
LEYES ORGÁNICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN

ORGANIC LAWS OF EDUCATION: CURRENT STATUS

José María Vera Mur

Inspector de Educación

Resumen

El artículo recoge un resumen ampliado de la primera parte de una sesión del *Encuentro Virtual de USIE*, celebrado el pasado mes de noviembre, sobre las leyes orgánicas de educación y el estado de la cuestión, derivado de la entonces inminente publicación de la LOMLOE, que compartí con mis compañeros los inspectores Rosa González-Calero Labian y Jesús Marrodán Gironés.

Tiene como objetivo analizar con detalle y desde un punto de vista jurídico los elementos tratados en esa primera parte por el inspector que suscribe, con relación a las leyes orgánicas en general y su derivación en las leyes educativas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución. Para tal fin se trata su marco conceptual y normativo, su ámbito de aplicación, los antecedentes en nuestro sistema jurídico próximo, así como su relación con los principales puntos que regulan las actuales leyes orgánicas de educación vigentes en nuestro país.

Palabras clave: *Marco legal educativo, leyes del sistema educativo, leyes preconstitucionales, leyes postconstitucionales, leyes autonómicas de educación, leyes orgánicas de educación.*

Abstract.

The article captures an enlarged summary of the first part of a session of the USIE Virtual Meeting, held last November, about the organic education laws and their current state, derived from the then imminent publication of the LOMLOE, which I shared with my colleagues, the inspectors Rosa González-Calero Labian y Jesús Marrodán Gironés.

The objective of this article is to analyze in detail and from a legal point of view the elements dealt with in that first part by the inspector who subscribes, in relation to the organic laws in general and their derivation in the educational laws of development of the article 27 of the Constitution. For this purpose, it covers its conceptual and normative framework, its scope of application, the background in our nearby legal system, as well as its relationship with the main points that regulate the current organic education laws in force in our country.

Keywords: Educational legal framework. Laws of the educational system. Pre-constitutional laws. Post-constitutional laws. Regional laws of education. Organic laws of education.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las novedades más evidentes del sistema normativo implantado por la Constitución de 1978 es el de la multiplicación de las normas con categoría de leyes, frente al unitarismo del sistema legal propio del ordenamiento centralizado, caracterizado por la unidad de la ley.

Esta realidad ha sido transformada en el ordenamiento actual en el que es posible la conjunción de una variada tipología de leyes en la cúspide del sistema normativo.

Junto a la ley ordinaria, la Constitución reserva funciones regulatorias específicas a las leyes orgánicas, a los Estatutos de Autonomía, a las leyes

de armonización, a las leyes marco, a las leyes básicas, ... Todas ellas son aprobadas por las Cortes Generales, pero la mayor parte se singulariza por el procedimiento que ha de seguirse para su elaboración y, a veces, también por la materia sobre la que versa.

A las leyes del Parlamento del Estado hay que sumar, además, las normas con rango de ley producidas en el ordenamiento supranacional europeo, y las normas aprobadas por los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En fin, también tienen categoría de leyes algunas clases de normas, constitucionalmente previstas, que puede adoptar el Gobierno en caso de urgencia o necesidad (decretos-leyes) o por delegación de las Cortes Generales (decretos legislativos).

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Concepto material

Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución (artículo 81.1.).

Hay, en concreto, una veintena de remisiones a ley orgánica en el texto constitucional, aunque algunas de ellas plantean determinadas conexiones entre sí y con el propio artículo 81 CE. La gran mayoría tiene que ver con la organización institucional (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Poder Judicial,...) y territorial del Estado. Siguiendo el orden del texto constitucional contienen invocaciones a la Ley Orgánica los siguientes artículos: 8 (Fuerzas Armadas), 54 (Defensor del Pueblo), 55.2 (Suspensión de Derechos), 57.5, (Sucesión a la Corona) 87.3 (Iniciativa Legislativa Popular), 92.3 (Modalidades de Referéndum), 93 (Competencias a Organizaciones internacionales), 104.2 (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), 107 (Consejo de Estado), 116 (Estados de Alarma, Excepción y Guerra), 122 (Poder Judicial), 136 (Tribunal de Cuentas), 141.1 (Alteración de

límites provinciales), 144 (autorizaciones diversas en materia de constitución de Comunidades Autónomas), 147.3 (Reforma de Estatutos), 149.1.29 (Policías Autonómicas), 150.3 (Leyes de Transferencia), 151.1 (aprobación por los electores de Estatutos de Autonomía), 157.3 (Financiación de las Comunidades Autónomas) y 165 (Tribunal Constitucional)

