



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA

Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA, POR LA QUE SE REGULA EL ACCESO A CICLOS FORMATIVOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

11/2016 IL

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura se ha solicitado informe de legalidad respecto al proyecto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1 c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia y en relación con el apartado primero, 3 del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 13 de junio de 1995.

II. LEGALIDAD

A.- Objeto.-

El objeto del proyecto de orden lo constituye básicamente la regulación de los elementos que componen el régimen de la prueba de acceso a los ciclos formativos de formación profesional de grado medio y superior. Como se verá, el propósito del proyecto de norma que contemplamos abarca un ámbito material inferior al que recoge el propio título de la misma bajo la descripción de “...*por la que se regula el acceso a ciclos formativos de formación profesional*”. De la lectura de la norma proyectada inferimos con claridad un contenido exclusivamente limitado a reglar sólo los aspectos pertinentes de la prueba de acceso y no de otros modos de acceso, como tampoco de todos los ciclos formativos de formación profesional, sino sólo de los que se corresponden con los de grado medio y superior.

Resulta, por tanto, relevante manifestar en primer término una objeción de partida al texto del proyecto, que adolece de la debida congruencia entre el contenido de la norma y el título que la encabeza; objeción que, entre otras, consideramos reiterativa pues ya había sido expresada con sumo acierto en el informe de la dirección de régimen jurídico y servicios del departamento promotor de la

iniciativa de 28 de octubre de 2015 con el que el parecer de este informe de legalidad coincidirá en múltiples ocasiones.

B.- Marco competencial.

Nos hallamos ante un borrador de orden que es fruto de la encomienda que el artículo 13.2 del Decreto 32/2008, de 26 de febrero¹, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del Sistema Educativo, traslada a la reglamentación específica que establezca la Consejera del Departamento de Educación en la materia ya citada objeto del proyecto.

Ahora bien, además de la atribución que el Consejo de Gobierno confía a la Consejera de Educación, y que confiere legitimidad al rango que finalmente adopta, debemos tener presentes otras consideraciones que se desprenden del ordenamiento en el que se enmarca la normativa que nos ocupa.

En este sentido, es cierto que la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAE) ostenta competencia para abordar el proyecto de norma remitido a informe, por efecto del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, pero la misma lo es sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución (CE) y las Leyes orgánicas que lo desarrollen, y de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª CE.

En lo que nos interesa, la prueba de acceso a ciclos formativos de formación profesional de grado medio y superior se regula en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de marzo, de Educación (en adelante LOE). Y de ella resulta de especial interés para nuestro examen el artículo 41.2 b) y 3 a) –“Condiciones de acceso y formación”, dentro del capítulo V del Título I dedicado a la “Formación Profesional”. Así mismo, la Exposición de Motivos también cita la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, que bajo el título “Títulos y estudios anteriores a la entrada en vigor de esta Ley Orgánica” dispone, en lo que nos afecta, sobre el acceso a ciclos formativos para el alumnado que posea títulos y estudios anteriores a la entrada en vigor de esta Ley Orgánica. Ahora bien, no se desprende ninguna incidencia reseñable de esta disposición en el texto que nos ocupa, por cuanto atiende a la regulación de otros modos de acceso que no conciernen directamente a la prueba.

Resulta, sin embargo, de suma relevancia el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, que en sus

¹ Art. 13.2 D. 32/2008: “También podrá accederse mediante prueba, de acuerdo con lo que reglamentariamente establezca el Consejero de Educación, Universidades e Investigación. Estas pruebas se convocarán al menos una vez al año”.

artículos 15 a 21 establecen una regulación de carácter básico que sí concierne significativamente a la orden proyectada.

Además, como ya hemos adelantado, este proyecto de orden se erige respecto de su contenido mayoritario en una norma que actúa directamente con respaldo de norma superior en el ordenamiento autonómico; nos referimos a los artículos 13 a 17 del Decreto 32/2008, de 26 de febrero, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del Sistema Educativo.

