Proyecto de Orden Ministerial por la que se establece la equivalencia, a los efectos de acceso a enseñanzas de formación profesional, de determinados estudios y títulos anteriores al actual sistema educativo.

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

26 de octubre de 2021

MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE LA EQUIVALENCIA, A LOS EFECTOS DE ACCESO A ENSEÑANZAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL, DE DETERMINADOS ESTUDIOS Y TÍTULOS ANTERIORES AL ACTUAL SISTEMA EDUCATIVO. (Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre)

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Educación y Formación Profesional	**Fecha**	26-10-2021
Título de la norma	Proyecto de orden ministerial por la que se por la que se establece la equivalencia, a los efectos de acceso a enseñanzas de formación profesional, de determinados estudios y títulos anteriores al actual sistema educativo.		
Tipo de Memoria	Normal ☐ Abreviada ■		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Acceso y continuidad en las enseñanzas de Formación Profesional de Grado Superior, y Certificados de Profesionalidad de Nivel 3, de aquellas personas que están en posesión de la formación correspondiente al Bachillerato Unificado Polivalente, actualmente extinguido, y regulado en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativo.		

Objetivo que se persigue	Esta orden tiene por objeto regular la equivalencia, a los efectos de acceso a los estudios de Formación Profesional del Sistema Educativo de grado superior, y a los Certificados de Profesionalidad de nivel 3, de aquellos ciudadanos que han superado la totalidad de las asignaturas conducentes al título de Bachiller correspondiente al Bachillerato Unificado Polivalente regulado en la referida Ley 14/1970, de 4 de agosto. Se trata de un colectivo pequeño de ciudadanos a los que ya se les venía reconociendo este derecho, en función de lo previsto en el artículo 41.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y que, tras la redacción dada a dicho artículo por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, algunas administraciones competentes consideran que no queda suficientemente explícito, habiendo instado al Ministerio de Educación y Formación Profesional a adoptar las medidas necesarias para introducir la seguridad jurídica requerida para las personas afectadas.
Principales alternativas consideradas	La alternativa consistente en no aprobar esta orden ha sido desechada, habiéndose esta considerado la más adecuada, en función de la forma de resolución de situaciones similares planteadas respecto de otras enseñanzas extinguidas del Sistema Educativo, y habida cuenta de la habilitación normativa que para la misma establece el artículo 149.1.30ª CE.

CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Orden ministerial.
Estructura de la Norma	El Proyecto consta de: - Un preámbulo. - Un artículo único. - Disposiciones finales, en número de tres.
Informes recabados	- Se solicitó informe a la Abogacía del Estado, indicando esta que dicho informe no era necesario dado el tipo de norma que se proponía. - Informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional (Artículo 26.5, párrafo 4º, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). - Dictamen de la Comisión de Formación Profesional de la Conferencia Sectorial de Educación. -Informe preceptivo sobre la distribución de competencias del Ministerio de Política Territorial conforme al artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de fecha 24 de julio de 2020.
Trámite de Consulta Pública Previa	Se ha prescindido de la realización trámite.
Trámite de Audiencia e Información Pública	Se ha realizado el trámite de audiencia e información pública dejando un plazo de 7 días hábiles, entre los días 4 y 7 de agosto de 2021, de lo cual consta el correspondiente certificado.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	

	Efectos sobre la economía en general.	Impacto positivo.
	En relación con la competencia	La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	No supone incremento del gasto público
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Nulo
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Impacto sobre la infancia y la adolescencia	Ninguno
	Impacto sobre la familia	Positivo ■

	Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	Positivo ■
	Impacto medioambiental:	Nulo.
OTRAS CONSIDERACIONES		

1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1.1. Justificación de la realización de Memoria Abreviada del Análisis del Impacto Normativo (MAIN).

De acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, la presente memoria se formula en formato abreviado al no derivarse de la presente propuesta normativa impactos apreciables en alguno de los ámbitos que en la misma se recogen.

1.2. Motivación

La redacción dada al artículo 41.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, introducida en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, ha motivado que la interpretación que del mismo se hace por parte de las administraciones educativas plantee dudas sobre la posibilidad de que el alumnado que ha cursado la totalidad de las asignaturas del extinguido Bachillerato Unificado y Polivalente, regulado por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativo pueda continuar estudios de Formación Profesional de grado superior.