En la práctica legislativa es frecuente que se aprueben leyes orgánicas en las que algunos de sus artículos se refieren a materias que no corresponden a la consideración de ley orgánica, es lo que se conoce como "*materias conexas*", materias no estrictamente orgánicas, pero que se regulan en la ley orgánica porque su contenido desarrolla el núcleo estrictamente orgánico y constituyen un complemento necesario para su mejor inteligencia.

En la práctica el propio legislador identifica cuales son los *preceptos que tienen carácter orgánico* debiendo entenderse que los restantes tienen carácter ordinario.

Se sitúa jerárquicamente a la misma altura que la *ley ordinaria*, tal como lo han precisado un número significativo de sentencias del tribunal constitucional (STC), como la 5/1981 (fundamento jurídico 21 a.) reiterado, posteriormente por las STC 224/1993, 127/1994, 185/1995,...., pero se *diferencian* por las materias que se reservan a unas y otras, es decir el *criterio competencial* es determinante.

2.2. Concepto formal

La ley orgánica posee, además y simultáneamente, un procedimiento específico de aprobación, requiriendo un concurso de voluntades más amplio del que se exige para la ley ordinaria.

El artículo 81.2 CE determina que “*la aprobación, modificación o derogación exige mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto*”. Se requiere, por tanto, una votación cualificada en el Congreso, cual es la mayoría absoluta, frente a la exigencia normal para aprobar un proyecto de ley en general, de mera mayoría simple. Esta votación por mayoría absoluta debe efectuarse sobre el texto final del proyecto. De acuerdo con la regulación del Reglamento del Congreso, dicha votación se produce al finalizar su discusión en la Cámara Baja y antes de su envío al Senado, y ha de repetirse nuevamente tras su paso por esta Cámara si en ella se ha producido modificación del texto remitido por el Congreso.

Hay algunos *límites adicionales*: dado que su tramitación parlamentaria ha de incluir necesariamente el paso por el Pleno de las Cámaras, está excluida la delegación de su aprobación en las Comisiones Legislativas Permanentes (artículo 75.3 CE); no pueden ser reguladas por Decretos Legislativos (artículo 82.1 CE) o por Decretos-leyes (artículo 86.1 CE); finalmente, las materias reservadas a la ley orgánica son materias excluidas de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE).

Los textos legales aprobados como leyes orgánicas deben incluir necesariamente esta denominación, la STC. 76/1983 estableció la doctrina, luego seguida sin cambios de que el legislador no solo debe de precisar que se trata de una ley orgánica, sino también qué preceptos no orgánicos incluye la misma Ley.

Por último, las materias propias de leyes orgánicas son, por su propia naturaleza, competencia legislativa del Estado, puesto que solo a éste pertenece dicho instrumento normativo por lo que *no existen, no puede haberlas, leyes orgánicas autonómicas*.

3. MARCO NORMATIVO

Su *fundamento normativo*, se encuentra en el *artículo 81* de la Constitución:

1. *“Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.*
2. *“La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.*

También se considera fundamento normativo de estas leyes, los veinte artículos de la Constitución, relacionados anteriormente en el segundo párrafo del punto 2.1. de este artículo, que precisan los temas que también se han de regular por este tipo de leyes.

4. ANTECEDENTES

Nunca con anterioridad al texto constitucional de 1978, en nuestro ordenamiento ha existido una ley de características semejantes, por más que la expresión *«ley orgánica»* llegara a utilizarse en el siglo XIX para agrupar algunos textos legales que se ocupaban del desarrollo inmediato del texto constitucional.

