



DICTAMEN 8/2019

D. Enrique ROCA COBO

Presidente

D. Juan Antonio GÓMEZ TRINIDAD

Vicepresidente

Dña. María Belén ALDEA LLORENTE

Dña. Leticia CARDENAL SALAZAR

Dña. Raquel GARCÍA BLANCO

D. Mario GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ

D. Alonso GUTIÉRREZ MORILLO

D. Jesús JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Dña. Begoña LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL

Dña. Coral LATORRE CAMPOS

D. José Luis LÓPEZ BELMONTE

D. Miguel Ángel LÓPEZ LUENGOS

D. Carles LÓPEZ PICÓ

D. Fernando LÓPEZ TAPIA

D. Antonio MARTÍN ROMÁN

D. José Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Dña. Miriam PINTO LOMEÑA

D. Gonzalo POVEDA ARIZA

Dña. Rocío RODRÍGUEZ PRIETO

Administración Educativa del Estado:

Dña. Clara SANZ LÓPEZ

Directora General de Formación Profesional

Dña. M^a Consolación VÉLAZ DE MEDRANO URETA

Directora General Evaluación y Cooperación Territorial

D. Vicente RIVIÉRE GÓMEZ

Director Gabinete Secretario de Estado Educación y FP

Dña. Montserrat GRAÑERAS PASTRANA

Subdirectora General de Ordenación Académica

Dña. Helena RAMOS GARCÍA

Consejera Técnica (SG Ordenación Académica)

D. José Luis SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

Jefe Área de Titulaciones (Consejo Superior de Deportes)

Dña. Yolanda ZÁRATE MUÑIZ

Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado, en sesión celebrada el día 23 de abril de 2019, con los asistentes relacionados al margen, ha emitido el siguiente dictamen al Proyecto de Orden ministerial por la que se modifica la Orden ECD/1055/2017, de 26 de octubre, por la que se modifica la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, por la que se establecen convalidaciones entre módulos profesionales de formación profesional del Sistema Educativo Español y medidas para su aplicación y se modifica la Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se determinan convalidaciones de estudios de formación profesional específica derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

I. Antecedentes

El artículo 44, apartado 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, según la redacción de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, establece que el Gobierno regulará el régimen de convalidaciones y equivalencias entre los ciclos formativos de grado medio y superior de la Formación Profesional y el resto de enseñanzas y estudios oficiales, oídos los correspondientes órganos colegiados.

La Orden de 20 de diciembre de 2001 determinó convalidaciones de estudios de Formación profesional específica derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo.



De acuerdo con el entonces vigente artículo 12 del Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, en dicha Orden se regulaban convalidaciones de módulos comunes a varios ciclos formativos, así como otras convalidaciones, que debía aprobar el Ministerio, referidas a módulos que, aunque no tuvieran idénticas denominaciones, poseyeran similares capacidades terminales y contenidos básicos. Las convalidaciones incluidas en la Orden debían ser reconocidas por los directores de los centros.

Una vez en vigor la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, fue publicado el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, en cuyo artículo 45 se preveía la convalidación de los módulos profesionales comunes a varios ciclos formativos, cuando tuvieran igual denominación, duración, objetivos y criterios de evaluación y contenidos, de acuerdo con lo establecido por la norma que regule cada título. No obstante, se contemplaba asimismo que el Ministerio estableciera mediante norma las convalidaciones entre módulos cuando tuvieran similares objetivos, contenidos y duración, aunque no tuvieran la misma denominación.

El Real Decreto citado fue derogado por el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, de ordenación general de la Formación profesional del sistema educativo, actualmente en vigor. El Real Decreto 1147/2011 no contempla la habilitación al Ministerio de Educación para regular las convalidaciones en determinados supuestos, como era el caso de los Reales Decretos antes mencionados. En el artículo 9 del Real Decreto se recogía a las "Convalidaciones, exenciones y equivalencias" como aspectos que formaban parte de la estructura de los Reales Decretos de creación de los títulos y cursos de especialización.

En la línea marcada por el artículo 44.6 de la LOE, el artículo 38.2 del Real Decreto 1147/2011 determina que el Gobierno, mediante real decreto, debía establecer el régimen de convalidaciones entre las enseñanzas de la educación superior: las universitarias, las de formación profesional y las de régimen especial.

En la Disposición adicional quinta del Real Decreto 1147/2011, con respecto a la convalidación entre módulos profesionales de los títulos establecidos al amparo de la LOGSE y los módulos profesionales de los títulos establecidos al amparo de la LOE, se establecía que Los módulos profesionales de títulos de la LOGSE, excepto el de Formación en Centros de Trabajo, que figuren como convalidados en el anexo de los títulos elaborados al amparo de la LOE, dan derecho a la convalidación del correspondiente módulo profesional que aparezca en dicho anexo, independientemente del título de formación profesional al que perteneciera.