La redacción original de apartado 3 del artículo 41 de la citada Ley Orgánica 2/2006, era la siguiente:

> *3. 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.*

Tras la modificación se elimina la certificación de las materias de Bachillerato, quedando este apartado redactado de la siguiente forma:

> *3. El acceso a ciclos formativos de grado superior requerirá una de las siguientes condiciones:*

a) Estar en posesión del título de Bachiller.

b) Poseer el título de Técnico de Grado Medio de Formación Profesional.

c) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos

de grado superior en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa.

d) Haber superado una prueba de acceso.

e) Estar en posesión de un título de Técnico Superior de Formación Profesional o grado universitario.

En los supuestos de acceso al amparo de las letras c) y d), se requerirá tener diecinueve años como mínimo, cumplidos en el año de realización de la prueba.

Esto ha suscitado un problema grave, que nos han comunicado las Comunidades Autónomas, en el sentido de que hay alumnado que se matriculó en el curso que ahora termina con el BUP o la certificación académica de haber acabado todos los cursos y a los que ahora no se les deja continuar estudios.

El problema afecta a un número muy reducido de alumnos en toda España, y no es nuevo, en cuanto a su tipología, puesto que todos los procesos de cambios de ordenación general del Sistema Educativo generan situaciones similares respecto de los planes extinguidos, correspondientes a titulaciones o formación que ostentan un número decreciente de ciudadanos pero que, en cualquier caso, deben conservar todos sus derechos. A este respecto, la Administración General del Estado ha ido estableciendo las correspondientes equivalencias, restringidas a determinados efectos, de las titulaciones extinguidas, solventando el problema para los ciudadanos y las ciudadanas afectados y con plena validez jurídica y competencial, en virtud de lo previstos en el artículo 149.1.30ª CE.

1.3. Finalidades y objetivos

La Orden tiene como finalidad el establecimiento de la equivalencia, a los efectos de acceso a la Formación Profesional de Grado Superior del Sistema Educativo, y del acceso a los Certificados de Profesionalidad de nivel 3, de quienes hayan cursado la totalidad de las asignaturas que configuran el programa de estudios del Bachillerato Unificado Polivalente, regulado por la citada Ley 14/1970, y estén en las condiciones de obtención del correspondiente título. Con ello se permite al conjunto de personas afectadas el acceso a los estudios de Formación Profesional de Grado Superior, y a los Certificados de Profesionalidad de nivel 3, tal y como venía sucediendo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020.

1.4. Análisis de alternativas

No existen alternativas, toda vez que procede garantizar los derechos de los que venía disfrutando el colectivo de ciudadanos afectados.

1.5. Adecuación de la norma a los principios de buena regulación

Este proyecto de orden ministerial se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente:

- Principios de necesidad y eficacia: Debe señalarse que el presente proyecto de orden ministerial se adecúa a un principio de interés general dado que facilita que el alumnado consiga terminar las actividades iniciadas para la obtención del correspondiente título de formación profesional o certificado de profesionalidad.
- Principios de proporcionalidad: Esta norma es el medio necesario y suficiente para desarrollar los mandatos legales contemplados en los citados preceptos, pero, a su vez, no supone una innovación que pueda ser innecesaria o exceda de los requisitos legales. La norma no conlleva restricción de derechos, sino que, por el contrario, introduce toda una serie de previsiones con el fin garantizar los que ya se venían ejerciendo.
- Principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia: Esta norma se adecúa a los mismos, pues es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y se ha procurado evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias. Por último, con este proyecto de orden ministerial se permite el acceso de la ciudadanía a la formación necesaria para la obtención de los títulos de Formación Profesional de grado superior y de los certificados de profesionalidad de nivel 3.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

2. CONTENIDO

El Proyecto consta de:

Un preámbulo.

Un artículo único que establece la equivalencia del título de Bachiller, o de la superación de todas las asignaturas conducentes a dicho título, a los efectos de acceso a los estudios de Formación Profesional de Grado Superior o a los Certificados de Profesionalidad de nivel 3.