En el siglo XX también apareció la expresión *«ley orgánica»* para designar a una de las leyes fundamentales del franquismo, de carácter marcadamente organizativo. Las leyes orgánicas reguladas ahora en el artículo 81 de la Constitución de 1978 tienen, desde el punto de vista de derecho constitucional europeo comparado, un *precedente* claro en la *Constitución francesa de 1958* (artículo 46) *“Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère organique seront votées et modifiées*

dans les conditions suivantes. Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des Chambres,...”.

5. RELACIÓN CON LOS TEMAS EDUCATIVOS

El fundamento normativo de las leyes orgánicas y de las materias que regulan (artículo 81.1. CE), justifican, que *todos los temas educativos han de ser regulados a nivel de ley por Leyes Orgánicas*, por formar parte del Título I (Derechos fundamentales y libertades públicas) el artículo 27 de la Constitución, que regula a nivel global y general la educación y encontrarse incluido en este título del texto constitucional.

Por tanto, cualquier tema derivado o que desarrolle un aspecto del artículo 27 del texto constitucional vigente, ha de ser implementado mediante *ley orgánica*.

Desde la publicación de la Constitución de 1978, se han promulgado las siguientes leyes educativas, muchas de ellas actualmente derogadas y por tanto no vigentes:

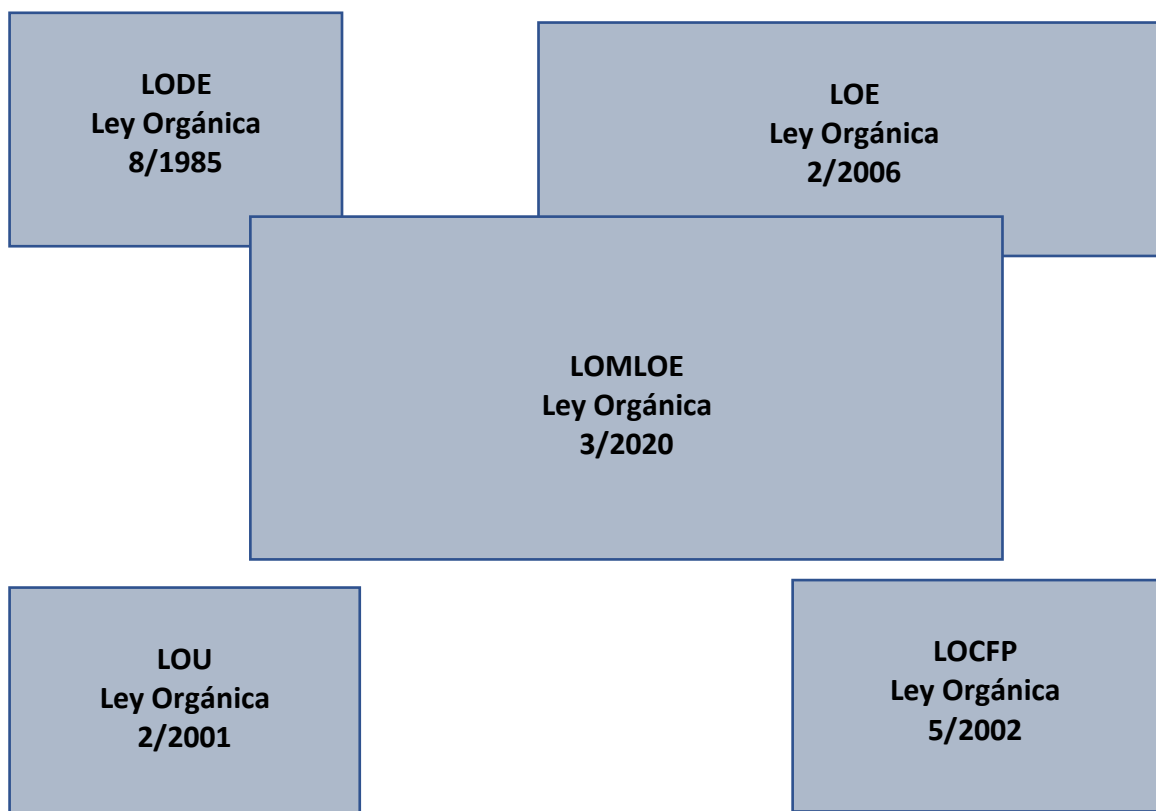
- 1980 LOECE, del Estatuto de Centros Escolares (no entró en vigencia)
- 1983 LRU, de Reforma Universitaria (derogada)
- 1985 LODE, del Derecho a la Educación (modificada y en vigor)
- 1990 LOGSE, de Ordenación General del Sistema Educativo (derogada)
- 1995 LOPEG, de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes. (derogada)
- 2001 LOU, de Universidades (en vigor)
- 2002 LOCFP, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en vigor)
- 2002 LOCE, de Calidad de la Educación (derogada)
- 2006 LOE, de Educación (modificada ampliamente por LOMCE y LOMLOE, en vigor)
- 2013 LOMCE, de Mejora de la Calidad Educativa (derogada por la LOMLOE)

