

Principals aspectes jurídics de l'Avantprojecte de llei d'educació de les Illes Balears

Mercedes Martínez

RESUM

Aquest treball analitza l'Avantprojecte de Llei d'educació de les Illes Balears. Partint del marc normatiu en què s'insereix aquest Avantprojecte, en el context del document elaborat per la plataforma Illes per un Pacte, analitzarem els objectius de la Llei, la tramitació administrativa de l'Avantprojecte i l'estructura bàsica de la norma.

RESUMEN

Este trabajo analiza el Anteproyecto de Ley de Educación de las Illes Balears. Partiendo del marco normativo en el que se inserta este Anteproyecto, en el contexto del documento elaborado por la plataforma Illes per un Pacte, analizaremos los objetivos de la Ley, la tramitación administrativa del Anteproyecto y la estructura básica de la norma.

I. MARC NORMATIU

L'article 27 de la Constitució espanyola reconeix el dret de totes les persones a l'educació i estableix els principis essencials sobre els quals se sustenta l'exercici d'aquest dret.

L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, fa una doble referència als drets educatius en el títol II:

- d'una banda, l'article 26.1 estableix que totes les persones tenen dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat;
- d'altra banda, estableix a l'article 36.2 que correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència de desplegament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.

Mitjançant el Reial decret 2243/1996, de 18 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria d'universitats, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears es va fer càrrec de la gestió educativa universitària a partir de l'1 de novembre de 1996.

Des de l'1 de gener de 1998, el Govern de les Illes Balears ha gestionat l'educació no universitària en virtut del Reial decret 1876/1997, de 12 de desembre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria d'ensenyament no universitari, ampliat per mitjà del Reial decret 1001/1999, d'11 de juny, sobre ampliació de mitjans adscrits als serveis traspassats a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria d'ensenyament no universitari.

En aquest punt, i amb més de vint anys d'experiència en la gestió educativa, el Govern de les Illes Balears, a través de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca, ha considerat oportú poder

disposar d'un marc general de regulació del sistema educatiu no universitari de les Illes Balears, amb una regulació prou flexible, per garantir l'execució de les polítiques educatives des de les diverses opcions polítiques que tinguin responsabilitat de govern i que alhora doti el sistema educatiu amb la necessària estabilitat en benefici de la comunitat educativa.

2. PACTE EDUCATIU

El Consell Escolar de les Illes Balears va aprovar el dia 4 d'abril de 2017 el document que estableix les bases per a un possible acord educatiu, el qual es va remetre al Parlament de les Illes Balears.

Dia 11 d'octubre de 2017 es va crear al si de la Comissió de Cultura, Educació i Esports del Parlament de les Illes Balears una ponència per a l'estudi del document lliurat, la qual va emetre un informe el dia 2 d'octubre de 2018.

Mitjançant aquest document, que es va elaborar a partir de la feina feta per la plataforma denominada Illes per un Pacte (que agrupa més de quaranta entitats socials del conjunt de les Illes Balears amb incidència en l'àmbit educatiu), es va sol·licitar una normativa que pugui ser acceptada per la majoria social i que permeti cobrir les necessitats reals del sistema educatiu, i va proposar algunes mesures per a una educació de qualitat que es fonamenti, entre d'altres aspectes, en:

- la necessitat de promoure una educació de qualitat i en equitat,
- la recuperació de l'educació en valors cívics,
- la participació democràtica de la comunitat educativa,
- l'avaluació formativa orientada a la millora del procés d'aprenentatge,
- la descentralització dels currículums i l'enfocament curricular per competències,
- la dignificació de la tasca docent,
- la millora de les infraestructures educatives,
- el reconeixement de la llengua catalana com a llengua vehicular del sistema educatiu i com a element essencial per al manteniment de la cohesió social,
- els plans de millora per a l'èxit escolar i la convivència,
- l'adequació de la formació i els recursos didàctics i tecnològics a les noves necessitats educatives, i
- la consideració de la xarxa pública de centres com a element bàsic del sistema, en convivència amb l'ensenyament concertat que permeti la consideració real de l'educació com un servei públic de qualitat.

