

Anteproyecto de Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO

Madrid, a 23 de enero de 2013

ÍNDICE

Resumen ejecutivo

1. Oportunidad de la norma.

- 1.1. Antecedentes: la situación de la educación en España.
 - 1.1.1. EL NIVEL DE FORMACIÓN EN ESPAÑA.
 - 1.1.2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EUROPA: ESTRUCTURA E INDICADORES COMPARADOS.
 - 1.1.2.1. La educación secundaria de primera etapa (CINE 2).
 - 1.1.2.2. La educación secundaria de segunda etapa (CINE 3).
 - 1.1.2.3. La educación obligatoria y la enseñanza secundaria superior en los países de la Unión Europea.
 - 1.1.3. PRINCIPALES DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN EL ANÁLISIS COMPARADO.
 - 1.1.3.1. El abandono educativo temprano.
 - 1.1.3.2. El reducido número de alumnos excelentes.
 - 1.1.3.3. La transición de la secundaria primera etapa a la segunda etapa.
 - 1.1.3.4. El peso relativo de la tasa de titulados en formación profesional.
- 1.2. Motivación.
- 1.3. Objetivos.
- 1.4. Alternativas.

2. Contenido y análisis jurídico.

- 2.1. Estructura y contenido del anteproyecto de ley orgánica.
 - 2.1.1. MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN.
 - 2.1.2. PARTE FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA.
- 2.2. Análisis jurídico de las principales novedades.
 - 2.2.1. LA NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO.
 - 2.2.2. LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.
 - 2.2.2.1. La educación secundaria en el sistema educativo español: evolución y estructura.
 - 2.2.2.2. Horarios y asignaturas en la educación secundaria.
 - 2.2.3. LAS LENGUAS OFICIALES EN LA ENSEÑANZA.
 - 2.2.3.1. El marco constitucional y estatutario.

- 2.2.3.2. Condicionantes constitucionales del uso de las lenguas oficiales en la enseñanza.
- 2.2.3.3. Análisis de la propuesta normativa.
- 2.3. Adecuación al orden de distribución de competencias.
 - 2.3.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA.
 - 2.3.1.1. Fundamento constitucional de las competencias estatales.
 - 2.3.1.2. Competencias Estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas.
 - 2.3.2. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- 2.4. Desarrollos reglamentarios y normas del Gobierno.
- 2.5. Descripción de la tramitación.

3. Análisis de impactos.

- 3.1. Efectos sobre la economía.
 - 3.1.1. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN LA RIQUEZA NACIONAL.
 - 3.1.2. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MERCADO LABORAL.
 - 3.1.3. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN LOS RETORNOS PÚBLICOS Y PRIVADOS.
- 3.2. Análisis de costes.
 - 3.2.1. COSTES DE IMPLANTACIÓN.
 - 3.2.1.1. Estimación de los costes para adelantar a tercer curso de ESO la elección de materias y el carácter orientador del cuarto curso
 - 3.2.1.2. Estimación de los costes de implantación de la Formación Profesional Básica.
 - 3.2.1.3. Realización de prueba externa al finalizar la E. Primaria.
 - 3.2.1.4. Realización de prueba externa al final de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria para el acceso a la etapa siguiente.
 - 3.2.1.5. Realización de prueba de admisión a ciclos formativos de grado medio para el alumnado que finaliza Formación Profesional Básica.
 - 3.2.1.6. Realización de prueba de admisión a ciclos formativos de grado superior.

- 3.2.1.7. Expedición del título de Formación Profesional Básica y del certificado oficial al fin de la educación secundaria obligatoria.
 - 3.2.1.8. La compactación en la enseñanza de Bachillerato.
 - 3.2.2. COSTES DE CONSOLIDACIÓN.
 - 3.2.3. RELACIONES FINANCIERAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- 3.3. Impacto por razón de género.
- 3.4. Impacto sobre el profesorado de los centros públicos.
- 3.5. Otros Impactos.
- 3.6. Cargas administrativas.

Resumen ejecutivo

Ministerio/órgano proponente	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	Fecha.	20 de diciembre de 2012
Título de la norma	LEY ORGÁNICA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA		
Tipo de memoria	☒ Normal ☐ Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Necesidad de sustituir el anterior marco legal de 2006 y adaptarlo a la situación actual del sistema educativo español		
Objetivos que se persiguen	a) Homogeneizar los requisitos y exigencias básicas del sistema educativo en todo el territorio, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas b) Disminuir las tasas de abandono temprano de la educación y la formación c) Aumentar las tasas de titulación en Educación Secundaria Post-obligatoria d) Mejorar el nivel de conocimientos en áreas prioritarias e) Establecer un sistema de señalización claro de los objetivos f) Promover la autonomía de los centros docentes g) Incorporar y potenciar las Tecnologías de la Información y la Comunicación h) Impulsar y modernizar la Formación Profesional i) Mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras j) Racionalizar la oferta educativa		
Principales alternativas consideradas	No aprobar la nueva ley orgánica Establecer un diseño alternativo		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Ley orgánica		
Estructura de la norma	La norma se estructura en un artículo dividido en ochenta y siete apartados, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.		
Tramitación	Ordinaria		

Informes y dictámenes	- Informes de los departamentos ministeriales afectados. - Comisión Nacional de la Competencia: 05/11/2012 - Consejo Escolar del Estado: 30/10/2012 - Conferencia Sectorial de Educación. 04/12/2012 - Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos: 29/10/2012 - Consejo de Universidades - Consejo de Estudiantes Universitario de España (CEUNE) - Conferencia General de Política Universitaria - Consejo Superior de Formación Profesional - Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas - Comisión Permanente de Enseñanzas Artísticas: 29/11/2012	
Consultas	- Trámite de consulta pública: entre el 11 de julio y el 4 de diciembre. - Reuniones bilaterales con representantes de los intereses afectados (organizaciones sindicales, profesorado y comunidad educativa)	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	¿Cuál es el título competencial prevalente? Artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución Española	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	Generación de riqueza. Empleo. Contribución a la transformación del sistema productivo.
	En relación con la competencia	☒ la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ ☒ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☒ Afecta a los presupuestos de la AGE. ☒ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☒ implica un gasto. Cuantificación estimada: ver apartado 3.1 ☐ Implica un ingreso. Cuantificación estimada: N/A
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ ☒ Nulo Positivo ☐
Otros impactos considerados	Imagen exterior Imagen de la profesión del personal director y docente de centros educativos	

1. Oportunidad de la norma

1.1. Antecedentes: la situación de la educación en España.

1.1.1. EL NIVEL DE FORMACIÓN EN ESPAÑA.

La importante evolución en las últimas décadas del nivel de formación de la población española queda patente cuando se compara el nivel de formación de la población de 55 a 64 años con el de 25 a 34 años, colectivo más joven de la población adulta. Así, se comprueba que el porcentaje de personas que no alcanzan ni siquiera el nivel de primera etapa de educación secundaria ha pasado del 43,5%, casi la mitad de la población, al 8,2%, lo que significa 35,3 puntos de diferencia. Pero lo que es más importante, prácticamente esa misma diferencia se mantiene si se consideran los que alcanzan al menos la segunda etapa de secundaria (nivel CINE 3¹ o superior), con un incremento de 30,8 puntos, casi duplicándose del 33,7% para los de 55 a 64 años hasta el 64,5% para las personas de 25 a 34 años. También se duplica el porcentaje de los que alcanzan el nivel de educación superior (niveles CINE 5-6), aumentando del 18,7% (55-64 años) al 39,2% (25-34 años).

En esta importante transformación también destaca el cambio experimentado en la situación de la mujer, que ha pasado de tener una posición desfavorable frente al hombre a presentar mejores resultados en cuanto al nivel educativo alcanzado. Si en las mujeres de 55 a 64 años sólo un 29,7% ha alcanzado al menos el nivel de educación secundaria segunda etapa, frente al 38,0% de los hombres, en las mujeres de 25 a 34 años es el 70,2% frente al 59,0% de los hombres, lo que supone una mejora de 40,5 puntos, frente a los 21,0 de los hombres.

¹ CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO, utilizada para clasificación de la información en la estadística internacional y permitir la comparación de los datos de los distintos países.

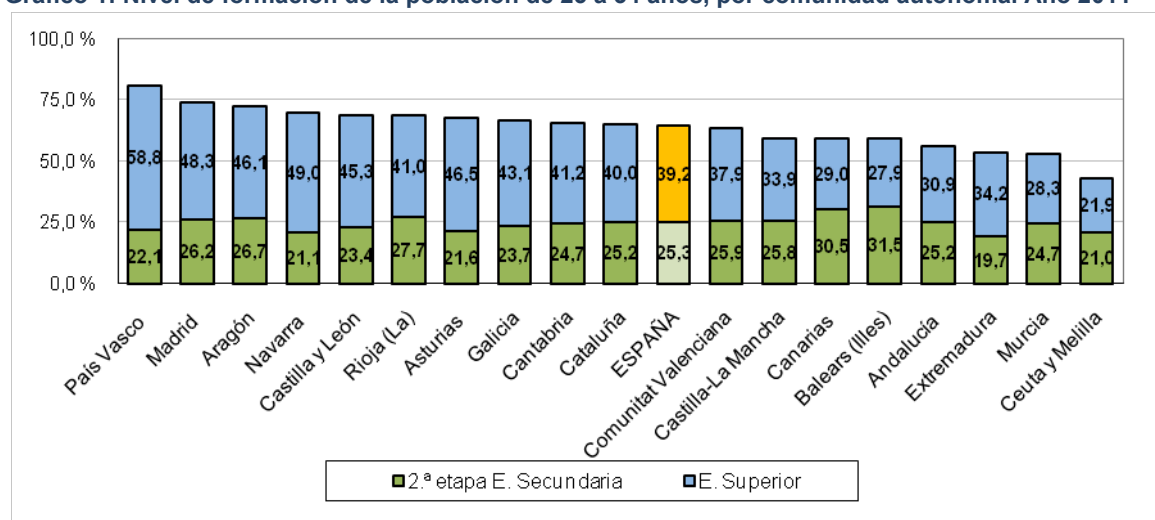
Tabla 1: Distribución de la población por nivel de formación alcanzado, según sexo y grupo de edad. Año 2011

		Inferior a 1. ^a etapa E. Secundaria	1. ^a etapa E. Secundaria	2. ^a etapa E. Secundaria	E. Superior y Doctorado
AMBOS SEXOS	Total (25 - 64 años)	17,9	28,3	22,2	31,6
	25-34	8,2	27,3	25,3	39,2
	35-44	9,3	29,9	23,7	37,1
	45-54	18,4	31,9	22,7	27,1
	55-64	43,5	22,8	15,1	18,7
HOMBRES	Total (25 - 64 años)	17,3	30,3	22,1	30,3
	25-34	9,5	31,5	24,6	34,4
	35-44	10,2	32,2	23,8	33,8
	45-54	18,0	32,1	22,1	27,8
	55-64	39,2	22,8	15,7	22,3
MUJERES	Total (25 - 64 años)	18,5	26,4	22,3	32,8
	25-34	6,9	22,9	26,1	44,1
	35-44	8,4	27,4	23,7	40,5
	45-54	18,8	31,6	23,2	26,4
	55-64	47,5	22,8	14,4	15,3

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

A pesar de este avance en el nivel de formación, el análisis de los indicadores estadísticos evidencia aspectos susceptibles de mejora. Por un lado, se mantienen **diferencias considerables entre las Comunidades Autónomas**, existiendo comunidades que se sitúan en la parte alta de la escala con un 80% de jóvenes de 25 a 34 años con estudios de educación secundaria segunda etapa y superiores, y en el otro extremo comunidades con porcentajes cercanos al 50% y las ciudades autónomas por debajo.

Gráfico 1: Nivel de formación de la población de 25 a 34 años, por comunidad autónoma. Año 2011



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

Considerando la comparación con el nivel de formación que presenta la población del resto de países europeos, también es evidente la mejora

experimentada por España en las últimas décadas, incluso situándose por encima de la media europea en el porcentaje de población de 25 a 64 años con titulaciones de Educación Superior (ver Tabla 2: 26,8% UE y 31,6% España). No obstante, todavía **sigue existiendo un colectivo muy importante de población que no incrementa su nivel educativo más allá de la primera etapa de educación secundaria**. Esta situación se mantiene incluso en el colectivo más joven de la población adulta, 25 a 34 años, existiendo un 35,5% de población española en esta situación, 16,5 puntos más que el dato del conjunto de la Unión Europea, situado en el 19,0%.

Tabla 2: Distribución de la población de la Unión Europea por nivel de formación alcanzado y grupo de edad. Año 2011

Grupos de edad	Nivel CINE 2 e inferior (1)		Nivel CINE 3 y 4 (2)		Nivel CINE 5 y 6 (E. Superior)	
	25 a 34	25 a 64	25 a 34	25 a 64	25 a 34	25 a 64
Unión Europea	19,0	26,6	46,7	46,6	34,2	26,8
Alemania	13,2	13,7	59,2	58,7	27,7	27,6
Austria	11,8	17,5	67,0	63,1	21,2	19,3
Bélgica	18,1	28,7	39,4	36,7	42,5	34,6
Bulgaria	17,7	19,8	55,2	56,9	27,0	23,4
Chipre	15,4	25,0	34,2	37,6	50,4	37,4
Dinamarca	19,7	23,1	41,7	43,2	38,6	33,7
Eslovenia	6,0	15,5	60,2	59,4	33,8	25,1
Eslovaquia	5,9	8,7	68,4	72,6	25,7	18,8
España	35,5	46,2	25,3	22,2	39,2	31,6
Estonia	14,2	11,1	46,8	52,2	39,1	36,8
Finlandia	9,8	16,3	50,8	44,4	39,4	39,3
Francia	16,7	28,4	40,3	41,8	43,0	29,8
Grecia	23,3	35,5	44,6	39,1	32,0	25,4
Hungría	12,7	18,2	59,2	60,6	28,1	21,1
Irlanda	15,0	26,6	37,8	35,7	47,2	37,7
Italia	28,7	44,0	50,3	41,1	21,0	14,9
Letonia	17,8	12,3	47,7	59,9	34,5	27,7
Lituania	10,5	7,1	41,4	58,9	48,1	34,0
Luxemburgo	16,6	22,7	36,7	40,2	46,6	37,0
Malta	53,0	68,5	22,2	16,2	24,8	15,3
Países Bajos	18,2	27,7	41,9	40,3	39,9	32,1
Polonia	5,9	10,9	54,9	65,4	39,2	23,7
Portugal	44,3	65,0	28,8	17,8	26,9	17,3
Reino Unido	17,2	23,6	38,9	39,4	43,8	37,0
República Checa	5,7	7,7	69,1	74,1	25,1	18,2
Rumanía	23,9	25,1	53,5	60,1	22,6	14,9
Suecia	12,7	18,0	44,3	46,8	43,0	35,2

(1) CINE 2: Educación secundaria primera etapa.

(2) CINE 3: Educación secundaria segunda etapa; CINE 4: Educación post-secundaria no superior.

Fuente: Eurostat (LFS-Encuesta de Población Activa)

Claramente el desequilibrio formativo en España aparece en el bajo porcentaje de población con nivel de formación de educación secundaria segunda etapa, situándose a más de 20 puntos de diferencia de la media de la Unión Europea. Así, mientras el 46,7% de la población de la U.E. de 25 a 34 años tiene el citado nivel de estudios, en España sólo el 25,3% lo posee (ver Tabla 3). Además, esta diferencia se mantiene bastante estable en los grupos decenales que van de los 25 a los 54 años. Ello muestra que gran parte de la mejora en España de la disminución del porcentaje de población con estudios de educación secundaria primera etapa e inferior se ha trasladado a un significativo incremento del porcentaje de población con estudios superiores, pero manteniendo el peso inicial de la población que tiene como máximo el nivel de educación secundaria segunda etapa.

Para alcanzar los niveles de la media europea en la consecución de la secundaria segunda etapa, una gran parte del porcentaje de población joven que como máximo ha conseguido el nivel de educación secundaria primera etapa o inferior (en 2011, 35,5% para la población de 25 a 34 años en España y 19,0% en el conjunto de la UE) debería incrementar su nivel educativo alcanzando el de educación secundaria segunda etapa.

Tabla 3: Porcentaje de personas con nivel de formación de secundaria segunda etapa, por grupo de edad y país. Año 2011

	25 a 64 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años
Unión Europea	46,6	46,7	47,6	48,5	43,3
Alemania	58,7	59,2	58,0	59,6	57,9
Austria	63,1	67,0	64,7	63,2	56,7
Bélgica	36,7	39,4	39,6	36,7	30,4
Bulgaria	56,9	55,2	58,2	60,8	52,1
Chipre	37,6	34,2	42,0	43,3	29,9
Dinamarca	43,2	41,7	44,2	44,5	41,9
Eslovaquia	72,6	68,4	76,8	75,3	70,1
Eslovenia	59,4	60,2	59,3	61,3	56,5
España	22,2	25,3	23,7	22,7	15,1
Estonia	52,2	46,8	54,2	56,6	51,4
Finlandia	44,4	50,8	42,5	44,8	40,0
Francia	41,8	40,3	42,6	45,2	38,9
Grecia	39,1	44,6	44,0	38,3	27,3
Hungría	60,6	59,2	61,8	62,8	59,0
Irlanda	35,7	37,8	36,3	37,4	29,5
Italia	41,1	50,3	43,6	40,3	29,5
Letonia	59,9	47,7	62,2	66,3	64,8
Lituania	58,9	41,4	60,9	68,0	65,6
Luxemburgo	40,2	36,7	38,1	44,0	42,6
Malta	16,2	22,2	20,4	14,5	7,8
Países Bajos	40,3	41,9	43,0	41,4	34,4
Polonia	65,4	54,9	67,6	73,9	67,2
Portugal	17,8	28,8	20,1	12,8	7,5
Reino Unido	39,4	38,9	38,4	40,6	39,7
República Checa	74,1	69,1	77,5	75,5	74,4
Rumania	60,1	53,5	67,8	66,8	51,6
Suecia	46,8	44,3	48,2	51,6	42,7

Fuente: Labour Force Survey. Eurostat (información extraída el 16/01/2013)

Los estudios especializados elaborados por los organismos internacionales, Comisión Europea y OCDE, confirman que la población que abandona el sistema educativo sin completar una formación de secundaria segunda etapa tiende a enfrentarse a graves dificultades para incorporarse y mantenerse en el mercado de trabajo, además de las limitaciones que puede suponer para desarrollarse dentro de la sociedad actual como ciudadanos con plenas posibilidades.

1.1.2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EUROPA: ESTRUCTURA E INDICADORES COMPARADOS

La Comisión planteó en marzo de 2010 la estrategia de la UE Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y en junio de ese año la aprobaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, para superar las consecuencias de la crisis financiera y poner de nuevo a Europa en la senda del crecimiento económico. Para ello, la Unión ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas, cada Estado miembro se ha fijado sus propios objetivos. La estrategia se apoya en medidas concretas tanto de la Unión como de los Estados miembros.

Es la primera vez en la historia que la Unión Europea incluye a la Educación como uno de los cinco objetivos prioritarios para conseguir una salida sostenible de la crisis y para el cambio de modelo que se ha de producir en la próxima década en todos los países miembros. Además, el Consejo Europeo ha cuantificado los objetivos educativos a conseguir por la Unión Europea para mejorar los niveles de educación: En el año 2020 la Unión Europea deberá reducir el abandono escolar a menos de un 10%, y al menos el 40% de la población de entre 30 y 34 años deberá haber finalizado sus estudios de formación superior ó equivalente.

Para abordar la disminución del abandono escolar, se ha de incrementar el porcentaje de jóvenes que finalizan el Nivel educativo de Educación Secundaria Superior, nivel 3 de la CINE o CINE 3. La consecución de este Nivel educativo se ha convertido en una cuestión clave de los sistemas educativos y formativos en los países desarrollados, ya que, además de en el marco de los Objetivos Europeos 2010/2020, se plantea en el Proyecto de Indicadores de la Educación de la OCDE, destacando la necesidad en la sociedad actual de que los jóvenes completen como mínimo el Nivel educativo CINE 3 para afrontar su incorporación al mercado laboral con las suficientes garantías.

Dados los posibles efectos que pueden tener las diferentes estructuras educativas existentes en la educación secundaria en los países europeos, sobre los resultados que se ofrecen en los indicadores de abandono y de consecución de las titulaciones que acreditan el nivel de secundaria segunda etapa (CINE 3), se presenta un análisis de dichas estructuras.

1.1.2.1. La educación secundaria de primera etapa (CINE 2).

En la CINE se indica que el nivel CINE 2 o secundaria primera etapa se inicia tras 4 a 7 años de educación en el nivel CINE 1 (Educación Primaria) y finaliza tras 8 a 11 años, fluctuando la edad de los alumnos al finalizar el nivel entre los 14 y 16 años, siendo 15 años la edad más común. En España dentro del nivel CINE 2 se incluye la Educación Secundaria Obligatoria, que se cursa tras 6 años de escolarización en E. Primaria y tiene una duración de cuatro años, lo que supone una escolarización acumulada de 10 años, siendo 16 años su edad teórica de finalización, que coincide con el fin de la escolaridad obligatoria.

En la Unión Europea los programas educativos del nivel CINE 2 presentan gran diversidad dependiendo de los países (ver Tabla 4). Estas diferencias se aprecian en dos aspectos concretos: la duración acumulada de los programas y el tránsito de etapa.

Desde la perspectiva de la duración acumulada de los diferentes programas educativos es posible distinguir:

- Países con una duración acumulada de sólo 8 años y que finalizan generalmente a los 14 años de edad (Austria, Bélgica, Italia,...).
- Países con una duración acumulada de 9 años y que finalizan a los 15 años de edad, si la educación primaria comienza a los 6 años (Francia, Países Bajos, Portugal,...), o a los 16 años, si la educación primaria comienza a los 7 años (países nórdicos).
- Países con una duración acumulada de 10 años y que finalizan, generalmente, a los 16 años de edad (Alemania y España).
- Mención aparte merecen Reino Unido, Irlanda y Malta que consideran el inicio de la E. Primaria a los 5 años de edad lo que incrementa sus duraciones acumuladas.

También se han de destacar las diferentes situaciones que pueden existir tras la conclusión del nivel CINE 2.

- En algunos países prácticamente todo su alumnado puede continuar en el nivel CINE 3, ofertando distintas opciones dependiendo de los resultados obtenidos en el nivel CINE 2, e incluso en determinados países en el propio nivel CINE 2 ya se establecen programas alternativos con salidas diferenciadas (Alemania, Austria, Países Bajos...).
- Por otra parte, otros países son más selectivos a la hora de permitir la continuidad en el nivel CINE 3, pudiendo continuar sólo aquel alumnado que termina el nivel CINE 2 alcanzando un determinado nivel de resultados.

Tabla 4: Características de los prog. educativos de los niveles CINE 2 y CINE 3 en los países UE

	CINE 2			CINE 3					
	Edad comienzo	Durac.	Durac. acumulada	Edad comienzo	equivalente a Bachillerato español			Mínimo prog. alcanza nivel 3	
					Duración	Durac. Acumul.	Edad finalizac.	Durac.	Edad finalizac.
Alemania	10	6	10	16	3	13	19	2	18
Austria	10	4	8	14	4	12	18	3	17
Bélgica	12	2	8	14	4	12	18	2?	16?
Bulgaria	11	4	8	15 (14)	4	12	19	2?	17
Chipre	12	3	9	15	3	12	18	3	12
Dinamarca	12 a 13	3 a 4	9 a 10	16	3	12	19	?	?
Eslovaquia	10	5	9	15	4	13	19	2	17
Eslovenia	11	4	9	15	4	13	19	2 ó 3	17 ó 18
España	12	4	10	16	2	12	18	2	18
Estonia	13	3	9	16	3	12	19	?	?
Finlandia	13	3	9	16	3	12	19		
Francia	11	4	9	15	3	12	18	2	17
Grecia	12	3	9	15	3	12	18		
Hungría	10	4	8	14	4	12	18	2?	16?
Irlanda	12	3	10 a 11	15	2 ó 3	12 a 13	18	1?	16?
Italia	11	3	8	14	5	13	19	3	17
Letonia	13	3	9	16	3	12	19	2	18
Lituania	11	6	10	17	2	12	19	1 ó 2	17 ó 18
Luxemburgo	12	3	9	15	4	13	19	2	17
Malta	11	5	11	16	2	13	18	1 ó 2	17 ó 18
Países Bajos	12	3	9	15	3 (2)	12 (11)	18	2	17
Polonia	13	3	9	16	3	12	19	2	18
Portugal	12	3	9	15	3	12	18	?	?
Reino Unido	11	3	9	14	4	13	18	2	16
Rep. Checa	11	4	9	15	4	13	19	2	17
Rumanía	11	4	8	14	4 ó 5	12 ó 13	18 ó 19	2 ó 3?	16 ó 17?
Suecia	13	3	9	16	3	12	19	3?	19

Fuente: Eurydice y Mappings - Cuestionario UOE. Elaboración propia

1.1.2.2. La educación secundaria de segunda etapa (CINE 3).

La secundaria segunda etapa, nivel CINE 3, comienza después de 8 a 11 años de educación previa, y su finalización suele fluctuar entre 11 y 14 años de escolarización desde el inicio de la educación primaria, cuando los alumnos tienen teóricamente de 17 a 20 años de edad. Para la consecución de este nivel educativo a nivel internacional se exige finalizar al menos un programa que tenga una duración mínima de dos años y que suponga al menos once años de duración acumulada desde el comienzo de la educación primaria. Los programas de nivel CINE 3 que no cumplen estas dos condiciones no incrementarían el Nivel educativo y las personas que los finalizan y dejan el sistema educativo seguirían teniendo nivel CINE 2, formando parte del abandono educativo temprano.

- **La educación secundaria segunda etapa en España**

En España el nivel CINE 3 está formado fundamentalmente por el Bachillerato y los Ciclos Formativos de FP de Grado Medio, ambos

programas de 2 años de duración y con una duración acumulada de 12 años desde el inicio de la educación primaria, con lo que cumplen claramente las condiciones para que se considere que los alumnos que los superen han alcanzado el nivel CINE 3.

Además se clasifican en el nivel CINE 3 los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), en cuanto que son cursados por alumnado que lleva acumulados previamente 10 años de escolarización desde el inicio de la E. Primaria (9 años en el caso de incorporarse a los 15 años). Independientemente de los efectos académicos asociados a su finalización, y de acuerdo con los criterios exigidos, su superación permitiría alcanzar el nivel CINE 3 sólo en el caso de que tengan una duración de 2 años. También en el nivel CINE 3 se clasifican las enseñanzas Artísticas y Deportivas de Grado Medio y Profesionales, así como las Enseñanzas Oficiales de Idiomas.

- **La educación secundaria segunda etapa en Europa.**

En el conjunto de los países europeos, no sólo existe una gran diversidad de programas entre países, sino dentro de cada país. Esta diversidad trata de facilitar la práctica universalización del acceso al nivel CINE 3 teniendo en cuenta las distintas situaciones del alumnado al finalizar el nivel CINE 2.

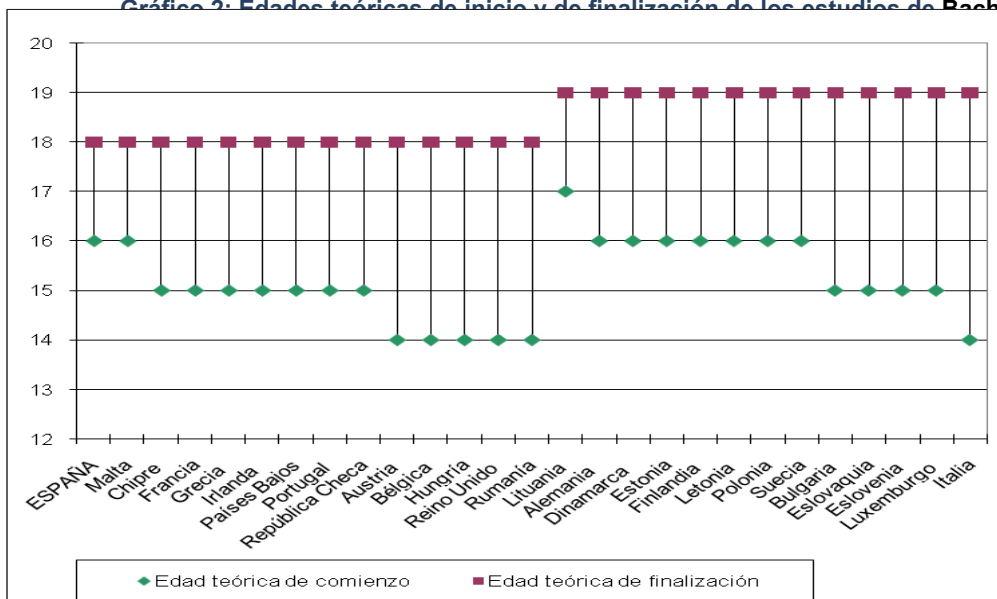
Los programas generales conducentes a la educación superior universitaria, similares al Bachillerato español, son los que tienen un mayor grado de homogeneidad dentro del nivel CINE 3 (ver Tabla 4), ya que su duración acumulada está estandarizada en 12 ó 13 años desde el inicio de la educación primaria, acabándose por tanto a la edad de 18 ó 19 años. Sin embargo, la duración de estos programas varía entre 2 y 4 años, incluso 5, dada la diversidad existente en la duración del nivel previo CINE 2 (ver gráfico 2).

España estaría entre los países en los que los programas generales se finalizan a la edad de 18 años tras 12 años de escolarización, pero su duración dentro del nivel CINE 3 es de sólo 2 años; únicamente Lituania y Malta tienen una duración tan corta.

Respecto de la edad de finalizar los programas generales, se ha de señalar que una parte de los países que finalizan a los 19 años de edad, tienen una duración acumulada desde el inicio de la primaria de 12 años, al igual que España, ya que han comenzado la educación primaria más tarde, a los 7 años de edad (países nórdicos).

Además de los programas equivalentes al Bachillerato, existe una variedad muy amplia de programas de formación profesional cuya superación se considera que da el nivel CINE 3, y cuya duración suele ser más corta que los programas generales, aunque no en todos los casos. Así, en los países en los que el nivel CINE 2 se finaliza a los 14 ó 15 años de edad, estos programas pueden concluirse a los 16 ó 17 años, cuando en España se está comenzando el nivel CINE 3.

Gráfico 2: Edades teóricas de inicio y de finalización de los estudios de Bachillerato



Fuente: Estructura de los sistemas educativos europeos 2011/12. Eurydice

Dentro de las ofertas educativas del nivel CINE 3 se incluyen los programas duales de educación-empleo existentes en muchos países. Para ser tenidos en cuenta en la consecución de un Nivel educativo a efectos estadísticos se requiere que sean programas formales conducentes a una certificación-titulación oficial del sistema educativo-formativo de al menos 2 años de duración, considerando tanto el tiempo de formación como el de empleo (el tiempo destinado a la formación ha de suponer al menos el 10% de la duración total del programa).

1.1.2.3. La educación obligatoria y la enseñanza secundaria superior en los países de la unión europea.

Completando la información sobre las estructuras educativas de la educación secundaria en Europa, se ha de decir que, en general, la escolaridad es obligatoria hasta los 15 años en la mayoría de los países europeos (ver Tabla 5), pudiendo abandonar el sistema a partir de los 16 años de edad. Pero el fin de la escolaridad obligatoria no coincide, en muchos casos, con la finalización teórica de la educación secundaria de primera etapa.

En bastantes países la escolaridad obligatoria abarca parte de la secundaria segunda etapa o CINE 3 (Austria, Francia, Irlanda, Italia, etc.). En algunos de estos casos, el año o años de escolaridad obligatoria dentro del nivel CINE 3 constituyen un curso o ciclo diferenciado dentro del nivel (Francia; Irlanda: "Transition year"; Luxemburgo; etc).

En unos pocos países la escolaridad obligatoria abarca de forma completa las edades teóricas de realizar el nivel CINE 3, como es el caso de Hungría, Países Bajos y Portugal. En Alemania, Bélgica y Polonia también la obligatoriedad cubre dichas edades, pero sólo para la escolaridad a tiempo parcial.

Sólo en Austria, Chipre, Eslovenia, Grecia y República Checa la escolaridad obligatoria finaliza a los 14 años de edad, pudiendo abandonar el sistema educativo al cumplir los 15 años. Salvo en Austria, en estos países el fin de la escolaridad obligatoria coincide con el inicio del nivel CINE 3.

Tabla 5: Duración de la escolaridad obligatoria y la enseñanza secundaria superior. 2011-12

	Edades escolaridad obligatoria (1)		CINE 3 - Programas generales	
	Tiempo completo	Tiempo parcial	Edad comienzo	Duración
Alemania	6 a 15	16 a 18	16	3
Austria	6 a 14		14	4
Bélgica	6 a 14	15 a 17	14	4
Bulgaria	7 a 15		15 (14)	4
Chipre	5 a 14		15	3
Dinamarca	6 a 15		16	3
Eslovaquia	6 a 15		15	4
Eslovenia	6 a 14		15	4
España	6 a 15		16	2
Estonia	7 a 15		16	3
Finlandia	7 a 15		16	3
Francia	6 a 15		15	3
Grecia	5 a 14		15	3
Hungría	5 a 17		14	4
Irlanda	6 a 15		15	2 ó 3
Italia	6 a 15		14	5
Letonia	5 a 15		16	3
Lituania	7 a 15		17	2
Luxemburgo	4 a 15		15	4
Malta	5 a 15		16	2
Países Bajos	5 a 17		15	3 (2)
Polonia	5 a 15	16 y 17	16	3
Portugal	6 a 17		15	3
Reino Unido	5 a 15		14	4
República Checa	6 a 14		15	4
Rumanía	6 a 15		14	4 ó 5
Suecia	7 a 15		16	3

Fuente: Estructura de los sistemas educativos europeos 2011/12. Eurydice

1.1.3. PRINCIPALES DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN EL ANÁLISIS COMPARADO.

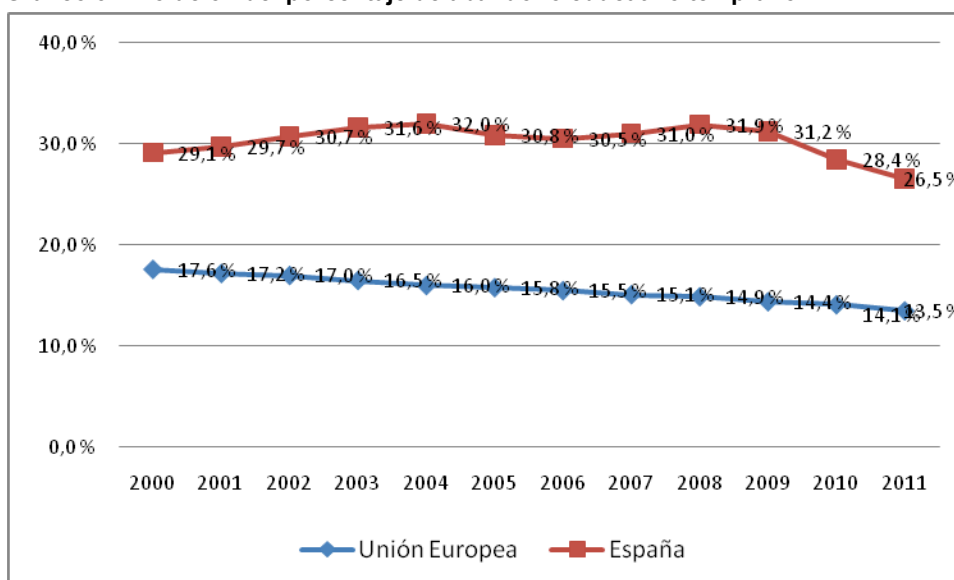
Aunque resulta incuestionable el avance que se ha producido en España en las tasas de población que han alcanzado niveles de formación correspondientes con la educación secundaria (CINE 2 y 3), existen importantes debilidades que revela el análisis comparado de los indicadores expuestos, entre los que tres merecen una atención detenida: las elevadas tasas de abandono educativo temprano, el reducido número de alumnos excelentes y el escaso peso relativo de las tasas de titulados en formación profesional.

1.1.3.1. El abandono educativo temprano.

El indicador europeo de "abandono educativo temprano" definido por Eurostat se elabora a partir de las Encuestas europeas armonizadas de Población Activa (EPA, en España) y se calcula como el porcentaje de personas entre 18 y 24 años cuyo nivel de formación es de educación secundaria primera etapa o inferior y no siguen ningún tipo de estudio-formación (cuatro semanas anteriores a la encuesta). En el caso de España, se podría interpretar que el "abandono temprano" se da cuando la máxima titulación es el Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o inferior y no se sigue ningún tipo de formación.

La situación de España con un porcentaje claramente más amplio que la media europea de población adulta que no alcanzaba un nivel superior a la educación secundaria de primera etapa, también se refleja en el indicador de abandono educativo, duplicando el dato de España, 26,5%, al dato de la Unión Europea, 13,5%. Además, esta situación se ha mantenido durante la última década.

Gráfico 3: Evolución del porcentaje de abandono educativo temprano

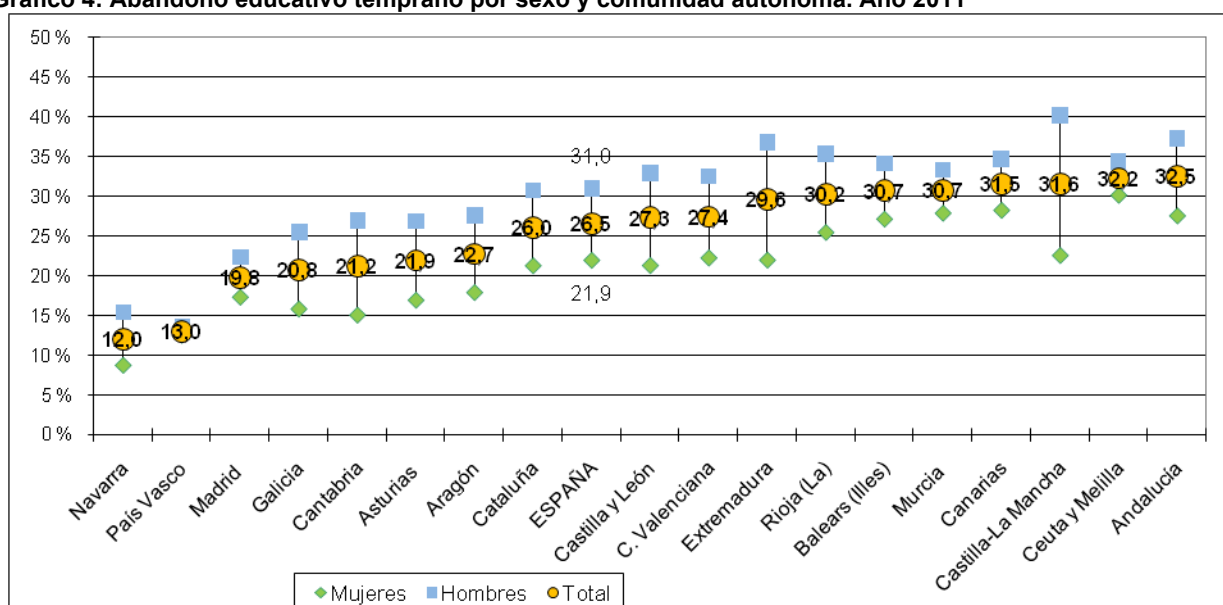


Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Incidiendo ahora en la situación del indicador de “abandono” por comunidades autónomas, aparecen también diferencias significativas (ver Gráfico 4). En un extremo, Navarra con un 12,0% y País Vasco con un 13,0% se sitúan por debajo de la media de la UE (13,5%). El resto de comunidades van desde el entorno del 20%, hasta incluso por encima del 30% en seis comunidades y en las dos ciudades autónomas. Los valores más altos los presentan Castilla-La Mancha (31,6%), Ceuta y Melilla (32,2%) y Andalucía (32,5%).