- 2020 LOMLOE, Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE-Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de educación (en vigor desde el 19 de enero de 2021).

Por lo tanto, a fecha 19 de enero de 2021, las leyes educativas en España en vigor son las siguientes:

- LODE, Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio del Derecho a la Educación (modificado el texto inicial)
- LOU, Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades.
- LOCFP, Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- LOE, Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación (modificada ampliamente por LOMCE y LOMLOE).
- LOMLOE, Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE-Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de educación (en vigor desde el 19 de enero de 2021).

6. MARCO LEGISLATIVO EDUCATIVO ACTUAL



Ideas básicas y más significativas de las leyes orgánicas educativas en vigor a fecha 19 de enero de 2021:

6.1.LODE – Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, de derecho a la educación.

- Desarrolla todo el artículo 27 de la Constitución, salvo su último apartado referente a la autonomía universitaria.
- Garantiza y desarrolla el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.
- Regula la participación en la programación general de la enseñanza de todos los sectores implicados en el proceso educativo, desde el centro hasta los niveles de máxima decisión del Estado.
- Actualmente mantiene en vigor algunos de sus artículos, principalmente los relacionados con su título preliminar, del 12 al 15 (disposiciones generales de centros docentes), del 17 al 19 (de los centros públicos), del 21 al 26 excepto el 22 (de los centros privados), la participación en la programación general de la enseñanza (consejos escolares del Estado, autonómicos,...) y, los centros y régimen de conciertos educativos, así como la disposición adicional segunda (cooperación de las administraciones locales con las educativas).
- A partir del 19 de enero de 2021, en virtud de la disposición final primera de la LOMLOE entraran en vigor nuevas redacciones de los artículos: 4 (*padres, madres o tutores en relación con la educación de sus hijos y pupilos,...*), 5.5 (*“Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio del derecho de asociación de madres y padres, así como la formación de federaciones y confederaciones”*), 6 (*derechos básicos de los alumnos,...*), 7.3 (*“«3. Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio del derecho de asociación de los alumnos y alumnas, así como la formación de federaciones y confederaciones.»*), 8-último párrafo (*“A fin de estimular el ejercicio efectivo de la participación del alumnado en los centros educativos y facilitar su derecho de reunión,... ”*), 25 (*«Dentro*

