



INFORME DEL CONSEJO ESCOLAR DE CANARIAS POR INICIATIVA PROPIA ACERCA DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE INICIATIVA POPULAR CANARIA DE EDUCACIÓN

Asistentes a la Comisión Permanente:

(6 de marzo de 2013)

PRESIDENTA

Dña. María Dolores Berriel Martínez

VICEPRESIDENTES

Dña. Onelia García Marrero (Sector Reconocido Prestigio)

D. Néstor García Rodríguez (Sector Alumnado)

VOCALES

PROFESORADO

D.ª María del Cristo Hernández de la Coba

D. José Adolfo Santana Hernández

PADRES Y MADRES

D.ª María del Pino Gangura del Rosario

D. Antonio Martín Román

ALUMNADO

D. Diego Manuel Espasa Labrador

PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

Dña. Francisca Lucía Pérez Hernández

ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

D. Vicente Marrero Domínguez

UNIVERSIDADES

D. Ramón Aciego de Mendoza y Lugo

MOVIMIENTOS DE RENOVACIÓN PEDAGÓGICA

D. Juan Carlos Velasco San Román

CENTRALES SINDICALES

D. José Emilio Martín Acosta

ORGANIZACIONES PATRONALES

D. Manuel China Medina

INSTITUTO CANARIO DE IGUALDAD

Dña. M.ª Inmaculada García Rodríguez

SECRETARIO

D. Francisco Gabriel Viña Ramos

TÉCNICO

D. José Eladio Ramos Cáceres

Componentes de la Comisión Específica:

Dña. María del Cristo Hernández de la Coba (Coordinadora)
D. Antonio Hernández Hernández
Dña. M.^a del Pino Gangura del Rosario
D. Néstor García Rodríguez
D. José Emilio Martín Acosta
D. José Adolfo Santana Hernández
D. Antonio Martín Román
D. Jorge García Hernández
D.^a M.^a Dolores Berriel Martínez
D. Francisco Viña Ramos

A partir del estudio de la Comisión Específica y una vez debatidas las aportaciones remitidas por los miembros del Pleno, en sesión celebrada en San Cristóbal de La Laguna el día 6 de marzo de 2013, la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Canarias (CEC), por acuerdo de todos los asistentes, aprobó emitir el siguiente informe acerca de la Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Educación.

I. ANTECEDENTES

En el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias del 22 de enero de 2012 se publicó el acuerdo de la Mesa del Parlamento de continuar el trámite de la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Educación*, que había sido tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada los días 12 y 13 de noviembre de 2012.

Ante estas circunstancias, el Consejo Escolar de Canarias (CEC), como órgano institucional que canaliza la participación de la comunidad socioeducativa en la programación general de la enseñanza en las islas, expresa la necesidad de ser consultado formalmente sobre el texto del proyecto de ley, para poder hacer efectivo así el derecho constitucionalmente reconocido de participación y preceptivamente recogido en la ley autonómica de los Consejos Escolares¹.

No obstante, a la espera del pronunciamiento reglamentado y dada la importancia del proyecto legislativo citado, el CEC ha considerado necesario comenzar el análisis de la documentación publicada, por lo que se creó una comisión específica que procediera al estudio de la proposición de ley, canalizara los debates y formulara propuestas a los miembros del Pleno para el posterior pronunciamiento colegiado del Órgano, en la Comisión Permanente citada².

En este sentido, y con carácter de criterios previos que en opinión del Consejo Escolar de Canarias deberían tenerse en cuenta en la construcción de una norma autonómica que pretende regular la educación en Canarias, se plantean las siguientes

¹ La Ley 2/2001, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares (BOC 75 de 18-6-2001), señala en el artículo 20. Uno, lo siguiente: *El Consejo Escolar de Canarias en Pleno será consultado con carácter preceptivo en los siguientes asuntos: [...] b) los anteproyectos de ley relacionados con la enseñanza no universitaria.*

² En el Artículo 20.Dos de la Ley 2/2001, se establece la posibilidad de la realización de informes por iniciativa propia del Consejo.

consideraciones, que tratan de analizar la oportunidad, la conveniencia y la necesidad del proyecto de ley, así como de plantear cuáles son los requisitos y condiciones básicos para su viabilidad.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Oportunidad

La tramitación del proyecto de ley canaria coincide con el proceso legislativo en el ámbito estatal de la LOMCE³, una ley orgánica que, en opinión del Consejo Escolar de Canarias y según ha trasladado en sus informes, supondrá una nueva modificación sustancial de la estructura del sistema educativo y de la propia concepción de la educación, de la equidad y la calidad, así como de las competencias de las administraciones educativas.