El abandono educativo es mayor en los hombres, 31,0%, que en las mujeres, 21,9%. Sólo en el País Vasco la diferencia entre ambos sexos es prácticamente inexistente. En el extremo opuesto se encuentra Castilla-La Mancha con 17,7 puntos de diferencia a favor de las mujeres.

Gráfico 4: Abandono educativo temprano por sexo y comunidad autónoma. Año 2011



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

Como ya se ha mencionado, en los países desarrollados, y particularmente dentro de la Unión Europea, se plantea la necesidad de conseguir la práctica universalización del acceso y finalización de una educación secundaria de segunda etapa antes de abandonar el sistema educativo. Este objetivo aparece reflejado en la Estrategia Europa 2020, estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, indicando entre sus objetivos principales que el porcentaje de abandono educativo temprano debería ser inferior al 10% en 2020.

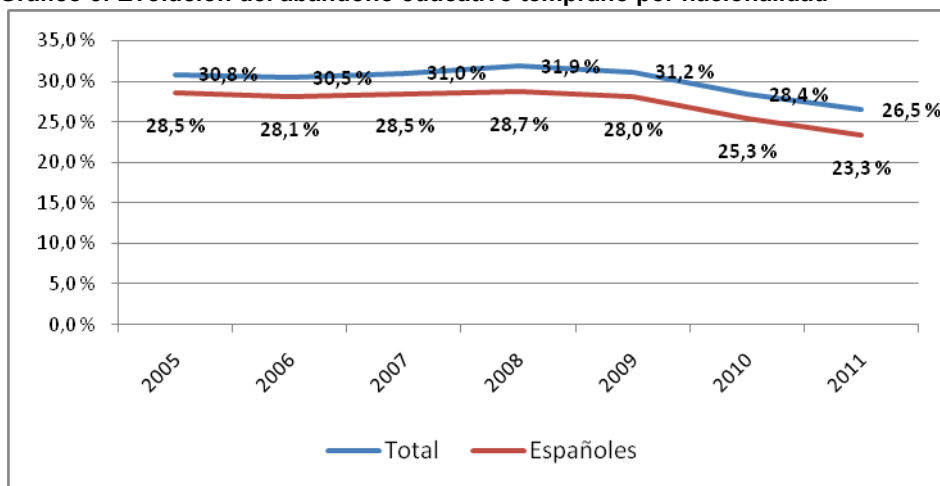
La adopción de medidas certeras para alcanzar este objetivo requiere un análisis más detallado del problema, que pasa por analizar la relación entre las tasas de abandono educativo temprano y otros indicadores, como son la población extranjera y la incorporación temprana al mercado de trabajo.

- **El abandono y la incorporación de población extranjera**

En la evolución reciente del abandono educativo en los últimos años se podría pensar que existe un importante efecto derivado de la

incorporación de población extranjera, pero las cifras muestran que, aunque el porcentaje de abandono educativo entre la población española es menor que para el total de la población (ver Gráfico 5), esta diferencia se mantiene relativamente constante situándose entre 2,3 y 3,2 puntos en el periodo que va desde el año 2005 a 2010.

Gráfico 5: Evolución del abandono educativo temprano por nacionalidad



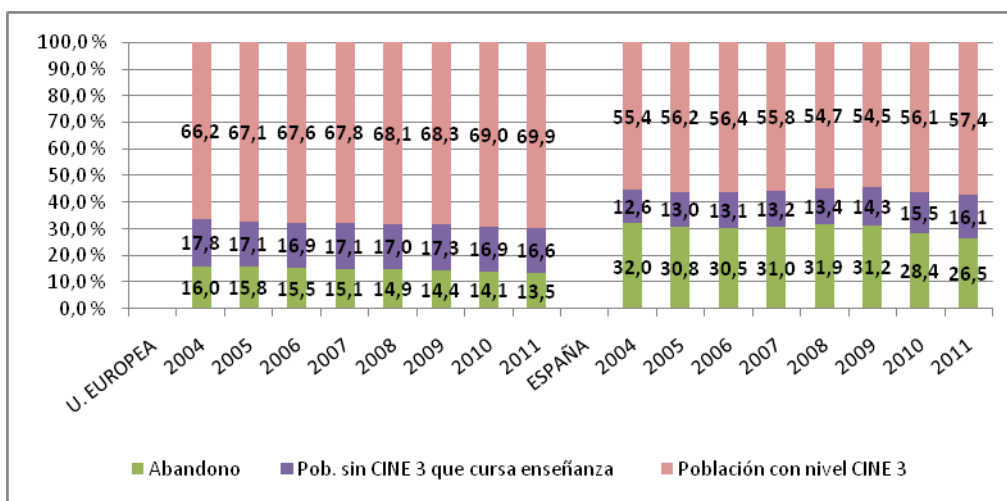
Fuente: encuesta de Población Activa. INE.

- **El abandono y el Nivel educativo de secundaria segunda etapa (CINE 3)**

Por otra parte y por la propia definición del indicador de "abandono", éste tiene una fuerte relación con el indicador de "*porcentaje de población de 20-24 años que alcanza el nivel de educación secundaria segunda etapa (CINE 3)*". Calculado para los datos del 2010 el coeficiente de correlación entre los dos indicadores para los países U.E., existe una fuerte correlación negativa, $R^2 = -0,78$, que es todavía mayor considerando los datos de las CCAA, al compartir el mismo sistema educativo, la correlación en este caso es $R^2 = -0,98$. Prácticamente se trata de indicadores complementarios. El único colectivo que no quedaría recogido ni en un indicador ni en el otro, serían las personas que no habiendo alcanzado el nivel CINE 3 continúan en el sistema educativo-formativo (este grupo no es "abandono, pero no ha alcanzado el nivel CINE 3).

En el gráfico 6 se muestra la distribución de la población de 18 a 24 años según su situación en el sistema educativo, respecto de los tres colectivos mencionados. En él se observa que las diferencias en el nivel de "abandono" entre España y el conjunto de la Unión Europea, están prácticamente explicadas por sus diferencias en el porcentaje de población que ha alcanzado el nivel educativo CINE 3. El porcentaje de población que no habiendo alcanzado el nivel CINE 3 continúa en el sistema educativo-formativo, aunque ligeramente superior en la UE, tiene un peso bastante constante en el tiempo y sólo explica una parte muy pequeña de la diferencia existente entre España y la UE.

Gráfico 6: Distribución de la población de 18 a 24 años según situación educativa. España y Unión Europea

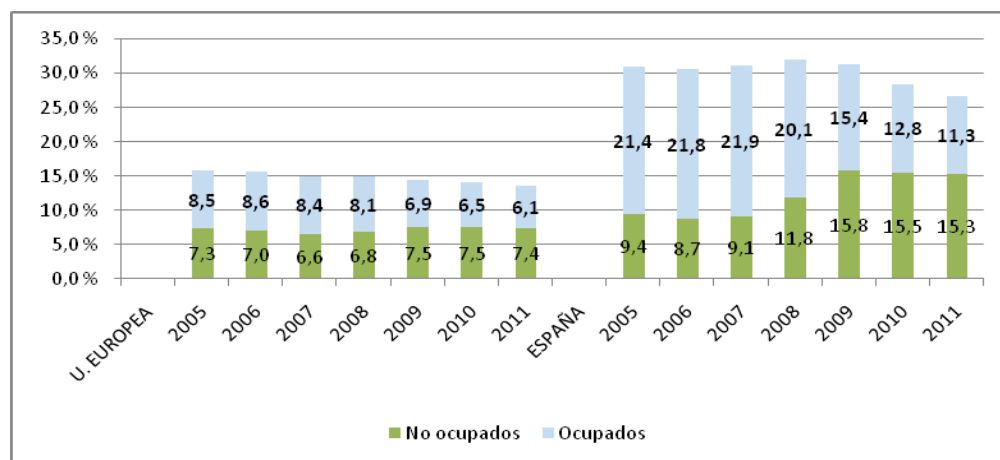


Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

- **El abandono y la incorporación temprana de jóvenes al mercado de trabajo.**

El abandono educativo temprano se ha asociado también a la facilidad del acceso de los jóvenes al mercado laboral en España debido al importante número de empleos de bajo nivel de cualificación. El gráfico 7 parece confirmar de alguna forma esta premisa, mostrando que hasta 2008 y previamente al inicio de la crisis económica, una parte muy importante de los jóvenes del colectivo de "abandono" estaban ocupados, con una proporción mucho mayor que en el conjunto de la Unión Europea, donde los pesos de los ocupados y "no ocupados" (desempleados e inactivos) dentro de este colectivo estaban más equilibrados. A partir del 2008 esta situación cambia en España y así, en 2011 el colectivo de "no ocupados" (15,3% de la población de 18-24 años) es mayor que el de ocupados (11,3%), pese a que el colectivo de abandono comienza a reducirse en los últimos años.

Gráfico 7: Evolución del porcentaje de abandono educativo temprano por situación laboral

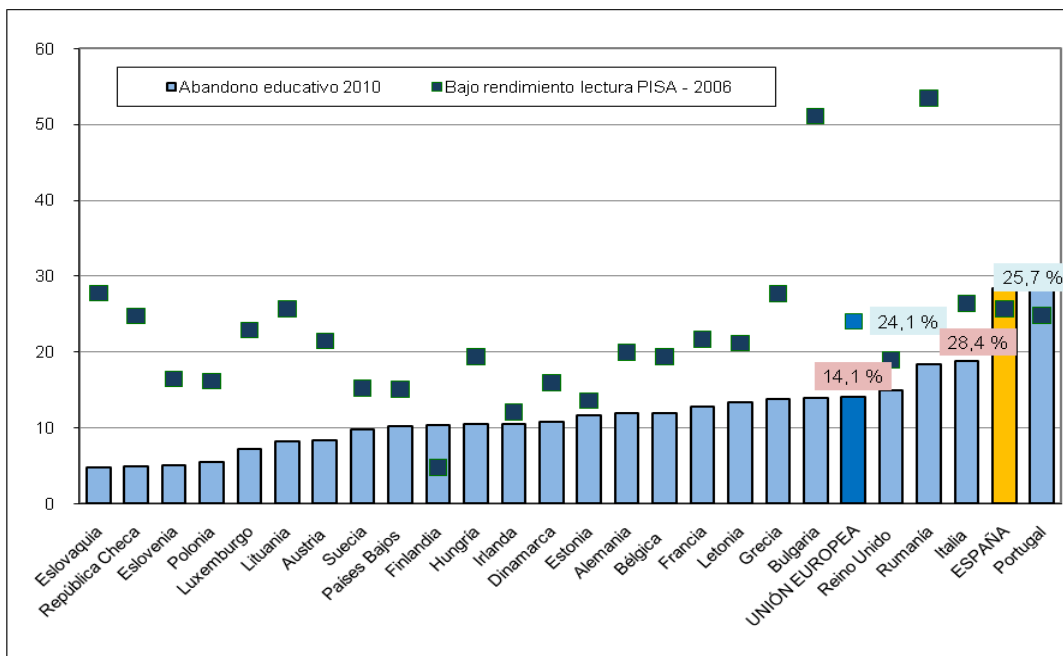


Fuente: Labour Force Survey. Eurostat (información extraída el 11/01/2013)

- **El abandono y los resultados del estudio PISA.**

Se podría pensar que existe una importante correlación entre los resultados obtenidos por los alumnos de 15 años en el estudio PISA y como éstos quedan posteriormente reflejados en el indicador de "abandono". En el gráfico 8 se representa el indicador de "abandono" (2010) junto con el indicador de porcentaje de alumnos de 15 años con competencia lectora de nivel 1 e inferior (escala de 0 a 6) en el estudio PISA 2006 para los países de la Unión Europea. Este segundo indicador es también utilizado en los puntos de referencia educativos 2020, y trata de medir colectivos de alumnos que se encuentran en situación de riesgo de cara a sus etapas educativas posteriores o su incorporación al mercado laboral. En el gráfico, a primera vista, se observa que no existe una correlación muy estrecha entre ambos indicadores ($R^2 = +0,31$). Además, para la mayoría de países el colectivo de "abandono" es claramente inferior al del alumnado con bajo rendimiento, incluso República Checa y Eslovaquia que presentan los menores porcentajes de "abandono" tienen cifras significativas de alumnos con bajo rendimiento a los 15 años. España y Portugal son los únicos países donde el porcentaje de "abandono" es mayor que el del alumnado con bajo rendimiento a los 15 años (también sucede en Finlandia, pero su posición relativa en ambos indicadores es totalmente diferente).

Gráfico 8: Abandono educativo temprano (2010) y bajo rendimiento en lectura en PISA (2006) en los países de la UE



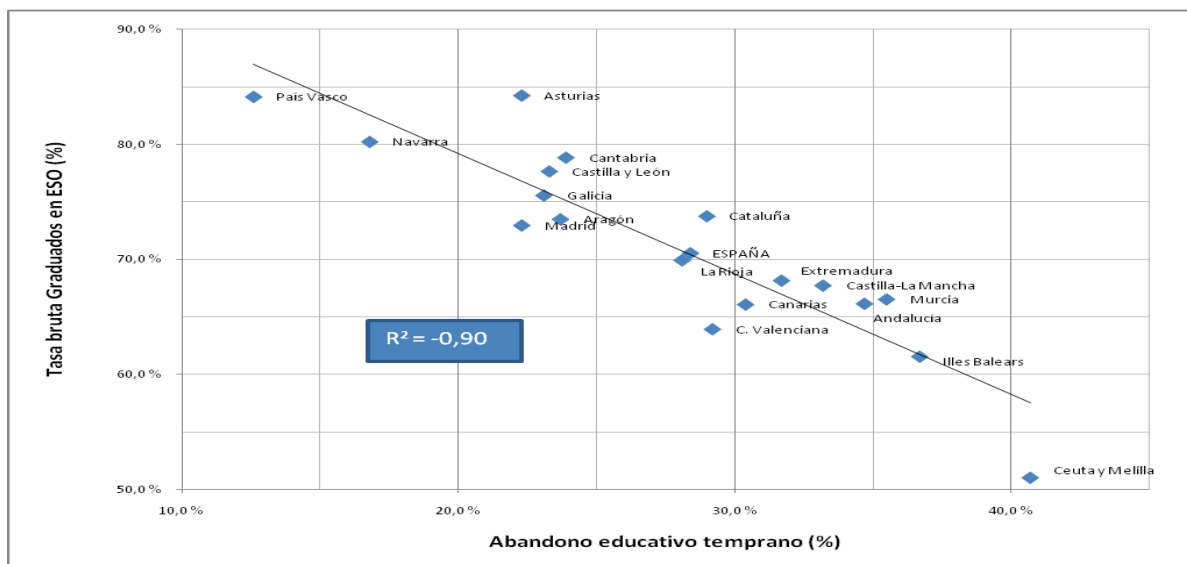
Fuentes: Abandono educativo temprano - LFS - Eurostat. Bajo rendimiento en lectura - PISA 2006 - OCDE.

Esta baja relación entre ambos indicadores podría llevar a pensar que la situación del “abandono” en los diferentes países europeos puede estar fuertemente influida por las estructuras y ofertas educativas de la secundaria segunda etapa, así como por los mecanismos de transición entre la primera y segunda etapa de secundaria, y no tanto por los resultados que muestran en su evaluación sus alumnos a los 15 años.

- **El abandono y el final de la Educación Secundaria Obligatoria**

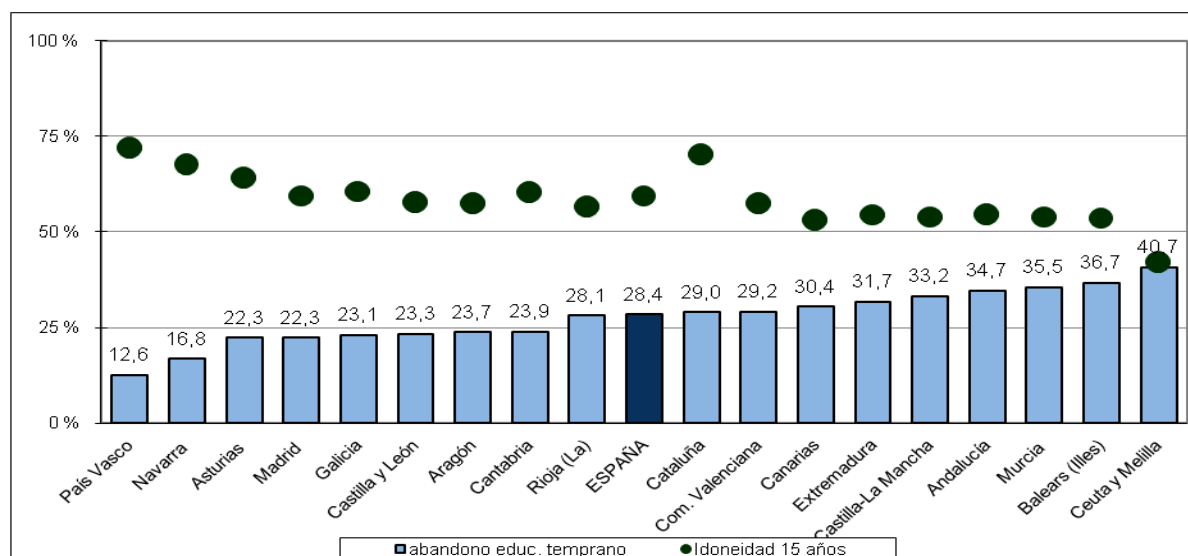
Relacionando el indicador de abandono en las diferentes comunidades autónomas con su tasa bruta de Graduados en ESO (se considera una media de este indicador para los cursos en los que teóricamente debió de finalizar la población de 18 a 24 años en el año 2010) aparece un alta correlación negativa, $R^2 = -0,90$ (ver Gráfico 9). Este resultado indica que a mayor tasa bruta de Graduación menor abandono. Además, tanto las cifras de las tasas de Graduación en ESO como el colectivo que “no abandona” se sitúan en torno al 70%, lo que parece indicar que la población que obtiene el título de Graduado al finalizar la ESO suele continuar estudios posteriores.

Gráfico 9: Relación entre el abandono educativo temprano (2010) y la Tasa bruta de Graduados en ESO



También al relacionar el indicador de “abandono” con la tasa de idoneidad a los 15 años por comunidad autónoma se observa una gran correlación negativa, $R^2 = -0,84$, visualmente perceptible en el gráfico 10. Por lo tanto, en aquellas comunidades en las que se alcanza el final de la escolaridad obligatoria, 15 años, sin acumular retrasos educativos, el indicador de abandono es menor.

Gráfico 10: Abandono educativo temprano (2010) y tasa de idoneidad a los 15 años (Curso 2005-2006)



Fuentes: Encuesta Población Activa - INE (Abandono) y Estadística de las Enseñanzas no universitarias - Ministerio de Educación (idoneidad)

En línea con estos resultados por comunidad, también al relacionar por comunidad autónoma el indicador de "abandono" del año 2010 con el indicador de *porcentaje de alumnos de 15 años con competencia lectora de nivel 1 e inferior* (escala de 0 a 6) en el estudio PISA 2009 (existen datos para 14 CCAA y las 2 ciudades autónomas) se obtiene un coeficiente de correlación $R^2=+0,75$, lo que se puede considerar significativo, a diferencia de lo que sucedía en la comparación por países que era poco significativo y que se analizó anteriormente.

Como conclusión de todos los análisis comparativos anteriores del abandono con otras variables, se puede destacar que **gran parte de las diferencias existentes entre las comunidades en el indicador de abandono se pueden explicar por la situación del alumnado al finalizar su educación básica y sus rendimientos académicos**. Este planteamiento no parece tan evidente al tratar de explicar las diferencias entre países, donde parece que pueden influir más factores relacionados con sus estructuras y ofertas educativas y con las posibilidades de transiciones entre la educación básica y la segunda etapa de la educación secundaria.

1.1.3.2. El reducido número de alumnos excelentes

Cuando se analizan los rendimientos promedio en las tres competencias evaluadas en el estudio PISA 2009 de la OCDE, se constata que en España los alumnos de 15 años, al final de su escolaridad obligatoria, consiguen resultados ligeramente por debajo de la media de la OCDE (ver Tabla 6) en las tres competencias.

Sin embargo, no es tanto esta situación lo que cabe destacar, como que los porcentajes de alumnado español en los niveles altos de rendimiento (niveles 5 y 6) son muy bajos en relación con la media de la OCDE. En "Lectura" sólo un 3,4% del alumnado español consigue dichos niveles frente al 7,6% de la media OCDE, en "Matemáticas" el 8,0% frente al 12,7% y en "Ciencias" el 3,9% frente al 8,5%.

Por otra parte los porcentajes de alumnado con bajos resultados (nivel 1 e inferior) son muy próximos a la media de la OCDE.

Tabla 6: Resultados PISA 2009 por competencia y país (países UE y media OCDE)

	Promedio			% alumnado con niveles bajos			% alumnado niveles altos		
	Lectura	Mate- máticas	Ciencias	Lectura	Mate- máticas	Ciencias	Lectura	Mate- máticas	Ciencias
OCDE	493	496	501	18,8	22,0	18,0	7,6	12,7	8,5
Alemania	497	513	520	18,5	18,6	14,8	7,6	17,8	12,8
Austria	470	496	494	27,5	23,2	21,0	4,9	12,9	8,1
Bélgica	506	515	507	17,7	19,0	18,1	11,2	20,4	10,1
Bulgaria	429	428	439	41,0	47,2	38,8	2,8	3,8	2,6
Dinamarca	495	503	499	15,2	17,0	16,6	4,7	11,6	6,8
Eslovaquia	477	497	490	22,3	21,0	19,2	4,5	12,7	6,3
Eslovenia	483	501	512	21,2	20,3	14,8	4,6	14,2	9,9
España	481	483	488	19,5	23,7	18,2	3,4	8,0	3,9
Estonia	501	512	528	13,3	12,6	8,3	6,0	12,0	10,4
Finlandia	536	541	554	8,1	7,8	6,0	14,5	21,6	18,7
Francia	496	497	498	19,7	22,6	19,3	9,6	13,7	8,1
Grecia	483	466	470	21,3	30,4	25,3	5,6	5,7	3,1
Hungría	494	490	503	17,6	22,3	14,2	6,1	10,1	5,4
Irlanda	496	487	508	17,2	20,9	15,1	7,0	6,7	8,7
Italia	486	483	489	21,0	25,0	20,6	5,8	9,0	5,8
Letonia	484	482	494	17,6	22,5	14,8	3,0	5,7	3,1
Lituania	468	477	491	24,3	26,3	17,0	2,9	7,0	4,7
Luxemburgo	472	489	484	26,1	24,0	23,7	5,7	11,3	6,7
Países Bajos	508	526	522	14,4	13,4	13,2	9,8	19,8	12,7
Polonia	500	495	508	15,0	20,5	13,2	7,2	10,4	7,6
Portugal	489	487	493	17,6	23,7	16,5	4,8	9,6	4,2
Reino Unido	494	492	514	18,5	20,2	15,0	8,0	9,9	11,4
República Checa	478	493	500	23,1	22,3	17,3	5,1	11,7	8,4
Rumanía	424	427	428	40,4	47,0	41,4	0,7	1,3	0,4
Suecia	497	494	495	17,5	21,1	19,2	9,0	11,4	8,1

Fuente: PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español. Instituto de Evaluación

Cuando se analizan los rendimientos anteriores por Comunidad Autónoma, para aquellas que han participado de forma diferenciada en el estudio, se observa que aunque algunas CCAA presentan resultados por encima de la media de la OCDE, ninguna CA presenta un porcentaje de alumnado en los niveles 5 y 6 por encima de la media de la OCDE en "Lectura" o en "Ciencias".

Tabla 7: Resultados PISA 2009 por competencia y comunidad autónoma (y media OCDE)

	Promedio			% alumnado con niveles bajos			% alumnado niveles altos		
	Lectura	Matemáticas	Ciencias	Lectura	Matemáticas	Ciencias	Lectura	Matemáticas	Ciencias
OCDE	493	496	501	18,8	22,0	18,0	7,6	12,7	8,5
España	481	483	488	19,5	23,7	18,2	3,4	8,0	3,9
Andalucía	461	462	469	26,0	30,7	23,9	1,7	4,2	2,4
Aragón	495	506	505	15,2	18,1	13,8	4,8	14,3	5,3
Asturias	490	494	502	18,2	20,8	16,4	5,7	10,1	6,2
Balears (Illes)	457	464	461	27,7	30,0	27,0	1,8	4,9	1,6
Canarias	448	435	452	33,2	43,3	31,7	1,8	1,4	1,8
Cantabria	488	495	500	17,9	21,7	16,2	4,7	11,9	6,2
Castilla y León	503	514	516	13,2	15,4	11,4	6,1	15,4	8,0
Cataluña	498	496	497	13,5	19,1	16,3	3,8	10,4	4,7
Galicia	486	489	506	18,4	20,3	13,3	3,5	6,9	5,6
Madrid	503	496	508	13,1	19,1	13,1	5,9	10,4	6,1
Murcia	480	478	484	19,0	24,3	19,7	2,4	5,6	2,8
Navarra	497	511	509	14,9	15,1	12,8	5,0	13,4	6,0
País Vasco	494	510	495	15,2	14,9	13,8	4,5	12,7	3,3
La Rioja	498	504	509	17,1	19,5	14,1	6,0	15,0	7,0
Ceuta	423	424	426	43,5	47,9	43,4	1,3	1,8	1,8
Melilla	399	409	404	53,2	53,9	52,4	1,2	2,6	1,5

Fuente: PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español. Instituto de Evaluación

1.1.3.3. La transición de la secundaria primera etapa a la segunda etapa.

A los 12 años de edad, cuando teóricamente se accede a la Educación Secundaria Obligatoria, en torno a un 17% del alumnado acumula retrasos educativos (Estadística de la Enseñanza no universitaria curso 2010-2011 – MECD), pero este porcentaje se incrementa claramente en la etapa de la E.S.O., alcanzando al 40% a los 15 años de edad (ver Tabla 8). Además, se ha de destacar que aquellos alumnos que tienen más de un año de retraso pasan de ser prácticamente insignificantes al finalizar la E. Primaria (0,5% a los 13 años) a ser un 15,0% a los 15 años de edad, junto con un 1,3% que a esa edad se encuentra matriculado en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI).

Se podría considerar que el 15,0% del alumnado que acumula 2 o más años de retraso está en una situación clara de riesgo de abandono, ya que para completar la ESO dentro de la escolaridad ordinaria (hasta los diecisiete años) debería superar en tres años los tres cursos que le restan para acabar la etapa, cuando pueden abandonar el sistema educativo al cumplir los 16 años.

Según se observa en la Tabla 8, en el curso 2010-2011 el 52,4% de la población de 16 años cursa los estudios post-obligatorios que precisan del título de Graduado en ESO, el 20,6% permanece en el cuarto curso de ESO y

el 12,0% acumula dos o más años de retraso cursando también ESO. De la población restante, un 7,9% se encuentra realizando un PCPI y un 2,7% ha pasado a cursar ofertas específicas de Educación de Adultos, fundamentalmente Educación Secundaria para Adultos.

Tabla 8: Situación del alumnado según su situación en el sistema educativo en las edades de finalización de la escolaridad obligatoria

	Idóneo	1 curso retraso	2 ó más cursos retraso	PCPI	E. Adultos
TOTAL					
13 años - 2007-2008	73,3	26,2	0,5	-	-
14 años - 2008-2009	67,1	24,1	8,7	-	-
15 años - 2009-2010	59,6	24,2	15,0	1,3	-
16 años - 2010-2011	52,4	20,6	12,0	7,9	2,7
HOMBRES					
13 años - 2007-2008	69,1	30,4	0,5	-	-
14 años - 2008-2009	62,5	26,6	10,9	-	-
15 años - 2009-2010	54,6	25,5	18,2	1,7	-
16 años - 2010-2011	47,1	21,4	13,1	10,8	3,1
MUJERES					
13 años - 2007-2008	77,8	21,8	0,4	-	-
14 años - 2008-2009	72,0	21,5	6,5	-	-
15 años - 2009-2010	64,9	22,8	11,6	0,8	-
16 años - 2010-2011	57,9	19,7	10,8	4,8	2,3

Fuente: Elaboración a partir de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. MECD

A los 16 años el 6,5% (Tabla 9) del alumnado ha abandonado el sistema educativo ordinario sin continuar estudios post-obligatorios y posiblemente casi la totalidad de ellos sin el título de Graduado en ESO. En la edad siguiente, 17 años, cuando el alumnado que no acumula ningún retraso comienza el último curso de sus estudios secundarios post-obligatorios, la población que ha dejado el sistema educativo ordinario ya se eleva al 14,3%, mientras un 12,5% continúa todavía en la ESO. Pero no sólo el citado 14,3% se encuentra en riesgo de abandono sin el título de Graduado en ESO, ya que según la tasa bruta de Graduados en ESO en el curso 2009-2010 sólo el 74.1% consigue el título dentro de la escolaridad ordinaria. Por lo que el porcentaje restante, un 25,9%, finalizaría su escolarización ordinaria sin el título, impidiéndoles el acceso a estudios secundarios post-obligatorios, estudios cuya finalización se considera un objetivo prioritario europeo.

Tabla 9: Tasas netas de escolarización de 16 y 17 años. Curso 2010-2011

	16 años				17 años				
	Total	ESO (1)	PCPI	Bachillerato y Ciclos G. Medio	Total	ESO (1)	PCPI	Bachillerato y Ciclos G. Medio	E. Superior no univ.
TOTAL	93,5	33,2	7,9	52,4	85,7	12,5	6,1	67,1	0,1
Hombres	93,2	35,2	10,8	47,1	84,0	13,3	8,1	62,6	0,1
Mujeres	93,8	31,0	4,8	57,9	87,5	11,6	4,0	71,8	0,1

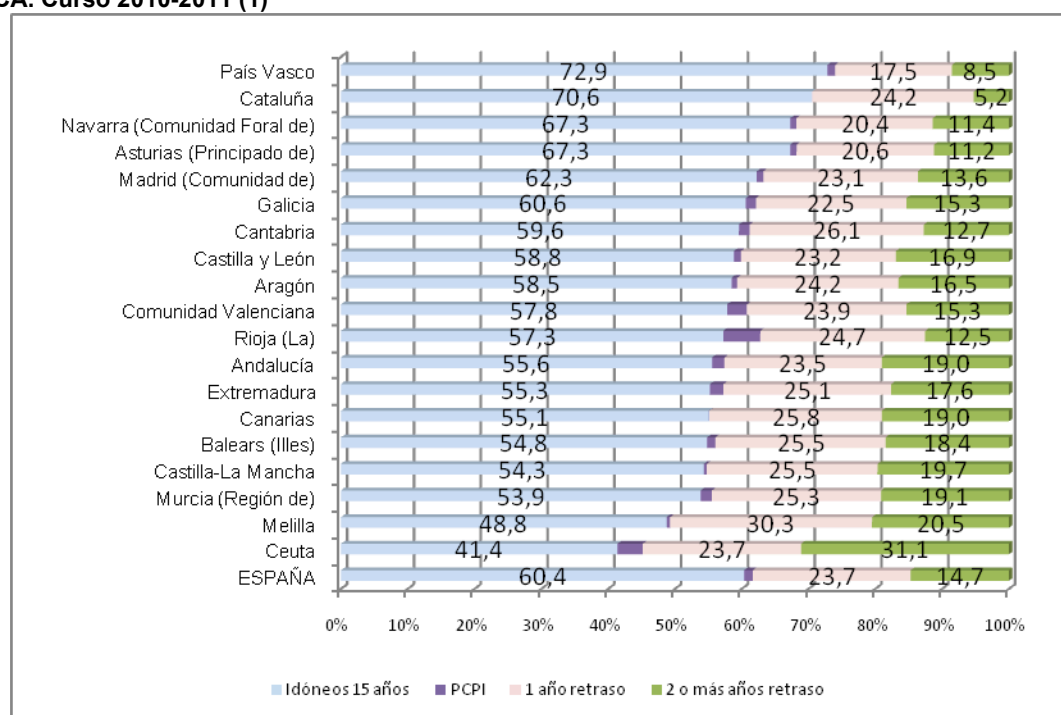
(1) Incluye también el alumnado de E. Especial específica.

Fuente: Estadística de la Enseñanza no universitaria. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Se ha de destacar la diferencia que se produce en la situación a los 15 años dependiendo del sexo considerado, siendo el porcentaje de alumnado idóneo a esta edad del 64,9% para las mujeres y del 54,6% para los hombres (10,3 puntos de diferencia); además una parte importante de esta diferencia se concentra en aquellos que a dicha edad acumulan 2 o más años de retraso (18,2% en hombres frente a 11,6% en mujeres, es decir, 6,6 puntos de diferencia).

Por comunidad autónoma existen diferencias bastante significativas en la situación del alumnado al final de su escolaridad obligatoria (ver gráfico 11), variando la tasa de idoneidad de 15 años desde valores que superan el 70% (País Vasco, 72,9% y Cataluña, 70,6%) a las CCAA que se aproximan al 50%, incluso las dos ciudades autónomas se sitúan por debajo. También se han de destacar las diferencias en el porcentaje de alumnado de esta edad que acumula 2 o más años de retraso, desde Cataluña y País Vasco con porcentajes inferiores al 10% a CCAA que se acercan al 20%.

Gráfico 11: Distribución del alumnado de 15 años según su situación en el sistema educativo por CA. Curso 2010-2011 (1)



Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

También existen diferencias significativas entre los países de la Unión Europea en la transición entre la educación secundaria de primera etapa (CINE 2) y la de segunda etapa (CINE 3). En la tabla 10 se observa que a los 15 años la mitad de los jóvenes europeos ya ha comenzado estudios de secundaria segunda etapa, cuando en España el paso a dicha etapa se inicia un año más

tarde, a los 16 años, con un 61,7% (cifra en la que se están incluyendo los PCPI).

Pero lo que en la tabla 10 puede ser más significativo, es que en una mayoría de países las tasas netas de escolarización en el nivel CINE 3 superan el 80%, incluso en bastantes se aproximan y superan el 90%. En estos países se puede decir que se ha conseguido la práctica generalización del acceso al nivel CINE 3. Sin embargo, España se encuentra algo distanciada de las cifras citadas.

Tabla 10: Tasas netas de escolarización por nivel CINE. Curso 2009-2010

	Edad comienzo CINE 3	15 años		16 años		17 años		
		CINE 2	CINE 3	CINE 2	CINE 3	CINE 2	CINE 3	CINE 4 y 5
Unión Europea		47,5	51,5	18,5	76,8	6,7	81,4	1,9
Alemania	16	87,5	10,4	54,3	40,3	21,0	68,0	4,5
Austria	14	8,0	85,8	1,1	88,5	0,2	74,3	12,9
Bélgica	14	11,0	89,2	5,4	95,7	3,5	95,2	1,0
Bulgaria	15 (14)	10,5	79,8	3,8	81,8	1,5	80,6	0,1
Chipre	15	7,6	84,8	1,3	87,5	0,1	75,0	3,6
Dinamarca	16	97,2	1,0	57,0	36,1	11,0	75,6	0,0
Eslovaquia	15	41,6	56,1	6,2	87,8	2,1	87,8	0,0
Eslovenia	15	4,5	91,8	1,1	95,5	0,4	96,5	0,0
España	16	95,6	3,0	34,5	61,7	14,5	73,4	0,1
Estonia	16	87,1	12,4	12,7	90,8	4,5	89,7	0,2
Finlandia	16	98,0	0,9	9,3	86,0	1,0	94,1	0,1
Francia	15	34,0	62,9	4,2	89,2	0,4	85,7	2,3
Grecia	15	14,9	84,2	6,7	89,9	3,3	91,1	1,9
Hungría	14	13,8	86,5	5,5	93,8	3,1	94,9	0,3
Irlanda	15	64,8	37,9	7,3	95,3	3,2	83,7	9,8
Italia	14	3,9	98,6	1,1	95,5		87,4	0,0
Letonia	16	90,8	4,0	22,1	71,6	8,5	85,1	0,2
Lituania	17	97,5	0,1	88,5	8,6	15,4	79,2	0,3
Luxemburgo	15	43,5	51,1	15,9	70,9	4,9	75,3	0,0
Malta	16	97,9	0,1	46,5	24,3	11,5	49,6	7,9
Países Bajos	15	72,6	26,5	38,3	60,6	12,2	77,7	6,7
Polonia	16	95,9	1,2	9,8	87,6	4,5	90,7	0,0
Portugal	15	42,3	58,5	24,8	74,2	10,3	79,8	0,5
Reino Unido	14	1,8	103,3	9,6	84,7	5,0	77,4	2,0
Rep. Checa	15	52,2	47,1	6,0	93,7	1,3	94,3	0,2
Rumania	14	14,6	75,3	8,5	79,3		76,0	0,0
Suecia	16	94,0	2,1	7,1	92,6	2,3	95,6	0,1
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de alumnado y de población por edad de Eurostat.								

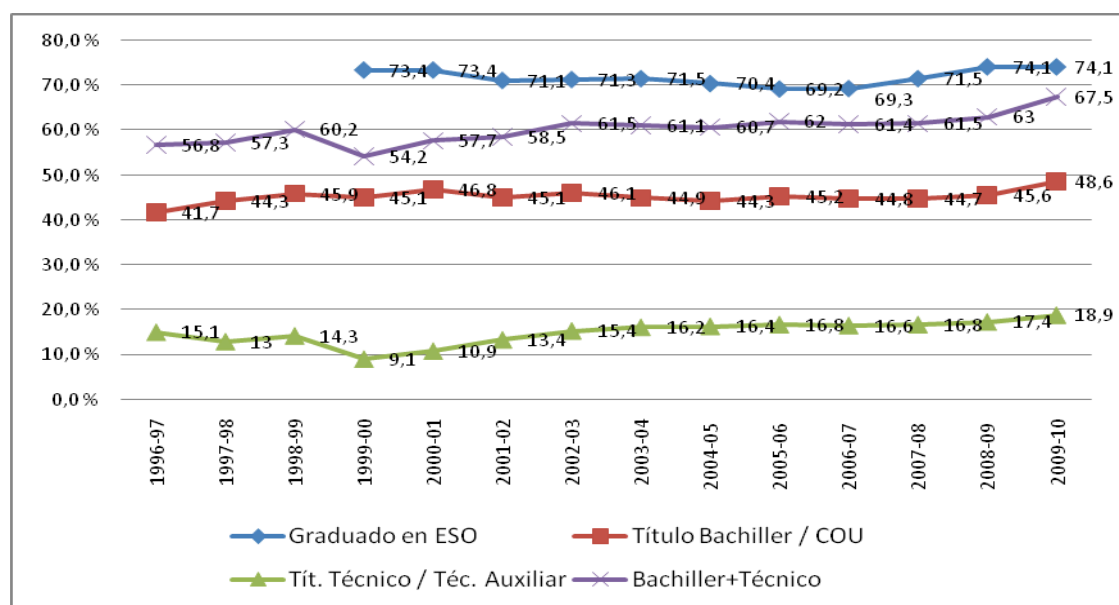
Se puede concluir de este análisis de las transiciones educativas que se realizan entre las dos etapas educativas de secundaria, la **necesidad de ampliar el porcentaje de jóvenes que en el sistema educativo español acceden a la secundaria segunda etapa**, consiguiendo que este acceso prácticamente se generalice. Este objetivo se puede ver favorecido si se

consigue reducir el porcentaje de jóvenes que llegan en una situación claramente desfavorable para continuar su escolaridad al final de la primera etapa de secundaria, especialmente los que acumulan más de un año de retraso. Para ello, además de hacer un importante esfuerzo por mejorar su resultados académicos, sería posible, por un lado, facilitar alternativas formativas dentro de la secundaria segunda etapa fuera de la línea principal conducente a la educación superior y, por otra parte, adelantar la edad de transición a la segunda etapa a los 15 años, en línea con muchos países europeos, de forma que gran parte de los jóvenes hayan realizado la transición a la segunda etapa de secundaria antes de alcanzar la edad de fin de la escolaridad obligatoria, en la que ya pueden optar por abandonar el sistema educativo.

