea una consecuencia de la modificación de los aspectos puntuales llevada a cabo en las cualificaciones profesionales o unidades de competencia, como se contempla en el artículo 2, apartado 3, del Real Decreto 817/2014, puesto que los espacios e instalaciones no resultan afectados por tales modificaciones de aspectos puntuales.

Se aconseja reconsiderar este aspecto.

6. A los anexos del proyecto. Módulos formativos. Parámetros de contexto de la formación. Perfil profesional del formador o formadora

El perfil profesional académico del formador o formadora para impartir los módulos formativos se encuentra definido en los Reales Decretos que establecen las cualificaciones profesionales en relación con las titulaciones anteriores a la implantación de las enseñanzas universitarias derivadas del proceso de Bolonia, exceptuando la titulación de Técnico Superior.



Sin embargo en los distintos proyectos que se presentan a dictamen dichos perfiles académicos constan definidos en relación con el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) (Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio).

Al respecto se debe poner de relieve que el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, de reciente publicación (BOE 22-11-2014), ha establecido en su Capítulo III el procedimiento para determinar la correspondencia de los títulos oficiales de Arquitectura, Ingeniería, Licenciatura, Arquitectura Técnica, Ingeniería Técnica y Diplomatura a los niveles del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior. Por tanto, la correspondencia entre las anteriores categorías de titulaciones citadas y las que se regulan en el MECES, exceptuando el título de Técnico Superior, deben ser establecidas a través del procedimiento y mediante la intervención de los órganos mencionados en dicho Capítulo III del Real Decreto 967/2014.

Hay que hacer notar que el nivel de titulación de Ingeniero Técnico o Diplomado, establecidos como perfiles profesionales en determinados Reales Decretos que establecen algunas cualificaciones profesionales, han sido incluidos en unos casos en el nivel 1 y en otros supuestos en el nivel 2 del MECES, según consta en diferentes anexos.

Se deberían incluir las necesarias modificaciones en los perfiles académicos de los formadores y formadoras para la impartición de los módulos correspondientes, respetando en todo caso las prescripciones existentes al respecto en los Reales Decretos que establecen las cualificaciones profesionales afectadas y las correspondencias que en su momento se deriven de la aplicación del Capítulo III del Real Decreto 967/2014.

III.B) Observaciones de Técnica Normativa

7. Al articulado y parte final del proyecto

El proyecto presenta en su artículo 2 diversos Reales Decretos que se modifican mediante la sustitución completa de los anexos afectados, y en la Disposición final primera se modifica únicamente una Unidad de competencia y su módulo profesional asociado.

En primer término, se debe indicar que el presente proyecto modifica los anexos de determinados Reales Decretos. Tales anexos poseen pleno carácter jurídico y dispositivo, como recoge la Directriz nº 19 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, sobre Técnica Normativa. Por tanto, al modificar dichos anexos se está modificando el Real Decreto correspondiente que los contiene. Todo ello sin perjuicio de que el articulado de cada uno de los Reales Decretos afectados incluya asimismo el correspondiente precepto aprobatorio de cada uno de los anexos.



En relación con la estructura formal descrita en el párrafo primero, la Directriz nº 58 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices sobre Técnica Normativa, indica lo siguiente:

“58. Modificación múltiple.- En las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se destinará un artículo a cada una de ellas. Cada artículo citará el título completo de la norma que se modifique. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados”.

Por tanto, no resulta procedente realizar dicha diferenciación de las modificaciones separando las mismas, por una parte, en el articulado y, por otro lado, en Disposiciones finales, excepción que únicamente se contempla en la Directriz nº 59 para “*Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos*”, cuyas características no concurren en el presente caso, al tratarse de una norma jurídica plenamente modificativa. Se debe distinguir la finalidad perseguida, como es la “actualización” de las cualificaciones profesionales, del procedimiento utilizado para ello, que no es otro que la “modificación” de los Reales Decretos que las regulan.

Como se indica, el proyecto de Orden constituye una modificación múltiple y, siguiendo la directriz transcrita, se debería incluir en artículos diferenciados cada uno de los Reales Decretos modificados. Dentro de dichos artículos se debería reservar un apartado distinto para cada uno de los anexos que se modifican. No se considera, por tanto, ajustado a la Directriz de Técnica Normativa transcrita incluir en un artículo del proyecto la denominada “actualización” de uno o varios Reales Decretos y en disposiciones finales la modificación de otros Reales Decretos que se indican, ya que la actualización perseguida de las cualificaciones se efectúa mediante el procedimiento de “modificar” los Reales Decretos que las regulan.

8. A la Disposición final primera

En esta Disposición no se realiza división alguna en su contenido.

Siguiendo la Directriz nº 55 y 56 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, los artículos modificativos deberán incluir el texto marco y el texto modificativo.



Se debería situar el contenido de esta Disposición final en un artículo modificativo y dividir el mismo en texto marco y texto de regulación.

III.C) Errores y mejoras expresivas

9. Al antepenúltimo párrafo de la parte expositiva

En esta Disposición final se indica lo siguiente:

“Esta orden se dicta en virtud de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales”.

Se sugiere mejorar la redacción en este párrafo.

10. A la cita de las cualificaciones profesionales en el articulado y la parte final del proyecto

La complejidad del contenido del proyecto aconseja que siempre que en el articulado y en la parte final del mismo se cite alguna cualificación profesional, dicha cita venga acompañada del Código correspondiente a la misma, que facilite su localización.

11. A los anexos del proyecto. Módulos formativos. Capacidades cuya adquisición debe ser completada en un entorno real de trabajo

Las capacidades cuya adquisición debe ser completada en un entorno real de trabajo se incluyen en cada módulo formativo concretando, en la generalidad de los casos, los criterios de evaluación correspondientes, proceder que asimismo se encuentra aplicado en los Reales Decretos respectivos.

No obstante, cuando una determinada capacidad debía ser completada en un entorno real de trabajo respecto de todos sus criterios de evaluación, esta circunstancia era expresamente recogida en los respectivos Reales Decretos. Sin embargo, en los proyectos presentados a dictamen, cuando concurre esta situación, únicamente se hace constar transcribiendo una “C” y agregando el número general de la capacidad, sin que aparezca expresamente mencionado que afecta a todos sus criterios de evaluación de la capacidad.



Con el fin de evitar interpretaciones erróneas, se sugiere que cuando una determinada capacidad deba ser completada en un entorno real de trabajo y ello afecte a todos sus criterios de evaluación, esta circunstancia se refleje de manera expresa en los anexos.

Es Dictamen que se eleva a su consideración.

Madrid, a 18 de diciembre de 2014
EL SECRETARIO GENERAL,

Vº Bº
EL PRESIDENTE,

José Luis de la Monja Fajardo

Francisco López Rupérez