Relacionado con lo anterior, hay que indicar que los Reales Decretos aprobados tras la vigencia de dicho Real Decreto 1147/2011 incluyen en su contenido convalidaciones, señalando con precisión el módulo y el ciclo formativo afectado en cada caso. Por ello, resulta dudoso considerar vigente la citada disposición adicional quinta.



La Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, estableció convalidaciones entre módulos profesionales de formación profesional del Sistema Educativo Español y se modificó también la Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se determinan convalidaciones de estudios de formación profesional específica derivada de la LOGSE. La Orden incluía tres anexos: convalidaciones entre módulos de ciclos regulados según la LOGSE, convalidaciones de módulos de ciclos regulados según la LOE y convalidaciones entre módulos regulados según la LOGSE y la LOE.

La Orden ECD/1055/2017, de 26 de noviembre, modificó la Orden ECD/2159/2014, sustituyendo tres anexos de la misma. La Orden añadió a la Orden ECD/2159/2014 una Disposición adicional quinta, con el texto siguiente: *“Las convalidaciones establecidas en los anexos de esta orden serán de aplicación a los módulos profesionales incluidos en cualquier otro ciclo formativo, con independencia del título de formación profesional al que pertenezca.”*

II. Contenidos

El proyecto de orden consta de un artículo único y de una disposición final única, precedido de una parte expositiva.

El Artículo único modifica la Orden ECD/1055/2017, de 26 de octubre, por la que se modifica la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, por la que se establecen convalidaciones entre módulos profesionales de formación profesional del Sistema Educativo Español y medidas para su aplicación y se modifica la Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se determinan convalidaciones de estudios de formación profesional específica derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Esta modificación se realiza mediante 4 apartados:

El apartado primero modifica el Anexo I, titulado: *“Convalidaciones de Módulos Profesionales de títulos de Formación Profesional derivados de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo no contemplados en la Orden de 20 de diciembre de 2001”*.

El apartado segundo modifica el Anexo II titulado: *“Convalidaciones de módulos profesionales incluidos en los títulos de Formación Profesional aprobados de conformidad con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*.

El apartado tercero modifica el Anexo III cuyo título es: *“Convalidaciones de módulos profesionales entre títulos regulados por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*.



El apartado cuarto añade un nuevo Anexo V de título: *“Convalidaciones de títulos publicados a partir de 5 de marzo de 2017”*, explicando en el subtítulo que este anexo solo versa sobre las convalidaciones que no aparecen en los reales decretos de título.

La Disposición final única establece el momento de la entrada en vigor de la orden.

III. Observaciones

1. General al proyecto.

Realizada una comprobación muestral de las convalidaciones presentes en el proyecto, se detectan determinadas convalidaciones referidas a módulos de títulos publicados después de la entrada en vigor del Real Decreto de ordenación de la formación profesional (Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio) que no figuran recogidas en los respectivos Reales Decretos que establecen los títulos y las enseñanzas mínimas/básicas.

En línea con la Observación referida al Anexo V de este dictamen, hay que tener en consideración que, como se afirma en la parte expositiva del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, la aprobación del mismo supuso una importante modificación al introducir, entre otros aspectos, una nueva regulación de las convalidaciones y exenciones. En este sentido, la nueva regulación suprimió la habilitación al Ministerio, existente en la normativa precedente, para establecer “mediante norma” las convalidaciones entre módulos profesionales, en determinadas circunstancias. Asimismo, en el artículo 9 del referido Real Decreto, se determina que las “convalidaciones, exenciones y equivalencias” se establecen en los Reales Decretos de creación de los títulos y cursos de especialización. En el mismo sentido, el artículo 40.1 de la norma indicada señala que la solicitud de convalidaciones de módulos profesionales requiere que las mismas se encuentren establecidas en la norma que regule cada título o curso de especialización. Se sigue así, el criterio mantenido en el artículo 44.6 de la LOE.

Como ha quedado mencionado anteriormente, así como en los antecedentes de este Dictamen, la competencia para regular el establecimiento de convalidaciones entre módulos profesionales por parte del Ministerio de Educación, en casos específicos, que se regulaba en el artículo 12.2 del Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, y artículo 45 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, no se encuentra recogida en el vigente Real Decreto 1147/2011, sino que se remite a los Reales Decretos que establecen los títulos y las enseñanzas mínimas/básicas.

Según se afirma en la parte expositiva de la norma: *“Por tanto, ante la necesidad de establecer las modificaciones y nuevas convalidaciones realizadas para su reconocimiento por la Dirección de los centros docentes, se dicta la presente Orden Ministerial [...]”, y, asimismo, según lo que*



se asevera en el Anexo V del proyecto y de las comprobaciones muestrales llevadas a cabo, parece que en el proyecto de Orden se han incluido convalidaciones no recogidas en los respectivos Reales Decretos.