1.1.3.4. El peso relativo de la tasa de titulados en formación profesional.

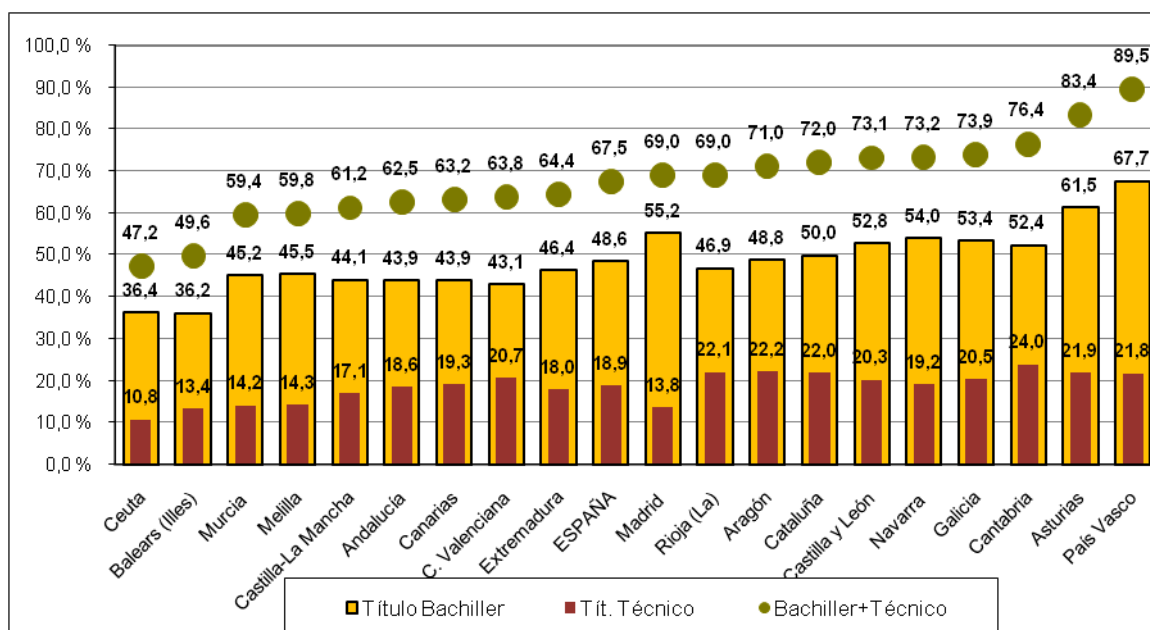
A partir del curso 2008-2009 se produce en España un incremento de los titulados tanto en Bachillerato como en Ciclos Formativos de Grado Medio, título de Técnico. Hasta ese curso, con ligeras oscilaciones, se habían mantenido estables durante bastantes años tanto los titulados en Bachillerato como los de FP (ver gráfico 12). También se ha de destacar que la suma de las tasas de estas dos titulaciones se aproxima a la tasa de Graduados en ESO, con lo que se deduce que gran parte de los titulados tras la escolaridad obligatoria posteriormente alcanzan una de las dos titulaciones de educación secundaria segunda etapa considerada. En cualquier caso, estos incrementos se deberían ir consolidando en los cursos siguientes, y aún así no parece inmediato que se alcancen los niveles establecidos en los objetivos europeos.

Gráfico 12: Evolución de los titulados en las enseñanzas de educación secundaria en España



Por comunidad autónoma existen diferencias significativas en las tasas brutas de graduación en las titulaciones de secundaria segunda etapa (ver gráfico 13), destacando el País Vasco (89,5% suma de ambas tasas) y Asturias (83,4%) y en el extremo opuesto Ceuta (47,2%) e Illes Balears (49,6%). También se ha de destacar que, en general, las comunidades que presentan mejores tasas de titulación en Bachillerato también tienen tasas aceptables de titulación en formación profesional. El mayor peso de las tasas de Bachillerato hace que el nivel alcanzado en esta enseñanza muestre una alta correlación con la suma de ambas tasas, $R^2=+0,95$. Posiblemente se pueda deducir que, además de la necesidad general de incrementar la población que accede y concluye enseñanzas de formación profesional, también existe un margen de crecimiento de la enseñanza de Bachillerato en algunas comunidades autónomas.

Gráfico 13: Tasas brutas de titulados en las enseñanzas de educación secundaria 2ª etapa por CA. 2009-2010



1.2. Motivación

Los profundos cambios a los que se enfrenta la sociedad actual demandan una continua y reflexiva adecuación del sistema educativo a las emergentes demandas de aprendizaje. La creación de las condiciones que permitan a los alumnos su pleno desarrollo personal y profesional, así como su participación efectiva en los procesos sociales, culturales y económicos de transformación, es una responsabilidad ineludible de los poderes públicos. Las habilidades cognitivas, siendo imprescindibles, no son suficientes; es necesario adquirir desde edades tempranas competencias transversales, como el pensamiento crítico, la gestión de la diversidad, la creatividad, la capacidad de relacionar áreas diferentes o la capacidad de comunicar, y actitudes clave como la confianza individual, el entusiasmo, la cultura del esfuerzo, la constancia y la aceptación del cambio. La educación inicial es cada vez más determinante, por cuanto hoy en día el proceso de aprendizaje no se termina en el sistema educativo, sino que se proyecta a lo largo de toda la vida de la persona.

Se necesita propiciar las condiciones que permitan el oportuno cambio metodológico, de forma que el alumno sea un elemento activo en el proceso de aprendizaje. Los alumnos actuales han cambiado radicalmente en relación con los de hace una generación. La globalización y el impacto de las nuevas tecnologías hacen que sea distinta su manera de aprender, de comunicarse, de concentrar su atención o de abordar una tarea.

Prácticamente todos los países desarrollados se encuentran en la actualidad, o se han encontrado en los últimos años, inmersos en procesos de transformación de sus sistemas educativos. Las transformaciones sociales inherentes a un mundo más global, abierto e interconectado, como éste en el que vivimos, han hecho recapacitar a los distintos países sobre la necesidad de cambios normativos y programáticos de mayor o menor envergadura para adecuar sus sistemas educativos a las nuevas exigencias.

El sistema actual no permite progresar hacia una mejora de la calidad educativa, como ponen en evidencia los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas de evaluación internacionales como PISA (*Programme for International Student Assessment*), las elevadas tasas de abandono temprano de la educación y la formación, y el reducido número de estudiantes que alcanza la excelencia.

El escenario en el que se sitúa el Sistema Educativo Español, con altas tasas de abandono educativo temprano y de paro juvenil, falta de expectativas profesionales, bajo nivel de formación en lenguas extranjeras y escaso número de alumnos excelentes, requiere de la necesidad urgente de adoptar medidas para revertir esta situación.

Los resultados de 2011, difundidos por EUROSTAT (*Statistical Office of the European Communities*) en relación con los indicadores educativos de la Estrategia Europa 2020, destacan con claridad el abandono educativo temprano como una de las debilidades del sistema educativo español, al situar la tasa de abandono en el 26,5% en 2011, con tendencia al descenso pero

muy lejos del valor medio europeo actual (13,5%) y del objetivo del 10% fijado para 2020.

Por otra parte, el Informe PISA 2009 arroja unos resultados para España que ponen de relieve el nivel insuficiente obtenido en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica, muy alejado del promedio de los países de la OCDE.

La Estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador ha establecido para el horizonte 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía y ha cuantificado los objetivos educativos que debe conseguir por la Unión Europea para mejorar los niveles de educación: en el año 2020, la Unión Europea deberá reducir el abandono escolar a menos de un 10% y, como mínimo, al menos el 40% de la población de entre 30 y 34 años deberá haber finalizado sus estudios de formación superior o equivalente.

Este anteproyecto de ley orgánica supone:

- Un conjunto de medidas que mejora las condiciones para que todos los alumnos puedan adquirir y expresar sus talentos y alcanzar su pleno desarrollo personal y profesional, como soporte de la igualdad de oportunidades.
- Un abordaje de los principales problemas detectados en el sistema educativo español, sobre resultados objetivos de las evaluaciones realizadas por organismos internacionales.
- Una mirada hacia los sistemas educativos de nuestro entorno, que sugiere la simplificación del currículo, el refuerzo de los conocimientos instrumentales, la flexibilización de las trayectorias, el desarrollo de sistemas de evaluación externa censales y consistentes en el tiempo, la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros docentes, el incremento de la transparencia de los resultados y rendición de cuentas, y la cultura del esfuerzo.
- Una modificación de la actual LOE (Ley Orgánica de Educación) equilibrada, sostenible en el tiempo y consensuada a través de la participación de todos los sectores políticos, sociales y educativos.
- Un conjunto de medidas para que nuestro país se sitúe en el ámbito educativo internacional en la posición que le corresponde, se mejore la formación y preparación de nuestros estudiantes y podamos converger hacia los objetivos europeos en educación de la Estrategia Europa 2020.

1.3. Objetivos.

Objetivos generales:

1. **Homogeneizar los requisitos y exigencias básicas del sistema educativo en todo el territorio, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas**, para garantizar el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones. Los resultados obtenidos en las evaluaciones de PISA muestran diferencias importantes entre Comunidades Autónomas, que en ocasiones suponen un curso escolar completo. Pero esta heterogeneidad no se manifiesta solo en los resultados obtenidos sino en general en toda la arquitectura del sistema, tasas de graduación, oferta formativa (sobre todo en relación con la Formación Profesional), tasas de abandono educativo temprano de la educación y de la formación, tasas de idoneidad, etc.
2. **Disminuir tasas de abandono temprano de la educación y la formación**, mediante la canalización de una proporción mayor de estudiantes hacia la formación profesional. Flexibilizar las trayectorias que pueden escoger los estudiantes y adelantar la edad en la que se ofrece la elección, permitiendo así un tratamiento más individualizado. Se adelanta la selección de itinerarios hacia la formación profesional o el Bachillerato a 3º de ESO.

La mayoría de los países europeos permiten a los estudiantes elegir entre una formación académica y una de orientación más tecnológica antes de los 16 años (Austria: 10, Alemania y Países Bajos: 13, Italia y UK: 14, Francia: 15). Esta estrategia conduce a mejores resultados (tanto en tasa de abandono escolar temprano como en tasas de empleo juvenil), porque reconoce las diferentes aptitudes de los estudiantes, y les permite optimizar el desarrollo de sus capacidades.

3. **Aumentar las tasas de titulación en educación secundaria obligatoria**. Atención individualizada. Desarrollar vías alternativas y apoyos adicionales para los estudiantes de bajo rendimiento. En ESO los estudiantes podrán optar por la vía de los ciclos de Formación Profesional Básica, o acogerse a los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento.
4. **Mejorar el nivel en áreas prioritarias**. Concentración de esfuerzo en materias instrumentales en la ESO y reducción de la variedad de modalidades y optativas en bachillerato. Identificar las materias cuyo contenido académico se considera prioritario, y fomentar la transmisión de conocimientos en estas áreas. Especial énfasis en materias relacionadas con las competencias que se evalúan en pruebas internacionales como PISA (Programme for International Student Assessment): comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica, y que se consideran fundamentales de cara al desarrollo académico de los alumnos y a su capacidad de desenvolverse en el mundo del conocimiento y la tecnología.

5. **Establecer un sistema de señalización claro** de los objetivos que han de cumplirse al final de cada ciclo y etapa, incentivar el esfuerzo, premiar el buen rendimiento.

Evaluaciones a final del tercer curso de primaria para detectar deficiencias de aprendizaje de forma temprana, y al final del 4º curso ESO de iniciación y del Bachillerato con efectos académicos.

Garantizar al alumno, a su familia y a la sociedad un nivel de conocimiento adecuado a cada etapa. Transparencia del sistema.

6. **Promover la autonomía de los centros educativos** como factor clave que mejora los resultados académicos de los alumnos. Según los estudios comparativos de PISA, esta es una de las mayores deficiencias del sistema educativo en España. Dotar a los centros de mayor flexibilidad y responsabilidad en la elección de contenidos en los que especializarse. Potenciar la figura del director. Mejorar la gobernanza a través de la autonomía de los centros, la rendición de cuentas y el liderazgo de los directivos.

7. **Incorporar y potenciar las TIC** para permitir el desarrollo de una enseñanza individualizada, y la disminución de costes de apoyos y refuerzos. La reforma plantea la incorporación de las TIC a la educación de forma que sirvan como herramienta complementaria a la formación presencial tanto para alumnos y profesores, como para el aprendizaje a lo largo de la vida.

Las TIC representan la forma de comunicación natural de los estudiantes, y permiten la movilidad a nivel global, eliminando las barreras en el tiempo y en el espacio. Promueven el acceso prácticamente ilimitado a recursos educativos globales. Permiten una enseñanza individualizada, de forma que cada estudiante puede avanzar al ritmo más adecuado a sus capacidades e intereses. Preparar al sistema educativo para los cambios que se avecinan, e impulsar la innovación educativa, motor de la innovación social.

Objetivos específicos:

1. Anticipar la especialización educativa según la orientación previsible de sus estudios por parte de los alumnos, lo que supone reorganizar la arquitectura del sistema educativo a partir de la fase de transición entre la Educación Secundaria Obligatoria y los estudios post-obligatorios (Bachillerato y Formación Profesional).
2. Concentrar esfuerzos en las materias instrumentales o troncales del Bachillerato, que son precisamente las que afloran en los informes internacionales como aquellas en que el sistema educativo español manifiesta mayor debilidad (matemáticas, lectura, ciencias).

Para ello es necesario conciliar la necesidad de concentración de esfuerzos con las posibilidades de diversificación en diferentes itinerarios. Es preciso tener en cuenta, a estos efectos, que en la actualidad existen varias modalidades de Bachillerato, que se conforman mediante la inclusión en las mismas de materias comunes, materias de modalidad y materias optativas, de forma tal que se genera

un amplísimo abanico de asignaturas que los centros han de ofrecer con el resultado final de un aumento del coste económico, un número muy alto de asignaturas que han de encajarse en el horario de los alumnos.

3. Establecer un sistema de evaluación externa y uniforme en secundaria y Bachillerato, regulado por el Gobierno y las Comunidades Autónomas.
4. Realizar las modificaciones necesarias para regular los efectos que estas medidas puedan generar en las etapas educativas anteriores.
5. Eliminar las rigideces del sistema que pudieran tener efectos sobre el abandono escolar, para lo que se pretende modificar los diseños tanto de los Programas Iniciales de Cualificación Profesional como de los programas de diversificación curricular.

1.4. Alternativas

Todo proceso de regulación normativa de una realidad como la educación en nuestro país despierta la aparición de alternativas a este hecho. El proceso lógico consiste en identificar esas posibles alternativas, valorarlas y comparar sus potenciales resultados con la iniciativa que se maneja. Una vez planteado este proceso se debe establecer cuál de estas es la más positiva para que la realidad que se pretende regular alcance sus objetivos y aporte al conjunto de la sociedad de la manera más eficiente posible.

En este caso las **alternativas valoradas** son las siguientes:

- a) **No acometer la reforma del sistema educativo.** Esta alternativa supone continuar con el régimen normativo establecido hasta la fecha. Sin embargo, este régimen normativo ha demostrado que ya no tiene las herramientas para dar respuesta a una realidad que ha evolucionado en los últimos años, por lo que continuar con ella supondría cercenar muchas de las posibilidades que puede ofrecer la nueva regulación.
- b) Establecer un **modelo de reforma alternativo.** Esta posibilidad supone carecer de la seguridad de estar dando respuesta a una realidad, y estar generando otra diferente a la que se debería adaptar toda la comunidad educativa.

En este punto, se ha planteado realizar una reforma más profunda del sistema modificando la arquitectura de la educación secundaria, de forma que la Educación secundaria obligatoria pase a 3 cursos y el Bachillerato a otros 3 cursos. Esta posibilidad se ha desechado en primer lugar porque con la solución propuesta se consigue el efecto pretendido de adelantar la elección de itinerario de los alumnos un año, y por otro lado porque supondría un aumento en los costes del actual 4º curso de ESO que difícilmente soportables en la actual situación económica española.

2. Contenido y análisis jurídico

2.1. Estructura y contenido del anteproyecto de ley orgánica.

La norma se estructura en un artículo único, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

2.1.1. MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN.

El artículo único del anteproyecto de Ley se estructura en ochenta y seis apartados que modifican la redacción vigente de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Este precepto constituye el eje central de la reforma propuesta; para facilitar la exposición de su contenido se ha optado por analizar las novedades introducidas en cada uno de los títulos de la disposición modificada.

Título preliminar.

El título preliminar de la Ley tiene un carácter eminentemente carácter programático y en él se introducen novedades significativas, entre las que destacan las siguientes:

- El Capítulo I (Principios y fines de la Educación) experimenta algunas modificaciones referidas a los principios por los que se rige el sistema educativo y a la propia definición del Sistema Educativo Español.
 - o En el apartado uno se incluye una referencia a la prevención de la violencia de género junto a los principios del sistema de desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.
 - o El apartado dos establece un nuevo artículo que define el Sistema Educativo Español, hasta ahora sólo mencionado en la Ley Orgánica de Educación, y establece sus principales instrumentos y principios de funcionamiento.
- En el artículo 3 (la organización de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida) se incluye un nuevo apartado 10 que declara a la Formación Profesional Básica de carácter obligatorio y gratuito (apartado Tres).
- En el artículo 6 de la LOE (Currículo) se introducen determinadas modificaciones en la definición del currículo y en la enumeración de sus elementos (apartado Cuatro). También se introduce el artículo 6 bis referido a la distribución de competencias educativas entre la Administración General del Estado, las Administraciones educativas autonómicas y los centros docentes (apartado Cuatro).

Título I. Las enseñanzas y su ordenación.

El eje central de la reforma lo constituye la modificación de la arquitectura del sistema educativo, lo que supone una profunda revisión del título I de la LOE que afecta a todas las enseñanzas y etapas educativas.

Educación primaria.

Los apartados Seis a Diez del Anteproyecto modifican diversos aspectos de la Educación Primaria (artículos 17 b) y j), 19.4, 20, 21 de la LOE).

- El apartado seis modifica uno de los objetivos de la Educación Primaria para incluir el desarrollo del emprendimiento empresarial y la construcción de propuestas audiovisuales.
- La etapa se organiza en seis cursos académicos, que sustituyen a la anterior organización en tres ciclos de dos cursos académicos cada uno. Se relacionan las áreas correspondientes a asignaturas troncales, específicas y de especialidad. Además, divide en dos el área de conocimiento del medio natural, social y cultural.
- En los apartados ocho, catorce y veintiuno se hace referencia a la utilización de la lengua castellana o la lengua cooficial sólo como apoyo en el proceso de aprendizaje de la lengua extranjera.
- El apartado nueve hace referencia a la evaluación en Educación Primaria, para la que se establecen nuevas pruebas en 2º ó 3º curso para comprobar el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas. De resultar desfavorable esta evaluación, el equipo docente podrá adoptar las medidas excepcionales más adecuadas.
- El apartado diez establece también una nueva evaluación al final de Educación Primaria con carácter nacional y calificación externa, con efectos informativos para las familias y los centros, que podrá suponer la inclusión del centro docente en un plan específico de mejora en función del nivel alcanzado por sus alumnos.

Educación Secundaria Obligatoria.

Los apartados Once a Diecinueve modifican la configuración de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) (artículos 23 bis, 24, 25, 26.6, 27, 28, 29, 30 y 31 de la LOE):

En todos los cursos se establece que determinados aspectos serán tratados en todas las materias (artículo único, apartados Once a Catorce del Anteproyecto).

- La etapa se organiza en dos ciclos, el primero de los cuales abarca los tres primeros cursos de la etapa y el segundo ciclo comprende el cuarto curso académico, que tendrá carácter fundamentalmente propedéutico de iniciación bien a la Formación Profesional, bien al Bachillerato.

- Se regulan por cursos académicos las asignaturas que deberán ser cursadas por todo el alumnado, clasificándolas en troncales, específicas y de especialidad. Se elimina la materia de "Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos", que era cursada en alguno de los tres primeros años de la etapa. Como materia específica aparece la "Religión" y una alternativa obligatoria a la misma "Valores éticos".
- Se procede a racionalizar la organización de los cursos primero, segundo y tercero de ESO, que pasan a concentrar menor número de asignaturas y mayor atención a las asignaturas troncales. Esto también se realiza con el cuarto curso, si bien en cuarto curso además se establecen dos tipos de enseñanzas: aplicadas o de iniciación a la Formación Profesional, y académicas de iniciación al Bachillerato. En tercer curso también se comienza a elegir el camino a seguir mediante la opción por dos modalidades diferentes en la materia de Matemáticas, una de iniciación a las enseñanzas académicas y otra de iniciación a las enseñanzas aplicadas. Se facilita el tránsito entre Primaria y ESO con la posibilidad de que las Administraciones educativas agrupen las materias por ámbitos de conocimiento en 1º de ESO.
- El apartado quince establece los nuevos programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento en el primer ciclo, que sustituyen a los programas de diversificación curricular: se adelanta un año la aplicación del programa de apoyo al tener ahora el alumno la posibilidad de comenzar a disfrutarlo en segundo de ESO, con una duración máxima de dos años, y una finalización coincidente con la del primer ciclo: en cualquier caso el cuarto curso se debe realizar por la vía ordinaria.
- El apartado dieciséis incluye en la evaluación de ESO medidas de refuerzo educativo, un consejo orientador que se entregará a los padres o tutores de cada alumno (en el que se les propondrá el itinerario más adecuado a seguir por el alumno y, en su caso, la incorporación a un programa de mejora del aprendizaje y el rendimiento o a un ciclo de Formación Profesional Básica), una nueva limitación a la promoción entre cursos con 3 asignaturas suspensas, que no deben ser simultáneamente Matemáticas y Lengua Castellana o Cooficial, y un certificado de estudios que se entregará a los alumnos tras cursar el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, así como una vez cursado segundo curso cuando el alumno se vaya a incorporar de forma excepcional a un ciclo de Formación Profesional Básica.
- Asimismo constituye una importante novedad la implantación de la Evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, que se realizará por cualquiera de las dos opciones antes citadas, prueba que permitirá comprobar el grado de adquisición de las competencias básicas y de los objetivos de la etapa, siendo calificadas por especialistas externos al centro. Si el alumno no estuviera en condiciones de alcanzar las competencias básicas

podrá incorporarse a un ciclo de Formación Profesional Básica, siempre que cuente con quince años y haya cursado el primer ciclo de la etapa. Este ciclo conduce a la obtención de una cualificación profesional de nivel 1 del Catálogo Nacional. Resulta de especial importancia el hecho de que la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria posibilita el acceso al Bachillerato únicamente si el alumno ha cursado la opción académica y superado la prueba final correspondiente.

- El apartado diecinueve introduce las modificaciones correspondientes en la obtención del título de ESO, que ahora indicará la opción por la que se ha obtenido (académicas o aplicadas), cuya calificación final combina la superación de las materias cursadas en ESO con la nota de la evaluación final. El título habilita a continuar enseñanzas post-obligatorias en Bachillerato si se ha superado la evaluación por la opción de enseñanzas académicas, y en Formación Profesional si se ha superado por la opción de enseñanzas aplicadas, como indican los apartados veinte y veintiocho.

Bachillerato.

Los apartados Veinte a Veintiséis del artículo único del Anteproyecto modifican los artículos 32, apartados 2 y 4, 34, 34 bis, 34 ter., 36, 36 bis, 37, 38 de la LOE, que trata de las enseñanzas de Bachillerato, introduciendo distintas modificaciones de relevancia.

- Los apartados veintiuno, veintidós y veintitrés modifican y simplifican la organización del Bachillerato, de forma que se reducen las vías existentes a cuatro, y también se reduce el número de materias. Así se estructuran las enseñanzas de Bachillerato en cuatro modalidades: Ciencias, Humanidades, Ciencias Sociales y Artes. Se introducen en la Ley las asignaturas, troncales, específicas y especializadas que deben ser cursadas por los alumnos en cada año académico, aspectos que antes, al igual que en la Enseñanza Secundaria Obligatoria, estaban regulados de forma reglamentaria.
- El apartado veinte limita el número de repeticiones por curso en Bachillerato y el apartado veinticuatro precisan las materias que el alumno debe superar para promocionar.
- Como en el caso examinado en ESO, para la obtención del título correspondiente, se implanta la necesidad de realizar una evaluación final de la etapa, a la que podrán presentarse los alumnos que hubieran superado todas las asignaturas de la misma.
- El apartado veintiséis introduce las modificaciones correspondientes en la obtención del título de Bachillerato de la misma forma que en ESO, es decir, la calificación final combina la superación de las materias cursadas con la nota de la evaluación final.

- Por su parte, el apartado veintisiete modifica el sistema de acceso a la Universidad, sustituyendo la actual prueba de acceso a la Universidad, que se celebraba una vez obtenido el título, por la calificación final del Bachillerato y una serie de criterios a utilizar por las universidades para la admisión de alumnos, sistema similar al que utilizaba la derogada Ley Orgánica de Calidad de la Educación. Las Universidades podrán acordar la realización conjunta de todo o parte de los procedimientos de admisión, así como el reconocimiento mutuo de los resultados.

Formación profesional.

Los apartados Veintiocho a Treinta y cuatro modifican la regulación de la formación profesional (artículos 39, apartados 2, 3 y 4, 40, 41, 42, 42 bis 43, de la LOE).

- Los apartados veintiocho a treinta y cuatro adaptan la regulación que realizaba la Ley Orgánica de Educación sobre Formación Profesional a la existencia de los nuevos ciclos de Formación Profesional Básica, y al carácter que se da a los ciclos formativos de grado medio, que contribuirán a ampliar las competencias adquiridas en la enseñanza obligatoria, adaptándolas a un campo o sector profesional que permita a los alumnos desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y autonomía, y se completan con materias optativas orientadas a los ciclos de grado superior. También se habilita al Gobierno para regular la Formación Profesional dual.
- El apartado treinta establece nuevas formas de acceso: a los ciclos de Formación Profesional Básica por recomendación del equipo docente con una edad entre 15 y 17 años, desde 3º de ESO o desde 2º de forma excepcional; y a través de pruebas de admisión desde los ciclos de Formación Profesional Básica a ciclos de grado medio, o desde Bachillerato y ciclos de grado medio a grado superior.
- El apartado treinta y cuatro introduce los efectos de la superación de los ciclos de Formación Profesional Básica: la obtención del título de Técnico Profesional Básico correspondiente, que permitirá el acceso a los ciclos formativos de grado medio previa superación de una prueba de admisión, así como la posibilidad de obtener el título de Graduado en ESO tras realizar la evaluación final por cualquiera de las dos opciones (académicas o aplicadas). También se posibilita que el alumnado que finalice un ciclo de grado medio pueda obtener el título de Bachiller si supera la evaluación final del Bachillerato.
- En el Anteproyecto se atribuye al Gobierno la regulación de la Formación Profesional dual, que combine la formación en la empresa y en el centro educativo.

Enseñanzas artísticas.

Las modificaciones en el Capítulo VI del Título I de la LOE, que trata de las enseñanzas artísticas, son más limitadas (artículo 46 apartado 1, artículo 50, apartado 2, artículo 55, apartado 3, artículo 56, apartado 2, artículo 57, apartados 3 y 4 y artículo 58, apartados 7 y 8).

- Se modifica el artículo 46.1 para cambiar la referencia al anterior artículo 6 al nuevo 6.bis.
- Se permite al alumnado que finalice las enseñanzas profesionales de música y danza obtener el título de Bachiller si supera la evaluación final del Bachillerato.
- Los apartados treinta y siete a cuarenta precisan con claridad la equivalencia a todos los efectos de los títulos superiores de las enseñanzas artísticas a los grados universitarios, una vez que el Tribunal Supremo ha determinado que las enseñanzas artísticas no pueden utilizar la denominación de grado, reservada a la universidad, si bien sí pueden utilizar la de máster o posgrado (sentencias de 13 y 16 de enero de 2012 299, 320, 321 y 348/2012).
- Se permite la adscripción mediante convenio de Los centros de enseñanzas artísticas superiores a las Universidades, así como que las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos para favorecer la autonomía y facilitar la organización y gestión de los Conservatorios y Escuelas Superiores de enseñanzas artísticas.

Enseñanzas de idiomas.

En el apartado cuarenta y dos se equiparan los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas a los niveles A, B y C del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. El apartado cuarenta y tres remite a un posterior desarrollo reglamentario el establecimiento de equivalencias entre las enseñanzas y los nuevos niveles.

Enseñanzas deportivas.

En el Capítulo VIII del Título I, que regula las enseñanzas deportivas, se modifica el artículo 63, apartado 4 de la LOE (por error figura "apartado 1 del artículo 59). La modificación remite al apartado 3 del artículo 6 bis, en lo que respecta al currículo de estas enseñanzas.

Enseñanza de personas adultas.

En el Capítulo IX del Título I de la LOE, referido a la educación de personas adultas, se reforman los artículos 68, apartado 2, artículo 69, apartado 5, adaptando la redacción a las novedades normativas introducidas por el Anteproyecto.

- En el apartado cuarenta y cuatro se modifica uno de los objetivos de la educación de personas adultas para incluir el desarrollo del emprendimiento empresarial.

- Los apartados cuarenta y cinco y cuarenta y seis se refieren a la adaptación de las pruebas de acceso a los títulos de ESO, Bachillerato y Formación Profesional en el ámbito de la educación de personas adultas a las nuevas evaluaciones de final de etapa.
- El apartado cuarenta y siete posibilita el acceso a los Estudios superiores de música y de danza superiores de menores de 18 y mayores de 16 años, siempre que superen una prueba específica.

Título II. Equidad en la Educación.

Los apartados Cuarenta y Ocho a Cincuenta y dos del artículo único del Anteproyecto modifican el Título II en los siguientes términos:

- El Capítulo I regula los extremos relacionados con el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. En este sentido, se modifica ligeramente la redacción del artículo 76 de la LOE para introducir el objetivo de permitir al alumnado con altas capacidades intelectuales desarrollar al máximo sus capacidades en de los planes de actuación de las Administraciones educativas.
- El Capítulo III se refiere a la escolarización en centros públicos y privados concertados, modificándose los artículos 84, apartado 2, 84, apartado 7, 87, apartado 2.
- Se incluye el criterio del rendimiento académico entre los criterios a tener en cuenta en los procedimientos de admisión a las enseñanzas postobligatorias, con el límite del 20% de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión.
- Se introduce expresamente la posibilidad de suscribir conciertos educativos en los centros de educación diferenciada por sexos, por entender que esta forma de organización educativa no es discriminatoria, según establece la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1960, siempre que cumpla ciertos requisitos, y además que es posible que las Administraciones educativas suscriban conciertos con centros de educación diferenciada, supuesto que ha sido analizado recientemente por el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de julio de 2012 (Nº Recurso 4591/2011).
- También se regula la posibilidad de que los centros públicos y privados concertados reserven plazas destinadas a los alumnos afectados por movilidad forzosa o traslado de los padres y a aumentar el número de alumnos por aula para la escolarización de alumnos de incorporación tardía o para incorporaciones ocasionada por traslados forzosos.

Título IV. Centros docentes.

Los apartados Cuarenta y nueve a Cincuenta y Tres del artículo único del Anteproyecto modifican diversos preceptos del Título IV, referido a los centros docentes.

- En el apartado cincuenta y tres se equilibran los criterios de la oferta y la demanda social a tener en cuenta por las Administraciones educativas en la programación de la oferta de plazas.

- El apartado cincuenta y cuatro desarrolla diversas medidas para fomentar, racionalizar y hacer más eficiente el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), a través del uso compartido de recursos y la definición de estándares.
- Dado el carácter de los ciclos de Formación Profesional Básica como de educación obligatoria y gratuita, es preciso calificar de generales los conciertos que las Administraciones educativas puedan celebrar para cubrir la programación de la enseñanza. El apartado cincuenta y cinco también prohíbe que el carácter propio de los centros pueda representar un trato menos favorable, y establece una duración mínima de 4 años para los conciertos educativos, que será de 6 años en el caso de Educación Primaria.

Título V. Participación, autonomía y gobierno de los centros.

Los apartados Cincuenta y seis a Sesenta y nueve del Anteproyecto modifican el Título V de la LOE.

- El apartado cincuenta y seis recoge el principio constitucional de garantía por las Administraciones educativas de la intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos a través del Consejo Escolar.
- En el apartado cincuenta y siete se alude a la rendición de cuentas por los centros de las actuaciones realizadas y de los recursos utilizados, a la adopción de medidas por las administraciones educativas para promover la mejora de los resultados de los centros públicos que no alcancen los niveles adecuados, y a la publicación de los resultados obtenidos por los centros docentes, ponderados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.
- Los apartados cincuenta y ocho a sesenta y uno desarrollan la posibilidad de especialización de los centros educativos, a través sobre todo de las nuevas acciones de calidad, que combinan la planificación estratégica de la actividad del centro con la figura de un director con mayores competencias decisorias, que se ha de responsabilizar de la acción y ha de rendir cuentas.
- El apartado sesenta y dos incluye el carácter educativo y recuperador de las medidas correctoras, la ejecutividad inmediata de las medidas correctoras por la comisión de faltas leves, y el valor probatorio y presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios docentes en los procedimientos de adopción de medidas correctoras, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios alumnos.
- El apartado sesenta y tres supone que el profesor que participa en el Consejo Escolar del centro lo hace en representación del Claustro de Profesores.
- Los apartados sesenta y cuatro y sesenta y cinco regulan las funciones del Consejo Escolar y del director, de forma que se atribuya a éste mayor responsabilidad y capacidad para llevar a cabo proyectos educativos, y el Consejo Escolar incremente su carácter consultivo para

la participación de la comunidad educativa en la vida del centro. El art. 27.7 de la Constitución reconoce el derecho de padres, profesores y alumnos a intervenir en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca. La sentencia del Tribunal Constitucional STC 77/85 señala que este derecho puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión (...). Se deja así por la Constitución a la libertad de configuración del legislador la extensión de esa participación.

- Los apartados sesenta y seis a sesenta y nueve modifican las reglas de selección de directores de centros educativos para, por un lado, incrementar el protagonismo de las Administraciones educativas, que serán las que financien las acciones de calidad y por tanto deben poder participar en mayor medida en el proceso, dado que el director les debe rendir cuentas, y por otro lado se añade el requisito de estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado un curso selectivo sobre el desarrollo de la función directiva.
- El apartado setenta suprime la prohibición de que los resultados de las evaluaciones puedan ser utilizados para establecer clasificaciones de centros.

Título VI. Evaluación del Sistema Educativo.

Los apartados setenta y uno a setenta y cuatro modifican diversos aspectos del régimen de evaluación del sistema educativo, incluidos en el Título VI de la LOE (artículos 140, apartado 2, 142, 143, 144, 147, apartado 2).

- En el primero de los citados artículos se suprime el apartado 2 que no permitía que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo pudieran ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros.
- El Instituto de Evaluación pasa a denominarse Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo.
- Se elimina de este nivel normativo la concreción de los aspectos sobre los que versarán las evaluaciones generales de diagnóstico, que en la legislación vigente se corresponden con las competencias básicas del currículo.
- Asimismo, se establece la publicación de los resultados de los centros tras la evaluación, según indicadores educativos comunes.

Disposiciones adicionales.

Los apartados Setenta y cinco a del artículo único modifican o añaden disposiciones a la parte final de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación:

- El apartado setenta y cinco asegura en Educación Primaria y ESO para la asignatura de Religión una carga horaria equivalente a la carga horaria media del resto de asignaturas ofrecidas en el bloque de asignaturas específicas.

- El apartado setenta y seis incluye del calendario escolar los días necesarios para realizar las evaluaciones de tercer curso de Primaria, y de final de etapa.
- El apartado setenta y siete reconoce a todos los efectos los Bachilleratos Europeo e Internacional, así como los cursados por los alumnos procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea o los de otros Estados con los que se hayan suscrito Acuerdos internacionales aplicables a este respecto, en régimen de reciprocidad.
- El apartado setenta y ocho sobre becas y ayudas al estudio regula el régimen de notificaciones en los procedimientos de becas y ayudas al estudio por medios electrónicos, para una mayor eficiencia en la gestión administrativa. Además, establece su carácter inembargable en todos los casos, así como el reintegro de las cantidades percibidas en aquellos casos en los que los beneficiarios no reunieran alguno o algunos de los requisitos establecidos para la obtención de las becas o ayudas o no los hubieran acreditado debidamente.
- En el apartado setenta y nueve se prevé la descripción de las relaciones de las competencias con los contenidos y criterios de evaluación, como requieren las recomendaciones internacionales (como la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente).
- En el apartado ochenta se describen las posibilidades de configuración del procedimiento de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado desde las titulaciones de Técnico Superior y Técnico Deportivo Superior.
- Excepcionalmente, el apartado ochenta y uno permite a las Administraciones educativas incorporar expertos como profesores bilingües o plurilingües, atendiendo a las necesidades de programación de la enseñanza para el desarrollo del plurilingüismo.
- El apartado ochenta y dos recoge el derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en castellano y en la lengua cooficial de las Comunidades Autónomas que la posean, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Constitucional.

Disposiciones transitorias.

En el apartado ochenta y tres se suprime la referencia a los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Disposiciones finales.

- Se adapta la Disposición final quinta de la Ley que aborda el título competencial para dictar la norma (artículo Único, apartado Ochenta y cuatro), así como la Disposición final séptima de la misma que trata los preceptos que poseen rango de Ley Orgánica (artículo Único, apartado Ochenta y cinco).

- Se añade una nueva Disposición final novena a la LOE, que incluye una habilitación al Gobierno para regular las bases de la educación plurilingüe (artículo Único, apartado Ochenta y seis).