Sin embargo, esta modificación no afecta, por mor de la técnica legislativa elegida, a otros ámbitos del sistema educativo, que van a continuar regidos por la LOE⁴ y la LODE⁵, previéndose, asimismo, nuevos reglamentos, como el anunciado del Estatuto del profesorado.

Ello introduce, además de significativos cambios, una gran dispersión en lo que constituye el marco normativo básico del sistema educativo con el que cualquier ley de ámbito autonómico debe armonizarse, tal como señala en el dictamen correspondiente el Consejo Consultivo de Canarias⁶.

Otra cuestión que se debe tener en cuenta es el proceso de revisión y modificación de las competencias de las Administraciones Locales, cuyo proyecto de reforma⁷ prevé que las competencias en educación deberán ser asumidas por la Comunidad Autónoma. Además de otras cuestiones relativas al mantenimiento de centros o a las actividades extraescolares, son de especial importancia las referidas a la educación infantil, que deberían tenerse en cuenta en una ley canaria de educación.

Por tanto, el proyecto de Ley Canaria confluye en un momento de incertidumbre en la configuración del sistema educativo, hecho que debe tenerse en cuenta para garantizar la futura viabilidad de la ley.

2. Conveniencia

El Consejo Escolar de Canarias, tal como ha manifestado reiteradamente con ocasión de su pronunciamiento sobre sendos proyectos de la LOMCE, considera que las mejoras del sistema educativo no dependen tanto de las leyes como de cambios reales en la práctica, que pueden propiciarse con revisiones y ajustes puntuales de las normas vigentes, como recomiendan también otras instituciones⁸.

³ Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación (LOMCE).

⁴ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

⁵ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

⁶ Dictamen 5/2013 en relación con la Proposición de Ley de Iniciativa Popular.

⁷ Ver: *Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (versión 18/02/2013, aprobada por el Consejo de Ministros).

⁸ En la "Exposición de Motivos" del Anteproyecto LOMCE se explica que las modificaciones de las leyes educativas, según la OCDE, deben estar basadas, como en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades.

En el Informe 1/2009 del Consejo Económico y Social de España sobre el Sistema Educativo y Capital Humano se dice lo siguiente: *Sería deseable [...] que, manteniendo las necesarias políticas de adaptación a los cambios y*

Entiende el Consejo, sin embargo, que la efectividad de una norma propia debe radicar en la regulación de aspectos singulares en el ámbito autonómico, que no afecten a la competencia estatal, y que no hayan sido contemplados en el marco prescriptivo y, por ende, no se hayan implementado en Canarias por medio de decretos y órdenes, como también señala el Consejo Consultivo de Canarias.

En este sentido, el CEC emitió un informe sobre el único antecedente de una ley global de educación para el Archipiélago, el proyecto de *Ley de la Educación en Canarias*⁹, en el que manifestaba lo siguiente:

El Consejo apuesta por que los poderes públicos en Canarias asuman y desarrollen las competencias otorgadas constitucional y estatutariamente, afrontando y desarrollando, como es el caso que nos ocupa, una Ley que propicie, desde la singularidad, mayor calidad y mayor capacidad de adaptación a las demandas de nuestra sociedad.

Valoró, así mismo, el CEC la concepción de una regulación global con el establecimiento de los principios rectores¹⁰ que se marcaban y que abordaban cuestiones singulares y necesarias, como por ejemplo la de corresponsabilidad y participación (también el CEC consideró que otras se enunciaban y no se desarrollaban, y que habrían de revisarse los procedimientos de negociación e implementación).

Por tanto, el CEC considera que la conveniencia de una ley autonómica dependerá de la finalidad de la misma, de que abarque aquellos aspectos singulares que no queden cubiertos con el desarrollo autonómico de la norma estatal, y de que cuente con los requisitos necesarios para que la norma tenga incidencia real en el logro de los objetivos que plantea: consenso político y socioeducativo y recursos necesarios para su implementación.

3. Necesidad

El sistema educativo canario tiene características propias derivadas de variables históricas, sociales, económicas, culturales y geográficas; tiene así mismo requerimientos y carencias diferenciales y, por ende, necesidades específicas que podrían abordarse, en su caso, desde una regulación específica.

