



Dictamen

2/2009

Sobre el Anteproyecto de Ley de Educación de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

Dictamen 2/2009

Sobre el Anteproyecto de Ley de
Educación de Aragón

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 2/2009

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Primera edición: Septiembre de 2009

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2009

Derechos reservados conforme a la Ley:
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
Calle Costa, 18. 50071 Zaragoza. España
Tel.: 976 713 838. Fax: 976 713 841
E-mail: cesa@aragon.es
Información Internet: <http://www.aragon.es>

D. L.: Z-3793/09

Imprime: ARPIrelieve S. A.

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 6 de abril de 2009, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 17 de septiembre de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón por el que se solicitaba que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Educación de Aragón.

Mediante escrito de la Presidencia del Consejo de 29 de septiembre de 2008 se comunicó al Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón que no era el momento procedimental oportuno para informar el anteproyecto de ley remitido, por lo que se solicitaba que fuera enviado nuevamente en la fase final de su tramitación, inmediatamente antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno cuando se hubieran recabado los informes pertinentes.

Debido al tiempo transcurrido desde dicha comunicación sin que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte haya remitido el texto legal solicitado, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón, a propuesta de la Comisión Permanente, acordó en sesión celebrada el 23 de febrero de 2009 dictaminar el anteproyecto remitido en septiembre de 2008.

Con fecha 17 de marzo dicho proyecto de Decreto es objeto de análisis por parte de la Comisión Social y de Relaciones Laborales, por ser la competente por razón de la materia objeto del asunto sometido a consulta, iniciándose así el procedimiento para la elaboración de informes y dictámenes, regulado en el Reglamento de 26 de junio de 1991, acordándose elevar al Pleno para su aprobación el texto del presente dictamen por parte de la Comisión Permanente en su sesión celebrada el día 23 de marzo de 2009.

A nivel internacional, el derecho a la educación de todas las personas ya fue recogido en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 3 de enero de 1976. En él se plasma que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión y la tolerancia entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

En el marco de la Estrategia de Lisboa debe recordarse que los objetivos europeos que se marcan en materia de educación y formación para 2010 son: mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación, facilitar el acceso a los mismos y lograr su apertura al mundo.

La Constitución Española dedica a la educación su artículo 27, reconociendo el derecho de todos a la educación, la libertad de enseñanza y el pleno desarrollo de la personalidad humana, entre otros aspectos.

En este contexto general, el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de Aragón encomienda a los poderes públicos aragoneses el 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. Asimismo, el artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia compartida en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, enumerando una serie de aspectos que incluye, en todo caso, dicha competencia.

Como se constata en el Informe del CES de España sobre el “Sistema educativo y capital humano” la articulación del sistema educativo se completó cuando el Estado transfirió a las Comunidades Autónomas las competencias en materia educativa. Esta descentralización en la gestión, con el consiguiente traspaso de funciones y servicios a las Comunidades, les ha hecho responsables de las políticas educativas, de la financiación y de la asignación del gasto en educación.

La competencia en materia de educación no universitaria le fue otorgada a la Comunidad Autónoma Aragonesa tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1982, realizada en 1996. Desde entonces, en la Comunidad se han aprobado la Ley de Educación Permanente (2002) y la Ley de Enseñanzas Artísticas Superiores (2003). Todo este proceso pone de manifiesto que la entrada en vigor de una Ley de Educación Aragonesa viene precedida de un periodo con una amplia experiencia en la materia, y supondrá la consolidación normativa del modelo aragonés.

El presente anteproyecto de ley guarda además, como no podía ser de otra forma, una estrecha relación con La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece un determinado sistema educativo básico, vinculante para las Comunidades Autónomas, pero al mismo tiempo contiene un amplio número de preceptos que son sólo de aplicación supletoria, dejando un amplio campo de innovación normativa para las Comunidades Autónomas. De esta forma, aunque la ley aragonesa asume los principios establecidos en la Ley Orgánica de Educación también lleva a cabo una labor de construcción normativa propia de la Comunidad Autónoma en la que se plasman las experiencias, objetivos y compromisos de la política educativa propia, elevando al máximo rango legal posible el modelo educativo aragonés.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley consta de un Preámbulo, siete Títulos con un total de 146 artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y seis disposiciones finales.