2.1.2. PARTE FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA.

Por su parte, el anteproyecto de Ley Orgánica cuenta con una parte final propia, que recoge las siguientes disposiciones:

- La disposición adicional primera establece un régimen de equivalencias entre las autorizaciones expedidas a los centros educativos que impartían Bachillerato en las modalidades actuales y las que se establecen en esta ley orgánica.
- La disposición adicional segunda establece la validez de las habilitaciones y acreditaciones de directores de centros públicos expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley orgánica, y la transitoria segunda la no obligatoriedad de cumplir con el requisito de la certificación acreditativa de haber superado el curso selectivo para acceder a puestos de director.
- La disposición adicional tercera establece las condiciones para la eficacia de los títulos y estudios anteriores a la entrada en vigor de esta ley orgánica.
- La disposición transitoria única exceptúa durante el lapso de cinco años del requisito de estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado el curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva para participar en concursos de méritos para selección de directores de centros públicos.
- La disposición derogatoria única deroga la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, al añadir un artículo 6.bis de distribución de competencias a la ley orgánica.
- La disposición final primera modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades para adaptarla a los nuevos requisitos de obtención del título de Bachiller y acceso a la universidad.
- La Disposición final tercera modifica la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio reguladora del Derecho a la Educación, en sus artículos 54.2, sobre las facultades del Director; artículo 56.1, que trata de la composición de los Consejos Escolares de los centros privados concertados; artículo 57 sobre las competencias del Consejo Escolar de los centros privados concertados; artículo 59 sobre el nombramiento del director de los centros concertados y el artículo 60 de la LODE, sobre cobertura de vacantes en los centros concertados.
- La disposición final cuarta establece indicaciones relativas al desarrollo reglamentario.
- La disposición final quinta fija el calendario de implantación de las modificaciones introducidas por esta ley orgánica.

CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN		CURSO ESCOLAR	
		1º	2º
PRIMARIA	1º		
	2º		
	3º		
		PRUEBA 3º (*)	
	4º		
	5º		
ESO	6º		PRUEBA DIAGNOSTICO
	1º		
	2º		
	3º	PRUEBA DIAGNOSTICO	
BACHILLERATO	4º		PRUEBA FINAL (*)
	1º		
FORMACIÓN PROF. BÁSICA	2º		PRUEBA FINAL ()
	1º		
(*) evaluación primer año sin efectos académicos			

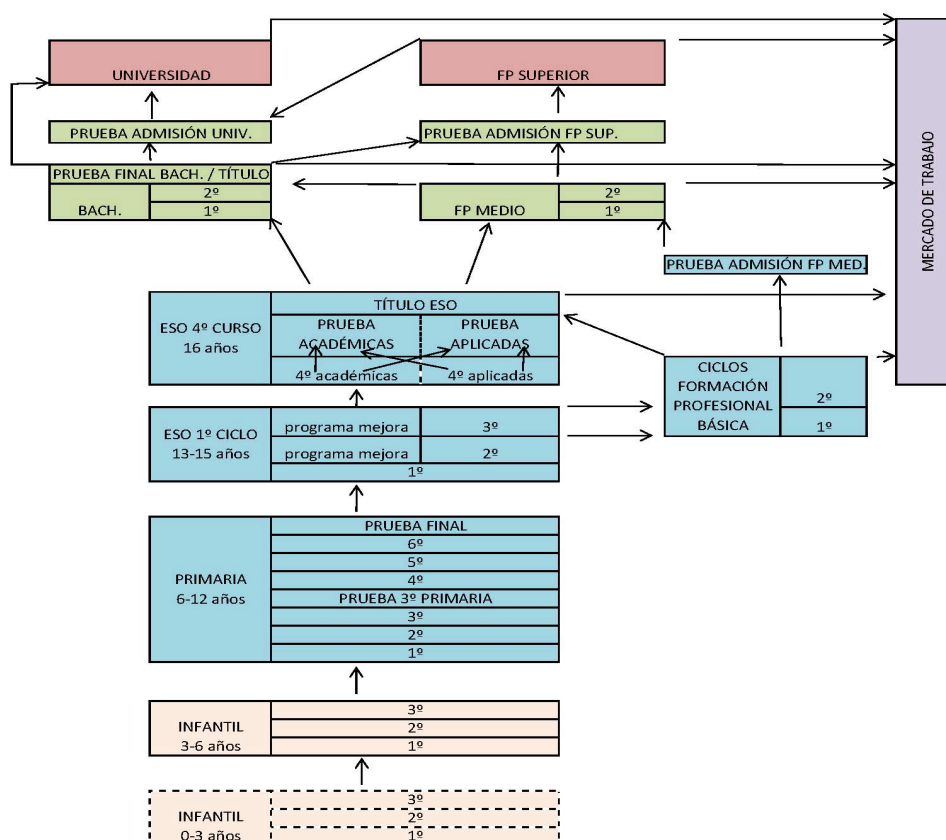
- Por último, la disposición final sexta fija la entrada en vigor de la ley orgánica a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

2.2. Análisis jurídico deltas principales novedades.

Las principales novedades que la reforma propone se refieren a la arquitectura general del sistema educativo y a la configuración interna de la educación secundaria.

2.2.1. LA NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO.

Aunque la reforma propuesta se centra en la Educación Primaria, modifica toda la estructura del sistema educativo, entendiendo por tal las relaciones que se establecen entre las diferentes enseñanzas y etapas educativas. Estas relaciones se describen de forma resumida en el siguiente gráfico.



2.2.2. LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.

2.2.2.1. La educación secundaria en el sistema educativo español: evolución y estructura.

El nivel secundario de enseñanza nace y se consolida en España durante la primera mitad del siglo XIX asociada al Sistema de Enseñanza Liberal, si bien este nivel de enseñanza ha recibido diferentes denominaciones. Hasta el primer tercio del siglo XX la denominación generalmente empleada ha sido la de Segunda Enseñanza o, en ocasiones, Enseñanza Secundaria. En el periodo de 1938 a 1970 se denominó Enseñanza Media o Enseñanzas Medias. En alguna ocasión se ha utilizado el nombre de Bachillerato, si bien se trata de un término reduccionista. En la actualidad, se acepta la denominación de Educación Secundaria.

Casi desde su origen, en los planteamientos del Sistema Liberal, se le atribuyó a este nivel educativo **una triple misión o finalidad**, que se ha mantenido constante hasta nuestros días:

- Preparar para el ingreso en las Facultades y Escuelas Superiores. Esta finalidad propedéutica era la preocupación exclusiva durante el Antiguo Régimen y ha sido la predominante a partir de la Ley Moyano de 1857.
- Dar una educación para la vida fue la misión esencial de la Segunda Enseñanza en los planteamientos liberales de la primera mitad del siglo XIX.
- La preparación para ciertas profesiones de grado medio ha sido una finalidad siempre presente, pero en un segundo plano, en la educación secundaria.

La estructura moderna del nivel secundario de enseñanza tiene su origen en La **Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE** en adelante) fue impulsada por José Luis Villar Palasí, Ministro de Educación español desde 1969. Esta ley supuso un enorme impulso de la educación general, incorporando a ella el primer ciclo de secundaria, con la denominación común de Educación General Básica (EGB). Los principales cambios fueron los siguientes:

- Se aumenta en cuatro años el tronco educativo común (10-14 años). Hasta entonces a los diez años se abrían dos posibles caminos: bien continuar la Primaria, a quienes no iban a seguir estudiando, bien comenzar al Bachillerato, lo que querían o podían estudiar. La Enseñanza General Básica garantizaba ocho cursos de educación obligatoria, gratuita y común para todos los españoles. Comprendía de los 6 a los 14 años y originalmente estaba dividida en dos etapas (una que iba de los 6 a los 11 años, y otra que iba de los 11 a los 14), más tarde, en 1981, se segmenta en tres ciclos.

Al término de este nivel, se expedía al alumno el Título de Graduado Escolar o el Certificado de Escolaridad, según hubiese finalizado con éxito o no la educación básica. El primero le abría las puertas del

Bachillerato y de la Formación Profesional; el segundo, sólo le permitía el acceso a la Formación Profesional.

- El BUP (Bachillerato Unificado Polivalente) se extendía de los 14 a los 17 años e incluía tres cursos, el último de los cuales iniciaba un tímido proceso de especialización que se prolongaba en el COU (opción A: Letras; opción B: Ciencias). En la práctica, la finalidad de este nivel educativo era *preparar a los alumnos para el paso a los estudios superiores*. Al término del BUP los estudiantes obtenían un Título de Bachiller, que les permitía cursar el COU (Curso de Orientación Universitaria) y, tras superar la prueba de aptitud, entrar en la Universidad.
- Por su parte, la Formación Profesional se extendía de los 14 a los 19 años. Aunque su finalidad manifiesta era la capacitación profesional, en la práctica se fue convirtiendo en muchas ocasiones en el refugio de aquellos estudiantes que por motivos académicos, no habían podido acceder al Bachillerato.
- La LGE suprimió, por primera vez en el sistema educativo, los exámenes finales de ciclo o etapa (las reválidas), estableciendo un sistema de evaluación continua.

El principal objetivo de la LGE estaba en hacer partícipe de la educación a toda la población española, aspecto fundamental si tenemos en cuenta que con la anterior Ley existía solamente un 57,4% de la población española que tenía estudios primarios².

Esta ley, con pequeños cambios en los planes de estudio de la EGB, tuvo una larga vida, ya que ha estado vigente, en unos aspectos, hasta la promulgación de la LODE y, en otros, los referidos a la ordenación, hasta la promulgación de la LOGSE en 1990.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) estableció un nuevo sistema en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) como un modelo no selectivo, ni competitivo. Se optó, como «un modelo de educación

² A mediados de la década de los setenta, los niveles de escolarización eran muy bajos, similares a los que, ahora, podemos encontrar en países en vías de desarrollo y con graves deficiencias en sus estructuras educativas. Los datos oficiales de aquellos años así lo demuestran: en 1975 había un 10% de niños de 6 a 11 años todavía no escolarizados. De los 12 a los 14 años, solamente un 65% iban a la escuela, y casi dos tercios de los jóvenes entre 15 y 16 años no seguían estudios de bachillerato o formación profesional en centros reglados.

Por otro lado, el número de niños y niñas de 3 a 6 años que acudía a centros educativos o guarderías era casi inexistente en amplios grupos sociales.

Las tasas de analfabetismo eran alarmantes: según el informe elaborado por el INE en el 2003, en el año 1978, la cuarta parte de la población mayor de 16 años era analfabeta funcional o carecía de estudios (2.353.600 personas), y solamente un 57,4% de la población española tenía estudios primarios.⁽⁵⁾ La situación, veinticinco años después, es diametralmente opuesta. Si en 1980 había 1.850 estudiantes por cada cien mil habitantes, diez años después el número sobrepasaba los 3.000.

En el año 2004 ya se ha alcanzado una escolarización de casi un cien por cien de los niños y niñas de entre 3 y 5 años.

comprensiva», que puede describirse como un sistema que pretende enseñar las mismas cosas, con los mismos objetivos, a todos los alumnos, en las mismas clases. En este sentido, la ESO se conformó mucho más como una prolongación de la Educación Primaria (o básica), que como un estudio con perfil propio y diferenciado de la etapa educativa anterior.

La LOGSE estableció una nueva estructura del sistema educativo que, en su régimen general, comprende las etapas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria (que comprenderá la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio), la formación profesional de grado superior y la educación universitaria.

La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la enseñanza básica, que comprende diez años de escolaridad, iniciándose a los seis años de edad y extendiéndose hasta los dieciséis. La enseñanza básica será obligatoria y gratuita.

Con posterioridad a la LOGSE se han aprobado importantes reformas legislativas en el ámbito educativo³ que, sin embargo, no han alterado la estructura general de la Educación Secundaria, aunque si han introducido diferencias, en ocasiones significativas en aspectos como las condiciones de acceso, promoción o terminación de las diferentes etapas y han ampliado la oferta de enseñanzas en este nivel educativo.

La **educación secundaria**, según la regulación vigente en este momento, esto es, según lo previsto en la Ley Orgánica de Educación (LOE) se divide en educación secundaria obligatoria y educación secundaria postobligatoria. Constituyen la educación secundaria postobligatoria el bachillerato, la formación profesional de grado medio, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado medio y las enseñanzas deportivas de grado medio (artículo 3.4 de la LOE).

- La **educación secundaria obligatoria (ESO)** completa la enseñanza básica y abarca cuatro cursos académicos, entre los doce y dieciséis años de edad.

La finalidad de la ESO consiste en lograr que los alumnos y alumnas adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; desarrollar y consolidar en ellos hábitos de estudio y de trabajo; prepararles para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.

Los alumnos que al terminar esta etapa hayan alcanzado los objetivos de la misma, recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria,

³ Singularmente, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Más recientemente, aunque de forma mucho más limitada, ha incidido en la configuración de la Educación Secundaria la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y la Ley Orgánica 4/2011, que la complementa (LES).

que facultará para acceder al bachillerato y a la formación profesional específica de grado medio a los ciclos de grado medio de artes plásticas y diseño, a las enseñanzas deportivas de grado medio y al mundo laboral.

La educación secundaria obligatoria constará de dos ciclos, de dos cursos cada uno, y se impartirá por áreas de conocimiento.

La LOCE contempló distintas opciones a través de itinerarios diferenciados. La LOE acaba con estos itinerarios, pero otorga al 4º curso de la ESO un carácter orientador en el que profundiza la LES, diseñando tres opciones que, a diferencia de los itinerarios, no condicionan las modalidades de Bachillerato o de formación profesional de grado medio que puedan cursarse.

La LOCE incluyó en esta etapa educativa novedades como una evaluación general de diagnóstico al final de la etapa, sin efectos académicos, o la supresión de la promoción automática de curso. Ambos aspectos fueron revisados por la LOE.

En efecto, respecto a la evaluación general de diagnóstico la LOCE preveía que las Administraciones educativas realizarán dicha evaluación, que tendrá como finalidad comprobar el grado de adquisición de las competencias básicas de este nivel educativo. Esta evaluación general carecerá de efectos académicos y tendrá carácter informativo y orientador para los centros, profesorado, las familias y los alumnos. Por su parte, la LOE estableció que la evaluación de diagnóstico se realizara al finalizar el segundo curso de la ESO.

En cuanto a la promoción de curso en esta etapa, la LOCE determinó que al finalizar cada uno de los cursos de la etapa y como consecuencia del proceso de evaluación, el equipo de evaluación decidirá sobre la promoción de cada alumno al curso siguiente teniendo en cuenta su madurez y posibilidades de recuperación y de progreso en los cursos posteriores. Sin embargo la LOE estableció la promoción de curso cuando se tenga evaluación negativa en dos materias, como máximo y que se repetirá curso cuando se tenga evaluación negativa en tres o más materias.

Al finalizar esta etapa se obtiene el título de Graduado en Educación Secundaria, si bien en la LOCE se exigía expresamente la superación de todas las asignaturas de la etapa, aunque se podía obtener este título sin haber superado todas las asignaturas de la etapa, en las condiciones que el Gobierno estableciera. En la LOE no se hace referencia a la superación de todas las asignaturas de la etapa sino que determina que los alumnos que al terminar la educación secundaria obligatoria hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa obtendrán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

- El **Bachillerato** consta de dos cursos académicos de duración a partir de los dieciséis años de edad. Su finalidad es proporcionar los alumnos una madurez intelectual y humana, así como a los conocimientos y

habilidades que les permitan desempeñar sus funciones sociales con responsabilidad y competencia. Asimismo, les capacitará para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios.

Tendrá modalidades diferentes que permitirán una preparación especializada de los alumnos para su incorporación a estudios posteriores o a la vida activa. El bachillerato se organizará en materias comunes, materias propias de cada modalidad y materias optativas:

- Las materias comunes del bachillerato contribuirán a la formación general del alumnado.
- Las materias propias de cada modalidad de bachillerato y las materias optativas le proporcionarán una formación más especializada, preparándole y orientándole hacia estudios posteriores o hacia la actividad profesional.
- El currículo de las materias optativas podrá incluir una fase de formación práctica fuera del centro.

Los alumnos que cursen satisfactoriamente el bachillerato en cualquiera de sus modalidades recibirán el título de Bachiller. La LOCE añadió a este esquema una prueba general al final de bachillerato, para obtener el título de bachiller; la LOE únicamente exige la evaluación positiva en todas las materias.

Por lo tanto, la forma de acceso a la universidad es diferente en ambas leyes orgánicas ya que, si bien la LOCE preveía la posibilidad de establecimiento por parte de las Universidades de los procedimientos para la admisión de alumnos, la LOE establece una única prueba de acceso a la universidad que es organizada por las Administraciones educativas y las universidades.

- La **Formación Profesional de grado medio**. Desde la LOGSE, la formación profesional específica comprenderá un conjunto de ciclos formativos con una organización modular, de duración variable, constituidos por áreas de conocimiento teórico-prácticas en función de los diversos campos profesionales. Los ciclos formativos se corresponderán con el grado medio y grado superior.

Para el acceso a los ciclos de grado medio se requiere el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, si bien se prevé la posibilidad de acceder a través de una prueba siempre que se cumplan determinados requisitos.

La principal aportación de la LOCE en este ámbito fueron los Programas de Iniciación Profesional, que se recogen en la LOE con la denominación de Programas de Cualificación Profesional Inicial, y que constituyen una alternativa de orientación profesional para los alumnos de 15 años que, con algunas condiciones, también conducen al título de Graduado en ESO.

- Las **enseñanzas de régimen especial** son las enseñanzas artísticas, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas (introducidas

por la LOCE). Dentro de estas enseñanzas también se incluyen ofertas educativas que forman parte de la educación secundaria postobligatoria.

2.2.2.2. Horarios y asignaturas en la educación secundaria.

Uno de los pilares centrales de la reforma descansa sobre una nueva configuración de la educación secundaria.

- Para Educación Primaria, ESO y Bachillerato se garantiza una mínima carga lectiva y contenidos mínimos en aquellas materias que deben ser comunes a todos los alumnos: lenguas, matemáticas, ciencias (Bloque de asignaturas troncales).
- El Bloque de asignaturas específicas permite una mayor autonomía a la hora de fijar horarios y contenidos de las asignaturas: se establece una amplia lista de posibles asignaturas entre las que las Administraciones educativas y en su caso los centros pueden conformar su oferta.
- El Bloque de asignaturas de libre configuración autonómica supone el mayor nivel de autonomía: las Administraciones educativas y en su caso los centros pueden ofrecer una asignatura de diseño propio.

Sólo las asignaturas de los Bloques de asignaturas troncales y de asignaturas específicas forman parte de la evaluación final externa en 4º de ESO y 2º de Bachillerato, a excepción de la asignatura de Lengua Cooficial y Literatura que también se evalúa en dicha evaluación final. Las Administraciones educativas pueden confiar a los centros la determinación de horarios y contenidos, dentro de los límites fijados.

Este esquema supone un importante incremento en la autonomía de las Administraciones educativas y de los centros, que pueden decidir las opciones y vías en las que se especializan los centros y fija la oferta de asignaturas de los Bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, en el marco de la programación de la oferta educativa. El sistema es más flexible porque permite ajustar la oferta formativa a la demanda y a la proximidad de facultades o escuelas universitarias. Se favorece la especialización de los centros en función de los itinerarios ofrecidos.

La carga lectiva mínima del 50% se aplica al conjunto de asignaturas del bloque de asignaturas troncales, y es igual o inferior a los % actuales de enseñanzas mínimas (55% para las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, 65% para el resto). También se establece en consecuencia una carga lectiva máxima del 50% para el conjunto de asignaturas del bloque de asignaturas específicas.

Educación secundaria Obligatoria (ESO): Cursos 1º, 2º y 3º

CURSOS	TRONCALES Número de materias: 5 + 1		ESPECÍFICAS (Mínimo 3-máximo 5)	DE LIBRE CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA (nº indeterminado de asignaturas)
	TRONCALES GENERALES (5)	TRONCALES DE OPCIÓN (cursar 1)		
1º -2º (9/11+ lengua cooficial)	- Lengua castellana y literatura - Primera lengua extranjera - Geografía e Historia - Biología y Geología (en 1º) - Física y Química (en 2º) - Matemáticas		Siempre: - Educación Física - Religión/Valores éticos Entre 1 y 3: - Tecnología - Música - Educación Plástica y Visual - Segunda lengua extranjera - Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial - Cultura Clásica	Siempre: - Lengua cooficial y literatura Otras: - A determinar - Una materia del bloque 2 no cursada (contenidos del Bloque2)
3º (10/12+ lengua cooficial)	- Lengua castellana y literatura - Primera lengua extranjera - Geografía e Historia - Biología y Geología - Física y Química	- Matemáticas A - Matemáticas B	Siempre: - Educación Física - Religión/Valores éticos Entre 1 y 3: - Tecnología - Música - Educación Plástica y Visual - Segunda lengua extranjera - Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial - Cultura Clásica	Siempre: - Lengua cooficial y literatura Otras: - A determinar - Una materia del bloque 2 no cursada (contenidos del Bloque2)
Mínimo 50 % del horario (3 cursos): 1.575 horas (525 horas/curso)			Máximo 50 % del horario	

HORAS POR SEMANA Y CURSO ESO ACTUAL			
MATERIAS COMUNES	1º (30 horas)	2º (30 horas)	3º (30 horas)
Biología y Geología	-----	-----	2
Ciencias de la Naturaleza	3	3	
Ciencias sociales: geografía e historia	3	4	3
Educación física	2	2	2
Educación para la ciudadanía y los derechos humanos	-----	2	-----
Educación plástica y visual	3	-----	2
Física y Química	-----	-----	2
Lengua Castellana y literatura	5	5	4
Lengua extranjera	3	3	3
Matemáticas	4	4	3
Música	-----	3	2
Tecnologías	3	-----	3
1 MATERIA OPTATIVA (2 horas)	Francés Rec. Lengua (1) Rec. Matemáticas (1) Taller de música (2)	Francés Rec. Lengua (1) Rec. Matemáticas (1) Imagen y comunicación (2)	Cultura Clásica Francés Ampliación de Matemáticas IPR Artes gráficas Teatro Recuperación de Matemáticas (1)
Religión/ Hª y cultura de las religiones/ MAE (medidas de atención educativa)	1	2	1
Tutoría	1	1	1

Educación secundaria Obligatoria (ESO): Curso 4º

CURSO 4º (10/12 +lengua cooficial)	TRONCALES (4+2)		ESPECÍFICAS (Mínimo 3-máximo 5)	DE LIBRE CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA (nº indeterminado de asignaturas)
	TRONCALES GENERALES (4)	TRONCALES DE OPCIÓN (2)		
A	- Lengua castellana y literatura - Matemáticas A - Primera lengua extranjera - Geografía e Historia	- Ciencias aplicadas a la actividad profesional - Tecnología - Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial	Siempre: - Educación Física - Religión / Valores éticos	Siempre: Lengua cooficial y literatura (si la hubiere)
			Entre 1 y 3: - Segunda lengua extranjera - TIC - Artes Escénicas y Danza - Educación Plástica y Visual - Música - Cultura clásica - Ampliación de ... (materias comunes) - Filosofía - Cultura científica - Una materia del Bloque 1 no cursada por el alumno (contenidos del Bloque 1, evaluación por estándares como en Bloque 2)	Otras: - A determinar - Una materia del bloque 2 no cursada (contenidos del Bloque2)
B	- Lengua castellana y literatura - Matemáticas B - Primera lengua extranjera - Geografía e Historia	- Física y Química - Biología y Geología - Latín - Economía	Siempre: - Educación Física - Religión / Valores éticos	Siempre: Lengua cooficial y literatura (si la hubiere)
			Entre 1 y 3: - Segunda lengua extranjera - TIC - Artes Escénicas y Danza - Educación Plástica y Visual - Música - Cultura clásica - Ampliación de ... (materias comunes) - Filosofía - Cultura científica - Una materia del Bloque 1 no cursada por el alumno (contenidos del Bloque 1, evaluación por estándares como en Bloque 2)	Otras: - A determinar - Una materia del bloque 2 no cursada (contenidos del Bloque2)
Mínimo 50 % del horario : 525 horas			Máximo 50 % del horario	

4º CURSO ESO ACTUAL	
MATERIAS COMUNES	- Lengua y Literatura Castellana y si la hubiere la cooficial y Literatura - Matemáticas A/B 1ª Lengua Extranjera - Educación Física - Educación ético-cívica - Religión/MAE - Ciencias Sociales, Geografía e Historia - Tutoría
MATERIAS DE ITINERARIO (8) (deben cursar 3) Hay 56 combinaciones posibles	- Biología y Geología - Educación Plástica y Visual - Física y Química - Informática - Latín - Música 2ª Lengua Extranjera - Tecnología
MATERIA OPTATIVA (deben cursar 1 ó más)	Las que establezcan las Administraciones Educativas

- Los centros informarán y orientarán al alumnado con el fin de que la elección de materias de itinerario y optativas faciliten tanto la consolidación de aprendizajes fundamentales como su orientación educativa posterior o su posible incorporación a la vida laboral.
- Los centros deberán ofrecer la totalidad de las materias de itinerario con el fin de orientar la elección del alumnado podrán establecer agrupaciones en diferentes opciones.
- Sólo se podrá limitar la elección de materias y opciones del alumnado cuándo haya un número insuficiente de los mismos para alguna de ellas, a partir de criterios objetivos establecidos previamente por las Administraciones Educativas.

Bachillerato

Bachillerato actual

En esta tabla se incluyen las agrupaciones de materias de modalidad más razonables tanto en el aspecto formativo como en relación con la PAU

		Ciencias y Tecnología			Humanidades y C. Sociales		Artes					
PRIMER CURSO (32 h.)	Materias	Ciencias e Ingeniería	Tecnológico	C. de la Salud	Humanidades	C. Sociales	Plásticas		Escénicas			
							A	B	A	B		
	Comunes	Lengua Castellana y Literatura I (4h) Ciencias para el mundo Contemporáneo (2h) Educación física (2h) Filosofía y Ciudadanía (3h) Lengua Extranjera I (3h) Religión (2h) de libre elección										
Modalidad (elegir una) (9 posibilidades razonables) (4h/materia)	Mat I F y Q Dibujo Técnico I	Mat I F y Q Tec Ind I	Mat I F y Q Biología y Geología	Latín I Griego I Historia del Mundo Contemporáneo	MAS I Economía Hist. Mundo Contemporáneo	Dibujo Téc I Dibujo Artist I Volumen	Dib Téc I Dib Artis I Cultura Audiovisual	Análisis Musical I Anatomía Aplicada Lenguaje y Prac Musical	Análisis Musical I Cultura Audiovisual Lenguaje y Práctica Musical			
Optativa (elegir una, 4h)	2ª lengua Extranjera Tecnologías de la Información y la Comunicación Una materia de modalidad no cursada en el Bloque anterior											
SEGUNDO CURSO (30 h.)	Materias	Ciencias e Ingeniería	Tecnológico	C. de la Salud		Humanidades	Geografía e Historia	Admon y Gestión	Plásticas		Escénicas	
				A	B				A	B	A	B
	Comunes	Lengua Castellana y Literatura II (4h) Historia de España (4h) Historia de la Filosofía (3h) Lengua Extranjera II (3h)										
Modalidad (elegir una) (11 posibilidades razonables)	Mat II Física Dibujo Téc II	Mat II Física Tecnología Indust II	Química Biología Mat II	Química Biología CTM A	Latín II Griego II Historia del Arte	Geografía Historia del Arte Literatura Universal	MAS II Geografía Economía de la Empresa	Dibujo Artístico II Téc de Expresión Gráf y Plást Historia del Arte	Dibujo Art II Diseño Historia del Arte	Análisis Musical II Artes Escénicas Historia de la Música y de la Danza	Análisis Musical II Artes Escénicas Literatura Universal	
Optativa (elegir una, 4h)	2ª Lengua Extranjera Una materia de modalidad no cursada en el Bloque anterior											

La concesión de itinerarios y optativas estará condicionada a que el número de alumnos sea suficiente para formar grupo, según los criterios objetivos establecidos por las Administraciones Educativas.

Bachillerato propuesto

1º Bachillerato (10/12+lengua cooficial)	TRONCALES (4+2)		ESPECÍFICAS (Mínimo 3 - máximo 4)	DE LIBRE CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA (nº indeterminado de asignaturas)
	TRONCALES GENERALES (4)	TRONCALES DE OPCIÓN (2)		
CIENCIAS	- Lengua castellana y literatura I - Primera lengua extranjera I - Filosofía - Matemáticas I	- Física y Química - Biología y Geología - Dibujo Técnico I	Siempre: - Educación Física Mínimo 2 máximo 3: - Segunda lengua extranjera I - Ampliación de ... (materias comunes) - Cultura científica - Tecnología industrial I - TIC I - Dibujo técnico I - Dibujo artístico I - Volumen - Anatomía aplicada - Análisis musical I - Lenguaje y práctica musical - Una materia del Bloque 1 no cursada por el alumno (contenidos del Bloque 1, evaluación por estándares como en Bloque 2) - Religión	Siempre: - Lengua cooficial y literatura I (si la hubiere) Otras: - A determinar - Una materia del Bloque 2 no cursada (contenidos del Bloque2)
HUMANIDADES	- Lengua castellana y literatura I - Primera lengua extranjera I - Filosofía - Latín I	- Historia del mundo contemporáneo - Griego I - Economía - Literatura universal		
CIENCIAS SOCIALES	- Lengua castellana y literatura I - Primera lengua extranjera I - Filosofía - Matemáticas aplicadas a las ciencias Sociales I			
ARTES	- Lengua castellana y literatura I - Primera lengua extranjera I - Filosofía - Fundamentos del arte I	- Historia del mundo contemporáneo - Literatura universal - Cultura audiovisual I		
Mínimo 50 % del horario: 525 horas/curso			Máximo 50 % del horario	

2º Bachillerato (9/11+lengua cooficial)	TRONCALES (4+2)		ESPECÍFICAS (mínimo 2-máximo 3)	DE LIBRE CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA (nº indeterminado de asignaturas)
	TRONCALES GENERALES (4)	BLOQUE 1 DE OPCIÓN (2)		
CIENCIAS	- Lengua castellana y literatura II - Primera lengua extranjera II - Historia de España - Matemáticas II	- Física - Química - Biología - Geología - Dibujo Técnico II	- Segunda lengua extranjera II - Historia de la Filosofía - Ampliación de ... (materias comunes) - Tecnología industrial II - Ciencias de la Tierra y del medio ambiente - TIC II - Dibujo técnico II - Dibujo artístico II - Análisis musical II - Técnicas de expresión gráfico-plásticas - Historia de la música y de la danza - Fundamentos administración y gestión - Psicología - Imagen y Sonido - Una materia del Bloque 1 no cursada por el alumno (contenidos del Bloque 1, evaluación por estándares como en Bloque 2) - Religión	Siempre: - Lengua cooficial y literatura II (si la hubiere) Otras: - Educación Física - Una materia del Bloque 2 no cursada (contenidos del Bloque 2) - A determinar
HUMANIDADES	- Lengua castellana y literatura II - Primera lengua extranjera II - Historia de España - Latín II	- Griego II - Economía de la empresa - Historia del Arte - Geografía		
CIENCIAS SOCIALES	- Lengua castellana y literatura II - Primera lengua extranjera II - Historia de España - Matemáticas aplicadas a las Ciencias Sociales II			
ARTES	- Lengua castellana y literatura II - Primera lengua extranjera II - Historia de España - Fundamentos del arte II	- Cultura audiovisual II - Artes escénicas - Diseño		
Mínimo 50 % del horario: 525 horas/curso			Máximo 50 % del horario	

2.2.3. LAS LENGUAS OFICIALES EN LA ENSEÑANZA.

2.2.3.1. El marco constitucional y estatutario.

- **El artículo 3 de la Constitución.**

Hasta la Constitución de 1931 no tuvo reconocimiento constitucional la lengua oficial del Estado. El artículo 4 de ésta lo hace en términos bastante parecidos a los de la vigente Constitución:

"El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones. Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional."

En el Derecho Comparado, encontramos algunos ejemplos de tratamiento constitucional de las lenguas, generalmente cuando se hablan diferentes lenguas (en los demás casos no se entiende necesaria esa declaración).

- De una parte encontramos algunos supuestos de reconocimiento de la lengua oficial: el alemán en Austria (artículo 8) o el francés en Francia (artículo 2).
- En Portugal, el Estado tiene, entre sus misiones fundamentales, que *"asegurar la enseñanza y la promoción permanentes, defender el uso y fomentar la difusión internacional del idioma portugués"* (artículo 9 f).
- Por el contrario, en Bélgica, tras establecer en el artículo 4 la Constitución de 1994 cuatro regiones lingüísticas (la francesa, la neerlandesa, la bilingüe de Bruselas y la alemana), señala que *"Será facultativo el empleo de las lenguas usadas en Bélgica, que no podrá ser regulado sino mediante ley, y solamente para actos de la autoridad y para los asuntos judiciales"* (artículo 30).
- Finalmente, hay también cláusulas de protección a las minorías lingüísticas en Austria (artículo 8), Italia (artículo 6) y Suecia (artículo 2).

En el texto constitucional de 1978 el tratamiento de la oficialidad de lenguas parte del artículo 3 de la Constitución, que no establece derecho fundamental alguno pero que, por su ubicación en el Título Preliminar, impregna toda la norma fundamental:

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

- **Los Estatutos de autonomía.**

Toda Comunidad Autónoma con lengua tradicional la ha regulado como cooficial, inicialmente en sus Estatutos (País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Baleares y Navarra).

Concretamente, los primeros Estatutos de Autonomía establecieron las siguientes lenguas oficiales en sus respectivos territorios:

- El euskera o vascuence, en el País Vasco (artículo 6.1 EAPV), y en las zonas vascoparlantes de Navarra, conforme se regule en una Ley foral (artículo 9 LRARFN).
- El catalán en Cataluña (artículo 3.1 EAC), y la lengua catalana propia de las Islas Baleares en éstas (artículo 3 EAIB).
- El gallego en Galicia (artículo 5.1 EAG).
- El valenciano en la Comunidad Valenciana (artículo 7.1 EACV).

En todos estos estatutos de primera generación se declaran oficiales junto al castellano y se reconoce el derecho a usarlos, pero en ninguno se impuso el deber de conocerlos.

Algunas Comunidades Autónomas con lengua cooficial propia han aprobado recientes reformas estatutarias que han incidido en el tratamiento de esta materia, nos referimos concretamente a la Comunidad Valenciana⁴, Illes Balears⁵ y Cataluña. Merece especial atención, por haber sido objeto de

⁴ La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, redactó el artículo sexto en los siguientes términos:

1. *La lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano.*
2. *El idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos y a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano.*
3. *La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.*
4. *Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.*
5. *Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano.*
6. *La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza.*
7. *Se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana.*
8. *L' Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano.*

⁵ El artículo 4 de la Ley Orgánica 2/1983, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, declara lo siguiente:

1. *La lengua catalana, propia de las Illes Balears, tendrá, junto con la castellana, el carácter de idioma oficial.*
2. *Todos tienen el derecho de conocerla y utilizarla, y nadie podrá ser discriminado por razón del idioma.*
3. *Las instituciones de las Illes Balears garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas, tomarán las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crearán las*

interpretación por el Tribunal Constitucional, el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, bajo la rúbrica de “*La lengua propia y las lenguas oficiales*” determina que:

1. La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal⁶ de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

2. El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas. Los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32, no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua.

3. La Generalitat y el Estado deben emprender las acciones necesarias para el reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y la utilización del catalán en los organismos internacionales y en los tratados internacionales de contenido cultural o lingüístico.

4. La Generalitat debe promover la comunicación y la cooperación con las demás comunidades y los demás territorios que comparten patrimonio lingüístico con Cataluña. A tales efectos, la Generalitat y el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros mecanismos de colaboración para la promoción y la difusión exterior del catalán.

5. La lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las Leyes de normalización lingüística.

- **Las lenguas en la enseñanza.**

El derecho a la educación se regula en el artículo 27 CE, consagrado explícitamente como derecho fundamental, si bien concebido por constante jurisprudencia y doctrina constitucional como derecho de configuración legal, dentro del marco constitucional.

La legislación estatal no ha prestado especial atención, hasta la fecha, al tratamiento de la lengua en la enseñanza, mereciendo destacarse las siguientes referencias:

condiciones que permitan llegar a la igualdad plena de las dos lenguas en cuanto a los derechos de los ciudadanos de las Illes Balears.

⁶ La redacción original añadía en este punto el inciso “y preferente” que fue declarado inconstitucional y, por tanto, nulo, por la STC 31/2010

- En cuanto a fines y objetivos, la lengua en la educación se contempla ya desde la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, cuyo artículo 2 e) sienta como fin de la educación *"La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España"*.
- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, contempla el aspecto lingüístico en su artículo 2, letras g) y j), contemplando como fines a cuya consecución se orienta el sistema educativo español los de *"La formación en el respeto y reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural de España..."* y *"La capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere..."*.

Posteriormente en su articulado se detallan, en los objetivos de cada etapa, los de conocer y usar de manera apropiada (Primaria, artículo 17 e), comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito (ESO, artículo 23 h), y dominar, oralmente y por escrito (Bachillerato, artículo 33 e), tanto el castellano como, en su caso, la lengua cooficial de su Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva de vigilancia, al Estado le corresponde, por medio de la Alta inspección, velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen los derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables (artículo 150.1 d) LOE).

- También es preciso mencionar los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en materia educativa que, con la excepción de los de Cataluña y País Vasco, reservan a la Administración General del Estado (anexos C, diversas letras) la competencia de *"la regulación de las condiciones básicas que garanticen el derecho y el deber de conocer la lengua castellana"*, previsión que se modaliza para las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, como ocurre con Galicia⁷, Valencia⁸, Navarra⁹, con la única salvedad de Baleares¹⁰, en la que se reserva la competencia sin modulación alguna).

En el caso de los Reales Decretos de Cataluña (2809/1980) y País Vasco (2808/1980) no se establece expresamente esta reserva, aunque recogen una remisión expresa a lo que establezcan los Estatutos y la legislación básica que al Estado corresponde.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, en desarrollo de sus previsiones estatutarias originales, han aprobado una amplia legislación tendente a la protección de sus lenguas co-oficiales, entre las que deben destacarse:

- En el País Vasco, la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera.

⁷ Real Decreto 1763/1982, Anexo C), letra i).

⁸ Real Decreto 2093/1983, Anexo C), letra h)

⁹ Real Decreto 1070/1990, Anexo III, letra h)

¹⁰ Real Decreto 1876/1997, Anexo C), letra h)

- En Navarra, la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence.
- En Cataluña, la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística y la Ley 16/1990, de 13 de julio, del régimen especial del Valle de Arán (que incluye la protección del aranés).
- En Galicia, la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística y la Ley 5/1988, de 21 de junio, de uso de la lengua oficial por las entidades locales.
- En la Comunidad Valenciana, la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza de la lengua valenciana.
- En Asturias, la Ley 1/1998, de uso y promoción del bable-asturiano.

Estas normas regulan el hecho (y el derecho) lingüístico regional no sólo desde el ámbito educativo, sino también desde el puramente administrativo, y desde los ámbitos social y cultural. La mezcla de ambos ámbitos (lengua, por un lado, y derecho a la educación, por otro) ha dado lugar a múltiples productos normativos de muy diverso rango, más desde la perspectiva de protección de las lenguas cooficiales (por lo tanto, a través de normas autonómicas) que desde la de protección de la lengua común, si bien las normas básicas estatales en materia educativa contienen prescripciones de tal naturaleza, que luego se desarrollan en disposiciones de rango reglamentario, particularmente autonómicas (currículos).

2.2.3.2. Condicionantes constitucionales del uso de las lenguas oficiales en la enseñanza.

La interpretación jurisdiccional en torno a la materia reviste una especial relevancia, ya que el derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 27 CE no contiene ninguna previsión lingüística específica que pueda concebirse como marco constitucional al que deba ceñirse el desarrollo legislativo, sin perjuicio de que impregne este precepto, como a la Constitución toda, el contenido del artículo 3. De ahí que la doctrina constitucional no haya sido todo lo terminante que fuera deseable, más cuando la cuestión no afecta tan sólo al ejercicio de un derecho fundamental, sino igualmente al reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, y al hecho de que si bien la regulación de la lengua en la CE parte de la oficialidad del castellano ello no puede permitir la anulación o menoscabo por ésta de otras lenguas cooficiales.