de las disposiciones de la presente Ley y normas que la desarrollan, los centros privados no concertados gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente,...), 50 («Los centros concertados cuya titularidad sea reconocida como entidad sin ánimo de lucro o en régimen de cooperativa se considerarán asimilados a las fundaciones benéfico-docentes a efectos de la aplicación a los mismos de los beneficios, fiscales y no fiscales,...), 54.2. (sobre las facultades del director,...), 56.1. (sobre el Consejo Escolar de centros privados concertados,...), 57 (nueva redacción de los apartados c), d), f) y n), añadiéndose un nuevo apartado d bis en las funciones de los Consejos Escolares de centros privados concertados,...), 59 («1. El director o directora de los centros concertados será nombrado por el titular, de entre el profesorado del centro con un año de permanencia en el mismo o tres de docencia en otro centro docente de la misma entidad titular, previo informe del Consejo Escolar del centro, que será adoptado por mayoría de sus miembros.» y 60 queda redactado de la siguiente manera («1. Las vacantes del personal docente que se produzcan en los centros concertados se anunciarán públicamente. 2. A efectos de su provisión, el Consejo Escolar del centro, a propuesta del titular, establecerá los criterios de selección, que atenderán básicamente a los principios de mérito y capacidad en relación al puesto docente que vayan a ocupar. 3. El titular del centro junto con el director o directora procederá a la selección del personal, de acuerdo con los criterios de selección establecidos. 4. El titular del centro dará cuenta al Consejo Escolar del mismo de la provisión de profesores o profesoras que efectúe. 5. La extinción de la relación laboral de profesores o profesoras de los centros concertados deberá ser comunicada al Consejo Escolar del centro para que, en su caso, puedan establecerse los procesos de conciliación necesarios. 6. La Administración educativa competente verificará que los procedimientos de selección y extinción de la relación laboral del profesorado se realice

de acuerdo con lo dispuesto en la normativa y procedimientos que resulten de aplicación.»).

6.2. LOU – Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre, de Universidades.

- Se define en su exposición de motivos, como una ley de la sociedad para la Universidad, a fin de intensificar su necesaria y fructífera colaboración.
- Es el marco adecuado para vincular la autonomía universitaria con la rendición de cuentas a la sociedad que la impulsa y la financia
- Potencia la formación y búsqueda de excelencia
- Regula la organización y funcionamiento actual de la Universidad española y sirve de punto de partida para la adecuación del sistema al nuevo Plan europeo de Bolonia, previas las reformas reglamentarias de adaptación necesarias
- Introduce en el sistema universitario mecanismos externos de evaluación de su calidad, conforme a criterios objetivos y procedimientos transparentes, para lo cual crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que de manera independiente, desarrollará la actividad evaluadora propia de sistemas universitarios avanzados.
- Establece un sistema de selección más abierto, competitivo y transparente del profesorado, que mejorará la calidad a través de un proceso de habilitación que otorga prioridad a los méritos docentes e investigadores de los candidatos.
- Los apartados 2 y 3 del artículo 42, referido al acceso a la Universidad, por la disposición final segunda de la LOMLOE quedan redactados de la siguiente manera a partir del 19 de enero de 2021: *«2. Para el acceso a la universidad será necesario estar en posesión del título de Bachiller o equivalente y haber superado la prueba a la que se refiere el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.» «3. Corresponde al Gobierno, previo informe de la Conferencia General de*

Política Universitaria, establecer las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en todo caso de acuerdo con lo indicado en el artículo 38 y las disposiciones adicionales trigésima tercera y trigésima sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.»

6.3. LOCFP - Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional.

- Ordena un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditaciones que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas.
- Crea el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional en el que deben orientarse las acciones formativas programadas y desarrolladas en coordinación con las políticas de empleo y de fomento de la libre circulación de los trabajadores.
- Establece de manera clara los conceptos de cualificación profesional como el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral y, de competencia profesional como el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.
- Una de sus finalidades consiste en favorecer la formación a lo largo de toda la vida profesional, mediante una oferta sostenida con fondos públicos
- La orientación de las acciones formativas programadas y desarrolladas, también es una de sus finalidades para favorecer la formación profesional.

-
- A partir del 19 de enero de 2021, en virtud de la disposición final tercera de la LOMLOE entrarán en vigor nuevas redacciones en: *el apartado 1.a) del artículo cuarto, el apartado 3 del artículo 5, los apartados 1, 3 y 4.a) del artículo 7 y del artículo 10 se modifica el apartado 1 y se suprime el apartado 5.*

6.4. LOE – Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de educación.

Tiene como finalidades, según su exposición de motivos:

- Proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos en todos los niveles del sistema educativo.
- Garantizar una igualdad de oportunidades prestando apoyo tanto a los alumnos que lo necesitan como los centros donde están escolarizados.
- Buscar la colaboración de todos los componentes de la comunidad educativa para conseguir el éxito del alumnado.
- Facilitar la convergencia en el ámbito europeo mediante un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años.