El Preámbulo comienza destacando la importancia de la educación y estableciendo el marco normativo y competencial en el que se inserta la Ley. También establece los principios básicos educacionales conforme a los cuales se construye el sistema educativo aragonés plasmado en la Ley.

El Título Preliminar define el objeto de la ley, sus principios y hace referencia al concepto de Administración educativa de Aragón.

El Título I, dedicado a la programación general de la enseñanza y a la equidad en la educación, se estructura en tres capítulos referidos a la programación general de la enseñanza, las medidas para garantizar la igualdad en la educación y la calidad en la educación.

El Título II cuenta con ocho capítulos que regulan distintas maneras sectoriales de alcanzar la calidad en el sistema educativo aragonés (escuela rural aragonesa, lenguas extranjeras, lenguas propias de Aragón, tecnologías de la sociedad de la información, potenciación de la lectura, colaboración con Universidades y otras entidades e instituciones, calidad de la función docente y función orientadora y tutorial).

El Título III consta de dos capítulos dedicados a la regulación de las enseñanzas (educación infantil, educación primaria, educación secundaria, bachillerato, formación profesional, enseñanzas artísticas, enseñanzas deportivas y de idiomas y educación permanente) y a los centros docentes, tratando, entre otros aspectos, la autonomía de éstos y la función directiva.

El Título IV trata de la corresponsabilidad en la educación y se estructura en cuatro capítulos relativos a la comunidad educativa, el sistema colegiado de participación, los agentes sociales, medios de comunicación y del voluntariado y la participación de las Administraciones Públicas en la educación.

El Título V, relativo al compromiso social del sistema educativo, trata el papel de los centros en la conciliación de la vida familiar y laboral y regula una serie de premios, reconocimientos y distinciones para distinguir la labor de apoyo realizada al sistema educativo aragonés.

El Título VI está compuesto por dos capítulos que tratan la evaluación y la supervisión del sistema educativo de Aragón y la inspección del sistema educativo en Aragón.

Las cuatro disposiciones adicionales tratan aspectos diversos relativos al lenguaje utilizado en la ley, la igualdad entre hombres y mujeres, las enseñanzas no regladas de idiomas y las obligaciones de los centros privados no concertados.

La disposición derogatoria contiene la clásica referencia a la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta Ley.

La única disposición transitoria establece los plazos para aplicar la introducción de lenguas extranjeras en los distintos niveles educativos.

Finalmente, las cinco primeras disposiciones finales contienen una modificación parcial de la Ley 9/1992 de 7 de octubre, del Voluntariado Social; Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón; la Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente de Aragón y la Ley 17/2003, de 24 de marzo, por la que se regula la organización de las enseñanzas artísticas superiores en Aragón. La sexta disposición final habilita al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley y dispone el plazo de entrada en vigor de la misma.

III. Observaciones de carácter general

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón para aprobar una ley aragonesa en materia de educación no universitaria, ya que en las sociedades desarrolladas la educación cumple una serie de funciones sociales que afecta a muchas facetas de la vida de los colectivos que forman parte de ella (estudiantes, profesores y/o padres, principalmente). Conlleva numerosas actividades que hay que organizar, regular y articular, con la finalidad de que siga siendo el instrumento fundamental para formar a los ciudadanos y para crear y consolidar un sentimiento común de pertenencia, identidad y cohesión social.

El CES de Aragón también valora muy positivamente el proceso de participación social que ha promovido el Departamento de Educación, Cultura y Deporte entre los diversos sectores involucrados en el ámbito de la educación, que comenzó con la presentación en las Cortes de Aragón del documento “Aragón educa. La educación, compromiso para el futuro. Propuesta para el debate de una Ley de educación para Aragón”, y que se desarrolló desde el 28 de junio de 2006 hasta el 21 de febrero de 2007. En el documento “Informe de síntesis. Debate de una ley de educación para Aragón” se refleja todo el proceso de participación llevado a cabo. Esta fase participativa se ha visto plasmada en la configuración que ha seguido el anteproyecto de Ley que, en términos generales, sigue la misma estructura del debate previo que se generó en la comunidad educativa aragonesa.

El sistema educativo aragonés recogido en la Ley se estructura en torno a cuatro principios básicos educacionales que son igualmente valorados de forma positiva por el Consejo Económico y Social de Aragón: la equidad en la educación, la calidad, la corresponsabilidad en la educación y el compromiso social del sistema educativo.