A continuación se analizan los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción ordinaria que han venido determinando los principios jurídicos que rigen el uso de las lenguas cooficiales en la educación.

• La doctrina constitucional.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza se recoge en diversas sentencias, entre las que destacan las siguientes: STC 6/1982¹¹, STC 87/1983¹², STC 88/1983¹³, STC

¹¹ Recurso de inconstitucionalidad planteado por las Comunidades Autónomas catalana y vasca contra el Real Decreto 480/1981, de Alta Inspección del Estado.

195/1989¹⁴, STC 337/1994¹⁵, STC 134/1997¹⁶, STC 31/2010¹⁷ y STC 137/2010.¹⁸

De estos pronunciamientos pueden deducirse los siguientes principios esenciales cuyo respeto resulta ineludible para garantizar la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos en esta materia:

- **Los poderes públicos tienen en deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas cooficiales.** El cumplimiento de este deber no puede excusarse por el generalizado conocimiento de una lengua por la población, sino que demanda la presencia efectiva de las lenguas en la enseñanza ya que *"el deber constitucional de conocer el castellano (artículo 3.1. CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlos a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos"*.¹⁹ De forma más explícita, el Tribunal Constitucional ha señalado que *"Del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización"*.²⁰

En todo caso, corresponde a las administraciones educativas (Comunidades Autónomas y Administración General del Estado en

¹² Conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Orden del Derecho de Educación del Gobierno Vasco, de 11 de mayo de 1982, sobre la regulación de la enseñanza en el ciclo medio de EGB, fijación de sus objetivos y por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1765/1982, de 24 de julio, sobre horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio de EGB

¹³ Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre, sobre fijación de enseñanzas mínimas en el ciclo superior de EGB

¹⁴ Recurso de amparo contra Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Puertollano, dictada en recurso de apelación contra otra anterior del Juzgado de Distrito de Almadén.

¹⁵ Cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña.

¹⁶ Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con los dos últimos párrafos de la cláusula Cuarta.3 del Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Defensa, sobre Régimen, Promoción y Funcionamiento de Centros de Enseñanza, aprobado por Real Decreto 295/1988, de 28 de marzo, referidos a la enseñanza en establecimientos militares de los hijos de éstos.

¹⁷ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁸ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁹ STC 337/1994, FJ 10º.

²⁰ STC 337/1994, FJ 14º y STC 134/1997, FJ 4º.

Ceuta y Melilla) organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos. El papel del Estado consiste en velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, *"el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado"*.²¹ El término "velar" se ha definido ya en la STC 76/1983 (caso LOAPA) al indicar (FJ 12) que *"el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante"*.

- **La regulación y organización de la enseñanza de la lengua cooficial corresponde a la correspondiente comunidad autónoma** y, en consecuencia, cualquier regulación básica que establezca el Estado sobre planes de estudio (singularmente los horarios mínimos) deberá permitir la existencia de horas suficientes para la enseñanza de la lengua cooficial: *"Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional"*.²²

De hecho, la competencia estatal no permite eximir a un determinado colectivo (hijos menores de militares que por razones de movilidad no permanecerían en Illes Balears Baleares) del estudio del catalán lengua propia (imponiendo en consecuencia la enseñanza del castellano), ya que ello constituiría *"una excepción al recién aludido mandato que pesa sobre los poderes públicos de incluir en los Planes de Estudio como materia curricular obligatoria a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas"*.²³ No puede confundirse la enseñanza «en» catalán, con la enseñanza «de» dicha lengua como asignatura.

Al ser obligatoria la educación de la lengua cooficial, se admite la imposición de un conocimiento suficiente de la misma para acceder al título.²⁴

- El tema más controvertido ha sido el de **la lengua vehicular en la enseñanza**, que es aquella empleada como medio de comunicación en la docencia en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial propia. Esta lengua puede ser el castellano, la lengua cooficial propia o, incluso, una lengua extranjera, de conformidad con los siguientes parámetros:
 - *"Los poderes públicos (el Estado y la Comunidad Autónoma) están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como*

²¹ STC 6/1982, FJ 10º.

²² STC 88/1983, FJ.4º.

²³ STC 134/1997, FJ 4º.

²⁴ STC 337/1994, FJ 17º.

*lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación”.*²⁵

- Resulta indudable que la lengua cooficial propia puede tener la condición de vehicular y así lo ha reconocido reiteradamente el Tribunal Constitucional:
 - El legislador autonómico puede prescribir el catalán como lengua docente.²⁶
 - La Administración competente puede elegir la lengua oficial como lengua de comunicación, ya que *“ello asegura que su cooficialidad se traduzca en una realidad social efectiva; lo que permitirá corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente y excluir que dicha lengua ocupe una posición marginal o secundaria”*²⁷
 - *“No puede ponerse en cuestión la legitimidad constitucional de una enseñanza, en que el vehículo de comunicación sea el euskera”.*²⁸
- La exclusión del castellano como lengua vehicular resulta inconstitucional.
 - *“Nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular y de aprendizaje en todos los niveles de enseñanza. Pero nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza”.*²⁹
 - *“Resulta perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo», aunque siempre con el límite de que «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma (STC 337/1994, FJ 10)”.*³⁰

²⁵ SSTC 337/1994, FJ 9 y 31/2010, FJ.24.

²⁶ STC 337/1994, FJ 9º. “No puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano” (STC 137/1986, caso Ikastolas, FJ 1º), puesto que la oficialidad del castellano “no entraña en modo alguno una marginación o exclusión, ex Constitutione, de las demás lenguas” (STC 337/1994, FJ 9º). Y mal cabe entender que el deber general de conocimiento del castellano pueda llegar a entrañar el derecho a excluir el empleo del catalán como lengua docente (STC 337/1994, FJ. 9º).

²⁷ STC 337/1994, FJ.10.

²⁸ STC 137/1986, de 6 de noviembre, caso Ikastolas, FJ 1º.

²⁹ STC 31/2010, FJ. 24º.

³⁰ STC 31/2010, F. 24º.

- *"El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña. (...) Pero desde ahora hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza".*³¹
- Aunque tanto el castellano como el catalán deben tener la condición de lengua vehicular en Cataluña, "el Contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano (...) **no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano**" ni desde la perspectiva del artículo 3, ni desde la del artículo 27 CE.

El Tribunal Constitucional ha sido tajante al declarar que *"ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos -esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia- determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente"*.³²

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha indicado que si se reconoce algún derecho de elegir o preferir la lengua de la enseñanza no es de naturaleza constitucional, sino legal.³³

Esta doctrina acoge los argumentos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha determinado que el derecho a la

³¹ SSTC 137/2010, FJ.10º y 31/2010, FJ. 14º.

³² SSTC 337/1994, FJ 9 B) y 31/2010, FJ. 24º.

³³ Afirma con claridad en su STC 195/1989, FJ 3º. "El derecho de los padres a elegir para sus hijos centros en los que la educación obligatoria (...) sólo existe en consecuencia en la medida en que haya sido otorgado por la Ley (...) no ha existido lesión alguna del derecho a la educación garantizado por el artículo 27 CE, por la muy simple razón de que ese derecho no incluye, como contenido necesario, el de opción lingüística". Esta doctrina se reiteró en la STC 19/1990, de 12 de febrero, caso APA Colegio "Censal" de Castellón que reclaman discriminación de alumnos que eligen valenciano.

educación garantiza que la enseñanza sea en una de las lenguas nacionales, pero no la materna ni la que elija el alumno o los padres, sino la que legítimamente establezcan las autoridades sobre bases objetivas. El hecho de obligar a un niño a estudiar en profundidad una lengua nacional que no es la suya propia no es discriminatorio ni implica una “despersonalización”.³⁴ En todo caso, para poder cumplir con el objeto de la educación (artículo 27.2º CE) sí que hay derecho a “*recibir la educación en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten*”. Por ello es necesario asegurar un mínimo dominio “*para que su rendimiento educativo no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual*”.³⁵

Sin embargo, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del artículo 35.1 del EAC impone la necesaria modulación del derecho de opción lingüística en el ámbito de la enseñanza.³⁶ Concretamente, declara el Alto Tribunal que “*el segundo enunciado del artículo 35.1 EAC no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. Por lo mismo, el solo reconocimiento de un derecho a recibir la enseñanza en catalán (primer enunciado del apartado 1 del artículo 35 EAC) no puede interpretarse como expresivo de una inadmisibles voluntad legislativa de excepción, de suerte que la interpretación constitucionalmente admisible es la que conduce a la existencia de ese derecho a la enseñanza en castellano. Lo mismo ha de decirse del primer enunciado del apartado 2 del artículo 35 EAC*”.

Continuando con esta línea argumental, la sentencia determina que “*Siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los*

³⁴ La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el régimen lingüístico belga, de 23 de junio de 1986, deja claro que el derecho a la educación no impone a los Estados el respeto de las preferencias lingüísticas de los padres en el campo de la educación o de la enseñanza, sino únicamente el de sus convicciones filosóficas y religiosas. Tampoco la garantía de la no discriminación tiene por efecto el garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección. Para el TEDH, esta lectura “*conduciría a resultados absurdos, ya que todos podrían así reivindicar una instrucción impartida en cualquier lengua, en cualquiera de los territorios de las Partes contratantes*”. Si se hubiera querido reconocer, lo habrían hecho de forma expresa. En consecuencia, se puede imponer la lengua de la educación según la religión y si los padres mandan a sus hijos a otra región es decisión suya. También afirmó que no puede calificarse como empresa de “despersonalización” el hecho de obligar a un niño a estudiar en profundidad una lengua nacional que no es la suya propia.

³⁵ STC 337/1994, FJ 11º

³⁶ STC 31/2010, FJ 24.

particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas”.

- **Jurisprudencia ordinaria.**

Amparándose en esta doctrina constitucional, el Tribunal Supremo han desarrollado una línea jurisprudencial que, en síntesis, reconoce el derecho de los recurrentes a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en la enseñanza de sus hijos menores, obligando a la Administración educativa a adoptar las medidas necesarias para ello.

Esta línea jurisprudencial, plenamente acogida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña³⁷, se basa en recientes sentencias del Tribunal Supremo.

- Por un lado la Sentencia de 9-12-2010 (RJ 2010/8426), que dio lugar a otros dos fallos el mismo mes en idéntico sentido, y a otros dos a mediados de 2011, relativos a diversas etapas de la enseñanza en Cataluña. Interesa destacar que en el caso enjuiciado en la sentencia se constató que *“...normativamente se excluye al castellano como lengua vehicular, y, es obvio, que no tiene esa condición por el hecho de que determinadas materias se imparten en castellano, como es la lengua y literatura castellana. Desde ese punto de vista el castellano queda reducido a lengua de estudio, pero no es lengua vehicular o docente. Y tampoco es cierto teniendo en cuenta lo que se acaba de afirmar que el catalán sea la lengua empleada prioritariamente sino que normativamente se la considera como única a tenor de la Ley 1/1998 que expresamente no menciona al castellano”,* FJ 7, que culmina en los siguientes términos:

“Y para ello y de acuerdo con lo hasta aquí expresado procede estimar el recurso contencioso administrativo en su momento interpuesto, y declarar el derecho del recurrente a que el castellano se utilice como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la proporción que proceda dado el estado de normalización lingüística alcanzado por la sociedad catalana, de modo que el mismo no quede reducido en su uso al de objeto de estudio de una asignatura más, sino que se haga efectiva su utilización como lengua docente y vehicular en la enseñanza.

Esta declaración abre un interrogante acerca de cuál deba ser la proporción en la que se incorpore el castellano como lengua vehicular al sistema de enseñanza en Cataluña. La determinación de la misma y su puesta en práctica corresponde acordarla a la Generalidad de Cataluña, de modo que si el Gobierno de la misma creyese que el objetivo de normalización lingüística estuviera ya conseguido, ambas lenguas cooficiales deberían ser vehiculares en la misma

³⁷ Valga por todas la sentencia TSJ de Cataluña de 29-5-2012 (RJCA 2012/494)

proporción y si, por el contrario, se estimase la existencia aún de un déficit en ese proceso de normalización en detrimento de la lengua propia de Cataluña, se debería otorgar al catalán un trato diferenciado sobre el castellano en una proporción razonable, que, sin embargo, no haga ilusoria o simplemente constituya un artificio de mera apariencia en la obligada utilización del castellano como lengua vehicular. Trato de favor que debería ser transitorio hasta tanto se obtenga el objetivo de normalización que constituye el modelo de conjunción lingüística o de bilingüismo integral que constituye el modelo constitucional que garantiza el principio de lealtad constitucional entre Administraciones Públicas y que de acordarse deberá estar suficientemente motivado.

En consecuencia y para ello la Generalidad deberá adoptar cuantas medidas sean precisas para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que considera también al castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán".

Añade el FJ 9 que "... tanto aquellos como el vigente [en referencia a los Decretos autonómicos educativos en la época del recurso como los vigentes al momento de dictarse sentencia] han de ser interpretados para ser conformes con el ordenamiento jurídico de acuerdo con la declaración contenida en la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que considera al Castellano lengua vehicular en Cataluña junto con el Catalán".

- Este pronunciamiento último, relativo a normas (Decretos educativos) y no ya a actos administrativos, es objeto de particular desarrollo en la STS 12-6-2012 (RJ 2012/7366), dictada con ocasión del Decreto Catalán 181/2008 de ordenación 2º ciclo infantil, algunos de cuyos preceptos anula, en resumen, por cuanto una cosa es que EAC y sus leyes de desarrollo deban ser objeto de una interpretación conforme (la dada por la STC 31/2010), mas otra bien diferente es que las normas reglamentarias de desarrollo se limiten a calcar lo señalado en EAC y leyes para hacer, de facto, ineficaz el reconocimiento del castellano como posible lengua vehicular (FJ 5). Concretamente se señala (mismo FJ) que:

"De ahí que la norma reglamentaria interpretada conforme a esa Doctrina para ser constitucional, deba expresar que el castellano es lengua vehicular y docente junto con el catalán, y que la utilización de esa lengua como vehicular y docente constituye en el sistema educativo catalán un derecho constitucionalmente reconocido, que no puede quedar sometido en su ejercicio a la condición de que se solicite por quien lo posea a título individual. O lo que es lo mismo, la norma reglamentaria, último producto normativo, debe explícitamente asumir esa doctrina constitucional, y declarar el carácter docente y vehicular del castellano, junto con el

catalán, de modo que si esa es la lengua habitual del alumno ese derecho se le ha de reconocer sin necesidad de que se inste”.

Culmina la Sentencia, tras repetir esta idea para cada precepto objeto de estudio (que anula en tanto no se adapte a la doctrina constitucional), indicando que “La norma reglamentaria podrá adoptar esas medidas para normalizar el uso del catalán en los centros, pero sin excluir al castellano al que debe reconocer expresamente como lengua vehicular y docente en el centro, y en esta etapa de la educación infantil y en general en la educación primaria, como una de las dos lenguas habituales en que se ha de impartir la misma” (FJ 12).

- Finalmente, en relación con la atención individualizada, el Tribunal Supremo ha señalado que “Por otra parte si se examina el expediente administrativo y, en concreto, el informe de la inspección educativa en relación con los hijos del recurrente que cursaban en el momento de la petición 3º de Primaria y 2º de Educación Secundaria Obligatoria, en ambos se niega categóricamente que el castellano sea lengua vehicular en la enseñanza. Igualmente se afirma en esos informes que, en cuanto a la primera enseñanza que comprende la educación infantil y el primer ciclo de la enseñanza primaria, la misma no se imparte en la lengua materna sino que se utiliza el **sistema de atención individualizada en lengua castellana, que es algo bien distinto del derecho a recibir esa educación en su lengua habitual.**”(Sentencia de 13/12/2010 (Recurso de Casación núm. 796/2009) Y sobre todo en la Sentencia de 12/06/2012 (Recurso de Casación núm. 5825/2011)”De modo que si el artículo 4.3 del Decreto 181/2.008 (LCAT 2008, 692) dispuso que “los niños y las niñas que cursen el segundo ciclo de la educación infantil tienen el derecho a recibir la enseñanza en catalán y **a no ser separados en centros ni en grupos clase diferentes por razón de su lengua habitual**”, para ser conforme con la Constitución **debió añadir o en castellano**, puesto que una y otra lengua tienen la misma condición de docentes y vehiculares en Cataluña.

Por otra parte así resulta de la Jurisprudencia de esta Sala constituida por las sentencias de esta Sala y Sección de 9 y 16 de diciembre de 2.010 y 4 y 10 de mayo de 2.011 , en las que ya aplicamos la Doctrina Constitucional a las que nos remitimos.

Y de igual modo tampoco es bastante para cumplir esa obligación constitucional el que el precepto añada que “en cualquier caso, se respetarán los derechos lingüísticos individuales del alumno o alumna, de acuerdo con la legislación vigente” puesto que lo que dimana de la Doctrina Constitucional es un **derecho a recibir la enseñanza en su lengua habitual ya sea ésta el catalán o el castellano**, salvo decisión en contrario de los padres, que como ya también expresamos en las sentencias de esta Sala y Sección **es algo bien distinto de la atención individualizada en castellano**

que conduce a una situación de discriminación prácticamente idéntica a la separación en grupos clase por razón de la lengua habitual, y que desnaturalizaría ese derecho al condicionarlo a la obligación de solicitarlo, incurriendo de ese modo la norma en inconstitucionalidad.”

2.2.3.3. Análisis de la propuesta normativa.

La nueva disposición adicional trigésimo octava que se propone añadir a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación pretende dar estricto cumplimiento a esta doctrina constitucional, garantizando la cooficialidad del castellano y las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. Para lograr este objetivo, la regulación que se propone presenta las siguientes características:

- **La norma pretende ser respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, de cuyo reconocimiento parte.** Por un lado, el apartado 1 garantiza la enseñanza de la materia lengua castellana y literatura y, por otro, el apartado 2 pretende garantizar el uso de todas las lenguas oficiales como vehiculares en la enseñanza, otorgando a las Administraciones Educativas plena autonomía para configurar sus modelos lingüísticos, como efectivamente han venido haciendo.
- El derecho a recibir enseñanzas en ambas lenguas oficiales tiene como finalidad evitar la exclusión de cualquiera de ellas como lengua vehicular en la enseñanza, pero no supone el reconocimiento de un derecho a elegir una lengua de escolarización exclusiva. **La regulación propuesta somete el ejercicio de este derecho de opción a estrictos requisitos y cautelas**, con objeto de garantizar su plena adecuación a la doctrina constitucional:
 - o En primer lugar, esta facultad de elección únicamente se reconoce en aquellas Comunidades Autónomas que no garantice jurídicamente el uso del castellano y la lengua cooficial como vehiculares. Actualmente la mayor parte de las Comunidades Autónomas con lengua cooficial garantizan la cooficialidad de ambas lenguas, ya sea a través de modelos de separación lingüística electiva (País Vasco y Navarra) o de bilingüismo o plurilingüismo, que garantizan el uso vehicular de ambas lenguas cooficiales e incluso de una tercera lengua extranjera (Galicia, Illes Balears y Comunidad valenciana).
 - o En segundo lugar, se reconoce explícitamente la legitimidad constitucional de los modelos de inmersión lingüística, con una única limitación: que no excluya el uso del castellano como lengua vehicular o, en términos positivos, que quede jurídicamente garantizado su uso, en la proporción que determine la Comunidad Autónoma.
 - o En tercer lugar, esta facultad de opción no ampara la libre elección de un centro docente concreto, ya que debe enmarcarse necesariamente en la programación de la enseñanza que realice cada administración educativa.

- En cuarto lugar, la facultad de opción no ampara la pretensión de recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano, sino que únicamente legitima la escolarización en un modelo en el que el castellano sea usado como lengua vehicular en alguna materia no lingüística.
- **La norma propuesta pretende garantizar la efectividad de este derecho mediante el establecimiento de un mecanismo subsidiario**, que únicamente podría activarse en caso de la Administración educativa incumpliese su deber constitucional de garantizar la presencia de ambas lenguas cooficiales como vehiculares en su programación anual.

2.3. Adecuación al orden de distribución de competencias.

2.3.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución comienza su enunciado afirmando taxativamente que "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:...*". La exactitud lógica de este precepto fue inmediatamente puesta en cuestión por la doctrina: su dicción literal parece sugerir que el listado que sigue a este encabezamiento enumeraría cuestiones o materias que se atribuirían en bloque al Estado (de donde la expresión que éste tiene "competencia exclusiva" sobre ellas). Pero basta una lectura superficial de las 32 reglas del apartado 1 para comprobar que esto no es así: en numerosos supuestos, estas reglas reservan al Estado no una materia completa, sino sólo concretas y específicas funciones públicas ejercitables sobre las mismas.

Por ello, la adecuada comprensión de este sistema requiere la precisa delimitación de los conceptos mencionados de materia y competencia, pero también de otro que, pese a no emplearse por este artículo, se deduce, por abstracción, de todo su contexto y resulta imprescindible para su concreción: el concepto de función o potestad.

- El concepto de materia es utilizado para aludir a cualquier realidad (física, jurídica o económica) sobre el que puede recaer una determinada actividad o función pública. El Tribunal Constitucional, después de haber señalado que se trata de un concepto jurídico esencial en el sistema de distribución de competencias (STC 39/1982), aunque dotado de una gran indeterminación (STC 125/1984), caracteriza la materia como "*el conjunto de actividades, funciones o institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social*" (STC 123/1984). Así configurada, la materia puede hacer referencia tanto al ejercicio de unas determinadas actividades (STC 32/1981), como a un complejo relativo a "un sector disciplinar homogéneo" (STC 39/1982), en el que no es posible, sin embargo, fijar *a priori* reglas generales de delimitación.
- El segundo de los elementos básicos que estructuran el sistema de distribución competencial son las funciones que, sobre las diferentes materias, se atribuyen al Estado (y, negativamente, a las Comunidades Autónomas). La lectura de las reglas del artículo 149.1 muestra que el constituyente, además de operar mediante cortes verticales, distinguiendo "materias", actúa también mediante cortes horizontales o transversales de éstas, desglosando diferentes tipos de funciones o potestades públicas que cabe ejercitar sobre una misma materia. La mayor parte de los rótulos indicativos de materias que se contienen en el artículo 149.1 de la Constitución parecen basarse en la distinción de dos grandes categorías de funciones: legislativas y de ejecución.
- El concepto de competencia resulta de la síntesis entre los conceptos de materia y función y puede definirse como la titularidad de una deter-

minada función o potestad pública sobre una materia. De este modo, la fórmula "tener competencia", pese a su general utilización, no deja de reflejar una deficiente técnica normativa; en realidad, no se tiene competencia, se es competente.

Desde los comienzos del desarrollo del Estado autonómico, la doctrina científica y el Tribunal Constitucional han realizado numerosos intentos por reconducir a categorías generales las competencias que corresponden a los distintos entes territoriales. La más exitosa de estas clasificaciones, asumida mayoritariamente por la doctrina, distingue las categorías de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes.

2.3.1.1. Fundamento constitucional de las competencias estatales.

El anteproyecto de ley analizado no incluye una disposición final en la que se determinen los títulos competenciales que amparan su regulación. Ello es debido a que la práctica consolidada viene dispensando de la identificación expresa de este título competencial en relación con las normas organizativas y también cuando se trate de disposiciones modificativas, como es el caso del presente anteproyecto, lo que se justifica sobre la premisa de que el fundamento de la norma estatal no podrá ser diferente al de la disposición modificada, por lo que no es preciso la invocación expresa. Por ello, se juzga adecuada la no invocación de título competencial alguno en el anteproyecto de que se trata.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, ampara su regulación en los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1. 1ª, 18ª y 30ª de la Constitución, según establece su disposición final quinta.

Ello no obstante, sí se ha incluido en el apartado ochenta y cuatro del anteproyecto de ley la modificación de la citada disposición final quinta de la LOE, en la medida en que, al introducirse en dicha norma, nuevas disposiciones es necesario determinar su carácter básico.

La educación es una materia sobre la que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan competencias compartidas (por todas, STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3).

Las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del artículo 149.1 CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (artículo 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3).

Pues bien, el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional³⁸, presentan distinto alcance: En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la "[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las "normas básicas

³⁸ Ver por todas la STC 111/2012

para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

a) La regulación de los títulos académicos.

La competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales comprende la de *"establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado"*.³⁹

Esta competencia se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el artículo 139.1 CE. Esta competencia estatal exclusiva supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15) y determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia.

b) Normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

Corresponde también al Estado, en virtud del artículo 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, que debe entenderse en el sentido de que incumbe al Estado *"la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE."* (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15).

Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (artículo 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9; y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias.

La doctrina ha discutido intensamente sobre la naturaleza material o formal del concepto de bases que determina el alcance de la competencia normativa estatal. En un primer momento, la doctrina se inclinó por la noción formal de las bases; sin embargo, la necesidad de evitar el bloqueo del legislador autonómico, como consecuencia de la inactividad del legislador estatal, motivó la construcción del concepto material de legislación básica, que pronto deviene

³⁹ STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3.

en mayoritario. El Tribunal Constitucional se ha alineado con esta posición al señalar que la noción de bases o de normas básicas *"ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente"*. En este sentido material de las bases se ha insistido en la doctrina posterior (SSTC 48/1988, 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992 y 225/1993, entre otras).

En cualquier caso, pese a que el elemento material es el que permite calificar o no como básica a una determinada norma, debe tenerse en cuenta el elemento formal que debe acompañar a la norma materialmente básica como un requisito de seguridad jurídica, aunque la forma no pueda atribuir por sí misma a una norma la naturaleza de básica.

- **Alcance material de lo básico.**

Establecido que la noción de bases es una noción material, el problema radica en delimitar qué debe entenderse por básico en cada materia, tarea cuya complejidad ha reconocido el propio Tribunal Constitucional al reconocer la dificultad de dar una definición general y válida para todos los supuestos⁴⁰.

Con carácter general, el contenido de las bases debe corresponderse con las exigencias del interés general. No existen reglas generales que permitan determinar a priori el alcance de lo básico, pero remite a dos criterios orientativos, uno positivo y otro negativo, para su delimitación, formulados por el tribunal constitucional:

- Desde una perspectiva positiva, debe considerarse como bases o legislación básica *"el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias"* (STC 48/1988, FJ 3.º). Esto es, *"un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional"* (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual *"pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto"* (STC 49/1988, FJ 16).
- Desde un punto de vista negativo, la doctrina constitucional ha reiterado que la regulación contenida en la normativa básica no puede llegar a tal grado de detalle que deje vacías de contenido las correlativas competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas (STC 264/1993 de 22 julio). Aunque es difícil generalizar, el Tribunal Constitucional viene considerando que incurren en inconstitucionalidad, por existir una extralimitación de la competencia atribuida al Estado para aprobar normas básicas, aquellas normas estatales que, por ejemplo, imponen a la

⁴⁰ La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la noción de bases resulta muy abundante (SSTC de 28 de julio de 1981, de 28 de enero de 1982, de 7 de abril de 1983 y de 28 de abril de 1983), pero se encuentra sintetizada en el FJ. 5º de la STC 97/1996 de 28 noviembre.

Administración de las Comunidades Autónomas procedimientos específicos de actuación.

En principio, será el legislador quien determine en cada ocasión que debe entenderse por básico, pudiéndose afirmar que lo que el interés general exige que quede establecido en la fijación de lo básico es una regulación uniforme y general para todo el país. La sentencia de 28 de enero de 1982 dice que *"lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le convengan..."*.

Aunque en principio, son las Cortes las que *"deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la CE"* (SSTC 32/1981, FJ 6.º y 1/1982, FJ 1.º). En cualquier caso, la concepción material de lo básico y la reserva al Tribunal Constitucional de la competencia para delimitar en última instancia lo que sea básico en cada caso concreto, no debe ocultar que el legislador estatal posee un amplio margen de discrecionalidad para definir en cada caso concreto lo que es básico.

El Tribunal Constitucional, al contrario de lo que ocurre con otras competencias, no ha detallado de manera apreciable el contenido de la competencia del Estado sobre normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución. Con todo, la STC 330/1993, FJ 3, expone cuál es el contenido más genérico de la competencia del Estado en materia de educación. Según esta sentencia, *"al Estado, le corresponden en efecto, además de la Alta Inspección, las competencias de ordenación general del sistema educación, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, fundamento jurídico 4.º)"*.

De esta forma, la competencia del Estado alcanza a todos los aspectos que puedan considerarse esenciales en relación con el sistema educativo. Además, la Administración General del Estado cuenta, como título complementario en este ámbito, el establecido en el artículo 149.1.1 de la Constitución para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Asimismo, no puede olvidarse que del desarrollo del artículo 27 de la

Constitución, debe ser objeto de ley orgánica, según el artículo 81.1 de la misma.

Además, es posible que la regulación del Estado se extienda a elementos que no sean tan esenciales para concretar el contenido de derecho a la educación, pero que, igualmente deba ordenar el Estado para asegurar que todos los españoles tengan, sustancialmente, los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, conforme al artículo 139 de la Constitución. Estos aspectos pueden ser objeto de normas que tengan el carácter de ley ordinaria.

- **Elemento formal de las bases.**

La introducción de exigencias formales complementarias a la noción material de bases constituye una exigencia del principio de seguridad jurídica, que demanda la claridad y certeza normativa, la estabilidad de la regulación y el equilibrio del sistema de fuentes (STC 132/1989). La posición del Tribunal Constitucional sobre el rango de la norma que debe recoger las disposiciones de carácter básico ha variado a lo largo del tiempo.

En un primer momento, el Tribunal Constitucional declaró que *"dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley"* (STC 1/1982, FJ 1º). La justificación de esta exigencia se encuentra en que *"sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas"*.

Sin embargo, esta exigencia se reveló insostenible y poco después el Tribunal Constitucional admitió que la exigencia de ley formal no es absoluta, sino que debe entenderse como una decidida preferencia por la ley formal. Consecuentemente, señala que *"excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases"*. Esta aceptación limitada y excepcional del reglamento como vehículo para el establecimiento de las bases se denominó *principio de preferencia de ley*.⁴¹

Concretamente, se permite excepcionalmente *"la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico"* en los siguientes supuestos:

- Cuando la utilización del reglamento *"resulte justificada por el carácter marcadamente técnico o por la naturaleza cambiante y coyuntural de la materia que es objeto de la misma"*.⁴²

⁴¹ SSTC 76/1983, 77/1985; 158/1986; 48/1988, 69/1988, 80/1988, 182/1988, 227/1988 y 86/1989; 141/1993; 132/1992 y 179/1992.

⁴² SSTC 76/1983 y 86/1989.

- En caso de que el reglamento pretenda “regular alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases.” En todo caso, “esas remisiones son únicamente admisibles si restringen efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, sin que en ningún caso la habilitación pueda serlo para el desarrollo de lo básico, sino, estrictamente, para la definición última de la normación básica, cuyo desarrollo puede haberse erigido en competencia autonómica”.⁴³

Uno de los aspectos más destacados de las nuevas reformas estatutarias ha sido la matización de esta concepción formal de las bases estatales, constituidas en límite de las competencias compartidas de las Comunidades Autónomas que han ido enumerando los nuevos Estatutos. Concretamente, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 111), Andalucía (artículo 42.2.2ª) y Aragón (artículo 75) prevén que en aquellas materias sobre las que se ostenten competencias compartidas, las potestades de la Comunidad Autónoma comprenderán la capacidad legislativa, reglamentaria y ejecutiva y deberán desarrollarse en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, sin admitir más excepciones que las que determinen la Constitución y los Estatutos.

En todo caso, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 31/2010, FJ.60, ha señalado en relación con el establecimiento de bases estatales en normas con rango inferior a la ley que “el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los “principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada”.

⁴³ STC 225/1993 de 8 julio.

En consecuencia, los llamamientos al desarrollo reglamentario de las bases estatales son constitucionalmente legítimos, siempre que respeten los límites materiales a los que nos hemos referido.

2.3.1.2. Competencias estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas tienen estatutariamente atribuidas competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia educativa, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. En la actualidad ha culminado el proceso de traspasos a las Comunidades Autónomas en esta materia, el cual operaba, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, como requisito necesario para el pleno ejercicio por las mismas de sus competencias.

a) Los Estatutos de Autonomía anteriores a 2006.

El proceso de reformas estatutarias que tuvo lugar entre 1996 y 1999 dio lugar a una homogeneización en el nivel de competencias de las Comunidades Autónomas, que terminó con las diferencias de cuanto a competencias en esa materia que fueron características del momento original del Estado de las Autonomías, a causa de la diversidad de las vías de acceso a la autonomía que previó la Constitución. De este modo, todos los Estatutos resumían las competencias autonómicas en una fórmula según la cual las Comunidades Autónomas asumían la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al artículo 81.1 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado al artículo 149.1.30 de aquélla, y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

Así pues, el reparto de competencias en materia de enseñanza se articuló sobre el esquema de normas básicas/desarrollo legislativo de las normas básicas estatales y ejecución, en el que correspondían al Estado las primeras y eran propias de las Comunidades Autónomas las competencias restantes. De manera complementaria, los Estatutos de Autonomía reconocían al Estado la alta inspección para el cumplimiento y garantía de las normas estatales.

Aun sobre la base de tal homogeneidad competencial, deben recalcar algunas diferencias de redacción en algunos de los Estatutos anteriores al año 2006.

- Algunos Estatutos obvian la denominación de la competencia autonómica como de desarrollo legislativo y ejecución.⁴⁴

⁴⁴ En particular, los Estatutos de Cataluña y otros que siguieron su modelo denominaron a la competencia en materia de enseñanza como “plena” (artículo 15 del Estatuto de Cataluña, artículo 31 del Estatuto de Galicia, artículo 35 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 47 de la Ley Orgánica 1/2001, por la que se modifica de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de

- Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas con lengua propia recogían menciones a la competencia de aquéllas sobre promoción y enseñanza de dicha lengua.
- Finalmente, la mayoría de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que alcanzaron la autonomía por alguna de las vías de los artículos 143 y 144 de las Constitución, en virtud de las reformas que se les aplicaron entre 1996 y 1999, terminaron por recoger las siguientes menciones:
 - o Establecían que la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional, con el fin de garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse.
 - o Preveían la facultad de las Comunidades Autónomas de fomentar la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de cada Comunidad Autónoma, y a la creación de centros universitarios en las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, más allá de estas ocasionales diferencias de redacción, el Tribunal Constitucional llevó a cabo una interpretación homogénea del reparto de competencias en esta materia sobre el esquema normas básicas/desarrollo legislativo y ejecución, dejando a salvo la facultad de alta inspección que se reservaba el Estado.

b) Los Estatutos de Autonomía a partir de 2006.

El proceso de reformas estatutarias iniciado en 2006⁴⁵ ha quebrado la homogeneidad en el reparto competencial: por una parte, los nuevos Estatutos de Autonomía introducen diferencias en el reparto competencial en materia de enseñanza respecto a los Estatutos anteriores; por otra, se registran también diferencias entre los propios Estatutos de nueva generación.

No obstante, se registra una línea común en todos ellos, consistente en intentar consolidar y reforzar las competencias autonómicas en esta materia. Ello se advierte en dos ámbitos, el del reconocimiento de derechos en los Estatutos, y el de las competencias.

Aparentemente, algunos Estatutos de Autonomía han intentado identificar unos derechos cuya eficacia se impondría directamente y que, por tanto,

agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Floral de Navarra) y los Estatutos de Andalucía y País Vasco omitieron calificar de alguna forma a dicha competencia (artículo 16 EAPV y artículo 19.1 EAA).

⁴⁵ El proceso de reformas estatutarias abierto en el año 2006 ha afectado a los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura. Como se mencionó actualmente, estos Estatutos han supuesto la consolidación y reforzamiento de dichas Comunidades Autónomas en materia de educación o enseñanza.

vincularían al legislador autonómico y, en general, a todos los poderes públicos de cada Comunidad Autónoma, a la hora de ejercer las competencias que les corresponden sobre educación.

- Algunos Estatutos de Autonomía han reconocido un listado de derechos que corresponde a los poderes de la Comunidad Autónoma desarrollar y garantizar.⁴⁶ En general, se trata de garantizar una educación de calidad, el acceso a la misma en condiciones de igualdad, de derecho de los padres para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad público de forma compatible con el principio de que la enseñanza es laica, la posibilidad de que los centros privados sean sostenidos con fondos públicos, la gratuidad de la enseñanza en las etapas obligatorias y en los demás niveles que se establezcan por ley, el derecho a la formación profesional y a la educación permanente, el derecho a disponer de ayudas públicas en el ámbito de la educación, el derecho de las personas con necesidades educativas especiales a recibir el apoyo que les permita acceder al sistema educativo y el derecho a participar en los asuntos escolares y universitarios. No obstante, resulta difícil reducir a una formulación general de contenido de los Estatutos en este aspecto, ya que registran una considerable disparidad.
- Además, los Estatutos recogen algunos principios rectores de las políticas públicas de algunas Comunidades Autónomas que se refieren a la educación.⁴⁷
- Finalmente, existe una amplia lista de derechos y principios en los Estatutos de Autonomía que tiene una influencia indirecta, pero importante, en la misma materia, al referirse a cuestiones tales como el fomento de la investigación, la cultura, la igualdad, la integración de determinados colectivos sociales, etc.

No obstante, incluso en aquellos casos en que los Estatutos establecen derechos, la realidad es que, en general, se trata de principios cuya concreción

⁴⁶ Entre ellos, tienen particular desarrollo los derechos en el ámbito de la educación, que se encuentran en los artículos 21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 21 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 26 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears y 13.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León⁴⁶.

⁴⁷ Ocurre esto en los artículos 37.1.2 y 37.1.3 del Estatuto de Andalucía, sobre educación en valores y participación de las personas mayores en la vida social, educativa y cultural; 21, 29 y 30 del Estatuto de Aragón, sobre desarrollo de un modelo educativo de calidad y de interés público que garantice el libre desenvolvimiento de la personalidad de los alumnos, en el marco del respeto a los principios constitucionales y estatutarios y a las singularidades de Aragón, integración de las personas inmigrantes en el mundo educativo e incorporación de valores al sistema educativo, y 16.19 y 16.20 del Estatuto de Castilla y León, que establece como principios rectores de los poderes públicos de dicha Comunidad Autónoma, "la promoción de un sistema educativo de calidad, abierto, plural y participativo, que forme en los valores constitucionales" y "el apoyo a las Universidades de Castilla y León y el estímulo a la excelencia en su actividad docente e investigadora". Asimismo, los artículos 16.3 del Estatuto de Illes Balears y 10.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana establecen, entre los aspectos en los que se debe centrar primordialmente la actuación de la Comunidad Autónoma, la integración de las personas dependientes y sus familias en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa y económica.

y desarrollo queda confiada expresamente al legislador.⁴⁸ Aunque formalmente se presenten como derechos, estos conceptos tienen la naturaleza de meros principios u objetivos que necesitan ser concretados y desarrollados por el legislador autonómico para alcanzar eficacia jurídica práctica. Lógicamente, este rasgo es mucho más acusado en el caso de los elementos que suponen meros principios rectores u objetivos.