Tres disposiciones finales que determinan:

- Disposición final primera. El título competencial.
- Disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo.

- Disposición final tercera. La entrada en vigor.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

3.1. Fundamento jurídico y rango normativo

Se trata de una propuesta con rango de Orden Ministerial.

El proyecto respeta los límites constitucionales y legales de la potestad reglamentaria.

3.2. Congruencia con el Derecho de la Unión Europea

- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en su artículo 166 determina que la Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.
- La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, que establece el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EFP).

3.3. Congruencia con el ordenamiento jurídico español

Son antecedentes legales y reglamentarios de este proyecto las siguientes normas:

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
- Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

3.4. Entrada en vigor y vigencia

La Disposición final tercera establece que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», ya que la norma proyectada no impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta, por lo que no es de aplicación lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La presente orden permanecerá en vigor de forma indefinida.

3.5. Derogación de normas

La norma proyectada no incluye cláusula derogatoria.

4. **ADECUACIÓN DEL PROYECTO AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**.

Esta orden se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia para establecer la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación, a fin de garantizar el cumplimiento de los deberes de los poderes públicos en esta materia.

5. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

El texto del Proyecto siguió los siguientes pasos:

Con carácter previo a la aprobación por el órgano competente (Ministra, al tratarse de una Orden Ministerial), las iniciativas normativas deben seguir los trámites preceptivos:

- Trámite de Consulta Pública Previa: Se ha prescindido de la realización del trámite de Consulta Pública Previa por entenderse que esta orden ministerial regula aspectos urgentes que han surgido como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020. Lo recogido en la norma ya estaba regulado con anterioridad resultando por ello de aplicación lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina que cuando la propuesta normativa regule aspectos parciales de una materia podrá prescindirse del trámite de consulta pública previa.

- Se ha recabado el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Educación y Formación Profesional, habiendo indicado por escrito dicha Abogacía la no necesidad de dicho informe.

- Trámite de Audiencia e Información Pública: se ha realizado el trámite de audiencia e información pública entre los días 4 y 12 de agosto de 2021, no habiéndose recibido aportaciones en el buzón abierto al efecto. Tal como queda recogido en el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, “El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”. En este caso, el plazo para el trámite de audiencia e información pública se ha reducido a siete días por entenderse que esta orden ministerial regula aspectos urgentes que han surgido como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020.

- Se ha recabado informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional conforme al artículo 26.5, párrafo 4º, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se ha recibido 7 de octubre de 2021.

- Se ha solicitado dictamen del Consejo Escolar del Estado, emitido con carácter positivo el día 7 de septiembre de 2021.

- Se ha sometido a informe de la Comisión de Formación Profesional de la Conferencia Sectorial de Educación, con fecha 5 de octubre de 2021.

- Se ha recabado informe preceptivo sobre la distribución de competencias del Ministerio de Política Territorial conforme al artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de fecha 26 de octubre de 2021.

Analizado el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Observación	Sí/No aceptada	Comentario
Se han formulado diversas observaciones al preámbulo de la norma y disposiciones finales, así como de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo.	Sí	Se aceptan e incluyen

Analizado el informe del Consejo Escolar del Estado, se procede a la modificación de la orden en los siguientes términos:

Observación	Sí/No aceptada	Comentario
Se solicitó la referencia a la emisión de dictamen del propio Consejo Escolar del Estado.	Sí	Se acepta e incluye.

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS

6.1. Consideraciones Generales

Esta norma proporciona la respuesta oportuna a la situación creada como consecuencia de la entrada en vigor de los cambios introducidos en el artículo 41.3 de la Ley orgánica 2/2006, por la Ley Orgánica 3/2020, creando la seguridad jurídica necesaria para la ciudadanía afectada y dotando de la misma seguridad a las administraciones competentes para la gestión de las ofertas de Formación Profesional de Grado Superior y de los Certificados de Profesionalidad de nivel 3.