También hay que resaltar el tratamiento que recibe la escuela rural. En un territorio con las características demográficas de la comunidad aragonesa, donde el 91,5% de sus municipios son rurales, es imprescindible que la escuela rural sea tratada con medidas específicas que se instrumenten de acuerdo a sus necesidades y características concretas.

Otra de las novedades que incorpora la Ley de Educación de Aragón, y que el CES de Aragón considera favorable para el desarrollo de la educación de los ciudadanos aragoneses, es el impulso al conocimiento de las nuevas tecnologías en el aula, ya que favorecerá los procesos de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, el fomento del bilingüismo entre los escolares desde los 3 años es otro de los aspectos que quedan recogidos en la Ley y que supondrán un aumento en la calidad de la enseñanza que se imparte en las aulas aragonesas.

La educación es un aspecto que debe ser tratado desde diferentes ámbitos, motivo por el que el Consejo Económico valora de manera muy acertada la inclusión, corresponsabilidad e implicación de las familias en la dinámica de los centros educativos, así como la incorporación de nuevos perfiles profesionales del sistema educativo aragonés.

El anteproyecto de Ley de Educación de Aragón constituye una extensa norma que incluye otros aspectos que también merecen un juicio positivo, como la regulación de la

autonomía de los centros, el impulso de la Formación Profesional, la enseñanza de lenguas propias de Aragón, el establecimiento de la lectura como una de las prioridades en el proceso escolar, la diversidad y la igualdad entre hombre y mujer, así como la sostenibilidad y el respeto al medio ambiente.

No obstante, el CES de Aragón considera necesario que la Ley vaya acompañada de una memoria económica sobre la financiación del sistema educativo de Aragón, que permita valorar el alcance real de los objetivos y transformaciones que propone con el objetivo de que la Ley se aplique con garantía de calidad. Igualmente, se estima necesario que la Ley incluya un título específico sobre la financiación del sistema educativo de Aragón.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social de Aragón considera que si bien la inclusión de determinados aspectos en el texto legal, como la salud laboral y la función orientativa y tutorial, merecen un juicio positivo, su tratamiento es insuficiente precisando de una mayor concreción.

Asimismo, el Consejo considera que la Ley de Educación Aragonesa debería establecer las ratios autonómicas en función del nivel de enseñanza, atención a la diversidad, tipología del centro y escuela rural, ya que la suma de estas variables determinará la ratio adecuada que repercutirá directamente en la calidad de la enseñanza.

Finalmente, el CES de Aragón entiende que deben revisarse aquellos preceptos que afectan a las condiciones laborales de los docentes debiendo respetar en todo caso el derecho a la negociación colectiva.

IV. Observaciones de carácter específico

Título Preliminar

Artículo 2.- Definición

Debe definirse con mayor precisión qué se entiende por sistema educativo de Aragón a los efectos previstos en esta ley, excluyendo los centros universitarios y definiendo los centros públicos, los centros privados y los centros privados concertados.

Artículo 5.- Configuración de la Administración educativa de Aragón

Se considera que debe mejorarse la redacción de este artículo ya que tal y como está redactado cabe entender que el Departamento competente en materia universitaria no tiene la consideración de Administración educativa.

Título I. De la programación general de la enseñanza y de la equidad en la educación

Artículo 7.- Del contenido de la equidad

Debe mejorarse la redacción de este precepto ya que de su tenor literal cabe entender que la gratuidad no es sólo para la enseñanza obligatoria sino también para los servicios complementarios a la enseñanza.

Capítulo I. De la programación general de la enseñanza

Artículo 8.- De la programación general de la enseñanza

Debe precisarse que las “plazas” a que se refiere el apartado segundo de este precepto son plazas sostenidas con fondos públicos, ofertadas bien por centros de titularidad pública, bien por centros privados concertados.

Artículo 9.- Competencias de la Administración educativa

Al igual que en el artículo 8, debe especificarse que las plazas a que se refieren los apartados segundo y tercero de este precepto son plazas sostenidas con fondos públicos.

Artículo 10.- Del acceso al Sistema Educativo de Aragón. Principios generales

Debería especificarse que el alumnado a que se refiere el apartado sexto de este precepto es alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Artículo 12.- De las Comisiones de garantías de escolarización

La constitución de las Comisiones de garantía de escolarización debe ser preceptiva, no potestativa, en todas las localidades en las que existan dos o más centros sostenidos con fondos públicos en el mismo nivel educativo.