Si las convalidaciones no se encuentran reguladas en los Reales Decretos correspondientes, parece razonable interpretar que no cabe establecer dichas convalidaciones mediante Orden ministerial, al margen de lo dispuesto en los respectivos Reales Decretos por los que se crean los títulos respectivos, al no resultar ajustado a la norma jerárquica de rango superior.

Teniendo en cuenta lo expuesto, si en el proyecto se han establecido convalidaciones que no se encuentran autorizadas en los respectivos Reales Decretos, se sugiere considerar la utilización para la regulación de las mismas de una norma emanada del Gobierno, con rango jerárquico de Real Decreto. En caso contrario se debería extraer del proyecto dichas convalidaciones.

2. General al proyecto

Teniendo en consideración la complejidad de las distintas tablas de convalidaciones que se incluyen en el proyecto presentado, **sería de gran utilidad** que la mención de los diferentes títulos de formación profesional fuera acompañada de la **constancia del Real Decreto** que establece el título y las enseñanzas mínimas o básicas correspondientes.

3. General al proyecto

A) Las convalidaciones de módulos formativos entre los distintos ciclos formativos de Formación Profesional específica presentan una importante complejidad, al estar regulada la materia en distintas normas, con aspectos, en ocasiones, susceptibles de diversas interpretaciones y que afectan a regulaciones publicadas bajo el marco legislativo de diferentes leyes educativas.

En la materia que se aborda a lo largo de este proyecto normativo se encuentran afectadas la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, y la Orden de 20 de diciembre de 2001, cada una de las cuales se acompaña de diferentes y extensos anexos que afectan a su vez a un número elevado de titulaciones y módulos profesionales. La normativa indicada fue modificada parcialmente por la Orden ECD/1055/2017, de 26 de octubre. Existen, por tanto, diversas órdenes que regulan parcialmente estas convalidaciones, a las que se añaden los Reales Decretos que establecen los Títulos y las enseñanzas mínimas/básicas, que incluyen las convalidaciones que afectan a los mismos.

La aplicación de las convalidaciones debe ser interpretada por un importante número de responsables en los centros educativos de todo el ámbito del Estado, por lo que se hace



necesario contar con un texto homogéneo y unificado que contenga la normativa vigente y que permita su aplicación sin complejos procesos interpretativos. A pesar de la herramienta web en funcionamiento, se debe tener presente que la misma posee únicamente valor orientativo pero no jurídico.

Este Consejo Escolar del Estado **recomienda** proceder a la elaboración del referido **texto unificado y consolidado** sobre las convalidaciones de módulos formativos en el ámbito de la Formación Profesional específica. Esta recomendación se encuentra en la misma dirección señalada por la Directriz nº 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, según la cual: *“Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.”*

B) En el mismo sentido indicado en el punto **A)**, revisadas las convalidaciones establecidas por determinados reales decretos publicados en 2017 o años posteriores se observa que estas convalidaciones no figuran en el Proyecto de orden.

La importancia de integrar en un único catálogo organizado y unificado las convalidaciones incluidas en los Reales Decretos publicados con posterioridad a la publicación de la Orden ECD/1055/2017, de 26 de octubre, como se indica en la parte expositiva del proyecto, hace preciso completar convenientemente los anexos del proyecto que lo requieran.

Se sugiere incluir en los anexos del proyecto todas las convalidaciones presentes en los reales decretos de títulos de Formación Profesional publicados hasta la fecha.

4. Al título del proyecto y texto marco del artículo único

A) El título del proyecto modificado es el siguiente:

“Proyecto de Orden EFP/XXX/2019, de XX de XXXXX, por la que se modifica la Orden ECD/1055/2017, de 26 de octubre, por la que se modifica la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, por la que se establecen convalidaciones entre módulos profesionales de formación profesional del Sistema Educativo Español y medidas para su aplicación y se modifica la Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se determinan convalidaciones de estudios de formación profesional específica derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.”

El nuevo título asignado al proyecto no parece ser adecuado, ya que el mismo no modifica realmente la Orden ECD/1055/2017, de 26 de octubre, sino la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, que a su vez fue modificada parcialmente por aquella. No se debe olvidar que la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, resultó modificada, pero no derogada, por la



Orden *ECD/1055/2017*, utilizando lo que el Consejo de Estado, en algunas ocasiones, ha denominado la técnica de “incrustación”.

Esta observación es asimismo aplicable al texto marco del artículo único del proyecto

Se debería **revisar este extremo**.