Considerando que el título de la Orden comprende el acceso a toda la Formación Profesional, al menos en el plano teórico, cabe poner de relieve también la regulación que incorpora el Decreto 86/2015, de 9 de julio, de Ordenación e implantación de la Formación Profesional Básica en la CAPV. Regulación que, efectivamente, no tendrá incidencia real en el texto articulado de la norma, que a la hora de la verdad no se ocupa en su contenido de ninguno de los aspectos de la formación profesional básica y que por dicha razón tampoco se menciona en la Exposición de Motivos.

D.- Procedimiento de elaboración de la disposición normativa

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general que innova el ordenamiento jurídico integrándose en el mismo adoptando la forma de Orden.

De acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

En este sentido, se observa que el art. 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de carácter general, estipula que “Los *informes preceptivos* y los *dictámenes de los órganos consultivos* se solicitarán en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulen dicho trámite”.

En un análisis general del procedimiento seguido se puede afirmar que la fase de instrucción se ha cumplimentado convenientemente en lo que a sus hitos fundamentales se refiere; en este sentido, se han recabado los principales informes preceptivos que se han aportado al expediente que informamos.

De entre ellos, destacamos especialmente el informe elaborado por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios de fecha 28 de octubre de 2015 por cuanto contiene una serie de indicaciones absolutamente acertadas que considero pertinente subrayar, particularmente las que se refieren al amparo normativo que suscitan algunas novedades introducidas. Ciertamente es también que el promotor del

proyecto de orden ha admitido muchas de las propuestas de tal informe mejorando significativamente el texto proyectado, sin perjuicio de que insistamos en otras aún no reflejadas en el último borrador de la orden que apreciamos de relevancia.

E.- Observaciones sobre el contenido

En primer término, iniciamos nuestra exposición por la Disposición Derogatoria que ocupa correctamente la parte final del texto, pero de cuyo contenido debería haberse dado cuenta al principio, en la Exposición de Motivos. Con ello queremos plantear que la existencia de una orden anterior, la de 13 de abril de 2008, que opera bajo el mismo título y que, podemos colegir, incorporaba idéntico objeto, para modificarse ha de venir acompañada de una justificación adecuada y una exposición breve pero expresiva de las razones que aconsejan su sustitución completa. No encontramos en ningún apartado del expediente de tramitación de la norma, ni en la exposición de motivos –lugar específicamente apropiado para ello- una declaración abordando este extremo.

Cierto es que ni el expediente, ni el proyecto informado contienen una constancia directa y explícita de que la norma autonómica jerárquicamente superior - el Decreto 32/2008- haya sido modificada y se encuentre en vigor, lo que hubiera podido conllevar razonablemente un desarrollo por el Departamento en esta orden de los aspectos reformados.

Desde este punto de vista, a la hora de acometer este proyecto cuesta entender los motivos que han conducido al departamento concernido a derogar la Orden de 13 de abril de 2008, y a promover la iniciativa de ésta, lo que pone de manifiesto una ausencia de información relevante en la tramitación del proyecto que nos ocupa.

Aun así, no podemos negar que el informe de la Asesoría Jurídica alerta de la puesta en marcha de tal modificación de la que desconocemos aspectos concretos pero que, al parecer, aún no ha culminado. La desconexión del texto del Decreto modificado con la orden proyectada podría provocar falta congruencia, tanto en la norma como en el informe que nos ocupa, y **su falta de aprobación a tiempo la ausencia de la debida cobertura reglamentaria.**

Un buen ejemplo de ello lo representa la referencia al art. **17 bis** del D 32/2008 en el último apartado de la Exposición de Motivos. Que sepamos, este precepto no existe en el Decreto actualmente en vigor, con lo que a menos que esté previsto ser aprobado antes de la publicación de esta orden, debe eliminarse su mención.