Los nuevos Estatutos de Autonomía han supuesto la consolidación y reforzamiento de dichas Comunidades Autónomas en materia de educación o enseñanza.⁴⁹ Para ello, el modelo de técnica de enunciado de las competencias que siguen los nuevos Estatutos es el empleado por el artículo 131 del Estatuto de Cataluña, que descompone la materia de educación en una amplia lista de submaterias en tres grupos:

- Uno, que es objeto de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.⁵⁰
- Un segundo grupo, que es objeto de competencias compartidas, integrado por todo lo no regulado como competencia exclusiva y que incluye, en todo caso, un listado específico de submaterias.
- Una submateria que es objeto de competencias ejecutivas: expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.

De esta manera, se pretende reservar a la Comunidad Autónoma determinadas materias y actividades de forma exclusiva en el ámbito de la

⁴⁸ En ese sentido, resulta oportuno recordar que, según la STC 247/2007, FJ 15, los derechos reconocidos de los Estatutos de Autonomía *"han de entenderse ... como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya"*, y *"que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitaran para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, si régimen jurídico"*.

⁴⁹ En los Estatutos de Autonomía de la etapa anterior, la denominación era "competencias en materia de enseñanza" siguiendo el modelo del primer Estatuto de Cataluña. Entre los nuevos Estatutos, los de Cataluña, Andalucía y Castilla y León se refieren a la materia de educación, mientras que los demás siguen mencionándola como enseñanza. En todo caso, en el concepto de los Estatutos de Autonomía, se trata de la misma materia.

⁵⁰ Esta submateria es objeto de una prolija descripción, ya que estará integrado por la regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio; la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de las plantillas de profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante; la creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos; la inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas, así como la garantía de la calidad del sistema educativo; el régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios; la formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación y aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos; los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias con relación a los centros docentes públicos y privados sostenidos con fondos públicos; y los aspectos organizativos de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.

educación. Desde otro punto de vista, este Estatuto, aunque sea indirectamente, delimita el ámbito de la competencia básica del Estado, ya que pretende impedir que el Estado actúe en aquel grupo de submaterias que aun afectando a la educación, es objeto de competencias exclusivas.

Otros Estatutos de Autonomía que siguen esta técnica de enunciado de las competencias son los de Andalucía (artículo 84), Illes Balears (artículo 36) y Castilla y León (artículo 73).⁵¹ Técnicas distintas siguen el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁵² y el de Aragón.⁵³

Ciertamente, los últimos Estatutos de Autonomía han introducido un elemento de diversidad en el reconocimiento de las competencias en materia de educación o de enseñanza de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, estos preceptos deben interpretarse de conformidad con el régimen de distribución competencias consagrado en el Constitución y con la interpretación de la misma que realiza el Tribunal Constitucional. Así, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, FJ. 77, en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación contempladas en el artículo 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña declara que *"no puede verse perjudicada por la sola utilización en el artículo 131.1 EAC de la expresión «competencia exclusiva», toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC", y que "Se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la «educación» y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa*

⁵¹ Mientras el Estatuto de Andalucía sigue muy directamente la línea del Estatuto de Cataluña, en los otros dos Estatutos mencionados el grado de detalle al enunciar submaterias objeto de competencias exclusivas es menor. De hecho, en el de Castilla y León ni siquiera se menciona que las submaterias individualizadas integren competencias exclusivas, aunque parece deducirse del texto, y en el de Illes Balears, la competencia aparece *"de acuerdo con lo que dispone el artículo 27 y el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución en materia de enseñanza, corresponde a la Comunidad Autónoma"*. Además, en estos dos últimos Estatutos se denomina con la terminología clásica de competencias de desarrollo legislativo y ejecución lo que el Estatuto de Cataluña y el Estatuto de Andalucía denominan como competencias compartidas.

⁵² El artículo 53.1 de Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, utiliza la técnica clásica de enunciado de las competencias, pero con la importante novedad de que califica la competencia autonómica sobre enseñanza como exclusiva.

⁵³ El artículo 73 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docentes; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respecto al principio de autonomía universitaria.

expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64). A lo que debe añadirse, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la jurisprudencia constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, «las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña ... serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.»".

2.3.2. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DESDE LA PERSPECTIVA DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Una vez expuestas las competencias que corresponden al Estado en materia de educación, hemos de proceder al análisis de la adecuación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En todo caso, y en la medida en que nos encontramos ante una modificación de gran relevancia de la regulación del sistema educativo, ha de partirse de la consideración de que *"es preciso constatar que si el Estado resulta ser el competente para la adopción de determinadas decisiones en relación con el sistema educativo conforme al art. 149.1.30 CE, (...), en dichas competencias se integra, evidentemente, la capacidad para modificar las normas anteriormente vigentes tal como hemos dejado sentado en el fundamento jurídico 4, sin que sea posible que, solamente por razón del ITER procedimental que el legislador básico ha establecido para dicha modificación, tales normas que concretan las competencias estatales hayan de ser consideradas contrarias al orden competencial"* (STC 184/2012, FJ.8).

A continuación expondremos, sin ánimo exhaustivo, aquellas materias previstas en la LOMCE respecto a las que el Tribunal Constitucional ha afirmado expresamente la competencia del Estado para su regulación.

- **La distribución de competencias.** La LOMCE introduce un nuevo precepto relativo las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de educación (artículo 6 bis).

La LODE contiene una previsión similar en su disposición adicional primera, apartado 2, que establece que: *"en todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:*

- a) La ordenación general del sistema educativo.*
- b) La programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la presente Ley.*
- c) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español.*

- d) *La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Poderes públicos".*

En todo caso, y en primer lugar, el nuevo artículo 6 bis de la LOE especifica las competencias que en materia de enseñanza corresponden al Estado, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, en Sentencia 184/2012, FJ. 3, el Tribunal afirma que *"Ello determina que, en materia de enseñanza al Estado le corresponda, además de la **alta inspección**, las competencias de **ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas**, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)".* Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que *"También hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la **programación general de la enseñanza** a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11)".* (STC 111/2012, FJ. 12

Por otra parte, ya la Ley Orgánica de Estatuto de Centros Docentes había establecido una disposición similar, respecto a la cual, ha de tenerse en cuenta como el Tribunal Constitucional, en Sentencia 5/1981, FJ. 28 afirmó que *"Como reiteradamente se ha indicado a lo largo de esta Sentencia, el sistema educativo del país debe estar homologado (art. 27.8 de la Constitución) en todo el territorio del Estado; por ello y por la igualdad de derechos que el art. 139 de la Constitución reconoce a todos los españoles es lógico que sea competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas» que garanticen a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como, ya en el campo educativo, la regulación de las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» (art. 149.1.30.º de la C.E.). Consecuencia de todo lo anterior es la declaración contenida en la Disposición Adicional número dos de la L.O.E.C.E. en la que se declara que «en todo caso y por su propia naturaleza corresponde al Estado: a) la ordenación general del sistema educativo», etcétera".*

En relación con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el currículo nos remitimos al apartado siguiente.

- **El currículo.** La regulación del currículo que contiene la LOMCE (nueva redacción del artículo 6 y artículo 6 bis) contempla su definición así como el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el mismo, lo que se traduce

en una regulación ciertamente novedosa pero, en todo caso, amparada por las competencias que corresponden al Estado en la materia.

En primer lugar, La LOMCE avanza en la concepción del currículo respecto a la que han mantenido las diferentes leyes educativas en España.

El artículo 6.1 de la LOE, en su redacción actual, define el currículo como el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas (artículo 6.1 de la LOE).

De acuerdo con la regulación proyectada (nueva redacción del artículo 6) el currículo es la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas, y está integrado por los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa, las competencias, los contenidos, la metodología didáctica y los estándares y criterios para la evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos.

Por lo tanto, en principio el concepto de currículo mantiene los elementos que lo integran, añadiendo la metodología. Ello no obstante, la regulación proyectada resulta más clarificadora en la medida en que define cada uno de estos elementos y con ello avanza en el concepto de currículo mantenido hasta la fecha.

En segundo lugar, y respecto al régimen de distribución de competencias respecto al currículo, cabe señalar que en este aspecto se ha producido una modificación más significativa. De acuerdo con lo dispuesto en la redacción vigente de la LOE el **Gobierno** fijará, en relación con los **objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos** del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (artículo 6.2 de la LOE) y **las Comunidades Autónomas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores**⁵⁴

⁵⁴ El artículo 8, apartados 2 y 3, de la LOCE establecían que "2. En relación con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del currículo, el Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo, con el fin de garantizar una formación común a todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. A los contenidos de las enseñanzas comunes les corresponde en todo caso el 55 por 100 de los horarios escolares en las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua propia cooficial y el 65 por 100 en el caso de aquellas que no la tengan. 3. Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, que deberá incluir las enseñanzas comunes en sus propios términos". Por su parte, el artículo 4, apartados 2 y 3 de la LOGSE, establecían que "2. El Gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación del currículo, los aspectos básicos de éste que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, en

En la nueva redacción al artículo 6 bis corresponde a las Administraciones educativas, dentro de la regulación y límites establecidos por el Estado:

- 1º) Completar y desarrollar los contenidos del bloque de asignaturas troncales
- 2º) Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de especialidad.
- 3º) Establecer directrices para orientar la metodología didáctica empleada en los centros docentes de su competencia
- 4º) Fijar el horario máximo correspondiente a los contenidos del bloque de asignaturas troncales.
- 5º) Fijar el horario correspondiente a los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de especialidad
- 6º) Establecer los criterios de evaluación y estándares evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de especialidad

Además, para el segundo ciclo de Educación infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas, y las enseñanzas deportivas, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico, que requerirán el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan.

En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico requerirán el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan.

La referida regulación se adecua al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de educación en la medida en que las Comunidades Autónomas, dentro de la regulación y límites establecidos por el Estado disponen de un margen para completar la regulación de las asignaturas troncales así como para establecer la de las asignaturas específicas y las de especialidad.

En relación con la distribución de competencias en esta materia, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 212/2012, FJ.4, ha señalado que *"Ya en la Sentencia 88/1983 afirmamos que la fijación de objetivos por*

ningún caso requerirán más del 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan. 3. Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas".

bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ. 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (artículo 8.3) estando condicionada en esta función sólo parcialmente, dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar, alcanzando solamente al 55% o al 65% del mismo según se trate o no de Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua cooficial (...). De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba".

Y en Sentencia 111/2012, FJ. 11, que "es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3).[...]".

Finalmente, el hecho de que se modifique la forma en que se procede a la correspondiente atribución de funciones en relación con el currículo, no supone una falta de adecuación al régimen de distribución de competencias ya que, como se ha puesto de relieve con anterioridad, "es preciso constatar que si el Estado resulta ser el competente para la adopción de determinadas decisiones en relación con el sistema educativo conforme al art. 149.1.30 CE, (...), en dichas competencias se integra, evidentemente, la capacidad para modificar las normas anteriormente vigentes tal como hemos dejado sentado en el fundamento jurídico 4, sin que sea posible que, solamente por razón del ITER procedimental que el legislador básico ha establecido para dicha modificación, tales normas que concretan las competencias estatales hayan de ser consideradas contrarias al orden competencial" (STC 184/2012, FJ.8).

- **Organización de las enseñanzas.** La LOMCE aborda la organización de las enseñanzas de primaria, de la ESO y de Bachillerato, al modificar los artículos 18, 23 bis, 24, 25, 34, 34 bis y 34 ter de la LOE.

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se infiere la vinculación de la organización de las enseñanzas con las enseñanzas comunes "cuyo establecimiento, conforme a reiterada doctrina constitucional,

corresponde al Estado (por todas, STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4) como con la competencia estatal relativa a la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos del mismo art. 149.1.30 CE, pues todos los itinerarios formativos conducen al título de graduado en educación secundaria, según dispone el art. 31.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación". (STC 184/2012, FJ. 6 b)

- **Progresión en el sistema educativo.** Por otra parte, son asimismo competencia del Estado las previsiones sobre la promoción de los alumnos y la repetición de asignaturas, contenidos en la redacción dada al artículo 20, respecto a la educación primaria, al artículo 28 respecto a la ESO, y 36 respecto a Bachillerato.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional cuando en la Sentencia 184/2012 señala que *"la regulación de las condiciones en las que es posible progresar en el sistema educativo mediante el paso de un curso a otro ha de corresponder al Estado, por poseer una indudable naturaleza básica que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto. Señalado lo anterior, también ha quedado ya indicado con anterioridad la posibilidad de que el Estado establezca bases del sistema educativo mediante normas de rango reglamentario; posibilidad que, en el caso concreto que examinamos, viene además justificada por el mandato legal de que tales condiciones se ajusten a las necesidades de los alumnos, así como por la evidente relación que dicha previsión tiene con una de las finalidades perseguidas por la Ley Orgánica de calidad de la educación, como es la de reducir el abandono escolar. Todo ello determina que las condiciones en las que es posible el paso de un curso a otro puedan ser cambiantes y requerir su modificación en atención a las circunstancias de toda índole que concurren y sea preciso atender, siempre con respeto a lo previsto por el legislador en relación con tal posibilidad (decisión del equipo de evaluación, asesorado por el de orientación, y previa consulta a los padres)" (FJ. 6c) y que "los propios recurrentes reconocen la competencia estatal para establecer esta regulación al amparo del art. 149.1.30 CE, cuestionando, no obstante, la remisión reglamentaria. Sin embargo, atendiendo a su contenido, es claro que el precepto impugnado se relaciona estrechamente con la competencia estatal en materia de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», ámbito en el que la competencia normativa estatal es plena, como ya hemos señalado con anterioridad. Además, el art. 149.1.30 CE permite también, en los términos que ya hemos tenido ocasión de exponer, el dictado de normas de rango reglamentario en relación con el sistema educativo, como sería el caso aquí examinado" (FJ. 6 b, reiterado en Sentencia 212/2012, FJ. 5).*

- **Evaluaciones.** Dentro del sistema de evaluaciones previsto en la LOMCE han de diferenciarse la regulación que realiza la LOMCE de las evaluaciones que conducen a la obtención de un título oficial con validez en todo el territorio nacional (evaluación final de Educación Secundaria

Obligatoria y de Bachillerato) de las evaluaciones de segundo o tercero de primaria y de la evaluación final de educación primaria.

En relación con las primeras, su regulación se incardina en la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en Sentencia 184/2012, cuyo FJ 6 e) establece que *"La aludida prueba general de Bachillerato se configura en la LOCEduc. como requisito necesario para al obtención del título de bachiller, guardando, por tanto, directa relación con las competencias estatales en materia de obtención de títulos académicos del segundo inciso del art. 149.1.30 CE a cuyo amparo ha de entenderse establecida. En efecto, como señala la Exposición de motivos de la LOCEduc, "responde a la necesidad de homologar nuestro sistema educativo con los de los países de nuestro entorno y, al mismo tiempo, garantizar unos niveles básicos de igualdad en los requisitos exigibles a todos los alumnos, cualquiera que sea su lugar de residencia, para obtener una titulación con efectos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español"*.

En relación con las segundas, que pueden incluirse dentro de las denominadas evaluaciones de diagnóstico, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 212/2012, FJ. 7, ha afirmado que *"El precepto impugnado forma parte de la regulación general de la evaluación del sistema educativo, al que se dedica el título VI de la Ley Orgánica de calidad de la educación. Conforme a su contenido es posible distinguir una evaluación general del sistema educativo que "se realizará por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, que pasa a denominarse Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo sin perjuicio de la evaluación que las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas puedan realizar en sus ámbitos respectivos" (art. 96.1). A tales efectos se prevé (art. 98) un "Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, que contribuirá a orientar la toma de decisiones en la enseñanza, tanto de las instituciones educativas como de las Administraciones, los alumnos o las familias" así como "un plan de evaluación general del sistema" en el que se determinarán las prioridades y objetivos a desarrollar en tales evaluaciones (art. 99) y la publicidad periódica de "las conclusiones de interés general de las evaluaciones del sistema educativo efectuadas por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo" y de "los resultados de la aplicación del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación" (art. 100). A lo anterior se añaden las denominadas evaluaciones generales de diagnóstico sobre áreas y asignaturas que habrán de realizarse, en todo caso, en la educación primaria y la educación secundaria obligatoria, y versarán sobre competencias básicas del currículo. Su desarrollo, ejecución y control corresponde a las Administraciones educativas en el marco normativo básico que establezca el Gobierno, a los efectos de que se produzcan con criterios de homogeneidad (art. 97). El último eslabón en este proceso de evaluación está constituido por lo que la Ley Orgánica de calidad de la educación denomina "otros*

planes de evaluación”, elaborados y puestos en marcha por la Administración educativa correspondiente para ser aplicados con periodicidad a los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en los que han de colaborar los órganos de gobierno y los órganos de participación en el control y gestión así como los distintos sectores de la comunidad educativa”.

Finalmente, respecto a la previsión contenida en la nueva redacción del artículo 147.2 de la LOE de que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publicará los resultados de los centros docentes según indicadores educativos comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal, el Alto Tribunal en la citada 212/2012, FJ. 7, no cuestionó una atribución semejante realizada en la LOCE cuando afirmó que *“El primero es el relativo a la difusión que ha de otorgarse a los procedimientos y conclusiones de las evaluaciones desarrolladas, aspecto que no plantea problema alguno desde la perspectiva competencial, en la medida en que, atendiendo a la naturaleza de las actividades que se dan a conocer, se relacionan con la efectividad del derecho a la educación y con el mandato de publicidad que puede inferirse del conjunto de la regulación básica estatal en materia de evaluación del sistema educativo”.*

- **Formas de acceso a la formación profesional.** El apartado treinta de la LOMCE da una nueva redacción al artículo 41 de la LOE y establece nuevas formas de acceso a la formación profesional, que como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 184/2012, FJ. 6, f) son una materia indiscutiblemente básica.
- **Criterios de admisión de alumnos.** Los apartados cuarenta y nueve a cincuenta y uno modifican diferentes apartados del artículo 84 de la LOE, que regula los criterios de admisión de alumnos. Es competencia del Estado determinar los criterios de admisión de alumnos en los centros públicos y en los centros privados concertados. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en Sentencia 184/2012, FJ. 4 b) cuando señala que *“Respecto a los criterios de admisión de alumnos, ya establecimos en la STC 77/1985, FJ 5, la conformidad constitucional de la fijación por el legislador estatal de una serie de criterios objetivos de selección de los alumnos en los casos de insuficiencia de plazas en los centros públicos y concertados, competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección que no ha sido cuestionada por el recurrente, quien se ha limitado a discutir la forma en que dos de ellos han sido regulados. Señalado lo anterior, es de apreciar que, al igual que sucede con los restantes criterios previstos en el precepto —renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, y expediente académico en el caso de las enseñanzas no obligatorias—, el legislador estatal se ha limitado a la fijación de unos criterios que, como reza la propia disposición adicional quinta, han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente. Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide,*

caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia, tal y como, por otra parte, dispone el propio art. 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Por dicha razón, no es posible estimar la vulneración constitucional denunciada".

- **Régimen de conciertos.** Los apartados cincuenta y cinco y cincuenta y seis modifican los artículos 116 y 119 de la LOE que regulan el régimen de conciertos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, FJ. 11, determina la necesidad de que las Comunidades Autónomas se acomoden al desarrollar el régimen de conciertos a lo establecido por el Estado al amparo del artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución. En este sentido, señala el Alto Tribunal que *"tampoco puede admitirse que dicho artículo pueda dar lugar, mediante una actividad descoordinada y diversa de las Comunidades Autónomas en la concesión de ayudas a los Centros docentes, a una vulneración del principio de igualdad proclamado en la Constitución. Primeramente, porque tal vulneración, para poder ser enjuiciada ante el TC habría de haberse producido realmente, y no constituir únicamente una hipótesis de futuro. Y además porque los poderes de las Comunidades Autónomas están, en cuanto poderes públicos, también vinculados por los mandatos constitucionales y, más en concreto, por las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la C.E., a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», normas cuya emisión, según el art. 149.1.30.ª), de la C.E., corresponde al Estado, al cual se le encomienda expresamente «la 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» (art. 149.1.1.ª de la C.E.)".*

- **Medidas de fomento.** El apartado sesenta y uno de la LOMCE establece en la redacción del artículo 122 bis medidas de fomento. El Tribunal Constitucional ha reconocido, al analizar las medidas de fomento previstas en la LOCE, en relación con la actividad de fomento en materia de educación que *"impliquen disposición de fondos públicos, la gestión de las ayudas o subvenciones ha de corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas en los términos de nuestra doctrina (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, y específicamente en relación con el personal docente, STC 330/1993, de 12 de noviembre, FFJJ 3 y 4). En todo caso las atribuciones estatales en este ámbito no alteran el carácter compartido de las competencias en materia de educación (SSTS 187/88, de 17 de octubre, FJ 12; 13/92, de 6 de febrero, FJ 7 y 79/92, de 28 de mayo, FJ 4)" (STC 214/2012, FJ.10).*
- **Centros que desarrollen proyectos educativos de calidad.** Asimismo, en el referido artículo 122 bis, la LOMCE desarrolla la regulación de los centros que desarrollen proyectos educativos de

calidad. Dicha regulación corresponde establecerla al Estado con carácter básico. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/2012, al analizar la constitucionalidad de la regulación establecida en la LOCE sobre los centros docentes con especialización curricular, en la que señaló que *"La circunstancia de que dichos aspectos reforzados o ampliados del currículo no sean obligatorios, ni para el alumno ni para los centros docentes, no es óbice para que merezcan la consideración de enseñanzas comprendidas en el sistema educativo. Como hemos señalado en esta resolución y en especial, en el fundamento jurídico 4 d), la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE abarca como uno de sus contenidos la ordenación general del sistema educativo, siendo sin duda parte de ella, pues asegura un mínimo de homogeneidad en dicho sistema, definir como principio que los centros docentes, en virtud de su autonomía pedagógica y de organización prevista en la propia Ley Orgánica de calidad de la educación, podrán ofrecer proyectos educativos de este tipo, comprendiendo que "los centros docentes podrán añadir a su denominación específica la especialización para la que hayan sido autorizados" y "deberán incluir en su proyecto educativo la información necesaria sobre la especialización correspondiente" (apartado 3) cuando tales incisos recurridos no añaden ningún otro contenido normativo que se imponga a la Comunidad Autónoma.(..)"*

Además, la referida Sentencia añade que *"La doctrina constitucional según la cual el carácter no obligatorio de una etapa educativa no determina su exclusión del sistema educativo y, precisamente por ello, no justifica una intervención normativa menos intensa de parte del Estado se establece en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 5.a) in fine, en los términos siguientes: "Tampoco el hecho de que se trate de una etapa educativa no obligatoria justifica un planteamiento como el efectuado por el Letrado autonómico, para el cual dicho carácter no obligatorio, en cuanto que depende de la previa decisión familiar, determinaría una intervención normativa del Estado de menor intensidad que la prevista en otras etapas educativas. Frente a tal planteamiento es preciso señalar que la educación preescolar forma indudablemente parte del sistema educativo, tal como dispone el no impugnado art. 7 de la Ley Orgánica de calidad de la educación en sus apartados 1 y 2, norma que, por lo demás, deja claramente establecido que la escolarización en esta etapa educativa depende de la decisión de los padres, voluntariedad de la decisión paterna que, como es evidente, en nada afecta a las responsabilidades que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, han de asumir como consecuencia de la inclusión de la educación preescolar en el sistema educativo y que se concretan, entre otras, en la necesidad de garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite." (STC 214/2012, FJ.6).*

- **Regulación del Consejo Escolar de los centros.** Los apartados sesenta y cuatro y sesenta y cinco regulan las funciones del Consejo

Escolar y del director, de forma que se atribuya a éste mayor responsabilidad y capacidad para llevar a cabo proyectos educativos, y el Consejo Escolar incremente su carácter consultivo para la participación de la comunidad educativa en la vida del centro. En relación con dicha regulación se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, FJ. 21, que afirma que "este derecho a la intervención debe considerarse como una variedad del de participación, como reconoce el comisionado de los recurrentes y el Abogado del Estado, y como se proclama, tanto en el preámbulo del proyecto impugnado -en el que se manifiesta tratarse ésta de una Ley que desarrolla el principio de participación establecido en el art. 27.7 de la C.E.- como en la Sentencia 5/1981 de este T.C. (Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, J.C., tomo I, págs. 80-81), se refiere al derecho de participación previsto en el art. 27.5 y 7 de la C.E. Por ello, este derecho puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión, sin que deba limitarse necesariamente a los aspectos secundarios de la administración de los Centros. Se deja así por la C.E. a la libertad de configuración del legislador la extensión de esta participación, con los límites consistentes en el respeto del contenido esencial del derecho garantizado (STC 5/1981, F.J. 15, J.C., tomo I, págs. 78-79) y de otros mandatos constitucionales. Más concretamente, el límite máximo del derecho a la intervención en el control y gestión de los Centros sostenidos con fondos públicos estaría, en lo que aquí nos concierne, en el respeto al contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar y, en este caso, del derecho del titular a la creación y dirección del Centro docente".

- **Selección de los directores de los centros educativos.** Los apartados sesenta y seis a sesenta y nueve modifican las reglas de selección de directores de centros educativos para, por un lado, incrementar el protagonismo de las Administraciones educativas, que serán las que financien las acciones de calidad y por tanto deben poder participar en mayor medida en el proceso, dado que el director les debe rendir cuentas, y por otro lado se añade el requisito de estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado un curso selectivo sobre el desarrollo de la función directiva.

Al respecto cabe señalar que el Tribunal Constitucional en Sentencia 212/2012, FJ.6 declaró la constitucionalidad de la regulación del artículo 88 de la LOCE que regulaba la selección de los directores en la medida en que garantizaba la participación autonómica en dicho procedimiento de selección, participación que, asimismo queda garantizada en la regulación establecida por la LOMCE.

- **Calendario escolar.** El apartado setenta y seis modifica la disposición adicional quinta relativa al calendario escolar. El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia del Estado para establecer el calendario escolar al señalar, en Sentencia 212/2012, FJ. 9, que "*La fijación de un número mínimo de días lectivos y de fechas límite para el inicio y final*

del curso escolar puede ser considerado sin dificultad un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación, pues la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) encontrándose ínsita en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10). A lo anterior ha de añadirse que el modo en que se formulan estas previsiones es plenamente coherente con su naturaleza básica, ya que, en un caso, fijan únicamente un mínimo y, en el otro, unos límites modulables por las Administraciones educativas".

- **Regulación del acceso a la universidad.** La disposición final primera de la LOMCE modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, previendo la regulación de la admisión en la universidad.

El acceso a la universidad se encuadra en la materia de enseñanza superior, de acuerdo con lo afirmado por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 207/2012, FJ. 3, que señala "la materia competencial en la que debe encuadrarse la regulación cuestionada es, pues, la relativa a la enseñanza superior o universitaria ya que es indudable que la norma regula uno de los requisitos para poder acceder a este nivel educativo. En esta materia el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 CE —además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos— la competencia para dictar "normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

Además, el Alto Tribunal determina la competencia del Estado para regular esta materia en la referida Sentencia al afirmar que "A partir de ambas previsiones normativas no puede sino concluirse que el Estado, como ya señalamos en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10 a), ostenta competencia para establecer la prueba de acceso de los estudiantes a los centros universitarios, pero dicha competencia ha de entenderse, conforme al marco constitucional y estatutario al que acabamos de aludir, circunscrita al contenido básico de la misma. Así el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30 CE, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas a la prueba de acceso a los estudios universitarios aunque, ciertamente, debe tener presente, a la hora de establecer esas bases, que tales pruebas se refieren o afectan a tres ámbitos diversos: la aludida competencia del Estado para establecer las condiciones o normas básicas de selección para el ingreso en los centros universitarios; las competencias autonómicas en materia de educación para desarrollar las citadas condiciones o normas básicas y, finalmente, éstas deben respetar las atribuciones que corresponden a las universidades ubicadas en su territorio, en tanto que la admisión de los estudiantes y la verificación de sus conocimientos forma parte del contenido esencial de la autonomía universitaria constitucionalmente

reconocida (artículo 27.10 CE). Doctrina sobre la extensión de la competencia estatal relativa a los procedimientos para la admisión de alumnos en los centros universitarios que hemos confirmado en la STC 184/2012, de 17 de octubre, [FJ 6 e)], al examinar el art. 37.1 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación".

2.3.3. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En relación con la participación de las Comunidades Autónomas prevista en el anteproyecto de ley, se ha de partir de la consideración de que "es preciso constatar que si el Estado resulta ser el competente para la adopción de determinadas decisiones en relación con el sistema educativo conforme al art. 149.1.30 CE, (...), en dichas competencias se integra, evidentemente, la capacidad para modificar las normas anteriormente vigentes tal como hemos dejado sentado en el fundamento jurídico 4, sin que sea posible que, solamente por razón del ITER procedimental que el legislador básico ha establecido para dicha modificación, tales normas que concretan las competencias estatales hayan de ser consideradas contrarias al orden competencial". En efecto, cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 IN FINE), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación" (STC 184/2012, FJ.8).

2.4. Desarrollos reglamentarios y normas del Gobierno.

Según lo establecido en el artículo 97 de la Constitución Española, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria que desarrolle, de acuerdo a los principios establecidos por las leyes, aquellos aspectos de estas que complementen la función del legislador y otorguen a la normativa el grado de detalle técnico deseable para evitar vacíos y ambigüedades.

La disposición final tercera del anteproyecto de ley señala que el Gobierno dictará las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de la ley.

Será preciso adaptar los reales decretos que establecen las enseñanzas mínimas de primaria, secundaria obligatoria, formación profesional y bachillerato:

- Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria
- Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria
- 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 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas

También será preciso revisar en general las normas anteriores con rango inferior a la ley para su adecuación si fuera necesario.

Además, a lo largo de la ley se ha considerado conveniente el desarrollo por el Gobierno de los siguientes aspectos:

- Establecimiento y definición de las competencias básicas de cada enseñanza y de los criterios para su evaluación. Fijación de los contenidos comunes necesarios para la adquisición de las competencias básicas.
- Determinación de los criterios de evaluación y características generales de las pruebas que componen las evaluaciones de final de Primaria, de final de Educación Secundaria Obligatoria y de final de Bachillerato
- Definición de las condiciones básicas para establecer los requisitos de los programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento desde segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria
- Establecimiento de la normativa básica que permita a las universidades fijar los procedimientos de admisión de los alumnos que hayan obtenido el título de Bachiller o equivalente

- Desarrollo de las medidas que resulten necesarias para permitir la correspondencia de los Certificados de Profesionalidad regulados en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, con los títulos de formación profesional del sistema educativo
- Determinación de las condiciones de la prueba específica de admisión a ciclos de Formación Profesional de grado medio para quienes estén en posesión del título de Técnico Profesional Básico
- Determinación de las condiciones de la prueba específica de admisión a ciclos de Formación Profesional de grado superior para quienes estén en posesión del título de Bachiller regulado en esta ley orgánica, del certificado acreditativo de haber superado todas las materias de Bachillerato, o de un título de Técnico de grado medio
- Regulación de la Formación Profesional dual.
- Condiciones de admisión en los ciclos formativos de grado superior tras superar en grado medio materias voluntarias relacionadas con el campo o sector profesional del que se trate
- Establecimiento de las condiciones de ejercicio de las facultades del director en materia de recursos humanos para la realización de acciones de calidad
- Desarrollo de las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva
- Establecimiento de las bases para la utilización y acceso público de los resultados de las evaluaciones
- Establecimiento de las condiciones y los requisitos de titulación, formación o experiencia para que, durante los cinco años siguientes a la fecha de la entrada en vigor de esta ley orgánica, las Administraciones educativas, por necesidades de servicio o funcionales, puedan asignar el desempeño de funciones en una etapa o, en su caso, enseñanzas distintas de las asignadas a su cuerpo con carácter general, al personal funcionario perteneciente a alguno de los cuerpos docentes recogidos en la disposición adicional séptima de esta ley orgánica
- Establecimiento de las bases de la educación plurilingüe desde segundo ciclo de Educación Infantil hasta Bachillerato

2.5. Descripción de la tramitación

2.5.1. Informe del Consejo de Ministros (artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno):

El 21 de septiembre de 2012 el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte presentó el anteproyecto de ley orgánica al Consejo de Ministros, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En este momento se inició la tramitación administrativa del anteproyecto de ley, que culminará con la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros y su remisión al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria.

2.5.2. Informes de los departamentos ministeriales.

El anteproyecto de ley orgánica fue remitido a los restantes departamentos de la Administración General del Estado, que evacuaron los siguientes informes:

- El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas aportó informes de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (11/10/2012) y de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (18/10/2012).
- El Ministerio de Empleo y Seguridad Social informó a través de la Secretaría General Técnica (12/11/2012)
- El Ministerio de Industria, Energía y Turismo aportó informe de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa (octubre de 2012).
- El Ministerio de Defensa informó a través de la Secretaría General Técnica (22/10/2012) y de la Subsecretaría (02/11/2012).
- El Ministerio del Interior remitió el informe de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (21/09/2012)
- El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad remitió informes de la Secretaría General Técnica y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.
- El Ministerio de la Presidencia remitió informe de la Secretaría General Técnica (29/10/2012).

2.5.3. Participación de las Comunidades Autónomas.

La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley orgánica no constituye un trámite expresamente recogido en nuestro ordenamiento jurídico, aunque constituye una exigencia lógica derivada del deber general de cooperación que, según el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas.

En el ámbito educativo la realización del trámite de participación de las Comunidades Autónomas se viene realizando a través de la Conferencia Sectorial de Educación, ya que según su reglamento interno , aprobado por el pleno de la propia Conferencia el 22 de julio de 1999, entre sus funciones recogidas en el artículo 3, se encuentra *"informar, con el alcance que en cada caso corresponda, las normas que en el ejercicio de sus competencias corresponda adoptar el Estado y que deban ser sometidas a la consideración de las Comunidades Autónomas"*.

El anteproyecto de ley orgánica fue objeto de informe en la **sesiones de la Conferencia de Educación celebradas el 4 y el 19 de diciembre de 2012**, si bien su contenido fue previamente expuesto y debatido en otras sesiones de la Comisión General.

A su vez, la **Conferencia General de Política Universitaria** informó el anteproyecto de ley en lo referido al procedimiento de acceso a la universidad en la sesión celebrada el 5 de diciembre de 2012.

Además de este trámite, se han recibido e incorporado al expediente documentos aportados por varias Comunidades Autónomas:

- Comunidad Autónoma de Andalucía: 25/10/2012 y 22/11/2012
- Comunidad Autónoma de Aragón: 14 y 15/11/2012
- Principado de Asturias.
- Comunidad Autónoma de Cantabria
- Comunidad Autónoma de Castilla y León
- Comunidad Autónoma de Cataluña: 24/10/2012
- Comunidad Autónoma de Extremadura
- Comunidad Autónoma de Galicia: 26/10/2012
- Comunidad Autónoma de La Rioja: 07/07/2012
- Comunidad Autónoma de Murcia: 25/10/2012
- Comunidad Autónoma de Navarra
- Comunidad Valenciana: 24/08/2012

2.5.4. Consultas a órganos colegiados de asesoramiento y/o participación.

- **Consejo de Universidades:** 24 de octubre de 2012.
- **Consejo de Estudiantes Universitario de España (CEUNE):** Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aprobado por la Comisión Permanente del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (CEUNE) en sesión de 4 de diciembre de 2012
- **Consejo General de Formación Profesional:** 25/10/2012.
- **Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas:**
 1. Comisión Permanente: 19/10/12

2. Pleno del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas: 31 de octubre de 2012
3. Comisión Permanente: 29/11/2012, en la que se aprobó el Informe del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.

- **Consejo Escolar del Estado:**

1. Informe emitido por la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, de 29 de octubre de 2012.
2. Dictamen 36/2012, de 30 de octubre de 2012, emitido por el Pleno.
3. Dictamen complementario, emitido con fecha 24 de enero de 2013, sobre aquellos aspectos novedosos respecto de la versión del anteproyecto de Ley sobre la que se pronunció en su Dictamen 36/2013.

- **Comisión Nacional de la Competencia:** 05/11/2012

- **Consejo de Estado.**

2.5.5. Audiencia de los sectores interesados.

La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades ha prestado especial atención a la cumplimentación del trámite de audiencia de los sectores interesados, que integran la comunidad educativa.

