



## DICTAMEN 9/2015

D. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ

*Presidente*

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores MOLINA DE JUAN

*Vicepresidenta*

D. Francisco Javier CARRASCAL GARCÍA

D. Ángel DE MIGUEL CASAS

D. Álvaro FERRER BLANCO

D<sup>a</sup> Ascensión GARCÍA NAVARRO

D. Fernando LÓPEZ TAPIA

D. José Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ

D. Tomás MARTÍNEZ TERRER

D. José Manuel MARTÍNEZ VEGA

D<sup>a</sup> 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. José Ignacio SÁNCHEZ PÉREZ

D. Augusto SERRANO OLMEDO

D<sup>a</sup> 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 3 de febrero de 2015, 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 dos cualificaciones profesionales de la familia profesional Seguridad y Medio Ambiente, recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establecidas por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero; y se modifican determinados anexos establecidos por Real Decreto 295/2004.

### 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 cualificaciones profesionales pertenecientes a la familia profesional de Seguridad y Medio Ambiente.

## **II. Contenido**

El proyecto de Orden ministerial consta de 2 artículos y 3 Disposiciones finales, acompañados de 2 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 el Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, regulador de las mismas, y los anexos incluidos en el proyecto de Orden, que sustituyen a los anexos del Real Decreto mencionado (Anexo XXVIII y Anexo XXX).



Con la Disposición final primera se modifican parcialmente los anexos XXVI y XXVII del Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero.

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 incluye el Real Decreto y los anexos sustituidos o 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 (sustitución de anexos)	Anexo XXVIII	Servicios para el control de plagas
	Anexo XXX	Control y protección del medio natural
Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero (sustitución de anexos)	Anexo XVI	Operación de estaciones de tratamiento de aguas
	Anexo XVII	Gestión de residuos urbanos e industriales

### III. Observaciones

#### III.A) Observaciones materiales

##### ***1. 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 constituyen 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”.



## ***2. A los anexos del proyecto. Módulos profesionales. Parámetros de contexto de la formación. Espacios e instalaciones***

Se observa que a la hora de regular los módulos profesionales de los distintos anexos del proyecto, aparece como “Espacios e instalaciones”, dentro de los “Requisitos básicos del contexto formativo”, que 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 llevadas a cabo 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 realizada 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.

### ***3. 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 el proyecto que se presenta 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, establecidos como perfiles profesionales en determinados anexos 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.

#### **4. A la Disposición final cuarta**

La Disposición final cuarta indica lo siguiente:

*“Esta orden se dicta en virtud de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.1ª sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y el 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 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. En algunos proyectos consta como título competencial el “artículo 149.1.1ª” y el artículo “149.1.30ª” de la Constitución, mientras que en otros proyectos consta el “artículo 149.1.30ª” de la misma.

### **III.B) Observaciones de Técnica Normativa**

#### **5. Al título de la Orden**

El título del proyecto es el siguiente:

*“Proyecto de Orden Ministerial por la que se actualizan dos cualificaciones profesionales de la familia profesional Seguridad y Medio Ambiente, recogida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establecidas por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero; y se modifican determinados anexos establecidos por Real Decreto 295/2004”.*



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 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, modificaciones que se realizan 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, dos cualificaciones profesionales de la familia profesional de Seguridad y Medio Ambiente, recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, establecidas por Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, procediéndose a la sustitución del anexo correspondiente. Asimismo, se modifican parcialmente determinadas cualificaciones profesionales establecidas por el Real Decreto 295/2004”.*



## **6. A la estructura formal del proyecto**

El proyecto incluye, en su artículo 2, un Real Decreto que se modifican mediante la sustitución completa de los anexos afectados. Asimismo, se modifican parcialmente dos anexos del mismo Real Decreto.

En primer término, se debe indicar que el presente proyecto modifica anexos de un determinado Real Decreto. 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 del Real Decreto afectado 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 una Disposición final, 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 normativa de un Real Decreto y, siguiendo la directriz transcrita, se debería incluir en un artículo único la norma modificada. Dentro de dicho artículo 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 una disposición final la modificación parcial del mismo Real Decreto, ya que la actualización perseguida de las cualificaciones se efectúa mediante el procedimiento de “modificar” los Reales Decretos que las regulan.

### **III.C) Mejoras expresivas**

#### ***7. A la cita de las cualificaciones profesionales en el articulado del proyecto***

La complejidad del contenido del proyecto, que se agrava en la redacción de la Disposición final, se 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.

Es Dictamen que se eleva a su consideración.

Madrid, a 3 de febrero de 2015  
EL SECRETARIO GENERAL,

Vº Bº  
EL PRESIDENTE,

José Luis de la Monja Fajardo

Francisco López Rupérez