3. OBJECTIUS

Ja com una declaració d'intencions, i sobre la base dels contextos educatius actuals en una societat canviant i el caràcter multicultural dels centres educatius, el preàmbul de l'Avantprojecte de Llei d'educació de les Illes Balears (LEIB) formula que amb aquesta Llei s'opta per compensar les desigualtats i garantir la inclusió de tot l'alumnat, amb la finalitat de bastir un sistema educatiu sense exclusions que permeti l'exercici de les llibertats individuals i l'aprenentatge de tots els alumnes en el marc d'un sistema inclusiu sense barreres en tots els àmbits. Aquest principi d'inclusió comprèn els criteris organitzatius, pedagògics, d'atenció educativa personalitzada, de participació i de recursos necessaris per promoure l'èxit educatiu.

L'educació, indubtablement, és un dret de totes les persones que s'ha de garantir al llarg de tota la vida i ha d'atendre totes les facetes del seu desenvolupament personal i professional.

L'**objectiu de l'educació** que es planteja és **desenvolupar persones obertes al canvi**, una educació que pugui facilitar la formació de persones amb la capacitat de fer front als nous reptes que la societat planteja. D'aquesta manera, el sistema educatiu ha d'afavorir l'evolució personal de l'alumne amb totes les seves capacitats, per la qual cosa caldrà fomentar un clima que no estigui centrat en l'ensenyament, sinó en la facilitació de l'aprenentatge, en la línia d'aprendre a fer, aprendre a ser, aprendre a conèixer i aprendre a conèixer.

L'**objectiu de la LEIB** és, segons la pròpia exposició de motius, la millora de la qualitat de l'educació a les Illes Balears: incorporar les noves sensibilitats i demandes socials vers l'educació per ser capaços de reafirmar la confiança en el sistema educatiu i promoure un nou impuls a les vies de l'èxit educatiu.

L'avantprojecte de la Llei reconeix que la millora de la qualitat requereix el diàleg permanent amb la comunitat educativa i tots els agents implicats amb un compromís col·lectiu per a la recerca de les respostes més adients a les necessitats que planteja el sistema. El temps dirà si la regulació efectuada afavoreix aquest diàleg i participació, i la desitjada qualitat del sistema educatiu.

4. TRAMITACIÓ ADMINISTRATIVA

Aquesta Llei compleix els principis de bona regulació establerts a l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu de les administracions públiques, de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, i els principis de bona regulació de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, que estableix els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, establerts en la normativa estatal bàsica.

A continuació, veurem de quina manera justifica la Llei el compliment d'aquests principis:

a) D'acord amb els principis de necessitat i eficàcia, la iniciativa legislativa pretén regular el sistema

educatiu de les Illes Balears per poder generar el desplegament normatiu que permeti una eficaç adaptació i anticipació del sistema educatiu als contextos socials canviants.

En conseqüència, es planteja una llei de referència d'àmbit autonòmic que permeti el desplegament de normatives i mesures adaptades al context.

D'aquesta manera, es pretén dotar amb més estabilitat el sistema educatiu, per a la consecució, entre d'altres, d'una millora del rendiment escolar; la disminució de la taxa d'abandonament escolar; la integració i inclusió de tot l'alumnat i la universalització i gratuïtat progressiva de l'etapa educativa de 0 a 3 anys.

