



INFORME



A: Dirección de la Inspección Educativa.

ASUNTO: s/ Aplicación de la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

En relación con el asunto de referencia y examinando la consulta remitida por la Dirección de la Inspección Educativa dependiente de esta Secretaría General Técnica, procede informar lo siguiente:

Con fecha 10 de diciembre de 2013 se publica en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE).

Su artículo único, compuesto de ciento nueve apartados, modifica la redacción vigente de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE).

La parte final de la norma está compuesta de cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y seis disposiciones finales.

En su Disposición final sexta, de entrada en vigor, se indica que la presente Ley Orgánica entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

La Disposición adicional tercera de la LOMCE sobre cuya aplicabilidad y efectos se interesa informe establece lo siguiente:

“1. El título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria obtenido con anterioridad a la implantación de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria establecida en esta Ley Orgánica, permitirá acceder a todas las enseñanzas postobligatorias recogidas en el artículo 3.4, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley Orgánica para cada una de ellas, a excepción del requisito de haber superado la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria.

2. Aquellos alumnos y alumnas que hubieran superado los módulos obligatorios de un Programa de Cualificación Profesional Inicial [en adelante, PCPI] con anterioridad a la implantación del primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica podrán acceder a los ciclos formativos de grado medio de la Formación Profesional, así como obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por la superación de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria establecida en el artículo 29 de esta Ley Orgánica por la opción de enseñanzas aplicadas.

3. Se aceptará, como título de Bachiller al que se refiere el artículo 41.3.a), el título de Bachiller expedido tras cursar el antiguo Bachillerato unificado y polivalente.

4. Aquellos alumnos y alumnas que hayan superado la Prueba de Acceso a la Universidad que establecía el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o las pruebas establecidas en normativas anteriores con objeto similar, mantendrán

la nota obtenida en su momento según los criterios y condiciones que establezca el Gobierno, si bien podrán presentarse a los procedimientos de admisión fijados por las Universidades para elevar dicha nota.

5. Quienes no hubieran superado ninguna prueba de acceso a la universidad y hubieran obtenido el título de Bachiller con anterioridad a la implantación de la evaluación final de Bachillerato establecida en esta Ley Orgánica, podrán acceder directamente a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, si bien deberán superar los procedimientos de admisión fijados por las Universidades”.

Por su parte, la Disposición final quinta de la LOMCE determina un calendario de implantación de las modificaciones introducidas.

En atención a la solicitud de informe planteada, cabe analizar la redacción de varios de sus apartados.

- En primer lugar, su apartado 2 informa que “las modificaciones introducidas en (...) evaluaciones de Educación Secundaria Obligatoria se implantarán (...) para los cursos segundo y cuarto en el curso escolar 2016-2017. La evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria correspondiente a la convocatoria que se realice en el año 2017 no tendrá efectos académicos. En ese curso escolar sólo se realizará una única convocatoria”.
- Su apartado 4 informa que “los ciclos de Formación Profesional Básica sustituirán progresivamente a los PCPI. El primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se implantará en el curso escolar 2014-2015, curso en el que se suprimirá la oferta de módulos obligatorios de los PCPI; durante este curso, los alumnos y alumnas que superen los módulos de carácter voluntario obtendrán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (...//...)”.
- Su apartado 6 establece que “las modificaciones introducidas en las condiciones de acceso y admisión a las enseñanzas reguladas en esta Ley Orgánica serán de aplicación en el curso escolar 2016-2017”.
- Por otro lado –continúa el apartado 6-, “el acceso y admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado se realizará de la siguiente forma:
 - a) Alumnos y alumnas que hayan obtenido el título de Bachiller o equivalente:
 - 1.º Quienes accedan con anterioridad al curso escolar 2017-2018 deberán haber superado la Prueba de Acceso a la Universidad que establecía el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o las pruebas establecidas en normativas anteriores con objeto similar.
 - 2.º Quienes accedan en el curso escolar 2017-2018 o en cursos posteriores deberán cumplir los requisitos indicados en el nuevo artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (...//...)”.
- Finalmente, su apartado 7 y último, a modo de cláusula de cierre, establece que “el resto de modificaciones curriculares establecidas en esta Ley Orgánica se podrán implantar a partir del curso escolar 2014-2015”.

Conforme a lo expuesto, cabe realizar las siguientes consideraciones:

1) La evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, a realizar al finalizar el cuarto curso de esta etapa educativa, se regula en el artículo 29 de la LOE en su redacción dada por el apartado veinte del artículo único de la LOMCE, y su primera convocatoria tendrá lugar en el año 2017.