Tres principios fundamentales presiden esta Ley:

- El primero consiste en la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo.
- El segundo en la necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir ese objetivo tan ambicioso.
- El tercero en un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años.

Esta Ley presenta un planteamiento similar a la derogada LOGSE de 1990 en cuanto a estructura, metodología, organización y funcionamiento de los centros y de atención a la diversidad

El texto inicial de 2006 experimentó con la publicación de la LOMCE de 2013 una amplia y significativa modificación en 103 de sus artículos originales

Con la nueva Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, publicada en el BOE del 30 y vigente a partir del 19 de enero de 2021, el articulado modificado en mayor o menor medidas alcanza los noventa y nueve.

6.5. LOMLOE – Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006.

Tal como expone en su exposición de motivos esta ley orgánica, así como la normativa que se dicte en su desarrollo, en aras al respeto de las competencias y singularidades establecidas en la Constitución e incluidas en los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas, habrá de garantizar el orden competencial de cada una de las comunidades autónomas en materia educativa, con especial respeto a la singularidad propia derivada de los derechos históricos de los territorios forales, tal y como reconoce la disposición adicional primera de la Constitución.

Se estructura en un artículo único de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Este artículo incluye noventa y nueve apartados, en cada uno de los cuales se modifican parcialmente o se da nueva redacción a setenta y siete artículos de la LOE, diecinueve disposiciones adicionales y tres disposiciones finales, una de las cuales, la primera, modifica varios artículos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y también pequeñas

modificaciones a las leyes orgánicas de Universidades (LOU-2001) y de Cualificaciones y Formación Profesional (LOCFP-2002) lo hacen la segunda y tercera respectivamente. Incorpora la Ley, además, ocho disposiciones adicionales, cinco transitorias que regulan distintos aspectos del periodo de implantación, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales relativas al desarrollo reglamentario, el calendario de implantación y la entrada en vigor.

De entre las modificaciones que establece, hay que destacar en el entorno de acceso de la Inspección de Educación, el que plantea para el apartado 4.b. de la Disposición Adicional Duodécima, donde si bien continua el concurso-oposición como acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, de una manera sutil, cambia como actuación para la fase de oposición la "prueba" por "la valoración", con el componente subjetivo de este último término, circunstancia ésta que no es del agrado del colectivo de inspectores, por la pérdida de objetividad que el cambio supone y, que se ha manifestado en diferentes medios y foros de asociaciones, antes de su aprobación en el Congreso de los Diputados y en la fase del Senado.

Como derogaciones específicas de leyes orgánicas anteriores, solamente se refiere al texto de la anterior Ley Orgánica publicada, la LOMCE de 2013.

Una cuestión respecto a esta nueva Ley Orgánica es su entrada en vigencia que, a diferencia de la mayoría, que lo hace al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, en esta ocasión se aplica el principio de la "vacatio legis", es decir, a los veinte días de su publicación en el BOE, por lo tanto, el día 19 de enero de 2021.

REFERENCIAS

- Berengueras, M. y Vera Mur, J.M^a (2015): Las Leyes de Educación en España, los últimos doscientos años. *Revista de Educación y Supervisión – Supervisión 21* núm. 38, octubre 2015. USIE.
- Congreso de los Diputados (2003): *Sinopsis artículo 81*. Madrid.
- Garrorena, A. (1980): Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica. *Revista de Estudios Políticos* núm. 13. enero-febrero. Madrid.
- Muñoz Machado, S. (2015): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo VI. La Ley*. 4^a edición. Publicaciones del BOE. Madrid.
- Pascual Medrano, A. (1999): La Ley y el Reglamento en el derecho constitucional francés. *Revista de Estudios Políticos* núm. 106. octubre-diciembre. Madrid.
- Santamaría Pastor, J.A. (1979): Las Leyes Orgánicas: Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración. *Revista del Departamento de Derecho Político* núm.4. UV. Valencia.