- b) Respecte del principi de proporcionalitat, aquesta norma conté la regulació imprescindible per atendre la necessitat que s'ha de cobrir i a la qual respon, després de constatar que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets o que imposin menys obligacions a l'alumnat, a les famílies, al professorat, al personal d'atenció a les necessitats educatives dels alumnes i al personal no docent dels centres educatius.
- c) La seguretat jurídica també presideix aquesta llei, ja que s'exerceix de manera coherent amb l'article 27 de la Constitució espanyola, amb la llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional, autonòmic i amb el marc estratègic per a la cooperació europea en l'àmbit de l'educació i la formació (ET 2020) de la Unió Europea. Crea un marc normatiu estable, clar i de certesa, que facilita el desplegament normatiu d'aspectes com la participació de la comunitat educativa en els centres educatius, l'autonomia de gestió dels centres, la integració i inclusió de l'alumnat i l'avaluació del sistema educatiu.

De fet, la Recomanació 2006/962/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de desembre de 2006, insta els Estats membres a desenvolupar l'oferta de les competències clau com una combinació de coneixements, capacitats o destreses i actituds adequades al context i les identifica com les competències que totes les persones requereixen per a la seva realització i el seu desenvolupament professional, així com per a la ciutadania activa, la inclusió social i l'ocupació.

- d) En virtut del principi de transparència, es va sotmetre al tràmit de consulta pública en els termes que indica l'article 133 de la llei 39/2015, ja esmentada. Així mateix, el principi de transparència també s'ha garantit amb l'exposició pública en el lloc web de l'Administració autonòmica per a la consulta de la iniciativa legislativa i l'estat de la tramitació, així com les consultes prèvies a l'elaboració de l'esborrany, a fi de garantir l'accés permanent dels ciutadans a la informació i la presentació de suggeriments per mitjans telemàtics, tal com s'estipula a l'article 51 de la llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.
- e) Conforme al principi d'eficiència, per racionalitzar a l'hora d'aplicar-la a la gestió dels recursos públics, aquesta llei no preveu càrregues administratives innecessàries o accessòries per a la consecució dels objectius finals.
- f) S'ha vetllat pel principi de qualitat en el procediment d'aprovació de la norma, ja que s'ajusta als procediments definits legalment. Així mateix, l'Avantprojecte racionalitza la gestió del servei

públic i, amb aquesta finalitat, s'ha treballat en la qualitat formal de la norma i la seva redacció en termes clars, precisos i assequibles per a la ciutadania.

- g) Aquesta Llei s'ajusta al principi de simplificació, ja que ajuda els ciutadans a conèixer i entendre millor el conjunt de la regulació i de les mesures normatives que els afecten. Aquesta Llei permetrà que es desplegui, simplifiqui i doti amb més coherència la normativa reguladora posterior. Es tracta d'un text normatiu amb normes clares i amb un llenguatge accessible per facilitar-ne el compliment.

En el moment d'elaboració d'aquest treball, l'Avantprojecte de Llei ja s'havia sotmès a consulta prèvia, a informació pública i a audiència de les persones interessades amb els principals agents de la comunitat educativa. Restava pendent sotmetre el text a la consulta del Consell Escolar, tràmit que es va demorar a causa del Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19.

5. ESTRUCTURA DE LA LLEI

A més d'un títol preliminar, que n'estableix l'objecte, promulga el dret constitucional a l'educació, que s'ha d'exercir en condicions d'igualtat, i estableix els principis generals, pedagògics i organitzatius del sistema educatiu de les Illes Balears, la Llei consta de nou títols específics:

1) Títol I. Estructura del sistema educatiu, amb el contingut següent:

- L'ordenació dels ensenyaments i les etapes educatives que constitueixen el sistema educatiu, l'avaluació i la promoció a les diferents etapes.
- La formació professional com un sistema integrat, amb una oferta educativa que aposta per la flexibilitat i la conciliació de la formació amb l'ocupació d'un lloc de treball.
- L'educació de les persones adultes com a sistema de formació permanent al llarg de la vida. En el marc d'aquest títol, cal esmentar la vigència de la Llei 4/2006, de 30 de març, d'educació i formació permanents de persones adultes de les Illes Balears, que determina els principis generals de l'educació i la formació permanents de les persones adultes i n'estableix les característiques principals.
- Els ensenyaments de règim especial.
- Els ensenyaments artístics superiors.