De acuerdo con lo expuesto, en lo concerniente a dicha evaluación, se entiende diferida la aplicación de los apartados 1 y 2 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE al curso 2017/2018, puesto que la prueba del año 2017 carece de efectos académicos.

2) La implantación del primer curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se hará efectiva en el próximo curso 2014/2015, por lo que los alumnos a los que será aplicable la redacción del apartado 2 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE serán aquellos que a la finalización del presente curso 2013/2014 hayan superado los módulos obligatorios de sus correspondientes PCPI.

3) Para el acceso a los ciclos formativos de grado superior (artículo 41.3 de la LOE en redacción dada por el apartado treinta y cuatro del artículo único de la LOMCE) será válido el título de Bachillerato Unificado Polivalente que se regula en el artículo veintinueve de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

La etapa educativa de BUP regulada por los artículos veintiuno a veintinueve de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, fue derogada por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.

4) En relación con la Prueba de Acceso a la Universidad, la efectiva aplicación de los apartados 4 y 5 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE ha de entenderse diferida al comienzo de los efectos del artículo 38 de la LOE en su redacción dada por el apartado treinta y uno del artículo único de la LOMCE.

En particular, el apartado 5 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE está vinculado a la efectividad de la nueva redacción del artículo 38.2 de la LOE.

En este punto, y sin perjuicio de lo ya informado, la cuestión a dilucidar radica en cuándo entender aplicable el régimen de accesibilidad a los ciclos formativos -de grado medio y superior- de Formación Profesional a los alumnos que cumplen las condiciones previstas en los apartados previamente analizados (en particular, los apartados 2 y 3 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE).

Al carecer de interpretación auténtica en cuanto al particular (es decir, la interpretación que realizaría el propio legislador), cabe valorar en primer lugar la elección de una 'disposición adicional' como precepto en el que se han incluido las previsiones expuestas.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa del Consejo de Ministros, publicadas mediante Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, las Disposiciones adicionales deberán regular:

“a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.

c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma”.

En similares términos se definen las Disposiciones adicionales de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, publicadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia.

Por su parte, el artículo 41 de la LOE –en su redacción dada por el apartado treinta y cuatro del artículo único de la LOMCE- se ocupa de regular las condiciones de acceso y admisión en la Formación Profesional.

Su apartado 2 establece los requisitos –expuestos con carácter alternativo- que deberán cumplir los alumnos en el acceso a ciclos formativos de grado medio:

“a) Estar en posesión de al menos uno de los siguientes títulos:

1.º Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que el alumno o alumna haya superado la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria por la opción de enseñanzas aplicadas.

2.º Título Profesional Básico.

3.º Título de Bachiller.

4.º Un título universitario.

5.º Un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional.

b) Estar en posesión de un certificado acreditativo de haber superado todas las materias de Bachillerato.

c) Haber superado un curso de formación específico para el acceso a ciclos de grado medio en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa, y tener 17 años cumplidos en el año de finalización del curso. Las materias del curso y sus características básicas serán reguladas por el Gobierno.

d) Haber superado una prueba de acceso de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno, y tener 17 años cumplidos en el año de realización de dicha prueba”.

A efectos informativos, es necesario indicar que no cabe aplicación analógica alguna entre el ‘título profesional básico’ y los todavía vigentes PCPI cuya superación no se asimila a la obtención de título alguno, de acuerdo con lo previsto en la redacción original de los artículos 30 y 44 de la LOE y el resto de normativa de desarrollo que les era de aplicación.

En relación con los ciclos formativos de grado superior, el apartado 3 del artículo 41 establece:

“El acceso a ciclos formativos de grado superior requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Estar en posesión del título de Bachiller, de un título universitario, o de un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional, o de un certificado acreditativo de haber superado todas las materias de Bachillerato, o haber superado una prueba de acceso, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno, y tener 19 años cumplidos en el año de realización de dicha prueba.

La prueba deberá permitir acreditar los conocimientos y habilidades suficientes para cursar con aprovechamiento los ciclos de formación de grado superior, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno.

b) Siempre que la demanda de plazas en ciclos formativos de grado superior supere la oferta, las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos de admisión al centro docente, de acuerdo con las condiciones que el Gobierno determine reglamentariamente”.

Así, puede observarse que en sendos apartados normativos –previstos con el inequívoco propósito de perpetuarse en el tiempo, a diferencia de los actos administrativos- no se reiteran las concretas previsiones de los apartados 2 y 3 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE, que pueden identificarse como sendas normas excepcionales relativas a uno de los preceptos de la Ley que con su aprobación se viene a modificar.