6.2. Impacto económico

La inversión producida para mejorar la cualificación de las personas constituye el parámetro que mide las diferencias entre países, la calidad de vida de los mismos y ayuda a explicar significativamente las diferencias observadas en el crecimiento económico. El capital humano y su mayor o menor cualificación está considerado como una de las variables clave en el aumento de productividad, principal factor de competitividad a medio y largo plazo. Por todo ello, el impacto económico general es positivo.

Se han tenido en consideración los siguientes aspectos:

- A los posibles efectos en la productividad de las personas trabajadoras en el sector debido a una mejora del capital humano a través de la formación.
- A los efectos en la innovación en las empresas del sector como consecuencia de la mejora de la formación dirigida a la sustitución de equipamientos técnicos convencionales por otros más avanzados.

6.3. Impacto presupuestario

Esta orden no conlleva inversión adicional a la que ya tenían adjudicadas las propias actividades de formación para la impartición de títulos de formación profesional y de certificados de profesionalidad.

6.4. Cargas administrativas

En cuanto a las cargas administrativas, el Proyecto no genera obligaciones para los ciudadanos y ciudadanas. Las cargas administrativas que debe asumir la entidad autorizada a impartir estas enseñanzas son las habituales dentro de lo regulado en el sistema de la formación profesional en el ámbito laboral.

6.5. Impacto por razón de género

Se informa que de la norma no se derivan impactos significativos desde la perspectiva de género, ya que toda formación debe garantizar el principio de igualdad y no discriminación. La Formación Profesional en su conjunto está orientada en su concepción a eliminar roles y estereotipos en función del sexo, respetar la diversidad y la diferencia entre hombres y mujeres a fin de evitar la discriminación.

En la norma se han aplicado los aspectos relativos a la igualdad de género que recogen el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, el Eje 5 del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 y el artículo 26.3.f. de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno.

Además, se ha valorado la integración de la perspectiva de género a través del uso de lenguaje no sexista en la elaboración del texto legal. Por todo ello, el impacto es nulo.

6.6. Impacto en la familia

Dado que se espera que quienes superen las enseñanzas de formación profesional de grado superior y los certificados de profesionalidad de nivel 3 habrán adquirido competencias personales y sociales tales como la adaptación a nuevas situaciones laborales, la actualización de conocimientos y la gestión de la formación a lo largo de la vida; la resolución de conflictos y la comunicación; o el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones inherentes a su actividad, se puede afirmar que estas enseñanzas tendrán un impacto positivo sobre las familias en su conjunto.

Capacitar en el empleo supone formar en aptitudes, es decir, lo que hay que saber sobre el campo de trabajo. También requiere formar en actitudes, es decir, lo que tiene que ver con la disposición para actuar, para saber hacer. Por eso la eficacia en el desempeño laboral depende tanto de las habilidades que posean las personas. Así, la formación que aportará la entrada en vigor de esta orden contribuirá, previsiblemente, a la mejora de la empleabilidad de algunos de los componentes de la unidad familiar, lo que favorecerá a la situación familiar en su conjunto.

Por tanto, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se ha estudiado el impacto sobre la familia de este proyecto normativo y ha resultado positivo.

6.7. Impacto en la infancia y la adolescencia

Carece de impacto para la infancia y la adolescencia, al afectar a un colectivo de personas adultas que finalizaron estudios con arreglo a planes de estudio extinguidos.

6.8. Otros impactos

a. Impacto medioambiental

De la propuesta normativa no se deriva de manera directa ni previsible impacto de carácter medioambiental, por lo que el impacto es nulo.

b. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

Los objetivos de la norma proyectada se inscriben en el tratamiento transversal de la igualdad de oportunidades y de forma directa se vinculan con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. No están contenidas en el proyecto actuaciones específicas relacionadas con el tema que nos afecta.

Por último, la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, recoge la misma obligación de incluir el impacto por razón de discapacidad en las memorias: “Las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante.”

El artículo 2.1. del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, establece en el apartado g) que “La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, recoge la misma obligación de incluir el impacto por razón de discapacidad en las memorias: “Las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante.”

En cumplimiento de las normas citadas, se señala que no se hace referencia expresa en el proyecto al diseño para todas las personas y a la accesibilidad universal pero que queda patente en las normas anteriores que desarrolla.

Por todo ello, el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad ha resultado positivo.