2) Títol II. La col·laboració amb la Universitat de les Illes Balears i les administracions públiques

En primer lloc, es regula la cooperació de l'Administració educativa autonòmica amb la Universitat de les Illes Balears i s'estableixen els objectius i característiques d'aquesta col·laboració

per a la millora del sistema. A més, s'hi preveu la possible col·laboració amb altres institucions universitàries.

A continuació, s'estableixen les bases jurídiques per a la col·laboració i cooperació de les diferents administracions públiques (amb referència expressa als consells insulars i ajuntaments), i la possible delegació de competències a aquests en matèries com construcció, ampliació, adequació, reforma i, si escau, equipament de centres docents públics; a més de la prestació de serveis complementaris, el servei educatiu del primer cicle d'educació infantil i complementar programes en matèria d'educació permanent de persones adultes, ensenyaments de règim especial i formació professional.

Aquesta col·laboració pot facilitar un acostament dels centres a les demandes i als recursos de l'entorn i ha d'ajudar a fer possible l'educació al llarg de tota la vida, repte essencial establert per la Unió Europea.

3) Títol III. La participació de la comunitat educativa

La comunitat educativa està integrada per totes les persones i institucions que intervenen en el procés educatiu. La Llei defineix els agents i les institucions que integren la comunitat educativa, regula els drets i els deures dels diferents agents i amplia les formes de participació i la presa de decisions compartides.

La Llei també fa una referència explícita al fet que l'administració educativa i els ajuntaments han de facilitar la realització d'activitats extraescolars educatives, culturals i esportives als centres públics fora de l'horari lectiu.

A més, s'institucionalitza un conjunt d'òrgans de consulta i participació, la qual cosa hauria de garantir que les decisions educatives s'adoptin amb el màxim consens possible com a via per estabilitzar el sistema educatiu i millorar-ne la qualitat.

4) Títol IV. La funció pública docent a la comunitat autònoma de les Illes Balears

Aquest títol es refereix a les característiques de la funció docent i la seva ordenació, i regula les formes d'accés i provisió. Es regula el reconeixement de la funció pública docent, així com el Registre de personal docent (i l'accés a les dades personals que figuren a l'expedient) i el reconeixement de competències.

Tenint en compte que sense la participació i la implicació dels docents no serà operativa la implantació del model que s'estableix en aquesta llei, per això s'intenta ampliar les perspectives professionals, potenciar-ne la formació i garantir el suport de l'Administració a la funció docent.

La regulació té en compte el que s'estableix en la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, que preveu que determinats col·lectius de l'Administració autonòmica, en consideració a les seves característiques especials, puguin ser objecte de regulació específica mitjançant normes que adequin aquesta llei a les seves peculiaritats.

Específicament, l'article 3.1 b determina que el personal docent i el personal estatutari al servei de la sanitat pública autonòmica es regula pels preceptes d'aquesta Llei únicament en aquelles matèries que no estiguin regulades per la normativa bàsica específica de l'Estat ni per la normativa autonòmica específica de desplegament.

En el contingut del títol s'insereix la regulació de la figura dels assessors tècnics docents, i dota d'objectivitat la selecció d'aquest personal amb funcions en els serveis educatius, i la de professors associats i visitants en els termes establerts en la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats.

5) Títol V. Els centres educatius

El capítol I regula la xarxa de centres educatius de les Illes Balears i la creació de nous centres, i n'estableix la tipologia.

El capítol II regula el processos d'escolarització amb el títol «Escolarització equitativa» des d'un marc d'escolarització equilibrada, d'inclusió i de lliure elecció de centre.

A més, el capítol III es dedica a l'autonomia dels centres, tant pedagògica i organitzativa com de gestió ordinària, i dota els centres amb una major capacitat, dins els límits de les competències pròpies, per al desenvolupament curricular i l'elaboració i la implementació d'un projecte educatiu propi (capítol IV) que respongui a les característiques del seu entorn i del seu alumnat.