- En primer lugar, se ha sometido el anteproyecto de ley orgánica a un **trámite de información pública**, a través del Consejo Escolar del Estado, en su reunión de fecha 30 de octubre, y del trámite de consulta pública: entre el 11 de julio y el 4 de diciembre, a través de la página web del Ministerio www.mecd.es, y del buzón de correo electrónico calidadeducacion@mecd.es para recepción de aportaciones.
- Asimismo, se han mantenido **reuniones con organizaciones representativas de los intereses de la comunidad educativa**, que se relacionan a continuación:
 - Reunión del Ministro con los representantes de asociaciones de padres de alumnos: 09/07/2012
 - Reunión del Ministro con directores de centros docentes no universitarios: 17/07/2012
 - Reunión del Ministro con profesores de centros docentes no universitarios: 17/07/2012
 - Reunión del Ministro con los representantes de los estudiantes: 16/07/2012
 - Reunión del Ministro con profesionales de la educación no universitaria en el Centro Integrado Público de Formación Profesional de Catarroja (Valencia): 26/07/2012

- Reunión del Ministro con los representantes sindicales de la enseñanza concertada: 10/07/2012
- Reunión del Ministro con la Mesa de enseñanza no universitaria: 02/07/2012
- Reunión del Ministro con los representantes de centros educativos privados y concertados: 04/07/2012
- Reunión del Ministro con profesores de centros docentes no universitarios: 17/07/2012
- Reunión del Ministro con profesionales de la educación no universitaria de la provincia de Soria: 25/07/2012
- Reunión del Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades con el Consejo de la Juventud de España: 06/10/2012
- Reunión con la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada (ACADE): 10/09/2012
- Reunión con la Asociación de Interinos Docentes de la Región de Murcia: 29/10/2012
- Reunión con agrupaciones de enseñanzas artísticas: 20/09/2012
- Reunión con la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F): 01/10/2012
- Reunión con la Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADI): 25/09/2012
- Reunión con la Comisión de Secundaria de la Red Española de Filosofía: 01/10/2012
- Reunión con la Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza (FSIE): 19/09/2012
- Reunión con la Alianza estudiantil: 03/10/2012
- Reunión con ANPE-Sindicato Independiente: 10/09/2012
- Reunión con la Asociación de Profesores de Institutos de Andalucía (APIA): 14/09/2012
- Reunión con Comisiones Obreras (CCOO): 19/09/2012
- Reunión con el Consejo General de Colegios de Licenciados: 18/09/2012
- Reunión con el Consejo General de los colegios oficiales de doctores y licenciados de Bellas Artes y profesores de Dibujo: 04/10/2012
- Reunión con la Confederación de Asociaciones de Educación Musical del Estado Español: 19/09/2012
- Reunión con el Consejo General de Colegios de Licenciados: 18/09/2012

- Reunión con directores de Institutos de la Comunidad de Madrid que incluyen en su oferta educativa de bachillerato la vía de Artes escénicas, música y danza: 26/09/2012
- Reunión con el Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO): 28/09/2012
- Reunión con la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA): 21/09/2012
- Reunión con la Federación Española de Religiosos de Enseñanza (FERE): 24/09/2012
- Reunión con Unión Democrática de Estudiantes (UDE): 12/09/2012
- Reunión con la Unión General de Trabajadores (UGT): 13/09/2012
- Reunión con la Unión Sindical Obrera: 13/10/2012
- Finalmente, el trámite de audiencia se ha completado con el **análisis y valoración de la documentación aportada por las siguientes organizaciones y entidades:**
 - Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada (ACADE): 25/07/2012
 - Federación ADIDE: 18/10/2012
 - Alianza estudiantil: 05/09/2012
 - Fundación AVANZA: 05/07/2012
 - Sindicato AMES: 28/07/2012 y 31/10/2012
 - Asociación Estatal de Centros Autorizados de Enseñanzas Musicales (AECAEM) y Asociación de Escuelas y Centros de Enseñanzas Musicales de Aragón (AECEMA)
 - Asociación de Profesionales de la Danza de Cataluña: 28/11/2012
 - Asociación de Profesionales de la Danza de la Comunidad Valenciana (APDCV)
 - Asociación de Profesores y Estudiantes de Música de Asturias (APEMA)
 - Asociación de Profesores de Informática de Castilla y León
 - Asociación de Profesores de Instituto de Andalucía (APIA)
 - Asociación de Profesores de Música de Aragón (APMA)
 - Asociación de Profesores de Música de Andalucía (APMA): 22/11/2012
 - Asociación de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid: 25/07/2012
 - Asociación de Restauradores y Conservadores de España: 25/12/2012

- Asociación de Músicos Profesionales de España (AMPE): 31/10/2012
- Asociación Nacional de Editores de Libros y material de Enseñanza (ANELE)
- Asociación Nacional de Inspectores de Educación: 11/10/2012
- Asociación Regional de Profesores de Informática de Castilla-La Mancha
- Asociación de Técnicos Superiores y Peritos Judiciales de Andalucía
- Asociación Andaluza de Profesores de Informática
- Asociación para la Defensa de los Valores Católicos en la Enseñanza
- Asociación para la Defensa de las Enseñanzas Musicales y Artísticas: 26/11/2012
- Asociación Andaluza de Docentes de Economía en Secundaria: 30/09/2012
- Sindicato independiente ANPE: 03/09/2012
- Asociación de Geógrafos Españoles: 25/09/2012
- Asociaciones de geografía: 24/10/2012
- Comisiones Obreras (CCOO): octubre 2012
- Consejo General de Colegios de Logopedas: 03/12/12
- Consejo Escolar de Andalucía: 25/10/2012
- Consejo Escolar de Asturias: 05/09/2012
- Consejo Escolar de Navarra: 20/11/2012
- Conservatorio Superior de Música de Málaga: 22/11/2012
- Confederación de Asociaciones de Educación Musical del Estado Español (COAEM)
- Confederación de Escuelas de Artes Plásticas y Diseño
- Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes: diciembre de 2012
- Confederación Estatal de Asociaciones de Profesorado de Economía en Secundaria: 24/09/2012
- Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE): 31/08/2012
- Consejo Escolar de Euskadi: 23/09/2012
- Confederación General del Trabajo (CGT): septiembre 2012
- Círculo de calidad educativa (CICAE): julio 2012
- Ciudadanos para el progreso

- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI): julio 2012
- Confederación de Asociaciones de Educación Musical del Estado Español
- Consejo General de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias: 07/09/2012
- Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA): 10/02/2012
- Conferencia Española de Decanos de Economía y Empresa (CONFEDE): 26/10/2012
- Consejo Vasco de Formación Profesional: 22/10/2012
- Consejo General de Colegios de Economistas: 24/10/2012
- Conferencia de Rectores de Universidades Españolas
- Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F): septiembre 2012
- Escuelas católicas: 31/10/2012
- Escuela de arte Antonio López: 07/11/2012
- European Federation of Geologists: 19/10/2012
- European Association for Music in the Schools: 10/12/2012
- Federación España educa en libertad: noviembre 2012
- Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADI)
- Federación de asociaciones de profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas: 23/07/2012
- Federación española de asociaciones de profesores de francés
- FETE-UGT
- Federación de enseñanza USO
- Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza (FSIE): septiembre y noviembre 2012
- Institución Educativa SEK: 17/12/2012
- Institut d'estudis catalans: 09/10/2012
- Plataforma Estatal de Asociaciones del Profesorado de Tecnología (PEAPT): octubre, 13/11/2012 y 28/11/2012
- Plataforma por la integración de las enseñanzas artísticas superiores en el sistema universitario
- Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
- Real Sociedad Española de Física: 14/09/2012
- Real Sociedad Matemática de España: 30/07/2012

- Red Universitaria de Asuntos Estudiantiles de la CRUE
- Royal Geological and Mining Society of the Netherlands: 14/11/2012
- Sociedad Española de Estudios Clásicos: 09/07/2012 y 11/10/2012
- Sociedad Internacional de Amigos de Cicerón: 24/10/2012
- Sociedad Española de Paleontología: 30/10/2012
- Sociedad Geológica de España: 26/10/2012
- Universitat Autònoma de Barcelona: 11/10/2012
- Universidad Autònoma de Madrid
- Universitat de Barcelona: 09/11/2012
- Universidad Complutense de Madrid: 23/10/2012
- Universidad de Alcalá: 30/10/2012
- Universidad de Alicante: 25 y 29/10/2012
- Universidad de Granada: 29/10/2012
- Universidad de Lleida: 11/10/2012
- Universidad de Murcia: 17/10/2012
- Universidad de Santiago de Compostela: 09 y 23/10/2012
- Universidad de Sevilla: 20/11/2012
- Universidad de Oviedo
- Universidad de Jaén: 28/11/2012
- Universidades Públicas de Andalucía: 09/11/2012
- Unión Democrática de Estudiantes (UDE)
- Unión de Escuelas de Música y Danza: 23/10/2012
- Unión Sindical de Inspectores Técnicos de Educación (USIE): 10/10/2012

3. Análisis de Impactos

3.1. Efectos sobre la economía.

Los fines que persigue la LOMCE de la reducción del abandono escolar, la potenciación de las competencias básicas y el desarrollo de la formación profesional, así como de favorecer el incremento del alumnado que alcanza los niveles altos de rendimiento, han de redundar, no sólo en el incremento de los niveles educativos de la sociedad española, y especialmente de las generaciones jóvenes, sino que también han de tener un impacto significativo social y económicamente.

En este sentido, en la Comunicación 2012 / 669 de la Comisión Europea se destaca que la inversión en educación y formación a fin de desarrollar las aptitudes de los ciudadanos es fundamental para impulsar el crecimiento y la competitividad. Estas medidas, a largo plazo, pueden generar innovación y crecimiento, valorizar la producción, estimular la concentración de aptitudes de más alto nivel en la UE y configurar el futuro mercado de trabajo. Además, se indica que para 2020 los empleos que exijan un alto nivel de aptitudes habrán aumentado un 20%. La educación debe elevar sus exigencias y niveles de capacitación para atender esta demanda.

3.1.1. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN LA RIQUEZA NACIONAL.

La OCDE indica en su última publicación de los *Indicadores de la educación, Education at a Glance 2012*, que las competencias disponibles en la población activa y el precio de dichas competencias determinan cómo les irá a los países en el mercado global, así como que a medida que los servicios y los sistemas de producción se hacen más complejos, requieren trabajadores con más estudios. Una población activa altamente cualificada es, por tanto, importante no solo en el sector de altas cualificaciones, sino también para mantener la ventaja general de costes en los segmentos de menor nivel de cualificaciones.

Los cambios en la demanda de competencias y en la composición de la población activa también generan un impacto considerable sobre la economía global. Aumentar los niveles de educación de la población, proporciona unas mejores perspectivas de empleo e ingresos más elevados que pueden contribuir al crecimiento y a la prosperidad de los países. En este contexto, el crecimiento en los ingresos laborales del PIB por categorías de educación ofrece un indicador sencillo que ilustra este cambio hacia segmentos más cualificados y el impacto que tiene sobre el crecimiento económico.

Entre los resultados que proporciona la OCDE sobre el impacto de la educación en el crecimiento económico, los costes laborales y las ganancias destacan:

- **El crecimiento de los ingresos laborales de los graduados en educación terciaria ha contribuido en la última década en promedio en los países OCDE más de 1 punto porcentual al crecimiento anual del PIB.** Incluso durante el reciente declive económico, el crecimiento de los ingresos laborales entre este grupo

generó, en promedio, un impacto positivo sobre el PIB de más de medio punto porcentual al año (entre 2008 y 2010). Mientras que el PIB se redujo en casi un 4% en los países de la OCDE en 2009, el crecimiento de los ingresos laborales entre los graduados de educación terciaria siguió contribuyendo de forma positiva al PIB con +0,4%.

- El crecimiento de los ingresos laborales en la **educación secundaria superior** ha contribuido, por término medio, también de forma positiva al crecimiento en la última década añadiendo un +0,3% al PIB por año. En países donde la formación profesional tiene gran importancia (Alemania, Austria, ...), la aportación de esta oferta ha llegado a ser más significativa para el crecimiento del PIB que la educación terciaria.

3.1.2. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MERCADO LABORAL.

También se ha de destacar, especialmente en el caso español y en este momento de crisis económica, el efecto de la educación sobre las tasas de actividad y las de paro que presenta el mercado laboral. Las oportunidades de los individuos de estar ocupados o estar desempleados varían de forma significativa por el nivel de formación alcanzado.

Los datos muestran una importante relación entre el nivel de formación y las tasas de actividad y de paro, indicando que las tasas de actividad son mayores a mayor nivel de formación (ver Tabla 1), pero más claramente las tasas de paro son menores a mayor nivel de formación, e incluso después de los incrementos producidos en dichas tasas en los últimos años se mantienen proporcionalmente estas diferencias.

Tabla 1: Tasas de actividad y de paro en España, por nivel de formación alcanzado y grupo de edad

	Tasas de actividad (2011)	Tasas de paro	
		2008	2011
Población de 25 a 64 años			
TOTAL	79,5	9,8	19,5
Inferior a 1.ª etapa E. Secundaria	57,7	15,2	30,7
Primera etapa E. Secundaria	79,3	12,1	24,5
Segunda etapa E. Secundaria	83,6	9,3	19,3
E. Superior	89,3	5,8	11,7
Población de 25 a 34 años			
TOTAL	88,3	12,0	24,1
Inferior a 1.ª etapa E. Secundaria	76,3	23,2	41,3
Primera etapa E. Secundaria	88,7	15,7	31,4
Segunda etapa E. Secundaria	87,4	11,2	24,0
E. Superior	91,1	8,0	16,2

Fuente: Encuesta de Población Activa. Medias anuales basadas en datos trimestrales. INE

La OCDE destaca que los individuos con mayores niveles de educación tienden a obtener mejores resultados para el reingreso en el mercado laboral y tienen una menor probabilidad de pérdida de empleo en comparación con las personas con menor nivel de formación. Los estudios también muestran una

correlación positiva entre las tasas de re-empleo y nivel de educación entre los demandantes de empleo parados, y una correlación negativa con la probabilidad de perder el empleo (W. Craig Riddell y Xueda Song, 2011).

3.1.3. EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN LOS RETORNOS PÚBLICOS Y PRIVADOS.

La OCDE indica que la educación adicional más allá de la obligatoria genera grandes retornos tanto desde el punto de vista del individuo como de la sociedad. En este sentido, señala que un hombre que invierta en educación secundaria superior puede esperar un beneficio neto de más de 90.000 dólares americanos durante su vida laboral frente a un hombre que no haya alcanzado dicho nivel educativo.

Pero los retornos educativos no sólo se producen desde el punto de vista privado del individuo, sino que el incremento del nivel educativo también genera retornos públicos en forma de impuestos sobre las rentas más elevadas percibidas, mayores cotizaciones a la seguridad social y menores prestaciones sociales.

Por término medio en los países de la OCDE, en secundaria superior se genera un retorno neto de 36.000 dólares estadounidenses. En general, los beneficios son más del doble, por término medio, que los costes públicos globales para la educación secundaria superior, tanto para hombres como para mujeres.

Los retornos públicos de la educación terciaria son sustancialmente superiores a los de la secundaria superior. Por término medio en los países de la OCDE, el retorno público neto de un gasto en educación terciaria supera los 100.000 dólares estadounidenses para un hombre y los 51.000 para una mujer con este nivel de educación. Incluso teniendo en cuenta las ayudas para los estudiantes, los beneficios públicos en este nivel educativo son por término medio tres veces mayores que los costes para los hombres y dos veces para las mujeres.

3.2. Análisis de costes.

Con carácter previo al análisis de los costes de la reforma es preciso determinar con claridad su ámbito de aplicación, que son los centros docentes ubicados en el territorio español que imparten las enseñanzas sobre las que tiene incidencia la implantación.

No se han incluido los centros docentes españoles en el exterior en este análisis de costes, por las siguientes razones:

- La oferta educativa en el exterior está concebida como acción de promoción, según el Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior, y no como cobertura obligada de las enseñanzas de la LOE.
- El currículo de los centros del exterior no es el mismo que el de los centros en España toda vez que, aunque uno de sus objetivos es la proyección hacia el exterior del Sistema Educativo Español, se introducen determinadas modificaciones tendentes a adaptarse al país en el que se enclavan y a las propias peculiaridades de este tipo de centros, especialmente al hecho de que, normalmente, son un único centro en un país lo que impide la introducción, tal cual, de medidas existentes en España que solo pueden ser implantadas en el marco de una programación educativa que tenga múltiples centros y alumnos.
- Finalmente, la acción educativa en el exterior, responsabilidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, cuenta con un régimen jurídico especial establecido (Real Decreto 1138/2002, de 31 de octubre) justificado en las singularidades de los países donde se lleva a cabo, que contempla la adscripción temporal en régimen de Comisión de Servicios como sistema de provisión de los puestos docentes en el exterior. Esta circunstancia otorga una amplia flexibilidad a las plantillas de estos centros, lo que permitirá la implantación de la reforma sin incrementar los gastos de profesorado.

Sentada esta premisa, debe indicarse que en el análisis de costes asociados al anteproyecto de Ley Orgánica de mejora de la calidad educativa es preciso diferenciar dos categorías: por un lado, los costes directos de puesta en marcha de la reforma, imputables a los dos primeros cursos (tres ejercicios presupuestarios), en los que se producirá su implantación y, por otra parte, los costes de consolidación del sistema hasta 2020.

3.2.1. COSTES DE IMPLANTACIÓN.

De entre las medidas que se proponen, algunas de ellas tienen cierto impacto en los costes que presenta el actual sistema educativo. Estas medidas concretas son las siguientes:

- Adelanto de la elección de materias a tercer curso de E.S.O. y el carácter orientativo del cuarto curso.
- Desarrollo de la Formación Profesional Básica.
- Realización de una Prueba de evaluación de competencias al final de la E. Primaria.
- Realización de Prueba externa al final de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria para el acceso a la etapa siguiente.
- Realización de la Prueba de admisión a Ciclos Formativos de F.P. de Grado Medio para el alumnado que finaliza la Formación Profesional Básica.
- Realización de la Prueba de admisión a Ciclos Formativos de Grado Superior para titulados de Bachiller (o haber superado todas las materias) y de Técnico de Grado Medio.
- Expedición del Título de Formación Profesional Básica y de la Certificación oficial al fin de la Educación Secundaria Obligatoria destinada al alumnado que no consigue el título de Graduado en ESO.

No supondrían coste adicional:

- Adelanto de la atención específica de los Programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento al segundo curso de la E.S.O., ya que la oferta actual de Diversificación Curricular de tercer y cuarto curso se trasladaría a segundo y tercer curso.
- La realización de Prueba externa al finalizar segundo o tercer curso de la E. Primaria, ya que sustituiría a la Prueba de Evaluación de Diagnóstico que actualmente se realiza al finalizar el segundo ciclo de Educación Primaria.
- La Prueba Final del Bachillerato para la obtención del título de Bachiller, ya que se compensaría con la supresión de la Prueba de Acceso a la Universidad.
- El establecimiento de estándares básicos en materia de interoperabilidad de los distintos sistemas de información, dado que únicamente se trata de actuaciones de definición de marcos técnicos.

Y supondría una reducción de los costes actuales:

- La compactación de la enseñanza de Bachillerato, reduciendo su flexibilidad.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha sido plenamente consciente del actual contexto de contención del gasto en el diseño de la reforma

educativa y, por ello, el eje sobre el que pivota no es incremento de la inversión en educación, sino la mejora de la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles, modificando la estructura del sistema educativo en la enseñanza secundaria.

3.2.1.1. ESTIMACIÓN DE LOS COSTES PARA ADELANTAR A TERCER CURSO DE E.S.O. LA ELECCIÓN DE MATERIAS Y EL CARÁCTER ORIENTADOR DEL CUARTO CURSO

La reforma en la configuración de la Educación Secundaria Obligatoria y, singularmente, de los cursos 3º y 4º puede tener incidencia en los costes de prestación del servicio educativo que debe tratar de cuantificarse.

a) Premisas de partida.

La incidencia en el coste derivará de las necesidades de profesorado (cuantificadas en horas/profesor) para atender a las obligaciones docentes que impone la Ley. Puesto que uno de los ejes de la reforma legal es dotar a los centros y las administraciones educativas de flexibilidad para configurar su oferta docente, garantizando un peso mínimo de las enseñanzas de materias troncales, no es fácil configurar un escenario común a partir del cual realizar las estimaciones de costes. Por ello, resulta esencial **determinar las premisas adoptadas para la realización de este cálculo:**

1. No se han tomado en consideración aquellos elementos que no varían como consecuencia de la reforma y que, en consecuencia, no experimentan una modificación en sus costes asociada a la implantación de la Ley; este es el caso de:
 - Las horas que cada Administración educativa tenga establecidas para las medidas de refuerzo y apoyo, desdobles, etc.
 - Las horas de reducción establecidas para los cargos: equipos directivos, departamentos, responsables de programas y proyectos, coordinadores, etc.
 - La lengua cooficial.
 - Centros con especializaciones curriculares (por ejemplo los centros bilingües).
 - Los programas de mejora del aprendizaje, al considerarlos equivalentes en la etapa a los actuales programas de diversificación curricular
2. Se distinguen los centros docentes en función del número de líneas (número de grupos por curso de enseñanza), ya que su tamaño tiene incidencia sobre las necesidades reales de profesorado.
3. Se parte del vigente escenario de racionalización del gasto público en educación, adoptando como referencia para los cálculos la ratio de 30 alumnos/grupo materia y de 20 horas/profesor semanales, para el profesorado de centros públicos, y de 23 horas/profesor para el de enseñanza concertada.

4. El coste anual por Profesor de E. Secundaria en la enseñanza pública se estima en **36.208 euros** (calculado como media de los salarios del Profesorado de E. Secundaria tras 15 años de antigüedad de las distintas CC.AA. ponderados por sus cifras de profesorado y correspondiente al curso 2011-2012; no se tienen en cuenta los costes salariales asociados a Maestros que imparten primer ciclo de la ESO, ya que no se ven afectados dichos cursos en los cálculos, ni a los Catedráticos de E. Secundaria, ya que este colectivo es poco significativo en el global del profesorado de E. Secundaria)⁵⁵, y en la enseñanza concertada en **32.270 euros** (según los módulos mínimos de la enseñanza concertada y la ratio profesores por grupo fijados en los Presupuestos de 2012; no se considera la variabilidad entre CCAA, ya que responde a una decisión propia de cada CA).

b) Estimación de los costes derivados de las necesidades netas de horas-profesorado.

Como se ha señalado, las necesidades de profesorado dependerán de las decisiones que adopten las Administraciones Educativas y, dentro de su margen de autonomía, los centros docentes, a los que se reconoce una amplia capacidad para configurar su oferta educativa y adecuarla a sus prioridades educativas.

Para determinar estas necesidades es necesario analizar el coste de las novedades que impone la nueva ordenación académica de las enseñanzas, pero teniendo en cuenta la situación de partida. En consecuencia, este modelo recogerá las necesidades de profesorado tomando como referencia la distribución y carga horaria por materias de un horario tipo actualmente vigente, sobre el que se realizan los ajustes necesarios para incorporar las nuevas materias.

Para la realización de este escenario se ha partido, tanto en LOE como en LOMCE, de una oferta educativa tipo considerando el número de periodos lectivos que en la actualidad (LOE) se imparten en el territorio MECD y se ha hecho una simulación hipotética, dentro de las posibles que puedan proponer las Administraciones educativas y centros.

Según esta hipótesis y las generales expresadas anteriormente, se entiende que se producirían variaciones en las necesidades horarias de los centros que, dependiendo del número de líneas del centro, serían las siguientes:

- **Si el centro fuese de línea 1** y con las siguientes hipótesis:
 - En 3º ESO: se ofertaría Matemáticas A y B (dos grupos-materia)

⁵⁵ Para el coste anual por profesor de E. Secundaria de la enseñanza pública se ha tomado el coste salarial tras 15 años de antigüedad y dentro del régimen especial de funcionarios (MUFACE), entendiéndose que en muchos casos no se genera una necesidad real de profesorado, sino una redistribución del profesorado entre las distintas enseñanzas impartidas. El nuevo profesorado que fuese necesario incorporar lo haría a través del régimen general de la Seguridad Social, lo que incrementaría su coste con las prestaciones sociales a aportar por el empleador, la Administración; aunque dicha cantidad se vería aminorada por el inferior coste salarial del profesorado de nueva incorporación sobre el profesor con 15 años de antigüedad que se ha tomado como referencia.

- En 4º ESO: habría un grupo-clase con dos vías , vía de enseñanzas aplicadas y otro de la vía de enseñanzas académicas, ésta última con dos subvías.
- Se dejarían 6h de libre configuración autonómica.

Las necesidades horarias se incrementarían en 22 horas-profesor respecto a la situación LOE.

• **Si el centro fuese de línea 2** y con las siguientes hipótesis:

- En 3º ESO: Se ofertaría Matemáticas A y B (tres grupos materia).
- En 4º ESO: el centro ofertaría un grupo clase con la vía de enseñanzas aplicadas y otro de la vía de enseñanzas académicas.
- Se dejarían 8h que quedan a disposición bien para ampliar alguna de las vías bien para libre configuración autonómica.

Las necesidades horarias se incrementarían en 24 horas-profesor respecto a la situación LOE.

• **Si el centro fuese línea 3** y con las siguientes hipótesis:

- En 3º ESO: se ofertaría Matemáticas A y B (4 grupos materia).
- En 4º ESO: habría un grupo de la vía de enseñanzas aplicadas, con dos subvías y dos grupos de la vía de enseñanzas académicas, cada uno con una subvía.
- Se dejarían 6h de libre configuración autonómica.

Las necesidades horarias se incrementarían en 22 horas-profesor respecto a la situación LOE.

• **Si el centro fuese de línea 4:**

- En 3º ESO: se ofertaría Matemáticas A y B (5 grupos materia).
- En 4º ESO: habría dos grupos de la vía de enseñanzas aplicadas y dos de la vía de enseñanzas académicas. Se ofertarían 5 grupos materia de Matemáticas y una de las vías se podría ampliar.
- Se dejarían 6h de libre configuración autonómica.

Las necesidades horarias se incrementarían en 18 horas-profesor respecto a la situación LOE.

• **Si el centro fuese línea 5:** se distinguen dos posibilidades:

1º Posibilidad

- En 3º ESO: se ofertaría Matemáticas A y B (6 grupos materia).
- En 4º ESO: habría dos grupos de la vía de enseñanzas aplicadas y tres de la vía de enseñanzas académicas, una en cada grupo y una de las vías se podría ampliar. Además, se ofertarían 6 grupos materia de Matemáticas.
- Se dejarían 4h de libre configuración autonómica.

2ª Posibilidad

- En 3º ESO se ofertaría Matemáticas A y B (6 grupos materia).
- En 4º ESO: habría dos grupos de la vía enseñanzas aplicadas y tres de la vía enseñanzas académicas, una en cada grupo. Además, se harían 6 grupos materia de Matemáticas.
- Se dejarían 8 h de libre configuración autonómica.

Las necesidades horarias en ambas posibilidades se incrementarían en 16 horas-profesor respecto a la situación LOE.

Para calcular el número de horas-profesorado necesarias para atender estas nuevas necesidades, se multiplica el número de centros públicos y concertados en cada tipo de línea (Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Curso 2010-2011) por el número de horas-profesor de aumento en cada línea:

	Nº Centros públicos	Nº centros ens. concertada	Nº horas profesor incremento	Total incremento horas-profesor	
				Centros públicos	Centros ens. concertada
1 línea	321	1.098	22	7.062	24.156
2 líneas	1.070	998	24	25.680	23.952
3 líneas	1.318	464	22	28.996	10.208
4 líneas	672	137	18	12.096	2.466
5 líneas	329	53	16	5.264	848
				79.098	61.630

Dividiendo el incremento estimado de horas por las 20 horas semanales de docencia directa de un profesor de E. Secundaria de enseñanza pública daría una necesidad de 3.954,9 profesores, y por las 23 horas para los centros de enseñanza concertada daría 2.679,6 profesores.

Multiplicando las necesidades de profesorado por el coste anual estimado por Profesor de E. Secundaria en la enseñanza pública, 36.208 euros, y en la enseñanza concertada, de 32.270 euros, se obtendría un incremento del coste de 143.199.019,20 euros en la enseñanza pública y de 86.470.692,00 euros en la enseñanza concertada.

Por lo tanto, el **incremento estimado del coste asociada a las modificaciones de 3º y 4º de ESO sería de 229.669.711,20 euros**. En el primer curso de implantación se ha supuesto que se necesitarían la mitad de los recursos estimados.

3.2.1.2. ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DE IMPLANTACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA.

El coste estimado de la implantación de los programas de Formación profesional Básica cuentan con dos componentes: el coste por alumno de estos programas, superior a los de escolarización en la ESO, y el coste asociado a las dotaciones necesarias para implantar estos programas.

a) Coste por alumno.

La estimación del coste necesario para la implantación de la Formación Profesional Básica se ha realizado considerando que se mantiene la tasa bruta de población que actualmente accede a los PCPI, que es del 14,3% (curso 2010-2011), y que al segundo curso accedería el 85% de ese alumnado. Por otra parte, se supone que no significaría un incremento real de la matrícula actual total, ya que las tasas de escolarización de las edades correspondientes son altas, sino que una parte del alumnado escolarizado en los últimos cursos de ESO pasaría a estar escolarizado en Formación Profesional Básica. De acuerdo con las hipótesis anteriores, el cálculo de la estimación del coste asociado a esta medida se hace según los siguientes pasos:

- a) Para el cálculo del alumnado futuro se toman como referencia las poblaciones de 15 y 16 años a 1 de enero de 2012 (*Estimaciones de población actual del INE*) y se le aplican las tasas previstas del 14,3% para el primer curso y del 12,2% para el segundo curso (85% de 14,3%; con este porcentaje relativamente alto se tratan de contabilizar también los repetidores que existan en ambos cursos), dando un incremento de 29.400 alumnos con la cifra avance del curso 2011-2012 (82.939 alumnos). Cifra que se compensaría con un descenso similar en la ESO, dados los niveles de escolarización actuales.
- b) Para el cálculo del coste de pasar alumnado de ESO a Formación Profesional Básica, se considera la relación que existe entre las enseñanzas de ESO y PCPI actuales, tomando como referencia los módulos económicos fijados para las unidades concertadas en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. El módulo económico de 3º y 4º de ESO sería de 60.718,28 euros, que tomando el número medio de alumnos por unidad en ESO según los datos avance del curso 2011-2012, 24,1 alumnos por unidad (centros públicos), el coste por alumno de ESO sería de 2.519 euros. El módulo económico de PCPI (realizada una media de los "otros gastos" que dependen de las familias profesionales realizadas) sería de 63.601,1 euros, que tomando el número medio de alumnos por unidad en PCPI según los datos del curso 2011-2012, 14,7 alumnos por unidad, el coste por alumno de PCPI sería de 4.327 euros. Por lo tanto, se obtendría que el coste de un alumno de Formación Profesional Básica sería 1.808 euros mayor que el de ESO.

Multiplicando el incremento previsto de alumnado de Formación Profesional Básica, frente a la matrícula actual de PCPI, por la diferencia entre el coste por alumno de ESO y PCPI, **el coste de implantar la Formación Profesional Básica, disminuyendo la matrícula de ESO, sería de 53.155.200,00 euros**. Se supone que el incremento de matrícula se produciría sólo a partir del segundo año de implantación, una vez el alumnado alcance el segundo curso.

b) Coste asociado a la dotación de recursos adicionales.

En la medida en que se incrementa de uno a dos cursos la duración de los programas, las enseñanzas que se imparten en los programas de Formación Profesional Básica permitirán la oferta de perfiles profesionales más amplios que los que se proporcionan actualmente en los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

En consecuencia, los centros requerirán dotaciones adicionales para atender las exigencias asociadas a la ampliación de la componente profesional de los nuevos programas de Formación Profesional Básica, especialmente en el segundo curso que habitualmente se dedica a la impartición de los módulos voluntarios.

La estimación del coste asociado a la dotación de estos recursos adicionales se ha realizado de acuerdo con la siguiente metodología:

1. Se considera la implantación de un segundo perfil profesional en los centros docentes que actualmente imparten los PCPI, contabilizando un centro tantas veces como perfiles profesionales se imparten en él. Serían 3.482 centros/perfiles profesionales en el curso 2010-2011 (Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Curso 2010-2011. MECD).
2. Para realizar las estimaciones del coste se ha tomado como base la clasificación por grupo de gasto de las familias profesionales que se incluyen anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Lógicamente, en alguna familia profesional hay perfiles con un elevado coste, frente a otros que implican un coste reducido. Además, en algunos casos, distintos perfiles pueden compartir instalaciones y dotación con otros programas, e incluso, con la dotación de los ciclos formativos que estén implantados en el centro educativo.

Tras el análisis de las dotaciones habitualmente existentes para cada familia profesional se ha calculado un rango de variación que va de las dotaciones mínimas imprescindibles a la situación ideal de impartición:

- Para familias clasificadas en el grupo I estaría entre 12.615,49 y 18.923,23 €.
- Para familias clasificadas en el grupo II estaría entre 14.335,97 y 21.503,96 €.

Se ha tomado para cada familia el coste intermedio y se ha ponderado por el peso de su alumnado obteniendo un coste medio de 16.884,52 euros.

Multiplicando el número de centros / perfiles profesionales por el coste medio estimado asociado a un perfil da un **coste estimado de los recursos necesarios para la impartición de perfiles más amplios dentro de la Formación Profesional Básica de 58.791.890,26 euros**. Se considera que este coste no se realizaría hasta el segundo año, ya que estaría asociado al segundo curso de la enseñanza.

Contabilizando conjuntamente el diferencial de coste que supone la escolarización en **Formación Profesional Básica** frente a la Educación Secundaria Obligatoria y la dotación necesaria de recursos para ampliar los perfiles profesionales, **el coste total sería de 111.947.890,26 euros**.

3.2.1.3. REALIZACIÓN DE PRUEBA EXTERNA AL FINALIZAR LA E. PRIMARIA.

Para la estimación de los costes de la Prueba externa de evaluación al finalizar el último curso de la E. Primaria, se han seguido los siguientes pasos:

- a) Se estiman 2 días de trabajo, uno para realizar las pruebas y otro para evaluarlas. Esta evaluación no tiene efectos académicos. Se modifica la disposición adicional quinta de la LOE para prever que en cómputo del calendario escolar se incluirán los días dedicados a evaluaciones finales, por lo que el tiempo dedicado por cada profesor no requiere de remuneración adicional, ni su coste tendrá incidencia alguna en los presupuestos de las Administraciones educativas.
- b) Se considera la necesidad de 1 profesor por grupo a evaluar. Por lo que se toma 1/6 de las unidades en funcionamiento en E. Primaria en el curso 2011-2012, obteniéndose una estimación de 21.542 unidades de E. Primaria a realizar la prueba.
- c) El coste de la prueba por profesor / día se estima en 33,7 euros: 18,7 euros de 1/2 dieta más 15 euros de transporte; multiplicado por los 2 días de duración de la prueba, daría un coste por profesor de 67,4 euros.

Por lo tanto, el **coste estimado de realización de la Prueba externa al finalizar la etapa de Educación Primaria sería de 1.451.930,80 euros**.

3.2.1.4. REALIZACIÓN DE PRUEBA EXTERNA AL FINAL DE LA ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA PARA EL ACCESO A LA ETAPA SIGUIENTE.

Para la estimación de los costes de la Prueba externa de evaluación del final de la Educación Secundaria Obligatoria, se han seguido los siguientes pasos:

- a) Se considera que la prueba se realizaría en todos los centros que imparten 4º curso de ESO; y existirían dos convocatorias, una en junio y otra en septiembre. En la prueba de junio se supone que el profesorado participante en los tribunales supondría una media de 1,5 profesores por centro, y en la prueba de septiembre, de 1 profesor por centro. Para el número de centros que imparten 4º curso de ESO se

toma como referencia el curso 2010-2011, 6.851 centros. Lo que requeriría la participación de 17.134 profesores.

- b) Se consideran 4 días de trabajo para los profesores participantes a dedicar a la evaluación, revisión y elaboración de informes. Se modifica la disposición adicional quinta de la LOE para prever que en cómputo del calendario escolar se incluirán los días dedicados a evaluaciones finales, por lo que el tiempo dedicado por cada profesor no requiere de remuneración adicional, ni su coste tendrá incidencia alguna en los presupuestos de las Administraciones educativas.
- c) El coste de la prueba por profesor / día se estima en 33,7 euros: 18,7 euros de 1/2 dieta más 15 euros de transporte; multiplicado por los 4 días previstos daría un coste por profesor de 134,8 euros.

Por lo tanto, el **coste estimado de realización de la Prueba externa de final de la Educación Secundaria Obligatoria sería de 2.309.663,20 euros.**

3.2.1.5. REALIZACIÓN DE PRUEBA DE ADMISIÓN A CICLOS FORMATIVOS DE GRADO MEDIO PARA EL ALUMNADO QUE FINALIZA FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA.

Para la estimación de los costes de la Prueba Admisión a Ciclos Formativos de F.P. Grado Medio para aquel alumnado que ha finalizado la Formación Profesional Básica, se han seguido los siguientes pasos:

- a) Se considera que participaría el 40% del alumnado estimado para el segundo curso de Formación Profesional Básica (si aproximadamente un 80% del alumnado de segundo curso consigue el título, se puede estimar que al menos el 50% intentará la prueba de acceso a los Ciclos Formativos), lo que daría que el alumnado participante sería de 20.744 alumnos.
- b) El coste de la prueba por alumno se fija en 5 euros (basado en costes manejados para pruebas que son llevadas a cabo por el profesorado de los propios centros).

Por lo tanto, el **coste estimado de realización de la Prueba de acceso desde la Formación Profesional Básica a los Ciclos Formativos de Grado Medio sería de 103.720,00 euros.**

3.2.1.6. REALIZACIÓN DE PRUEBA DE ADMISIÓN A CICLOS FORMATIVOS DE GRADO SUPERIOR.

Para la estimación de los costes de la Prueba de Admisión a Ciclos Formativos de F.P. Grado Superior para las personas que poseen el título de Bachiller o de Técnico de Grado Medio o certificados de haber superado todas las materias del Bachillerato, se han seguido los siguientes pasos:

- a) Para estimar la cifra del alumnado participante, se tienen en cuenta las siguientes valoraciones: 1) en el curso 2010-2011 la matrícula en el

primer curso de Ciclos Formativos de Grado Superior, incluidos repetidores, era de 148.722; 2) el 75,2% había accedido a cursar la enseñanza cumpliendo los requisitos académicos, ingresando el 24,8% restante sin cumplir los requisitos académicos tras superar una prueba de acceso específica; 3) el número de personas matriculadas en la Prueba de Acceso a la Universidad en 2011 fue de 233.356, duplicando la tasa de acceso a la universidad a la del acceso a la educación superior no universitaria; y 4) se puede producir un aumento del alumnado que accede con el título de Técnico de Grado Medio. Teniendo en cuenta los márgenes en los que se mueven las cifras aportadas en los puntos anteriores, se estima que el número de participantes en la prueba de admisión se podría situar en torno a 150.000 alumnos.

- b) El coste de la prueba por alumno se considera de 5 euros (basado en costes manejados para pruebas que son llevadas a cabo por el profesorado de los propios centros).

Por lo tanto, el **coste estimado de realización de la Prueba de admisión a los Ciclos Formativos de Grado Superior sería de 750.000,00 euros.**

3.2.1.7. EXPEDICIÓN DEL TÍTULO DE FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA Y DEL CERTIFICADO OFICIAL AL FIN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA.

La Certificación oficial al fin de la Educación Secundaria Obligatoria está destinada al alumnado que no consigue el título de Graduado en ESO, y el Título de Formación Profesional Básica al alumnado que finaliza esta enseñanza. La estimación del coste necesario para la expedición de ambos certificados se ha realizado de acuerdo a los siguientes pasos:

- Como estimación del alumnado susceptible de recibir el Certificado oficial de fin de la Educación Secundaria Obligatoria se considera la población complementaria a la tasa de titulados en Graduado en ESO, la cual fue en el curso 2009-2010 del 74,1%, por lo que su complementario sería el 25,9%, que aplicado sobre la población de 15 años a 1 de enero de 2012 (*Estimaciones de población actual INE*) darían 109.531 alumnos. La población que podría recibir el Título de Formación Profesional Básica se ha estimado en un 12,5% de la población de 16 años, que significaría 53.314 alumnos.
- El coste de gestión y emisión de un Certificado/Título se considera de 6,6 euros (consultadas varias CC.AA. e incluyendo el IVA y la gestión administrativa asociada).