Por ello, el CEC entiende que una ley autonómica se justificaría si considerara medidas evaluables orientadas a atender, con las especificidades propias de cada nivel educativo, los siguientes ámbitos:

- Mejora de los resultados escolares: Canarias presenta bajos resultados en varios indicadores, como idoneidad, rendimiento, titulación, abandono..., y, si bien se observan algunos cambios esperanzadores, para lograr situarnos en la media del estado es necesario avanzar a mayor ritmo. Por tanto, una norma propia debería garantizar un plus de medidas, acciones y recursos que permitan una progresión mayor y más rápida.
- Refuerzo de la compensación: los indicadores sociales sitúan al Archipiélago con un tercio de la población en paro y similar porcentaje en pobreza, a lo que habrían

nuevas necesidades, el funcionamiento del sistema educativo esté dotado de la necesaria estabilidad en el tiempo en sus elementos esenciales y líneas maestras, sobre la base de un amplio consenso social y político.

⁹ El CEC emitió su parecer al anteproyecto de Ley de Educación en Canarias en el preceptivo informe 5/2005.

¹⁰ Anteproyecto de Ley Canaria de Educación: *Artículo 2. Principios Rectores. El sistema educativo en Canarias estará presidido por los siguientes principios: equidad y compensación; corresponsabilidad y participación; calidad y evaluación; identidad canaria y cooperación solidaria y educación en valores.*

de añadirse otras variables culturales y laborales como salario, temporalidad, precariedad laboral, etc. Esta realidad hace necesario que se refuercen las medidas de compensación para garantizar la igualdad de oportunidades de partida¹¹.

- La configuración insular supone mayores retos y costes, pero a su vez debería ser una oportunidad de descentralización e implicación de las administraciones locales (insulares y municipales), como corresponsables necesarios para la mejora educativa.
- La participación de la familia y el estudiantado y la corresponsabilidad educativa son factores ineludibles para la mejora en educación, que, en todo caso, deberían tenerse en cuenta aprovechando las posibilidades de implicación, formación y corresponsabilidad que podrían arbitrarse desde una ley propia.
- Políticas de igualdad de género: las diferencias en los distintos indicadores (resultados, abandono, segregación de estudios, etc.) según el sexo del alumnado es una constante en el ámbito estatal y en gran parte de los países de la OCDE, sin embargo la ausencia casi generalizada de políticas y programas tendentes a la disminución de esas diferencias hacen necesario que una posible ley canaria prevea la definición de la atención a este preocupante fenómeno y su incardinación en una correspondiente educación en valores.
- Servicio de apoyo a la escolarización: comedores, transporte, residencias, becas...
- Una política específica y global, desde educación infantil a formación profesional, para el aprendizaje y el fomento de las lenguas extranjeras.
- Planes para el fomento de la emprendeduría y la innovación: se debe promover la creatividad, la autonomía, la iniciativa, desde la educación infantil pasando por los distintos estadios de la escolarización, así como planes de orientación profesional, cuando corresponda, como base del fomento del espíritu emprendedor y de la adecuada elección de la formación a seguir. Todo ello es especialmente importante en Canarias, con una población comparativamente joven, con niveles de paro juvenil superiores a la media estatal y con necesidad de diversificación en el modelo productivo.

4. Requisito

El desarrollo de cualquier proyecto normativo debe ir acompañado de la correspondiente ficha financiera, de un calendario y de la cuantificación de la inversión necesaria en el periodo plurianual previsto para su total desarrollo.

Especialmente importante es este apartado en una ley de educación, que debe cuantificar los recursos ordinarios, así como las partidas extraordinarias que cada año

¹¹ La LOE formula el principio fundamental de la calidad de la educación para todo el alumnado, en condiciones de equidad y con garantía de igualdad de oportunidades. *La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.* Entendido así, el principio de calidad y el de equidad deben ser indisolubles para dar a cada estudiante la ayuda que precise para el logro de los objetivos educativos. En este sentido, la equidad va unida a la compensación como garantía de la igualdad de oportunidades. Así mismo, el anteproyecto LOMCE mantiene estos principios, pero añade otros, como en el Artículo 2. bis.4.: *El funcionamiento del Sistema Educativo Español se rige por los principios de calidad, cooperación, equidad, libertad, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación, eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas.* Se considera necesario que se esclarezca la definición conceptual de todos estos principios.

deban asumirse. La ausencia de este ejercicio, según ha demostrado la experiencia lleva a dejar solo en el ámbito teórico las reformas educativas, o al menos muchos de sus planes, por lo que es fundamental la constitución de un pacto político, social y económico, que establezca la educación para un período mínimo de dos décadas.

Por ello, habrían de analizarse con el máximo rigor las posibilidades de financiación de una ley que se gesta en un momento de recesión económica, de pérdida gradual del peso del presupuesto educativo autonómico¹², de recortes muy importantes dictados por el gobierno estatal¹³, de previsiones de nuevas restricciones¹⁴ y de compromisos financieros añadidos¹⁵.