El capítol V aborda el desenvolupament curricular.

Partint de l'autonomia de centres, es plantegen mesures que impulsin els projectes de direcció i la formació dels equips directius per fomentar la seva capacitat per a una gestió eficaç dels recursos (capítol VI: La direcció i els òrgans de govern dels centres públics). Estableix les formes de selecció de la direcció, així com l'avaluació de la tasca directiva, el reconeixement professional de la funció directiva i l'exercici del lideratge pedagògic, i, en aquest marc, caldrà estimular la participació activa de les famílies i de l'alumnat com a agents actius dels centres educatius.

Es necessiten centres amb capacitat d'exercir responsablement un alt grau d'autonomia pedagògica, organitzativa i de gestió tant en l'àmbit curricular com en la gestió dels recursos econòmics i la gestió del personal que tenen assignat per fer possible una adequada comunitat d'aprenentatge oberta a les demandes i a les necessitats de l'alumnat.

6) Títol VI. Els elements pedagògics específics del model educatiu propi

El capítol I d'aquest títol regula el model lingüístic escolar, que es basa en el tractament de l'aprenentatge de les llengües oficials i l'adquisició de competències lingüístiques per a les llengües estrangeres i consolida l'ús de llengua pròpia de les Illes Balears com a llengua normalment emprada com a vehicular d'acord amb el que determinen l'Estatut d'autonomia i la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística a les Illes Balears.

Formen part de les polítiques escolars específiques totes les mesures que impulsin l'educació inclusiva (capítol II) com a principi fonamental i transversal del sistema educatiu, garantint els drets dels alumnes amb necessitats educatives i el suport educatiu necessari per al seu desenvolupament.

Així mateix, el títol aposta per la millora i la consolidació de la formació del professorat (capítol III) des d'un marc que impulsi la formació als centres educatius i que es basi en un model de competències professionals.

7) Títol VII. El seguiment i l'avaluació del sistema educatiu

La Llei estableix les bases del seguiment i l'avaluació del sistema educatiu i regula la inspecció educativa (capítol I), que ha de vetllar pel compliment de l'ordenament jurídic i ha de garantir l'exercici dels drets i el compliment dels deures per contribuir a la millora de la qualitat i l'equitat en l'educació.

La qualitat es basa en un sistema d'avaluació del sistema educatiu (capítol II) que permeti exercir el control social per detectar, amb un plantejament rigorós, els avançaments i també les deficiències que es vagin produint en el procés educatiu i en els diferents àmbits que hi incideixen —centres, alumnat, professorat, Administració, serveis educatius i d'altres—, amb la finalitat d'adoptar amb eficiència les mesures que calguin.

Amb aquesta finalitat, es necessita una inspecció amb capacitat jurídica i tècnica que pugui fer el seguiment dels processos, avaluar-ne la implantació i proposar les mesures correctores que convenguin.

8) Títol VIII. L'organització territorial de l'administració educativa

Aquest títol determina les funcions de les direccions territorials i les dota de capacitat administrativa per fer més eficaç la intervenció a partir d'una major descentralització en la presa de decisions.

9) Títol IX. El finançament del sistema educatiu

El capítol I, «Recursos econòmics i finançament dels ensenyaments», estableix que els recursos econòmics posats a disposició del sistema educatiu s'han de gestionar d'acord amb els principis generals d'equitat, eficàcia, eficiència i economia sostenible a partir d'una planificació econòmica que garanteixi la suficiència i l'estabilitat, així com el control financer.

Pel que fa al finançament de l'educació, s'ha de destacar també la disposició addicional quinzena, que estableix que el Govern de les Illes Balears, per assolir els objectius d'aquesta Llei, incrementarà progressivament els recursos destinats al sistema educatiu i, prenent de referència els països més desenvolupats de la Unió Europea en l'àmbit educatiu, ha de situar progressivament durant els propers vuit anys la despesa educativa entorn del 5 per cent del producte interior brut.

El capítol II regula el règim dels concerts educatius.

10) Disposicions

L'Avantprojecte de llei consta de diverses disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

En les disposicions addicionals es preveu el calendari d'aplicació d'aquesta Llei, la necessitat d'avançar en la implantació de l'educació infantil de 0 a 3 anys, el manteniment dels actuals ens i òrgans instrumentals fins que es modifiquin reglamentàriament i la integració dels estudis superiors artístics en l'Institut d'Ensenyaments Artístics Superiors.

També s'hi estableixen els compromisos de l'Administració per:

- desenvolupar la carrera docent;
- regular la figura d'altres professionals que intervenen en el sistema educatiu;
- adaptar el reglament de funcionament de centres a les disposicions d'aquesta Llei;
- elaborar el règim jurídic d'autonomia de gestió econòmica dels centres, i
- fer el pagament delegat al professorat de l'ensenyament concertat, que s'ha d'anar aproximant a l'equiparació retributiva amb el professorat de l'ensenyament públic.

Així mateix es pretén:

- garantir la prestació dels serveis complementaris de menjador i transport escolar establint un sistema d'ajuts per compensar les desigualtats i fer-lo compatible amb altres sistemes per raons de doble i triple insularitat;
- dotar d'autonomia els òrgans de coordinació didàctica per adoptar els materials didàctics i curriculars;
- promoure les tecnologies de la informació i la comunicació;
- fer sostenible la delegació de competències;
- possibilitar la creació d'una unitat delegada per a l'àmbit territorial de Formentera, i
- garantir el compromís del Govern de les Illes Balears per incrementar el finançament educatiu de manera progressiva.

A més, es regula el desenvolupament de programes de voluntariat per part dels centres educatius.

La disposició transitòria primera preveu la vigència de l'actual normativa educativa fins que es modifiqui, amb la finalitat de garantir la seguretat jurídica.

Les disposicions transitòries segona i tercera estableixen el manteniment de l'estructura retributiva actual del personal funcionari docent i del personal laboral docent, respectivament, fins a la determinació d'una nova estructura retributiva, i la disposició transitòria quarta estableix el règim de les delegacions d'Educació mentre no es creïn les direccions territorials previstes en aquesta Llei.

La disposició derogatòria indica la derogació de les disposicions que s'oposin al que estableix aquesta Llei i les disposicions finals fan referència al que s'entén com a Administració educativa en el marc d'aquesta Llei, habiliten el Govern a dictar les disposicions adients per desplegar-la i aplicar-la i determinen quan entrarà en vigor.

6. CONCLUSIONS

L'article 27 de la CE determina els trets essencials del model normatiu d'educació que regeix el nostre ordenament jurídic.

La Comunitat Autònoma de les Illes Balears ha pogut exercir les competències educatives els darrers vint anys sense disposar d'una llei educativa pròpia, atenent les competències que li atribueix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears i desplegant i executant la normativa bàsica dictada per l'Estat.

Ara bé, una llei educativa pròpia té l'avantatge de l'adaptació al context propi del nostre àmbit territorial, i així ho han fet anteriorment altres comunitats autònomes:

- Llei 17/2007, de 10 de desembre, d'Educació d'Andalusia.
- Llei 6/2008, de 26 de desembre, d'Educació de Cantàbria.
- Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació de Catalunya.
- Llei 7/2010, de 20 de juliol, d'Educació de Castella-la Manxa.
- Llei 4/2011, de 7 de març, d'Educació d'Extremadura.
- Llei 6/2014, de 25 de juliol, canària d'Educació no universitària.

L'amplitud d'aquest Avantprojecte de llei i el seu contingut poden permetre adequar el sistema educatiu als canvis que la societat de les Illes Balears ha experimentat aquestes darreres dècades i respondre de forma adient a les noves necessitats de formació i aprenentatge que requereix la societat del segle XXI.