Por lo tanto, el Coste estimado de expedición del Certificado de Educación Básica sería de 722.904,60 euros y el del Título de Formación Profesional Básica sería de 351.872,40 euros, **ascendiendo el coste de expedición de ambos certificados a 1.074.777,00 euros.**

3.2.1.8. LA COMPACTACIÓN EN LA ENSEÑANZA DE BACHILLERATO.

La propuesta del Bachillerato que aparece en la LOMCE supone una compactación de la optatividad y de las materias de modalidad, ya que las Administraciones educativas y los centros pueden cerrar la oferta de asignaturas de cada una de las modalidades, no siendo obligatorio ofertar todas. Derivado de dicha compactación, el menor número de horas-profesor necesarias para atender la oferta de esta enseñanza permitiría destinar esos recursos a cubrir parte de las nuevas necesidades generadas por otras medidas. La estimación de la reducción del coste asociado a la compactación prevista para la enseñanza Bachillerato se ha realizado de acuerdo a los siguientes pasos:

- Conforme a la normativa vigente, **se han tenido en cuenta los siguientes criterios** en los cálculos:
 - Horas lectivas por profesor: 20 h. (Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo)
 - Ratio mínima para impartir una materia de modalidad: 10 alumnos (Órdenes de implantación del Bachillerato de las CC.AA.)
 - Ratio mínima para impartir una optativa: 15 alumnos (Órdenes de implantación del Bachillerato de las CC.AA.)
 - Ratio grupo de bachillerato: 35 alumnos (Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria).
 - No se tienen en cuenta el Bachillerato de artes, ni el bachillerato nocturno ni a distancia para valorar la compactación horaria, ni las horas de reducción establecidas para los cargos o la lengua cooficial.
- Detallando por curso **las necesidades horarias estimadas para un grupo**, según las modalidades impartidas, serían:

RESUMEN "LOE VS LOMCE": NECESIDADES HORARIAS EN BACHILLERATO PARA UN GRUPO

	Nº HORAS		
	LOE	LOMCE	DIFERENCIA
PRIMER CURSO			
UNA MODALIDAD	38	36	2
DOS MODALIDADES	50	42	8
TRES MODALIDADES	54	47	7
DOS MODALIDADES HUM Y C SOC	46	42	4
SEGUNDO CURSO			
UNA MODALIDAD	42	38	4
DOS MODALIDADES	50	42	8
TRES MODALIDADES	54	47	7
DOS MODALIDADES HUM Y C SOC	46	42	4

- De acuerdo con el cuadro anterior, **el número de horas-profesorado por grupo**, según la propuesta del Bachillerato que aparece en la LOMCE, **atendiendo al tamaño de centro** sería:
 - En los centros pequeños y medianos, con grupos mixtos (con dos modalidades), será necesario añadir el horario de la materia troncal general de una de las modalidades (4 horas), y dos materias troncales de opción (6 horas) y la posibilidad de elegir otra materia más, lo que supone un gasto máximo de 42 horas por grupo.
 - En los centros grandes, con grupos puros por modalidad, dado que la posible elección de las asignaturas troncales generales y de opción sólo permite elegir una materia, que también se puede seleccionar dentro de las específicas, cada grupo tendría un máximo de 36 horas-profesor por grupo (incluyendo la posibilidad de elegir 2 materias, considerando que la carga horaria de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica será de 3 horas).
- Según el modelo vigente del Bachillerato, **el número de horas-profesorado por grupo de Bachillerato atendiendo al tamaño del centro** serían:
 - En los centros pequeños, la normal configuración del bachillerato es de 1 grupo ($\frac{1}{2}$ de ciencias y $\frac{1}{2}$ de sociales) por curso, ascendiendo el número de horas-profesor necesarias a 50 h. (14 h. de materias comunes agrupadas, 24 h de materias de modalidad, 8 h. de dos optativas y 4 h. para una materia más de modalidad en una vía). Si se considera, una oferta de grupo y medio (1 de ciencias y $\frac{1}{2}$ de sociales), las necesidades de profesorado se incrementan hasta las 64 horas-profesor (28 h. de materias comunes, 24 h de materias

de modalidad, 8 h de dos optativas y 4 h. para una materia más de modalidad en una vía).

- En los centros medianos se ofertan las dos vías de la modalidad de humanidades y ciencias sociales y suelen tener 2 grupos de bachillerato, un grupo de ciencias y un grupo de humanidades y ciencias sociales. En el grupo de ciencias el número de horas-profesor es de 38 horas (14 h de comunes, 12 h de modalidad, 12 h de optativas que incluyen optativas de modalidad) y en el grupo de humanidades y ciencias sociales es de 46 horas (14 h de comunes, 24 h de modalidad, 8 h de optativas).
 - En los centros grandes, que tienen 3 ó más líneas en Bachillerato, los grupos son puros y se conforman de acuerdo con la vía elegida por el alumno (ciencias, tecnología, humanidades o ciencias sociales). El número de horas-profesor por grupo es de 38 horas (14 h de comunes, 16 de modalidad, 8 de optativas que incluyen optativas de modalidad).
- Por lo tanto, **el ahorro de compactación de la oferta de materias atendiendo al tamaño del centro** sería de:
- Centros pequeños: disminuiría en 8 horas por grupo el número de horas-profesor.
 - Centros medianos: disminuiría en 4 horas por grupo el número de horas-profesor.
 - Centros grandes, con grupos puros: disminuiría en 2 horas por grupo el número de horas-profesor.
- Consideradas las cifras de grupos de Bachillerato en centros públicos por tamaño de centro (Estadística de la Enseñanza no universitaria. Curso 2010-2011):

Centros pequeños	1.202 grupos
Centros medianos	5.901 grupos
Centros grandes	8.734 grupos

Y multiplicado para cada tamaño centro el número de grupos por la reducción de las necesidades de horas-profesorado asociada, daría un total de 50.688, que dividido por las 20 horas-profesor se obtiene una reducción de carga horaria equivalente a 2.534,4 profesores en los recursos necesarios para la impartición de la enseñanza de Bachillerato.

Estas cifras no suponen una reducción del profesorado, sino una reestructuración de su distribución dentro de las enseñanzas impartidas en el centro para cubrir las nuevas necesidades que derivan de la aplicación de la Ley.

Multiplicando la reducción estimada por el coste anual por Profesor de E. Secundaria en la enseñanza pública, 36.208 euros anuales, se obtendría **una reducción del coste de 91.765.555,20 euros**. En el segundo curso finalizaría la implantación de esta enseñanza, con lo que en el tercer año ya se haría efectiva la reducción de los recursos asociados.

Finalmente, debe tomarse en consideración que la propuesta de **especialización curricular** contemplada en la Ley, muy necesaria en la oferta del Bachillerato en municipios con varios centros, debería suponer a medio plazo una optimización del número de grupos de bachillerato, dando la posibilidad de mantener la oferta existente con un mayor ajuste de la ratio alumnos/grupo a la ratio máxima de 35 alumnos por aula. Esto implica que se podrían tener centros de bachillerato especializados en las modalidades de ciencias o de humanidades o de ciencias sociales.

Considerando el alumnado de Bachillerato por modalidad en centros públicos ubicados en municipios con 3 o más centros que ofertan dicha enseñanza (*Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Curso 2010-2011*), y estimando el número de grupos necesarios para atenderlos en cada uno de los municipios considerados, ajustadas las ratios a 33 alumnos por curso, se obtiene que la cifra estimada de grupos necesarios sería inferior en 1.267 grupos a la cifra de grupos en funcionamiento en el curso 2010-2011. Al tratarse de municipios de un cierto tamaño, si se aplica la ratio prevista de profesores por grupo en el Bachillerato LOCEM en centros grandes, 1,8 profesores por grupo, se obtiene que las necesidades de profesorado se podrían reducir en 2.281 profesores. Aplicado el coste de referencia del Profesor de E. Secundaria en la enseñanza pública, 36.208 euros anuales, se obtendría **una reducción del coste de 82.590.448 euros**. Esta liberación de recursos disminuiría las nuevas necesidades que se producirían ligadas a los incrementos de escolarización necesarios para poder cumplir los objetivos de reducir el fracaso y el abandono escolar.

RESUMEN DE COSTES ANUALIZADOS.

En resumen, **los costes directos de la puesta en marcha de la reforma** durante los dos cursos académicos en que está prevista su implantación (X/X+1 y X+1/X+2) se detallan en el siguiente cuadro, con su distribución por anualidades:

Resumen anualizado de los costes asociados a las medidas de la Ley (euros)

	Año X	Año X+1	Año X+2
Anticipación elección itinerario a 3º ESO y 4º ESO orientador	38.278.285,20	153.113.140,80	229.669.711,20
Implantación Formación Prof. Básica	-	37.315.696,75	111.947.090,26
Evaluación 2º o 3º E. Primaria	-	1.451.930,80	1.451.930,80
Evaluación final ESO	-	-	2.309.663,20
Prueba admisión a FP G. Medio para titulados FP Básica	-	-	103.720,00
Prueba admisión a F.P. Grado Superior	-	750.000,00	750.000,00
Expedición de Certificados y Títulos	-	-	1.074.777,00
Compactación Bachillerato	-15.294.259,20	-61.177.036,80	-91.765.555,20
TOTAL	22.984.026,00	130.001.800,75	255.541.337,26

Se ha descartado incluir en estas estimaciones la previsible reducción de costes asociada a los eventuales incrementos de eficiencia en la gestión de los recursos docentes, ya que esta optimización de la plantilla de profesorado en la ESO y el Bachillerato se produciría en el medio plazo y, por tanto, más allá del horizonte de implantación de la ley.

3.2.2. COSTES DE CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA.

Considerado como objetivo básico de esta modificación del sistema educativo **la disminución del fracaso y del abandono educativo de los jóvenes españoles**, se plantea reducir el abandono educativo temprano hasta el 15% dentro de la Estrategia europea 2020. En consecuencia, tras la implantación de la Ley, sería necesario establecer unos puntos de referencia nacionales que hagan posible la consecución de dicho objetivo.

El objetivo europeo del “abandono educativo temprano” se puede traducir en que una gran mayoría de jóvenes españoles debe conseguir una titulación o certificación acreditativa de haber completado un programa de segunda etapa de secundaria. En la nueva estructura educativa, se trataría de que la población consiga el título de Bachiller, el de Ciclos Formativos de FP Grado Medio o el Título de Formación Profesional Básica.

Tabla 1: Porcentajes de población basados en Tasas brutas

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Graduados en ESO	69,2	69,3	71,5	74,1	74,1
Graduados en ESO a través de E. Adultos	4,3	4,8	6,0	8,4	11,2
Acceso a Ciclos de Grado Medio - Pruebas Libres	2,8	2,9	3,9	4,3	5,5
Acceso a PCPI	8,5	8,1	8,3	13,5	14,3
Acceso a Ciclos Formativos de Grado Medio	28,3	29,3	29,2	32,3	35,4
Acceso a Bachillerato	57,1	55,8	55,8	58,1	60,8
Acceso a Bachillerato + Ciclos GM	85,4	85,1	85	90,4	96,2
Graduados en PCPI - Certificados Profesionalidad	3,0	3,0	2,9	4,3	5,5
Graduados en PCPI (Graduado ESO)	-	-	-	0,1	1,9
Graduados en Ciclos Formativos de Grado Medio	16,8	16,6	16,8	17,4	18,9
Graduados a Bachillerato	45,2	44,8	44,7	45,6	48,6
Graduados Bachillerato + Ciclos GM	62,0	61,4	61,5	63,0	67,5
Compleción Ciclos Formativos de Grado Medio (1)	58,9	58,0	61,3	..	..
Compleción Bachillerato (1)	78,4	80,6	83,5	..	..

(1) Relación entre la tasa de acceso del año "n" y la tasas de graduación de los años "n+1" (pond. 2/3) y "n+2" (pond. 1/3).
Fuente: Estadística de la Enseñanza no universitaria. MECD

Según las cifras actuales de las tasas brutas de graduación, se tiene que en el curso 2009-2010 el 48,6% de la población de referencia consigue el título de Bachiller y el 18,9% finaliza Ciclo Formativos de FP de Grado Medio (ver Tabla 1), con lo que aproximadamente un 67,5% de la población alcanzaría titulaciones de segunda etapa. Respecto a la Formación Profesional Básica, se puede tomar como referencia la situación de los PCPI actuales, un 5,5% finaliza la parte obligatoria conducente a Certificados de Profesionalidad y sólo un 1,9% completa los módulos voluntarios conducentes al título de Graduado en ESO.

Con la finalidad de alcanzar el objetivo nacional 2020 de reducir el abandono educativo al 15% y aproximarnos al objetivo conjunto europeo del 10%, el

porcentaje de población que titula en educación secundaria segunda etapa debería alcanzar al menos el 85%. Por ello, una vez realizada la implantación inicial del nuevo sistema educativo, se establecen los siguientes escenarios para su consolidación y cumplimiento del objetivo europeo:

Escenarios de consolidación de los objetivos de titulación de secundaria segunda etapa

	Tasas actuales	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3 ⁽²⁾
Titulados en Bachillerato	48,6	50,0	50,0	55,0
Titulados en Ciclos formativos de FP G. Medio	18,9	20,0	22,5	25,0
Titulados en Formación Prof. Básica ⁽¹⁾	1,9	10,0	12,5	12,5
Población que obtiene una titulación de nivel CINE 3	69,4	80,0	85,0	92,5
(1) Como tasa actual se considera la población que en el curso 2009-2010 finaliza los PCPI de 2 años, incluidos los módulos voluntarios.				
(2) En este escenario se considera que habría duplicaciones entre las tres tasas, ya que hay personas que pueden conseguir más de una titulación.				

Se ha de destacar que en el tercer escenario se ha tenido en cuenta que entre los titulados de las tres enseñanzas consideradas en la segunda etapa de secundaria hay duplicaciones (por ejemplo, población que tras finalizar la F.P. Básica realiza un Ciclo de F.P. Grado Medio), por lo que para conseguir un 85% de población titulada, la suma de las tres tasas debería superar dicha cifra con un cierto margen.

Atendiendo a la situación actual del sistema educativo y su posible evolución futura, se considera que el escenario 2 representa la hipótesis más realista para la consecución del objetivo establecido de reducción del abandono escolar. En cualquier caso, se calcula el coste de los distintos escenarios, utilizando los siguientes supuestos:

- Dados los incrementos de escolarización en los últimos años, los cuales no se han visto reflejados de forma completa en las tasas de titulación, **una parte de los aumentos de las tasas de titulación serán resultado de la consolidación de la situación actual de escolarización**. Se supone que, al menos, la tasa de titulación en Bachiller se situará en el 50% y en Ciclos Formativos de Grado Medio en el 20,0%. En el caso de la Formación Profesional Básica, dados los niveles de acceso actuales a PCPI (14,3%) y los incrementos de matrícula ya aplicados a su implantación, la tasa de graduación debería alcanzar al menos el 8% de la población.
- Para valorar el **coste de incrementar la tasa de graduación en Bachillerato y en Ciclos Formativos de Grado Medio en un 1%** se ha seguido la siguiente metodología:
 - 1º. Se considera la relación entre el número de graduados y los matriculados en el primer curso y en el segundo curso que teóricamente corresponden a esos graduados, obteniéndose que en Bachillerato existen 2,67 alumnos matriculados por graduado (recoge la duración de 2 años de la titulación, junto con la repetición y el abandono que no se consolida en

graduación) y en Ciclos de Grado Medio sería de 3,19 alumnos.

2º. Se aplica como coste por alumno el gasto corriente por alumno público en la educación secundaria segunda etapa elaborado a partir de los datos facilitados en la estadística internacional (referente al año 2009, y excluyendo los gastos de la Administración General y las cotizaciones sociales imputadas), 6.410 euros.⁵⁶

3º. Se multiplica un 1% de la población de 17 años a 1 de enero de 2012, por el número de alumnos matriculados por graduado y por el coste por alumno.

Como resultado de estos cálculos, se obtiene que **incrementar un punto de la tasa de titulación en Bachiller supone un coste de 74.365.011,77 euros y un punto de la tasa de titulación en Ciclos Formativos de Grado Medio sería 88.595.351,51 euros.**

– Para valorar el **coste de incrementar la tasa de graduación en Formación Profesional Básica** en un 1%, se sigue un procedimiento similar:

1º. Como la información actual no permite un cálculo válido de la relación número de alumnos matriculados por titulado, tomamos la cifra correspondiente a los Ciclos Formativos de Grado Medio, 3,19 alumnos por titulado.

2º. Para el coste por alumno aplicamos una metodología similar a la utilizada en la ampliación de la matriculación durante su implantación.

3º. Dados los altos niveles de escolarización existentes actualmente, se plantea que la mayoría del incremento de matrícula corresponderá a alumnado que en la situación actual podría estar escolarizado en la ESO, por lo que se le aplica la diferencia del coste por alumno entre la ESO y los PCPI, 1.808 euros.

Con estos criterios el coste de **incrementar un punto la tasa de titulación en Formación Profesional Básica sería de 24.989.141,27 euros.**

⁵⁶ No se dispone del gasto por alumno diferenciado entre la Formación Profesional de Grado Medio y el Bachillerato, por lo que se toma el global del gasto por alumno para la secundaria segunda etapa. Se supone que las diferencias de gasto por alumno atendiendo a las necesidades de profesorado de estas dos enseñanzas no son excesivamente significativas.

Según los criterios anteriores se obtendrían las siguientes estimaciones de costes para los tres escenarios planteados:

Estimación del coste económico de los Escenarios de consolidación de los objetivos de titulación de secundaria segunda etapa

	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Objetivo - Tasas	Coste (euros)
Titulados en Bachiller	50	0	50	0	55	371.825.058,83
Titulados en Ciclos formativos de FP G. Medio	20	0	22,5	221.488.378,77	25	442.976.757,53
Titulados en Formación Prof. Básica	10	49.978.282,53	12,5	112.451.135,70	12,5	112.451.135,70
TOTAL	80	49.978.282,53	85	333.939.514,47	92,5	927.252.952,06

Las estimaciones realizadas se basan en escenarios contruïdos a partir las tasas de titulación que proporcionan un nivel de formación CINE 3 en el sistema educativo español y de los objetivos educativos establecidos por la Unión Europea para el 2020. La evolución de las variables descritas depende únicamente de la demanda de estas enseñanzas por parte de los alumnos y de la oferta que realicen las Administraciones educativas.

Debe advertirse que la ley se limita a establecer las condiciones más favorables posibles para que el sistema educativo alcance estos objetivos, pero no impone a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones de gasto que deban ser objeto de compensación financiera. Cada administración educativa mantiene su plena capacidad decisoria para determinar la dimensión y configuración de su oferta educativa, siempre dentro de sus disponibilidades presupuestarias.

De este modo, **los costes de consolidación del sistema desde el fin de la implantación hasta 2020 se encuentran comprendidos en el coste efectivo de los servicios educativos gestionados por las Comunidades Autónomas** determinado conforme a la metodología de cálculo de las necesidades de gasto del vigente sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte únicamente deberá financiar con cargo a sus presupuestos las decisiones que adopte en relación con la oferta educativa en las **Ciudades de Ceuta y Melilla**, en las que ejerce las funciones de administración educativa. En caso de respetarse el escenario más razonable y realista (escenario 2) se estima el impacto de esta medida sobre el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en **504.464,92 euros anuales**, a partir del ejercicio X+2, como se recoge en el siguiente cuadro. En todo caso, las decisiones sobre la oferta educativa que conllevarán estos compromisos de gasto se supeditarán a las disponibilidades presupuestarias.

	Escenario 2		Tasas	
	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Ceuta / Melilla - 2009-2010	Objetivo España
Titulados en Bachiller	Sin incrementar	0	36,4 / 45,5	50,0
Titulados en Ciclos formativos de FP G. Medio	Inc. 2,5%	393.480,18	10,8 / 14,3	22,5
Titulados en Formación Prof. Básica	Inc. 2,5%	110.984,74	..	12,5
TOTAL	85	504.464,92		85,0

3.2.3. RELACIONES FINANCIERAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La letra g) del artículo 2.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) establece como principio rector de las relaciones financieras entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas la lealtad institucional, *“que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio”*.

De conformidad con este principio, el impacto, positivo o negativo, de las decisiones legislativas adoptadas por las Cortes Generales deberán ser valoradas conjuntamente por el Consejo General de Política Fiscal y Financiera a efectos de su eventual compensación en el sistema de financiación para el siguiente quinquenio. Es importante destacar que deben ser igualmente analizados los impactos positivos y los negativos y, en este sentido tanto esta ley, como iniciativas legislativas recientes⁵⁷ contemplan impactos negativos significativos que deberán ser tomados en consideración en la próxima revisión quinquenal del sistema de financiación.

En cualquier caso, **el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte asumirá con cargo a su propio presupuesto la financiación de los gastos directamente relacionados con la implantación de la Ley**, teniendo en cuenta dos circunstancias:

- La implantación de la reforma garantiza el respeto del programa de consolidación fiscal del Gobierno de España para los ejercicios 2013-

⁵⁷ Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo

2014, el inicio de la incidencia sobre los presupuestos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte no se producirá hasta el ejercicio 2016.

- El coste estimado de implantación de la ley es muy limitado para una reforma estructural de esta envergadura y en el medio plazo esta prevista la reducción de estos costes. Además, la financiación de estos gastos estará supeditada a las disponibilidades presupuestarias que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas autorice y serán compensadas, en su caso, con bajas en otros programas del departamento.
- La financiación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte desaparecerá tan pronto como entre en vigor la revisión quinquenal del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

3.3. Impacto sobre el profesorado de los centros públicos.

Los cuerpos en que se ordena la función pública docente se pueden estructurar en especialidades docentes, de acuerdo con las necesidades de la ordenación académica de los niveles educativos en que realicen sus funciones. Podríamos entender por especialidad docente el conjunto de conocimientos científicos, técnicos y psicopedagógicos para el desempeño profesional de la práctica docente.

Le corresponde al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos en los que se ordena la función pública docente. Las especialidades de los cuerpos que integran la función pública docente se han establecido en diferentes reales decretos. Concretamente, las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria se recogen en el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, en el que se establecen las especialidades docentes de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria, profesores de enseñanza secundaria y profesores técnicos de formación profesional.

Las novedades en materia de ordenación académica que introduce el anteproyecto de ley en la Educación Secundaria Obligatoria tienen una incidencia directa sobre las necesidades de especialistas. Dicha incidencia será distinta dependiendo de que los centros docentes impartan o no, junto con la Educación Secundaria Obligatoria, enseñanzas de Bachillerato y de Formación profesional.

3.3.1. CENTROS QUE IMPARTEN ENSEÑANZAS DE ESO Y DE BACHILLERATO O FORMACIÓN PROFESIONAL.

La eventual incidencia de la nueva configuración de asignaturas sobre las necesidades de profesorado de especialidades docentes podrá resolverse en el ámbito del propio centro docente mediante ajustes en la asignación de los horarios del profesorado propio, de conformidad con las siguientes reglas:

- Cursos 1º a 3º ESO: En estos cursos la única novedad es la asignatura de *"Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial"*, que puede estar asociada a las especialidades de economía, economía de empresa, administración de empresas, o cualquier licenciatura / grado en alguna especialidad de ciencias sociales y jurídicas con formación en economía.

Se trata de una asignatura del bloque de materias específicas, por lo que las Administraciones Educativas fijarán su horario y currículo, así como los requisitos para su impartición. Se supone que la carga horaria semanal estará entre las 2 y 3 horas en los cursos donde se imparta.

En los centros que imparten Bachillerato y enseñanzas de Formación profesional la impartición de esta materia estará perfectamente atendida con la actual plantilla de profesorado, ya que se puede

atribuir a los docentes de FOL y de Administración de empresas (FP), y a los docentes de Economía (Bachillerato).

- Curso 4º ESO. En este curso son asignaturas nuevas las siguientes: "*Ciencias aplicadas a la actividad profesional*", "*Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial*", "*Artes escénicas y danza*", "*Filosofía*", "*Cultura científica*" y "*Economía*". A los efectos que nos ocupan, la incidencia de la implantación de estas materias dependerá del bloque de asignaturas del que formen parte:

- Asignaturas del bloque de asignaturas troncales (de opción):
 - Ciencias aplicadas a la actividad profesional: podría asignarse a las especialidades de: Biología y geología, Física y química o Tecnología.
 - Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial, que podrían asignarse a las especialidades de: economía, economía de empresa, administración de empresas, o cualquier licenciatura / grado en alguna especialidad de ciencias sociales y jurídicas con formación en economía. Además, se puede atribuir a los docentes de FOL en todos los centros con FP.
 - Economía, que podrían asignarse a las especialidades de: economía, economía de empresa, administración de empresas, o cualquier licenciatura / grado en alguna especialidad de ciencias sociales y jurídicas con formación en economía.
- Asignaturas del bloque de asignaturas específicas:
 - Cultura científica: a todo el profesorado de ciencias (Biología y geología y Física y química)
 - Artes escénicas y danza: se supone que se ofertaría en los centros con bachillerato de artes escénicas, música y danza. En el resto de centros se puede asignar a música o educación física.
 - Filosofía: a Filosofía (igual que la actual Ética)
 - Alternativa a la religión: Filosofía o Geografía e historia.

Las Administraciones Educativas fijarán su horario y currículo, así como los requisitos para su impartición. Se supone que la carga horaria semanal estará entre las 2 y 3 horas en los centros donde se impartan. La presencia de estas asignaturas específicas en la estructura curricular no debería tener incidencia sobre las plantillas, dadas las especialidades docentes que pueden tener atribuida su docencia.

3.3.2. CENTROS QUE NO IMPARTEN ENSEÑANZAS DE BACHILLERATO O FORMACIÓN PROFESIONAL.

En los centros que impartan únicamente enseñanzas de ESO las necesidades de especialistas deberán atenderse con personal externo al centro. En este sentido, debe indicarse que la legislación vigente proporciona a las

Administraciones educativas diversos instrumentos jurídicos para reducir estos costes, adecuando la composición de sus plantillas a las necesidades docentes:

- La gestión de las listas de interinos de acuerdo con las nuevas necesidades de la estructura curricular, y las jubilaciones de funcionarios pueden mitigar el exceso de recursos de alguna especialidad determinada al existir menor carga horaria para esas asignaturas.
- Debe contemplarse la posibilidad establecida en la LOE por la que *“el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, podrá establecer las condiciones y los requisitos para que los funcionarios pertenecientes a alguno de los cuerpos docentes recogidos en el apartado anterior puedan excepcionalmente desempeñar funciones en una etapa o, en su caso, enseñanza distintas de las asignadas a su cuerpo con carácter general. Para tal desempeño se determinará la titulación, formación o experiencia que se consideren necesarias”*.

Esta medida permitirá a las administraciones educativas reordenar sus efectivos y tener plantillas más versátiles en los centros.

- Los modelos de jornada laboral (itinerante, compartida, a tiempo parcial, etc) permiten flexibilidad a las Administraciones para gestionar sus recursos. En este sentido, las contrataciones a tiempo parcial pueden suponer un elemento de equilibrio entre la oferta educativa y las necesidades de profesorado, ya que el número total de horas no se ve incrementado en el nuevo diseño curricular de 4º de ESO.
- Una parte del incremento estimado de necesidades de horas-profesor podrían ser asociadas a la impartición de “Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial” y “Economía”.

Además, la nueva Ley otorga a las administraciones educativas una amplia capacidad en el diseño de las propuestas curriculares, que permitirán adaptar la oferta docente en cada momento a los recursos humanos disponibles.

3.4. Impacto por razón de género.

3.4.1. Descripción de la situación de partida.

Las enseñanzas objeto de modificación en el presente anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa están incorporadas en el sistema educativo español que ofrece igualdad de oportunidades para todo el alumnado.

Precisamente uno de los procesos de transformación básicos en la educación española ha sido el acceso de las mujeres a los distintos niveles educativos hasta alcanzar proporciones similares y/o superiores a la de los hombres⁵⁸. En el curso 2010-2011 las mujeres representan el 50% (4.300.412) de los alumnos matriculados (8.607.161) en las enseñanzas no universitarias.

En lo que se refiere a los **datos de escolarización de 16 a 18 años**, se ha producido prácticamente una equiparación entre hombres y mujeres teniendo en cuenta los datos del curso 2005-2006 y los del curso 2010-2011, fundamentalmente en 16 años. Concretamente, la tasa total en 2005-2006 era de 88,5, siendo la de mujeres 91,3 y la de hombres 85,9. En el curso 2010-2011 se produce una mayor equiparación en la escolarización de hombres y mujeres en la medida en que la tasa total es de 93,5 siendo de 93,8 la de mujeres y de 93,2 la de hombres.

En 17 años la tasa total de escolarización en el curso 2005-2006 era de 75,9, siendo la de hombres de 70, 9 y la de mujeres de 81, 3. En el curso 2010-2011 se produce una mayor equiparación entre dichas tasas, aunque siguen manteniéndose diferencias ya que la tasa total era de 85, 7, siendo la de hombres 84, 0 y la de mujeres 87, 5. Finalmente, con 18 años la tasa total de escolarización en el curso 2005-2006 era de 62, 1, siendo la de hombres de 56,5 y de la de mujeres de 68, 0. En el curso 2010-2011 la tasa total era de 71,1 siendo la de hombres 68,0 y la de mujeres 74,4

En lo que se refiere a los datos relativos a la **población que se gradúa** en cada enseñanza es mayor en todas las enseñanzas la tasa de mujeres que se gradúan que la de hombres.

Finalmente, y como ya se ha señalado, el **abandono educativo** es mayor en los hombres, 33,5% en 2010 y 31% en 2011, que en las mujeres, 23,1% en 2010 y 21,9% en 2011. Sólo en el País Vasco, que muestra los mejores valores, y en La Rioja la diferencia entre ambos sexos es prácticamente inexistente. En el extremo opuesto se encuentra Castilla-La Mancha con 19,7 puntos de diferencia a favor de las mujeres.

⁵⁸ Informe del Sistema Educativo Español, 2009.

**Alumnado matriculado en Enseñanzas no universitarias por sexo y enseñanza.
Curso 2010-2011**

	Total	Hombres	%	Mujeres	%
TOTAL RÉGIMEN GENERAL Y ESPECIAL	8.607.161	4.306.749	50,0	4.300.412	50,0
EE. RÉGIMEN GENERAL	7.782.182	3.991.729	51,3	3.790.453	48,7
<i>E. INFANTIL</i>	1.872.829	963.288	51,4	909.541	48,6
<i>E. PRIMARIA</i>	2.754.986	1.417.796	51,5	1.337.190	48,5
<i>E. ESPECIAL</i>	31.043	19.375	62,4	11.668	37,6
<i>E.S.O.</i>	1.786.754	917.137	51,3	869.617	48,7
<i>BACHILLERATO (1)</i>	672.213	316.334	47,1	355.879	52,9
<i>FORMACIÓN PROFESIONAL</i>	664.357	357.799	53,9	306.558	46,1
Ciclos Formativos Grado Medio (1)	297.877	161.494	54,2	136.383	45,8
Ciclos Formativos Grado Superior (1)	284.699	140.085	49,2	144.614	50,8
Programas Cualificación Profesional	81.781	56.220	68,7	25.561	31,3
EE. RÉGIMEN ESPECIAL	824.979	315.020	38,2	509.959	61,8
<i>ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS</i>	368.929	157.505	42,7	211.424	57,3
C. F. de Artes Plásticas y Diseño Grado Medio	3.285	1.735	52,8	1.550	47,2
C. F. de Artes Plásticas y Diseño Grado Superior	16.479	6.283	38,1	10.196	61,9
EE. Superiores de Artes Plásticas y Diseño	7.199	2.353	32,7	4.846	67,3
EE. Elementales de Música y Danza	49.043	20.289	41,4	28.754	58,6
EE. Profesionales de Música y Danza	43.812	19.035	43,4	24.777	56,6
EE. Superiores de Música y Danza	8.265	4.523	54,7	3.742	45,3
EE. no regladas de Música y Danza	238.754	102.413	42,9	136.341	57,1
EE. de Arte Dramático	2.092	874	41,8	1.218	58,2
<i>ENSEÑANZAS DE IDIOMAS (1)</i>	449.495	151.595	33,7	297.900	66,3
<i>ENSEÑANZAS DEPORTIVAS</i>	6.555	5.920	90,3	635	9,7
EE. Deportivas Grado Medio	6.114	5.512	90,2	602	9,8
EE. Deportivas Grado Medio	441	408	92,5	33	7,5
EDUCACIÓN ADULTOS (enseñ. de carácter formal)	470.341	214.334	45,6	256.007	54,4
(1) Incluye el régimen presencial y a distancia.					
Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.					

Tasas netas de escolarización de 16 a 18 años por sexo

	Total		Hombres		Mujeres	
	2010-2011	2005-2006	2010-2011	2005-2006	2010-2011	2005-2006
16 años	93,5	88,5	93,2	85,9	93,8	91,3
Enseñanza obligatoria	33,2	34,6	35,2	36,6	31,0	32,5
E. Secundaria post-obligatoria	60,3	54,0	58,0	49,3	62,7	58,8
17 años	85,7	75,9	84,0	70,9	87,5	81,3
Enseñanza obligatoria	12,5	11,8	13,3	12,3	11,6	11,3
E. Secundaria post-obligatoria	73,2	64,0	70,7	58,5	75,8	69,9
E. Superior	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
18 años	71,1	62,1	68,0	56,5	74,4	68,0
Enseñanza obligatoria	1,2	1,1	1,3	1,1	1,1	1,0
E. Secundaria post-obligatoria	37,4	33,2	40,0	33,4	34,8	33,0
E. Superior	32,5	27,8	26,8	22,0	38,6	34,0

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Tasa bruta de población que se gradúa en cada enseñanza/titulación

	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Graduado en ESO				Bachillerato		
2009-10	74,1	68,8	79,7	48,6	41,6	56,1
2008-09	74,1	68,2	80,4	45,6	38,6	53,1
2007-08	71,5	65,3	78,0	44,7	37,4	52,4
2006-07	69,3	62,8	76,1	44,8	37,3	52,8
2005-06	69,2	62,4	76,4	45,2	37,2	53,7
2004-05	70,4	63,7	77,6	44,3	36,7	52,5
2003-04	71,5	64,2	79,3	44,9	36,7	53,6
2002-03	71,3	64,2	78,8	46,1	38,0	54,7
2001-02	71,1	63,8	78,8	45,1	37,5	53,2
2000-01	73,4	66,2	80,9	46,8	39,9	54,1
1999-00	73,4	65,9	81,3	45,1	38,6	51,9
Técnico ⁽¹⁾				Técnico Superior ⁽²⁾		
2009-10	18,9	18,0	19,8	18,9	16,9	21,1
2008-09	17,4	16,2	18,7	17,6	15,5	19,8
2007-08	16,8	15,4	18,3	16,4	14,4	18,5
2006-07	16,6	15,3	18,1	16,4	14,7	18,3
2005-06	16,8	15,5	18,2	16,8	14,9	18,9
2004-05	16,4	15,0	17,8	17,0	15,2	18,9
2003-04	16,2	15,1	17,4	17,1	15,4	18,9
2002-03	15,4	14,6	16,3	15,5	14,0	17,1
2001-02	13,4	13,1	13,7	17,4	16,2	18,7
2000-01	10,9	10,7	11,2	16,0	14,7	17,4
1999-00	9,1	8,7	9,6	17,6	16,2	19,0

(1) Se considera el alumnado graduado en Ciclos Form. de FP, de Artes Plásticas y Diseño y de EE. Deportivas de Grado Medio.

(2) Se considera el alumnado graduado en Ciclos Form. de FP, de Artes Plásticas y Diseño y de EE. Deportivas de Grado Superior. Así como el alumnado que finalizaba la FP II hasta su desaparición.

Definición de **Tasa bruta de población que se gradúa**: Relación porcentual entre el alumnado, de todas las edades, que termina una enseñanza y la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso de la enseñanza.

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Indicador de "abandono educativo temprano" ⁽¹⁾ por sexo. España y Unión Europea

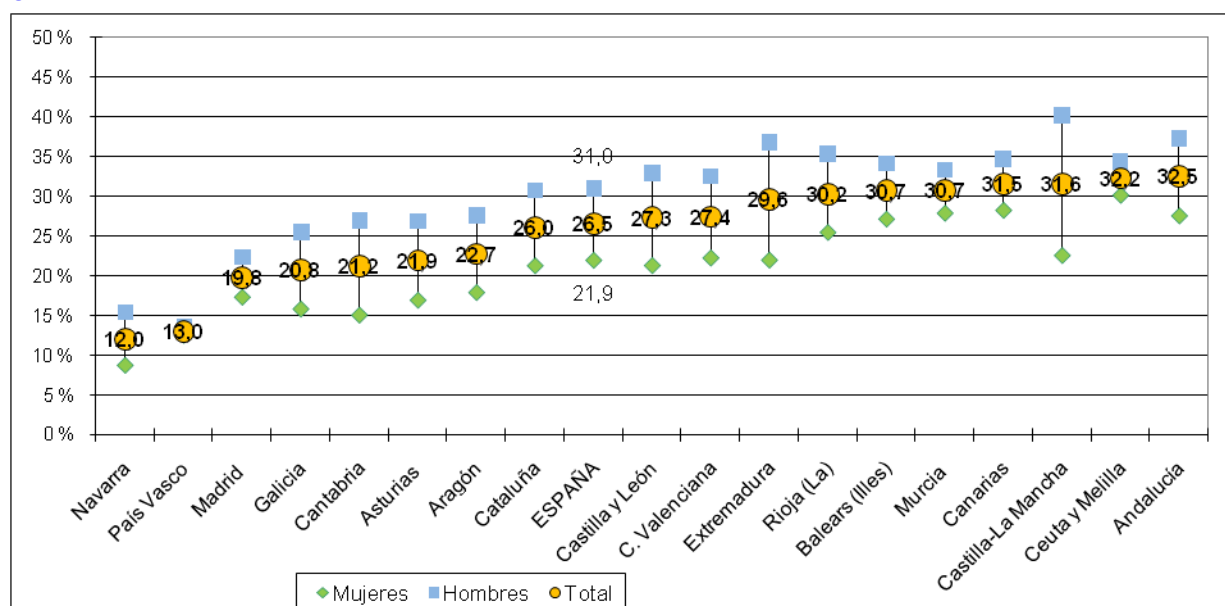
	TOTAL		Hombres		Mujeres	
	U.E. (27 países)	España	U.E. (27 países)	España	U.E. (27 países)	España
2002	17,0	30,7	19,1	36,8	14,9	24,2
2003 ⁽¹⁾	16,5	31,6	18,6	38,1	14,4	24,8
2004	16,0	32,0	18,3	38,7	13,7	25,1
2005 ⁽¹⁾	15,8	30,8	17,8	36,6	13,7	24,9
2006	15,5	30,5	17,6	36,7	13,4	24,0
2007	15,1	31,0	17,1	36,6	13,0	25,2
2008	14,9	31,9	16,9	38,0	12,8	25,7
2009	14,4	31,2	16,3	37,4	12,5	24,7
2010	14,1	28,4	16,0	33,5	12,1	23,1
2011	13,5	26,5	15,3	31,0	11,6	21,9

(1) Población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria segunda etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.

(1) Ruptura de serie (2003 en datos U.E. y 2005 en España).

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Gráfico 4: Abandono educativo temprano por sexo y comunidad autónoma. Año 2011



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

3.4.2. Previsión de resultados.

Este anteproyecto de ley tiene entre sus objetivos mejorar la calidad del sistema educativo, y los resultados de su aplicación producirán desigualdades entre hombres y mujeres.

En este sentido, **se refuerza la promoción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres** mediante la inclusión expresa entre los principios del sistema educativo de la *"prevención de la violencia de género"* (letra l del artículo 1).

Para la consecución se de este objetivo, se opta por un tratamiento de este tema en todas las áreas de la enseñanza obligatoria, suprimiendo la materia Educación para la ciudadanía y los derechos humanos, que actualmente se imparte en sexto de primaria y en primero de la ESO. Se considera que el enfoque transversal permitirá un más eficaz adquisición de la competencia social y ciudadana, en la que se inscribe la igualdad entre hombres y mujeres tiene carácter transversal y se proyectará en el estudio de todas las materias.

3.4.3. Valoración del impacto de género.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se considera que el **impacto es nulo**, ya que no existen desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y no se prevé modificación alguna de esta situación como consecuencia de la aplicación de esta ley.

3.5. Otros impactos

Se han de tener en cuenta otros impactos de la ley en ámbitos fundamentales de desarrollo social y económico, así como de aquellos ámbitos esenciales para la supervivencia del sistema y el aprovechamiento de los resultados.

- **Imagen exterior de España.**

Disponer de un sistema con una mejor vertebración y organización del sistema educativo y con mayores similitudes en la oferta y resultados educativos con los países de nuestro entorno europeo y OCDE, refuerza el mensaje la imagen internacional de España.

- **Imagen de la profesión del personal director y docente de centros educativos.**

La regulación del sistema, de la situación laboral de las personas que trabajan en él y de los resultados obtenidos otorga una imagen de prestigio a la profesión del personal docente, y en concreto de la figura del director de centros educativos, que se potencia.

3.6. Cargas administrativas

El proyecto de ley no supone, a priori, un aumento o disminución de las cargas administrativas que recaen sobre el ciudadano, dado que no regulan los procedimientos administrativos mediante los cuales se relaciona la Administración pública con el ciudadano.