Capítulo II. Del desarrollo de capacidades del alumnado

Sección primera. Principios generales

Artículo 13.- Respuesta educativa

El CES de Aragón entiende que este artículo debería ser más preciso estableciendo una serie de medidas concretas para luchar contra el fracaso escolar como disminuir las ratios, aumentar el número de aulas de inmersión, incrementar las medidas de atención a la diversidad...

Artículo 14.- Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Caracterización y distribución

En el apartado tercero debería hablarse de “disminución” de la ratio alumnos/profesor en lugar de “modificación” de la ratio.

Sección segunda. Del desarrollo de capacidades de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo

Artículo 20.- Alumnado de escolarización tardía en el sistema educativo

El CES de Aragón estima que debe sustituirse en el apartado cuarto de este artículo, la expresión “velará” por la de “establecerá las medidas precisas para...” por cuanto la expresión que se propone implica una intervención más directa de la Administración educativa para conseguir una escolarización equilibrada del alumnado de incorporación tardía en los centros públicos y privados concertados.

Título segundo. De la calidad en la educación

Artículo 29.- Del contenido de la calidad en la educación

La evaluación y la supervisión educativa son elementos fundamentales en el sistema educativo pero no los únicos, por lo que en el apartado tercero de este artículo debería suprimirse el artículo determinado “los”.

En el apartado cuarto debería recogerse el apoyo de los servicios y profesionales de la orientación educativa no sólo al profesorado, sino también a las familias.

Debería incluirse un nuevo párrafo en el que se mencionara al profesorado como factor de calidad.

Capítulo I. De la escuela rural aragonesa

Artículo 30.- La Escuela Rural aragonesa

En cuanto objeto de particular atención por parte de la Administración Educativa, debería concretarse que se entiende por Escuela Rural.

Capítulo VI. De la innovación e investigación

Artículo 43.- Asesoramiento educativo

Debería haber una mayor concreción en relación con los equipos de asesoramiento educativo.

Capítulo VII. Medidas para impulsar la calidad de la función docente

Artículo 44.- Acceso a la función pública docente

Debe eliminarse la posibilidad de incluir pruebas complementarias de carácter voluntario en los procesos selectivos de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes. La formación que se quiere garantizar debe exigirse bien con carácter previo al ingreso, estableciendo las pertinentes pruebas preceptivas, bien en un momento posterior a través de cursos de formación de los nuevos funcionarios.

Artículo 45.- Carrera docente

El título de este artículo debería ser “Carrera profesional del personal docente”.

Artículo 49.- Formación permanente del profesorado

Debería recogerse el papel que tradicionalmente han desarrollado los agentes sociales como entidades colaboradoras en la formación permanente del profesorado.

Capítulo VIII. De la función orientadora y tutorial

Artículo 50.- Función orientadora y tutorial

Deben concretarse con mayor precisión las tareas y principios de la función orientadora y tutorial, así como el significado y funciones de las tutorías especializadas.

Título III. De las enseñanzas y centros

Capítulo I. De las enseñanzas

Sección primera. De la Educación Infantil

Artículo 55.- Convenios para el primer ciclo de Educación Infantil

La ley debe garantizar que en los centros públicos se establezcan criterios comunes de admisión de alumnos así como unos criterios mínimos, concordantes con los centros públicos, para los centros privados con los que se establezcan convenios.

Sección segunda. De la Educación Primaria

Artículo 56.- Principios generales de la educación primaria

Con el fin de garantizar la calidad de la enseñanza, la ley debería recoger como principio general la disminución de las ratios en función de las características del alumnado, así como el desdoble de grupos.

Sección tercera. De la Educación Secundaria

Esta sección debería denominarse “De la educación secundaria obligatoria” ya que el bachillerato y la formación profesional también son educación secundaria.

Artículo 62.- Atención a la diversidad

Al igual que se ha apuntado para la etapa de educación primaria, la ley debería favorecer la reducción de ratios establecidas para esta etapa en función de las características del alumnado.

Sección cuarta. Del Bachillerato

Artículo 66.- Capacidad de aprendizaje autónomo y especialización

Se debería contemplar la realización de desdobles, especialmente en aquellas materias que requieren la utilización de laboratorios y talleres.