Por lo que se refiere al plano material, parece deducirse que tal precepto 17 bis comprendería la regulación de los criterios de admisión de las pruebas de acceso a ciclos formativos que acoge el art. 6 de la orden informada y que no habían sido regulados hasta ahora reglamentariamente por la CAPV. Coincidimos plenamente con el informe de la asesoría jurídica en el diagnóstico que realiza al concluir que, en tanto no se introduzca definitivamente ese artículo 17 bis en el Decreto actualmente vigente, dicho art. 6 del proyecto de orden que informamos **contravendría el principio de jerarquía normativa**, pues la potestad reglamentaria derivada que se atribuye la Consejera carecería del debido amparo en cuanto no actúa bajo los límites y fines dispuestos por el Gobierno.

Aunque ya hemos adelantado nuestro parecer en el apartado que trata el objeto de la norma, resulta relevante destacar que el contenido de la norma se ajusta exclusivamente a regular el acceso mediante prueba a los ciclos formativos, dejando al margen otros modos de acceso de los que dispone tanto la normativa básica como la de ejecución. Así mismo, el desarrollo del articulado se centra sólo en los ciclos formativos de grado medio y superior, no aludiendo a la novedad que supone en la LO 8/2013 la Formación Profesional Básica. Trata la orden informada de justificar el carácter amplio que parece atribuirle el título con lo dispuesto en el art. 1 de la norma en proyecto, si bien resulta únicamente alusivo del art. 41 de la LO 2/2006 y de la DA3ª de la LO 8/2013 y, en tal sentido, innecesaria su transcripción en la norma autonómica si no se efectúa un desarrollo sustantivo. Por tanto, se sugiere la eliminación de este art. 1 y que se atribuya un título y un contenido acordes a la norma proyectada centrados en el acceso mediante prueba a los ciclos formativos medio y superior.

El primer apartado de la Disposición Adicional Única cita el supuesto del alumnado que ha superado la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años, como uno de los que da acceso directo a los ciclos formativos de grado medio y superior. Encontramos superflua esta disposición que, por otra parte, parece trasladarse miméticamente de la DA de la Orden de 13 de abril de 2008, cuando tal prueba era considerada una exención. Ahora bien, los artículos 15 y 18 del RD 1147/2011 han alterado su naturaleza y la han configurado como una vía de acceso distinta de la prueba que contempla la orden en proyecto, pero en pie de igualdad con el resto de modos de acceso. Cabe concluir, por tanto, que o bien se introduce en el art. 1 junto a los otros modos de acceso directo si el órgano proponente no considera eliminarlo definitivamente, en línea con lo propuesto en este informe, o bien debería eliminarse de la D.A. pues no guarda coherencia alguna con la previsión del apartado segundo relativo a los exentos de realización de la prueba a grado medio.

Por último solo resta decir que no consideramos pertinente redundar en otras sugerencias formuladas por el mentado informe de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios, cuya implementación clarificarían ostensiblemente la comprensión del objeto y finalidad de la orden en proyecto. Nos referimos a aspectos tales como la (1) estructurar la orden en 3 capítulos, (2) corregir la imprecisión del título del art. 2, (3) regular las fases y órganos competentes que intervienen en el procedimiento de la prueba de

acceso, (4) llamar a los Cuerpos de docentes por su denominación legal, (5) determinar el régimen de las indemnizaciones por razón del servicio que percibirán los integrantes de las comisiones de evaluación y completar la memoria económica, (6) ajustar el lenguaje referido a las competencias básicas que comprende la prueba en aplicación del Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Básica en vigor², (7) ajustar la redacción de los artículos dedicados a la estructura y contenido de la prueba para acceso a ciclos de grado medio, así como los anexos V y VII a la normativa básica que representa el RD 1147/2011 y, por último, (8) ubicar en la disposición reglamentaria adecuada la mención a los turnos de la prueba de acceso a ciclos –admisión a centros- y ajustar su regulación a la normativa básica.

En definitiva, se aconseja efectuar una revisión de la denominación, estructura y contenido de la norma proyectada, lo que se aprecia como esencialmente relevante para ajustarse a los criterios básicos de legalidad, y realizar los ajustes pertinentes para garantizar el sometimiento de la misma a la jerarquía normativa, de la que en estos momentos adolece el proyecto, en los términos en los que se ha hecho notar en este informe.

² Decreto 236/15, publicado el 15/01/2016