B) Con independencia de lo anterior, las observaciones que se realizan en este Dictamen comportan la modificación del título del proyecto. En cualquier caso se debe plantear un título que requiera menor esfuerzo para su completa interpretación.

5. Al artículo 6 de la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre

Teniendo en consideración que el proyecto modifica la mencionada Orden *ECD/2159/2014*, de 7 de noviembre, se debería actualizar la regulación del artículo 6 de la misma, que versa sobre los recursos que caben ante la resolución administrativa sobre la convalidación correspondiente, ya que en la redacción de dicha Orden continua la mención de los artículos 114 y 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aspecto que fue regulado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se debería actualizar el artículo 6 de la Orden *ECD/2159/2014*, de 7 de noviembre.

6. A la Disposición adicional quinta de la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre

El texto literal de la Orden ahora modificada es el siguiente:

“Disposición adicional quinta. Convalidaciones entre módulos profesionales incluidos en otros títulos de formación profesional.

Las convalidaciones establecidas en los anexos de la presente orden serán de aplicación a los módulos profesionales incluidos en cualquier otro ciclo formativo, con independencia del título de formación profesional al que pertenezca.”

Como se indicó en su momento por parte de este Consejo, esta Disposición, que fue introducida en la Orden *ECD/2159/2014* por la Orden *ECD/1055/2017*, de 26 de octubre, adolece de una extraordinaria generalidad e imprecisión, dada su redacción, y afecta a todos los anexos que se regulan en el proyecto.

Se aprecia una aparente contradicción entre el hecho de que en los anexos se precisen con exactitud y detalle los módulos y los ciclos formativos afectados por la convalidación y, por otra parte, se encuentre incorporada en la Disposición adicional quinta de la Orden



ECD/2159/2014 una cláusula genérica en la que se afirme que las convalidaciones, sin precisar grado o cualquier otro extremo, “[...] serán de aplicación a los módulos profesionales incluidos en cualquier otro ciclo formativo, con independencia del título de formación profesional al que pertenezca [...].”

Se aconseja clarificar esta situación y, en su caso, **suprimir** esta disposición adicional quinta de la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, máxime teniendo en consideración que el contenido de la misma pudiera vulnerar las previsiones sobre convalidaciones realizadas en los distintos Reales Decretos que establecen los títulos y las enseñanzas mínimas o básicas, que por razones de jerarquía normativa no puede contravenir.

7. Al Anexo III del Proyecto. Convalidaciones de los módulos profesionales de Inglés. Pág. 57/147.

En la página que se indica en el encabezamiento se establece una convalidación entre “**Lengua extranjera o de la C.A. cuando la lengua extranjera o de la C.A. cursada y superada sea Inglés**” (Formación aportada) y el módulo “0156. Inglés” (Formación a convalidar).

Se aconseja la clarificación de esta convalidación y, en su caso, **la corrección** de este aspecto, ya que parece que se ha cometido algún error en el establecimiento de esta convalidación.

8. Al Anexo V del Proyecto

El Anexo V del proyecto consta con el título siguiente: “**Convalidaciones de títulos publicados a partir de 5 de marzo de 2017. Las convalidaciones de los títulos publicados a partir del 5 de marzo de 2017 quedan reflejadas en los reales decretos de dichos títulos. Sólo aquellas que no aparezcan en los mismos**”.

En relación con el contenido de este Anexo V, se deben realizar las consideraciones que se exponen a continuación.

Con independencia de los errores detectados en el contenido de este Anexo V, hay que tener presente que, según lo indicado en la observación general nº 1 de este dictamen, las “Convalidaciones, exenciones y equivalencias” se establecen en los Reales Decretos de creación de los títulos y cursos de especialización (artículo 9 del Real Decreto 1147/2011).

Por otra parte, como ha quedado mencionado en los antecedentes de este Dictamen, la competencia para establecer convalidaciones entre módulos profesionales por parte del Ministerio de Educación, en casos específicos, que se regulaba en el artículo 12.2 del Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, y artículo 45 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, no se encuentra regulada en el vigente Real Decreto 1147/2011.



Si las convalidaciones a las que se alude en el Anexo V no están reguladas en los Reales Decretos correspondientes, como se afirma en varias ocasiones en el Anexo, parece razonable interpretar que no cabe realizar dichas convalidaciones mediante Orden ministerial, como es el caso de este Anexo V.

Sin perjuicio de los errores detectados en el Anexo, **se debería suprimir** este Anexo V del proyecto, al no ser la “Orden Ministerial” el vehículo normativo adecuado para su regulación.

Es Dictamen que se eleva a su consideración.

Madrid, a 23 de abril de 2019

LA SECRETARIA GENERAL,

Yolanda Zárate Muñiz

Vº Bº

EL PRESIDENTE,

Enrique Roca Cobo