En otro orden de cosas, la ordenación general de la formación profesional se establece en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que sigue vigente en todo en lo que no se oponga a la LOMCE, de acuerdo con las reglas de aplicación y eficacia de las normas jurídicas contenidas en el Código Civil. En particular:

- El inciso b) de su artículo 15 establece como condición para acceder a los ciclos formativos de grado medio “haber superado los módulos obligatorios de un programa de cualificación profesional inicial”.

- Según su Disposición adicional tercera y a los efectos de lo establecido en el artículo 18 de este Real Decreto, se podrá acceder a los ciclos formativos de grado superior y a las pruebas para la obtención de los títulos correspondientes acreditando “estar en posesión del título de Bachiller establecido en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo”.

El calendario de aplicación de este Real Decreto, determinado en su Disposición final primera, precisa que sus disposiciones serán de aplicación en el curso 2012-2013 y posibilita a las Administraciones educativas el anticipo en la implantación de las medidas que consideren necesarias en el curso 2011-2012.

No obstante, este calendario se debe entender modificado por una norma posterior, con rango de ley, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, en cuyo artículo 5 se establece:

“Todas las disposiciones contempladas en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, a excepción de la disposición adicional séptima, serán de aplicación en el curso 2014-2015.

Los ciclos formativos de grado medio y grado superior cuya implantación estuviera prevista para el curso escolar 2012-2013 se implantarán en el curso escolar 2014-2015.

Las Administraciones educativas podrán anticipar la implantación de las medidas que consideren necesarias en los cursos anteriores”.

Este Real Decreto-ley, en vigor desde el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE de 21 de abril de 2012), no ha sido modificado por la LOMCE.

Cabe recordar que las leyes orgánicas y ordinarias poseen el mismo rango y fuerza de ley y que la relación entre ambas categorías puede explicarse, aunque no es una cuestión doctrinalmente pacífica, por medio del principio de competencia.

De hecho, el Gobierno parte de ese postulado tal y como se manifiesta en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, y asegura respetar los límites constitucionalmente establecidos para el uso de este instrumento normativo y, singularmente, salvaguardar el contenido esencial del derecho a la educación regulado en el artículo 27 de la Constitución Española.

En conclusión, el apartado 2 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE para el acceso a los ciclos formativos de grado medio no hace sino reiterar un precepto que, careciendo de rango orgánico (no tiene tal carácter el artículo 41 de la LOE de acuerdo a la Disposición final séptima de la LOE, en su redacción dada por el apartado ciento ocho de la LOMCE), no ha sido modificado desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, y de lo expuesto se infiere sus efectos automáticos con la entrada en vigor de la LOMCE el pasado 30 de diciembre de 2013.

Por su parte, el apartado 3 de la Disposición adicional tercera de la LOMCE integra al Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) en el requisito de poseer ‘título de bachiller’ para acceder a los ciclos formativos de grado superior.

Es criterio de este Servicio, salvo mejor fundamentación basada en derecho, entender que esta identificación no es “una condición de acceso y admisión a las enseñanzas reguladas” en la LOMCE (apartado 6 de su calendario de aplicación), sino una asimilación previa y sin perjuicio de las reglas que determinan la aplicabilidad de la nueva redacción del artículo 41 de la LOE –con redacción LOMCE-, puesto que la anterior redacción del artículo 41 de la LOE (dada en la Disposición final vigésima cuarta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible) ya señalaba en su apartado 3.a) como criterio para el acceso a la formación profesional de grado superior “estar en posesión del título de Bachiller”, criterio que ahora debe interpretarse con la antedicha asimilación Bachillerato LOE/LOGSE - BUP.

La aplicación de este inciso es inmediata (según la Disposición final sexta de la LOMCE) respecto al texto LOE anterior que continúa vigente y de plena virtualidad en lo relativo a “las condiciones de acceso y admisión a las enseñanzas reguladas en esta Ley Orgánica”.

Así, si el legislador hubiera optado por diferir al curso 2016-2017 la asimilación del Bachillerato LOE/LOGSE al Bachillerato Unificado Polivalente a los efectos de regular el acceso a la formación profesional de grado superior, debería haber optado por incluir en el apartado treinta y cuatro del artículo único de la LOMCE una redacción similar a la siguiente:

“(...//...) El acceso a ciclos formativos de grado superior requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) Estar en posesión del título de Bachiller, entendiendo asimilable a éste el expedido tras cursar el antiguo Bachillerato unificado y polivalente, de un título universitario (...//...)”.

En ese supuesto, a la nueva redacción LOE se le aplicaría indefectiblemente el apartado sexto de la Disposición final quinta de la LOMCE y, de forma subsiguiente, las nuevas condiciones de acceso y admisión serían efectivas en el curso escolar 2016/2017.

Zaragoza, a 25 de febrero de 2014

El Jefe de Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación Administrativa


Fdo.- Ricardo Almalé Bandrés