5. Condición

El CEC quiere insistir en lo que considera condición *sine qua non* en una norma que pretende ordenar el sistema educativo o aspectos relevantes del mismo con voluntad de cambio y estabilidad: el acuerdo y el consenso en torno a los aspectos claves.

Por ello llama la atención para que, en su caso, la ley canaria se haga con consenso político y social, con apoyo de la comunidad educativa, con la implicación de quienes tengan que implementarla, o sea, de todos los sectores educativos y, especialmente, del profesorado; y con amplia explicación social para lograr el respaldo y la corresponsabilidad, muy especialmente, de las familias y el estudiantado.

Por ello, aun siendo una iniciativa popular y que los requisitos de negociación y acuerdos no son formalmente imprescindibles para la aprobación de la ley, el CEC insiste en la necesidad de ampliar el debate y el acuerdo a otros ámbitos sociales y educativos, así como a organizaciones e instituciones, si realmente se cree necesaria una norma y que esta tenga una verdadera incidencia en la mejora de la educación en Canarias.

En este sentido, el dictamen de la *Comisión de estudio sobre la situación de la educación en las islas*, aprobado por la totalidad de los grupos políticos del Parlamento de Canarias el 19 de diciembre de 2012, constituye un referente de consenso político de enorme valor, especialmente relevante a la hora de determinar y categorizar la problemática que una ley *propia* debería atender.

¹² El presupuesto de Educación inicial ajustado para 2013 (1.471.297.791€) supone un 8,47% menos con respecto al presupuesto inicial ajustado de 2012 y representa el 22,26% del peso del presupuesto de la comunidad, 0,6 décimas menos que en 2012 (22,32%).

¹³ En abril de 2012 el Gobierno adoptó mediante los correspondientes Reales Decretos-leyes medidas para reducir adicionalmente la parte más estructural del gasto público de las CCAA, principalmente asentada en sanidad y educación... En concreto, se regula la eliminación de los complementos de ampliación de jornada y atención continuada, eliminación de actividades extraescolares, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, aumento del número de alumnos por clase, optimización de ahorro lectivo, desdobles de unidades en centros educativos docentes, reducciones de las plantillas, supresión de la paga extraordinaria de antigüedad y supresión de programas y aulas de convivencia... *Actualización del programa de estabilidad. Reino de España 2012-2015.*

¹⁴ Se prevé una variación del peso del gasto en educación con respecto al PIB: así se pasaría de del 4,9, en 2010, al 3,9 en 2015 (-21,3% de variación). *Actualización del programa de estabilidad. Reino de España 2012-2015.* <http://www.lamoncloa.gob.es/home.htm>.

¹⁵ Según consta en la segunda versión de la Memoria de Análisis de impacto normativo de la LOMCE *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*, cuyas previsiones van de 49.978.282 a 927.252.952, dependiendo del logro del objetivo de escolarización. Estas previsiones se encuentran en revisión ya que las CCAA consideran que los costes serán muy superiores.

Así mismo, el documento base para un pacto educativo, social, político y económico firmado por distintas organizaciones de alumnado, profesorado y padres y madres, debería ser otro referente de partida para la construcción de un texto de proyecto de ley canaria para el consenso sobre los objetivos y las medidas que la educación necesita.

III. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, el CEC considera que en la tramitación del proyecto de ley canaria debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- La oportunidad del momento de la publicación y la conveniencia de armonizar la Ley Canaria con las normas estatales.
- Revisar la finalidad de la norma propia, garantizando que esta responda a necesidades singulares del sistema educativo canario.
- Evitar la duplicidad normativa con el Estado.
- Integrar la regulación de determinados aspectos en el ámbito autonómico, construyendo un marco global contextualizado al territorio y la singularidad de la educación en Canarias.
- Contar con la participación de los sectores educativos y darle al proyecto amplia difusión social.
- Que la norma sea el reflejo de un pacto social, político y económico en torno a las cuestiones claves de la educación en Canarias.
- Que cuente con una planificación detallada para su implantación y el compromiso de financiación correspondiente.
- Que cuente con un análisis de impacto riguroso en el que se determinen el ámbito de aplicación, las competencias y las responsabilidades.
- Que se prevea el impacto de género.
- Que se proyecten las previsiones temporalizadas de mejora.

Es cuanto se informa.

San Cristóbal de La Laguna, 6 de marzo de 2013

V.º B.º

La Presidenta

El Secretario

Fdo.: M.ª Dolores Berriel Martínez

Fdo.: Francisco Gabriel Viña Ramos