Sección quinta. De la Formación Profesional

Artículo 68.- Principios generales

El Gobierno, a través del Departamento competente, debería elaborar un mapa de la formación profesional en Aragón con el fin de posibilitar el equilibrio entre la oferta educativa y las demandas laborales.

Artículo 69.- Sistema Aragonés de Cualificaciones y Formación Profesional

Este artículo debería incluir un nuevo apartado en el que se explicitaran las funciones y la estructura organizativa de la Agencia de las Cualificaciones Profesionales de Aragón.

Sección novena: De la Educación Permanente

Artículo 84.- Objetivos

Debería hacerse referencia al Plan de Educación Permanente de Aragón elaborado por el Consejo de Educación Permanente de Aragón y aprobado por el Gobierno de Aragón.

Capítulo II. De los Centros Docentes

Sección tercera. Autonomía de centros

Artículo 94.- Disposiciones generales

Debería establecerse una cautela para garantizar que la autonomía del centro no puede dar lugar en ningún caso a la especialización curricular y, por ende, a la selección del alumnado.

Título IV. De la corresponsabilidad en la educación

Capítulo I. De la Comunidad Educativa

Artículo 106.- Programas institucionales de convivencia escolar

En el apartado 1 a) debe enumerarse el personal de administración y servicios en cuanto son miembros de la comunidad educativa. Igualmente, deben ser objeto de mayor atención los procesos de mediación y prevención de conflictos

Artículo 107.- Evaluación de la convivencia escolar

Debe concretarse la composición de la Comisión aragonesa de convivencia escolar a que hace referencia este artículo.

Sección segunda. Del Profesorado

Artículo 110.- La función pública docente

La previsión contenida en el apartado 14 de este artículo debe entenderse siempre respetando el derecho a la negociación colectiva y la normativa básica correspondiente.

Se echa en falta una referencia al profesorado en prácticas o interino al que deberá procurarse una formación de calidad.

Sección tercera. El personal de administración y servicios y de atención educativa complementaria

Artículo 113.- Personal de administración y servicios y de atención educativa

La previsión contenida en el segundo párrafo de este artículo deberá entenderse hecha siempre respetando el derecho a la negociación colectiva.

Capítulo III. De los agentes sociales, medios de comunicación y del voluntariado

Sección tercera. De las organizaciones empresariales y sindicales

Artículo 122.- Participación de las organizaciones empresariales y sindicales en los Consejos Escolares

En un artículo que hace referencia a la participación de las organizaciones empresariales y sindicales, debería hacerse referencia además de a los Consejos Escolares, al Consejo Aragonés de Formación Profesional, Consejo de la Educación Permanente de Aragón y Consejos Sociales de los centros integrados.

Artículo 123.- Convenios de colaboración con empresas y con organizaciones empresariales y sindicales

Entre los objetivos que se citan en este artículo debería incluirse el de formación permanente del profesorado.

Capítulo IV. De la participación de las Administraciones Públicas en la educación

Artículo 129.- De la participación de las Comarcas en la Educación

Debe mejorarse la redacción de las letras b) y d) del apartado 1 ya que el tenor literal del inciso “y en su caso, la prestación del servicio a alumnos residentes en la comarca” es confusa al no precisarse si se refiere únicamente a los centros sostenidos con fondos públicos.

Artículo 130.- Cooperación con las Universidades aragonesas

La ubicación de los apartados 3 y 4 de este artículo no es correcta al referirse a la firma de convenios de colaboración con empresas.

Disposiciones Finales

Quinta. Desarrollo reglamentario

Debe hacerse referencia al Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencia en materia de enseñanza no universitaria.

V. Conclusiones

Con carácter general el CES de Aragón valora positivamente el anteproyecto de ley de Educación de Aragón al entender que dicho anteproyecto constituye un importante elemento estratégico de mejora educativa en la Comunidad que repercutirá en la educación y formación de los aragoneses y favorecerá una mayor cohesión social, a la vez que consolida y eleva al máximo rango normativo el modelo educativo aragonés.

No obstante lo anterior, el texto del anteproyecto requiere de mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 6 de abril de 2009

V.º B.º LA PRESIDENTA
Fdo.: *Ángela Abós Ballarín*

LA SECRETARIA GENERAL
Fdo.: *Belén López Aldea*

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

Calle Costa, 18
50071 Zaragoza
Tel. 976 713 838
Fax 976 713 841
cesa@aragon.es



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN