

31 *Informe sobre l'avantprojecte de LOE*

Informe del Consell Escolar de Catalunya sobre
l'Avantprojecte de llei orgànica d'educació (LOE)

Document aprovat en sessió plenària l'1 de juny de 2005

Edició: Consell Escolar de Catalunya

*Tiratge: 600 exemplars
Juliol del 2005*

Índex

Presentació.....	5
1. Valoració general.....	7
2. Anàlisi i valoracions del contingut de l'avantprojecte de llei orgànica	9
2.1. Principis i finalitats de l'educació	9
2.2. L'organització dels ensenyaments i l'aprenentatge al llarg de la vida	9
2.3. Currículum.....	9
2.4. Cooperació entre administracions educatives	10
2.5. L'educació infantil.....	10
2.6. L'educació primària	11
2.7. L'educació secundària obligatòria.....	12
2.8. El batxillerat.....	14
2.9. La formació professional	15
2.10. Els ensenyaments artístics	16
2.11. Els ensenyaments d'idiomes	17
2.12. Educació de persones adultes.....	17
2.13. L'equitat en l'educació	17
2.14. Professorat.....	19
2.15. Els centres educatius públics i concertats	23
2.16. Participació, autonomia i govern dels centres docents	24
2.17. Avaluació del sistema educatiu	25
2.18. La inspecció del sistema educatiu	26
2.19. Disposició derogatòria única.....	26
3. Aspectes competencials	27

Presentació

El Consell Escolar de Catalunya ha contribuït al debat per modificar l'actual legislació en matèria educativa, que es va iniciar al mes de setembre amb la publicació per part del Ministeri d'Educació i Ciència del llibre verd titulat "Una educació de qualitat per a tots i entre tots", amb el document següent: Document 4/2004: *Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al document "Una educació de qualitat per a tots i entre tots" en el marc del Pacte per a l'Educació* (Dossier informatiu núm. 30).

A més, a petició de la ponència constituïda al Parlament de Catalunya, es va elaborar el Document 3/2004: *Aportació del Consell Escolar de Catalunya sobre el nou Estatut d'Autonomia* (Dossier informatiu núm. 29).

Així mateix, la Conselleria d'Educació ha endegat un procés de debat per arribar a un Pacte Nacional per a l'Educació, al qual aquest Consell ha contribuït d'una manera significativa amb el Document 2/2005: *Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al Pacte Nacional per a l'Educació*.

El propassat 30 de març de 2005 el Ministeri d'Educació i Ciència va fer públic l'avantprojecte de llei orgànica d'educació, que desenvolupa directament el dret a l'educació i que derogarà la LOGSE, la LOPAGCD, la LOCE i, en part, la LODE, de la qual estan encara en vigor 40 articles.

Cal constatar com a novetat que fins ara cada nova llei orgànica educativa només havia modificat les lleis anteriors derogant-les parcialment, però mai una sola llei orgànica havia regulat quasi la totalitat de la matèria d'aquest àmbit.

En la primera part del document que presentem, es fa una valoració general sobre l'avantprojecte de llei orgànica i el seu abast com a norma orgànica i bàsica en el marc de les competències de la Generalitat de Catalunya.

En la segona part, es planteja una anàlisi del contingut, bàsicament amb aportacions i valoracions des del punt de vista educatiu, però que tenen en compte també els aspectes competencials.

1. Valoració general

L'extensió del contingut de l'avantprojecte de la nova llei és menor que la de les tres lleis orgàniques anteriors juntes. És evident, però, que s'ha de reduir el nombre d'articles i disposicions d'aquest avantprojecte, dels quals quaranta-set tenen consideració d'orgànics (el 26 % del total).

La nova llei orgànica hauria de regular el que preveu la Constitució: normativa orgànica i bàsica que desenvolupi el nucli essencial del dret a l'educació i els requisits mínims per a l'obtenció de títols, i que pugui ser desenvolupada per cada Administració educativa, en l'exercici de les seves competències estatutàries.

Tot i que aquest avantprojecte és més respectuós amb les competències de les Comunitats Autònomes, perquè han disminuït les remissions al desenvolupament per reial decret per part del Govern de l'Estat, cal tenir en compte que encara n'inclou quaranta-quatre, de la qual cosa es dedueix que la nova llei podria esdevenir inconstitucional per envair competències de les CA. Aquesta xifra resulta excessiva i pot buidar les competències de la Generalitat en matèria educativa.

Una regulació minuciosa per part de l'Estat, per reial decret, d'aquests quaranta-quatre aspectes, alguns d'ells fonamentals, deixaria molt poc marge de desenvolupament legal i normatiu a la Generalitat de Catalunya i especialment limitaria la seva actuació en ordenació i execució.

Davant el fet que se citin constantment les administracions educatives per delimitar el que han de desenvolupar, es considera que una norma orgànica no ha d'establir les competències de les altres administracions, i menys entrar en concrecions que, en alguns casos, són competència dels centres docents.

L'avantprojecte no proposa modificar l'estructura de les etapes i cicles dels ensenyaments que regula, amb l'excepció de la reconversió de l'etapa de preescolar en el primer cicle d'educació infantil. És una proposta de llei que no aporta novetats rellevants en aquests aspectes del sistema educatiu.

Es destaca que les modificacions introduïdes en l'ESO, l'etapa educativa que més dificultats organitzatives presenta, no han estat massa encertades. En canvi, la regulació de l'educació primària ha estat molt més respectuosa amb la flexibilitat necessària per aplicar-la d'una manera no uniforme.

Respecte a la modificació dels plans d'estudi, és a dir, del currículum, cal mesurar l'impacte que els canvis tenen sobre l'estabilitat laboral del professorat i el malestar que generen en els centres des de fa temps. Es demana que abans d'introduir canvis, s'analitzin a fons les repercussions genèriques que comporten.

Es considera positiu que l'avantprojecte de Llei vulgui resoldre problemes reals, però ho fa amb unes concrecions excessives. Molts dels temes que hi figuren preocupen la comunitat educativa i se n'ha parlat a bastament en els darrers anys. Concretament, les aportacions al primer document que va presentar el Ministeri contenen un seguit de reflexions que ara s'han traslladat a la Llei. Així, doncs, tot i que es coincideix amb molts dels plantejaments de la Llei, aquesta no pot envair les competències de les administracions autonòmiques.

També es remarca que l'avantprojecte de Llei s'ha centrat molt en els aspectes estructurals del sistema educatiu i, en canvi, no es reforcen o s'obvien aspectes referits a la transversalitat i la globalitat de l'educació. El fet educatiu depassa l'àmbit escolar i, per tant, cal tenir en compte el paper rellevant de les famílies, l'entorn, les altres administracions, els mitjans de comunicació, etc., i en aquest sentit, és una Llei poc novedosa.

Més enllà de l'estructura plantejada, del seu encert o no, i dels continguts que es proposen revisar, cal recordar que la comunitat educativa demana des de fa temps una Llei de consens i estable, i aquest es considera un objectiu al qual no es pot renunciar.

2. Anàlisi i valoracions del contingut de l'avantprojecte de llei orgànica

2.1. Principis i finalitats de l'educació

Es considera que la redacció dels articles 1 i 2 és excessivament tancada i no permet que les CA puguin introduir-hi altres principis i finalitats. A més, alguns dels principis expressats no tenen suport legal o no són competència de l'Estat. En definitiva, els dos articles limiten les possibilitats de les CA d'establir polítiques educatives pròpies.

2.2. L'organització dels ensenyaments i l'aprenentatge al llarg de la vida

Tot i que correspon a l'Estat l'organització dels ensenyaments reglats, l'article 5 no forma part de l'estructura del sistema educatiu.

2.3. Currículum

En la definició del currículum s'hi inclouen, com a novetat, a més dels objectius, continguts, mètodes pedagògics i criteris d'avaluació, les competències bàsiques de cadascun dels ensenyaments (art. 6), sense tenir en compte que són transversals a tot el currículum, que desenvolupen objectius i que van molt lligades a l'avaluació. Per tant, les competències bàsiques han de quedar excloses d'aquest capítol.

Es considera que hi ha un salt qualitatiu important entre la LOGSE i la LOE, ja que la redacció de la LOGSE permetia que les CA despleguessin el cent per cent del currículum propi, sempre que es respectessin els mínims establerts per l'Estat. En canvi, la redacció de la LOE, propera a la de la LOCE, delimita i tanca molt més el currículum, el 55% del qual l'establirà l'Estat.

En relació amb els aspectes bàsics de la formació professional, l'article 6.3 és poc precís i mancat de límit percentual, cosa que permetria al Govern de l'Estat

declarar tot el contingut del currículum d'alguns cicles formatius com a bàsic i buidaria de contingut la competència autonòmica en aquesta matèria educativa.

En definitiva, tot i reconèixer la capacitat de l'Estat per determinar els aspectes bàsics del currículum fixant-ne els objectius, continguts i criteris d'avaluació dels ensenyaments que porten a una titulació, els quals constitueixen els ensenyaments mínims per a tots els ciutadans de l'Estat, el desenvolupament d'aquests objectius, continguts i criteris d'avaluació ha de correspondre a les CA i, fins i tot, als mateixos centres educatius.

Finalment, l'apartat 6 d'aquest mateix article inclou una referència al Govern de l'Estat per tal que estableixi currículums mixtos d'ensenyaments del nostre sistema educatiu i d'altres sistemes internacionals, sense cap intervenció de l'Administració educativa de l'àmbit territorial on estigui ubicat el centre estranger. No es pot justificar que l'Estat assumeixi la regulació completa d'aquests currículums mixtos, perquè buida la competència autonòmica en matèria curricular dels centres ubicats en el seu territori.

2.4. Cooperació entre administracions educatives

S'ha d'interpretar que el capítol fa referència a la col·laboració de les CA en tots els aspectes que són competència de l'Estat, però no en aquells que són específics de cada CA, perquè no s'admet que l'Estat interfereixi en les polítiques educatives pròpies de cada CA.

2.5. L'educació infantil

Es valora positivament que l'educació infantil torni a ser una única etapa educativa que atén els nens i nenes fins als 6 anys, organitzada en dos cicles, i que no tingui la consideració d'etapa assistencial de preescolar de la LOCE. A més, s'està d'acord que es prevegi que el segon cicle d'educació infantil serà gratuït.

L'educació infantil és una etapa no obligatòria i no condueix a cap titulació, per tant, entenem que l'Estat no està habilitat per regular-la i considerem que constitueix una competència a desenvolupar quasi exclusivament per les CA.

Així, doncs, pràcticament tot el capítol relatiu a l'educació infantil no hauria de tenir caràcter bàsic per tal de permetre una regulació pròpia adequada a l'entorn.

2.6. L'educació primària

L'organització i l'ordenació de l'educació primària inclou algunes novetats que s'han de destacar com a positives, per exemple que l'organització en àrees recuperi el caràcter global i integrador de la LOGSE i que no hi consti la regulació de la metodologia didàctica d'aquesta etapa.

L'avaluació dels processos d'aprenentatge dels alumnes recupera el caràcter de global i contínua eliminat per la LOCE i, en el supòsit que un alumne romangui un curs més en el mateix cicle, se li aplicarà un pla específic de reforç o recuperació de les competències bàsiques.

Respecte a la prescripció que en finalitzar el segon cicle tots els centres realitzaran una avaluació de diagnòstic de les competències bàsiques assolides pels seus alumnes, es considera que no correspon a l'Estat establir la realització de proves en uns cursos determinats.

En general, l'avaluació no és un aspecte bàsic que correspongui a l'Estat de legislar i, per tant, no s'haurien de recollir en la llei les concrecions que són competència de les CA i dels mateixos centres educatius. La concreció de l'acció educativa, de gran part de l'activitat avaluativa i de l'establiment de les relacions escola-família forma part de les tasques dels centres i de les seves comunitats educatives.

La regulació del pla específic de reforç o de recuperació de les competències bàsiques i els criteris per romandre un curs més en el mateix cicle no són competència de l'Estat, per tractar-se d'una matèria merament instrumental i no bàsica.

Les mesures d'atenció a la diversitat de l'article 19 són pròpies de les administracions educatives i dels centres, perquè són matèria organitzativa, i per això mateix no es poden considerar bàsiques.

2.7. L'educació secundària obligatòria

La llei arriba a delimitar amb un excés de detall l'organització dels quatre cursos, la qual cosa no permet que les CA puguin desenvolupar el currículum propi. Es fixa el nombre de matèries obligatòries i optatives de cada curs i, fins i tot, es concreten aspectes metodològics. Cal recordar que a l'Estat li correspon establir criteris i condicions per obtenir el títol de Graduat i que l'avaluació dels processos d'aprenentatge dels alumnes ha de ser global i contínua, però no entrar en aspectes tan concrets com la promoció de curs o qui ha d'avaluar.

Aquesta rigidesa en l'organització de les matèries de l'ESO en cada curs de l'etapa fa plantejar seriosos dubtes sobre la seva constitucionalitat, per diferents motius. En primer lloc, no permet cap desenvolupament per part de les administracions educatives quan aprovin el currículum de l'etapa en el seu àmbit territorial. En segon lloc, inclou dintre dels aspectes bàsics del currículum la determinació de les matèries optatives de quart curs, quan l'Estat s'hauria de limitar a regular els aspectes comuns del currículum, que són els que "asseguren una formació comuna i garanteixen la validesa dels títols corresponents". Finalment, l'Estat s'hauria de limitar a regular els aspectes bàsics, generals i mínims de l'etapa, no la distribució de les matèries en cada curs, que és competència de cada Administració educativa.

Es demana més flexibilitat en tota l'etapa, i principalment a partir del tercer curs, perquè les realitats són diverses. Tot i estar d'acord que la llei determini l'estructura bàsica de l'etapa, es considera que la proposta tan concreta per a cada curs elimina la possibilitat d'adaptar l'organització de l'etapa a les situacions específiques de les CA i dels centres. A més, per a determinats alumnes, s'ha de poder organitzar el currículum d'una manera flexible i globalitzant les àrees. La flexibilització és fonamental per donar solucions al repte de l'ESO.

És evident que no s'han tingut en compte les consideracions sobre aquesta etapa del document *Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al document "Una educació de qualitat per a tots i entre tots" en el marc del Pacte per l'Educació*, en el qual es comentava:

El document apunta a una organització per cursos a l'ESO i, per tant, es produeix un trencament amb el concepte d'etapa i cicle que establia la LOGSE, amb la qual cosa es fa un pas enrere des del punt de vista pedagògic. Aquest tema s'ha de plantejar d'una manera més oberta a fi que l'etapa es pugui organitzar per cicles.

El fet de definir un tipus d'organització no és quelcom innocent, sinó que condiciona en gran mesura el sistema. Una organització per cursos apunta a un currículum basat en coneixements i a un model d'ensenyament-aprenentatge basat en el binomi professor-assignatura. Una organització per cicles facilita el treball per àrees, en equip, de caràcter transversal i un desplegament curricular basat en les competències. A Catalunya, d'acord amb les tendències internacionals, s'ha avançat en aquest tema i, per tant, es demana que aquesta experiència es tingui en compte i que el desenvolupament de la llei permeti continuar en aquesta línia.

La regulació dels criteris i el procediment d'avaluació i promoció dels alumnes d'aquesta etapa deixen també molt poc marge per al desenvolupament de cada Administració educativa. L'Estat s'hauria de limitar a regular les condicions d'obtenció del títol acadèmic al final de l'etapa, però no els criteris que han d'aplicar els professors individualment i les comissions d'avaluació de cada grup d'alumnes.

En relació a l'avaluació dels alumnes, tampoc coincideix totalment l'avantprojecte amb les aportacions del Consell Escolar de Catalunya:

Respecte la proposta 3.8, en què s'utilitza la paraula "repeticions", es demana recuperar l'esperit de la LOGSE amb l'expressió "permanència en el curs" i que no se centri només en la no superació de les matèries, sinó que també tingui en compte l'opinió de l'equip de professors en una avaluació dels resultats integradora.

Sobre els programes de qualificació professional inicial (art. 30), es valora que no se'n prevegi la durada, un factor flexible que permet marge d'actuació a les CA. Així mateix, la determinació del professorat d'aquests programes professionalitzadors hauria d'estar en mans de les administracions educatives.

Quant al contingut dels programes, es considera que cal emfasitzar que un dels objectius dels PQPI hauria de ser aconseguir el títol de Graduat. S'ha de vetllar perquè tothom pugui assolir les competències bàsiques per arribar a tenir el títol i no tancar possibilitats.

Finalment, no s'està d'acord que s'estableixi un límit màxim d'edat per cursar aquests programes i es considera que s'hauria d'especificar en el text que poden accedir-hi excepcionalment alumnes amb 15 anys, una vegada s'hagi constatat que no resulten efectives altres mesures que permetin l'assoliment de l'etapa, tal com s'anuncia al preàmbul de l'avantprojecte.

2.8. El batxillerat

Es recorda que aquest Consell va considerar al document *Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al document "Una educació de qualitat per a tots i entre tots" en el marc del Pacte per l'Educació* que:

No es pot oblidar que el batxillerat té una orientació universitària i, al mateix temps, la dirigida a la formació professional. Cal també recuperar el seu caràcter orientador vers la vida activa. Això obliga a cercar una estructura flexible per a aquest tipus d'estudis.

En canvi, l'avantprojecte preveu que el Govern de l'Estat estableixi l'estructura de les modalitats, les matèries específiques de cada modalitat, com també el nombre de les matèries específiques i de les optatives que han de cursar els alumnes. I, com a novetat, les modalitats poden organitzar-se en vies diferents, que seran el resultat de la lliure elecció per part dels alumnes de matèries de modalitat i optatives.

Es considera que la modalitat d'Arts del batxillerat no ha de tenir en compte només les arts plàstiques i, per tant, no ha de deixar de banda altres àmbits artístics com la música, el cinema, el teatre, l'audiovisual, etc. El plantejament hauria de ser una formació integral en l'expressió artística. Així, doncs, es proposa que els elements bàsics del currículum incorporin totes les arts.

Es preveu que el Govern de l'Estat regularà el règim de reconeixement recíproc entre els estudis de batxillerat i els cicles formatius de grau mitjà, la qual cosa pot suposar negar a les CA la possibilitat de convalidar o exceptuar continguts que no formin part dels ensenyaments mínims, com ara les convalidacions regulades a Catalunya entre els cicles formatius de grau mitjà i les matèries optatives del batxillerat i el treball de recerca.

Per primera vegada des de la Constitució es regulen en una llei orgànica (art. 36) els criteris i el procediment d'avaluació i de promoció dels alumnes de batxillerat; ni la LOGSE ni tampoc la LOCE ho havien fet. El nivell de detall arriba a establir criteris d'actuació en el cas de les matèries pendents del curs anterior. Tot això excedeix el que hauria de ser contingut dels aspectes bàsics reservats a l'Estat i envaeix les competències organitzatives, de gestió i executives en matèria educativa de les CA.

Per una altra part, es considera positiu que s'hagi suprimit la prova general de batxillerat creada per la LOCE, però s'estableix per llei orgànica una única

prova d'accés a la universitat, amb la qual cosa no s'està d'acord perquè implicaria una intenció d'homogeneïtzar el currículum.

2.9. La formació professional

És positiu flexibilitzar l'accés als cicles formatius de grau mitjà i de grau superior mitjançant la superació de proves i amb una oferta de cursos destinats a la preparació de les proves per a qui hagi superat un programa de qualificació professional inicial o estigui en possessió del títol de Tècnic. Tot i això, es remarquen un seguit d'aspectes que es proposa modificar perquè representen una regulació excessiva d'aquests ensenyaments.

Les proves d'accés als cicles formatius de grau mitjà i de grau superior han de ser dignes i amb contingut suficient, en el sentit que no es desvirtuï el valor de la formació professional i que assegurin que s'han assolit els objectius de l'ESO i el batxillerat, respectivament. En tot cas, la llei ha de determinar que hi hagi unes proves, però les seves característiques no poden tenir caràcter bàsic i la regulació ha de correspondre a les CA. Cal recordar que a la LOGSE es deixava a cada CA la regulació de les proves d'accés i, en el seu cas, dels ensenyaments substitutoris d'aquestes proves, sense cap intervenció del Govern. La proposta de l'avantprojecte de LOE és, doncs, regressiva.

L'edat mínima per accedir als cicles formatius de grau mitjà mitjançant la prova d'accés se situa als 18 anys, quan la LOGSE no fixava cap requisit d'edat mínima. Seria millor que el text legal no inclogués edat o que deixés la determinació d'aquest requisit a les CA. Per accedir als cicles formatius de grau superior, es proposa també deixar indeterminada l'edat.

Es regulen els criteris d'avaluació dels mòduls professionals dels cicles formatius i de superació del cicle, matèria que no havia estat regulada ni a la LOGSE ni a la LOCE.

La LOGSE permetia accedir al batxillerat els qui tenien un títol de Tècnic i que havien fet la prova d'accés sense tenir el Graduat d'ESO. Amb el canvi que ara es proposa, es donaria una retroactivitat restrictiva dels drets individuals, la qual cosa contradiria l'article 9.3 de la Constitució. Per tant, cal que es pugui accedir des dels CFGM a totes les modalitats del batxillerat.

S'hauria de resoldre també l'equivalència a efectes acadèmics del títol de Tècnic Auxiliar (FP-1) amb el de Graduat en Educació Secundària.

S'estableix que el Govern de l'Estat reguli el règim de convalidacions entre estudis universitaris i estudis de formació professional de grau superior, en les dues direccions. El Govern de l'Estat podria regular les convalidacions entre els estudis universitaris i la formació professional de grau superior. En canvi, de la formació professional de grau superior als estudis universitaris correspon a l'autonomia de cada universitat.

Finalment, respecte a la resposta de la formació professional a les necessitats de qualificació, destaquem dues de les consideracions que el Consell va fer en el document esmentat anteriorment:

L'actualització dels currículums de la formació professional no pot dependre d'un únic catàleg de qualificacions. Caldria parlar més aviat d'un conjunt de catàlegs harmonitzats. Els dissenys curriculars s'han d'adaptar a les necessitats del territori i són, per tant, competència de les CA. Cal establir clarament connexions entre els cicles mitjà i superior, com també és convenient connectar-los amb els ensenyaments universitaris per tal de promoure uns itineraris professionalitzadors integrats.

Proposem que el model de qualificacions sigui el resultat d'una harmonització dels diferents catàlegs que es puguin generar en cadascuna de les CA. Entenem que tot allò que fa referència a l'organització de la formació professional correspon a les administracions autonòmiques, com també ho és la formació del seu professorat.

2.10. Els ensenyaments artístics

Es fa notar que hi ha el mateix problema amb el currículum que ja s'ha esmentat amb referència a la formació professional, en el sentit que no hi consten els percentatges que corresponen a l'Estat i a les CA. Si s'interpretés que aquests ensenyaments s'han de regular sense limitacions percentuals, es podria buidar de contingut la competència autonòmica en aquesta matèria.

2.11. Els ensenyaments d'idiomes

Les úniques novetats en la regulació dels ensenyaments d'idiomes tenen relació amb les condicions d'accés a aquests estudis i la possibilitat d'accedir directament als estudis de nivell intermedi per part del alumnes que tinguin el títol de Batxillerat, en la primera llengua estrangera que hi hagin cursat.

Es destaca que l'article 61, entre molts altres, no es bàsic perquè no condueix a l'obtenció d'un títol acadèmic, sinó a un certificat.

S'ha mantingut la novetat introduïda per la LOCE de l'estructura en tres nivells de coneixement, que pot provocar molts problemes en la seva aplicació.

2.12. Educació de persones adultes

El mandat previst a l'article 66.2 d'haver d'adoptar mesures per disposar d'una oferta específica de batxillerat i de formació professional és excessiu. Més que un mandat, aquest apartat hauria d'expressar que es fomentarà l'accés de les persones adultes al batxillerat i als cicles formatius de formació professional, amb mesures flexibilitzadores de l'oferta i del sistema de matriculació.

S'estableix el requisit d'edat per obtenir directament el títol de Batxillerat i per presentar-se a les proves per a l'obtenció directa dels títols de Tècnic i de Tècnic Superior. Es considera que no s'hauria de fixar cap edat mínima, perquè cal tenir present que aquest requisit dificulta l'accés a la formació professional i va en contra dels criteris de flexibilitat de la Unió Europea.

2.13. L'equitat en l'educació

Es considera que aquest títol, llevat dels principis bàsics per garantir el dret dels ciutadans a l'accés a l'educació, conté una regulació excessiva, per tant, s'haurien de revisar tots aquells temes que tenen caràcter bàsic i no haurien de tenir-lo.

Així, doncs, tota la normativa relacionada amb les mesures educatives per atendre l'educació especial inclou un excés de detall que impedeix el desenvolupament normatiu de les CA.

També tota la regulació del procediment d'escolarització dels alumnes amb necessitats educatives especials és tan detallada que resulta incompatible amb el concepte de bases. De fet, la llei ho diu tot.

Respecte a la regulació de la compensació de les desigualtats en educació, l'Estat no hauria de fixar els objectius prioritaris de l'educació compensatòria. Aquesta competència educativa està transferida a les CA.

Quant a les beques i ajuts a l'estudi, s'atorga al Govern una àmplia potestat reglamentària per determinar, amb caràcter bàsic, les modalitats i les quanties de les beques i ajuts a l'estudi, les condicions econòmiques i acadèmiques dels candidats, els supòsits d'incompatibilitat, revocació, reintegrament i "tots els requisits que siguin precisos" per assegurar la igualtat en l'accés a les beques i ajuts. Una vegada més, pot convertir-se en excessiva la normativa bàsica de l'Estat. Hem de tenir en compte que el sistema general de beques i ajuts ha de quedar delimitat a la llei, però no és el Govern qui l'ha d'establir per reglament.

A més de la cooperació i la informació, s'inclouen dintre del sistema de verificació i control de les beques i ajuts, procediments de "coordinació" que la Constitució no preveu com a competència de l'Estat en matèria educativa.

Així mateix, es constata que el dret a la lliure elecció de centre de la LOCE s'ha convertit a l'avantprojecte en "respectant la possibilitat de lliure elecció de centre", quan són les administracions les que estableixen el procediment i les condicions per a l'adscripció de centres públics.

S'inclou també que les administracions educatives garantiran la igualtat en l'aplicació de les normes d'admissió, la qual cosa inclou la mateixa zonificació per a tots els centres públics i concertats, i que, per supervisar el procés d'admissió d'alumnes i garantir el compliment de les normes que el regulen, les administracions educatives constituïran comissions de garanties d'admissió, integrades per representants de l'Administració educativa, l'Administració local, els pares, els professors i els centres públics i concertats. En tot cas, la llei només hauria de limitar-se als principis generals que permetin la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives especials en centres sostinguts amb fons públics.

Finalment, el breu capítol sobre premis i concursos de caràcter estatal destinats a alumnes, professors o centres escolars, com també el reconeixement a la

tasca didàctica o d'investigació de professors i centres, convocats pel Ministeri d'Educació i Ciència, no hauria de tenir caràcter bàsic.

2.14. Professorat

Es valora positivament que per primera vegada en una llei orgànica educativa es recullin en un títol específic les normes reguladores de professorat, fins ara disgregades per tota la legislació, tant en relació amb el professorat dels centres públics com amb el dels centres privats. Tanmateix, s'haurien d'integrar també en aquest títol III les disposicions addicionals, transitòries i finals relatives als funcionaris docents en allò que constitueixen les bases del seu règim estatutari fins que no s'aprovi l'Estatut de la funció pública docent, anunciat tantes vegades. En aquest apartat, es valora globalment tant l'articulat com les disposicions.

Quant a les **funcions del professorat**, que no haurien de tenir caràcter bàsic, es constata que són molt semblants a les de la LOCE, però es fa una major incidència en les tasques d'avaluació dels alumnes i dels processos de l'ensenyament i en la participació en els plans d'avaluació de les administracions educatives. Remarquem positivament que es prevegi que les funcions del professorat es realitzaran sota el principi de col·laboració i treball en equip.

Amb referència als **requisits per impartir els diversos ensenyaments**, es destaca que no s'hi esmenten els criteris per fer possible que el professorat pugui impartir més d'una matèria al mateix grup d'alumnes en els dos primers cursos de l'ESO amb caràcter voluntari, com preveu l'article 26.3. Caldria incidir més en aquest tema perquè, a més de garantir la qualitat educativa, s'estengui al màxim.

Es remet al Govern de l'Estat la determinació de les àrees d'educació primària que hauran de ser impartides per mestres amb l'especialització corresponent. Aquesta determinació del principi d'especialitat docent en l'etapa de l'educació primària havia estat fixat en l'articulat de la llei, tant en la LOGSE com en la LOCE, que exigien el requisit d'especialitat per impartir la llengua estrangera, la música, l'educació física "i aquelles altres àrees que es determini".

El professorat especialista de formació professional no hauria de ser una excepció, com ara, sinó que s'hauria d'ampliar notablement per tal d'acostar el

món de l'empresa dins del sistema integrat de qualificacions i formació professional regulat per la Llei orgànica 5/2002.

En el capítol dedicat a la **formació del professorat**, es considera positiu que s'hagi produït una reducció dràstica de l'excessiva regulació que es feia, però encara és insuficient. S'estableix que el Govern de l'Estat regularà la formació didàctica del professorat per a cadascun dels ensenyaments. Entenem que, quan la formació és de postgrau, la capacitat reguladora passa a les CA i no pot ser, almenys d'una manera exclusiva, competència del Govern de l'Estat, i, a més, cal tenir en compte que alguns temes són regulats per les universitats. Una altra novetat és que s'estableix la tutorització dels professors novells per part de professors experimentats. Caldria vigilar que aquestes pràctiques no fossin substitutives de les pràctiques que totes les universitats han demanat com a element bàsic de la formació inicial del professorat.

Quant a l'articulat referit a la formació permanent, sorprèn que en cap moment s'estableixi el necessari vincle entre aquest tipus de formació i el desenvolupament professional del professorat, que és l'escenari on cal interpretar el sentit de la formació continuada, ja que la vincula a la millora de la pròpia pràctica docent i serveix de base per a un reconeixement i valoració de la seva tasca i per a una correcta aplicació de qualsevol model d'incentivació i desenvolupament de la carrera docent.

S'hauria de fer referència a tot el professorat de centres sostinguts amb fons públics i no als centres públics en exclusiva. Compartir la formació permanent per part dels professors de les dues xarxes ens sembla un actiu important de cara a la millora global del sistema.

Respecte al capítol sobre **reconeixement, suport i valoració del professorat**, es considera que tracta aspectes que s'han de negociar en l'àmbit de cada CA, concretament els articles 100 i 101 regulen temes que en aquests moments són objecte de negociació aquí a Catalunya. En conseqüència, es constata que el contingut d'aquest capítol no és competència de l'Estat.

Sobre el **cos de catedràtics**, s'observa que hi ha una contradicció tècnica en el fet de mantenir un cos sense atorgar-li funcions ni titulació específiques. Per tant, se li han de donar funcions o suprimir-lo. En tot cas, es podria mantenir com a condició personal lligada a la carrera professional, però sense condicionar les estratègies organitzatives dels centres docents, i sense constituir un cos.

Respecte a la integració dels cossos de catedràtics, que era una previsió de la LOCE que no s'ha desplegat i que ara es diu que es farà efectiva, es constata que és un tema molt complex que demana molt afinament tècnic.

En relació amb les **funcions dels cossos docents**, es considera contradictori que es limitin les funcions del cos de professors tècnics de formació professional a la formació professional, i excepcionalment a l'educació secundària obligatòria, i que s'elimini la possibilitat introduïda per la LOGSE de poder impartir docència en el batxillerat, atès que els professors tècnics de formació professional que estiguin impartint docència en el batxillerat a l'entrada en vigor de la llei podran continuar indefinidament en aquesta situació.

L'ampliació d'atribució docent als funcionaris docents públics, en el sentit que puguin desenvolupar funcions d'un nivell, o en el seu cas ensenyament, diferents dels assignats al seu cos amb caràcter general, és una novetat absoluta en relació amb la situació actual regulada per la LOGSE i la LOCE, en què els funcionaris docents no poden actuar fora dels límits fixats, amb caràcter general, al seu cos de funcionari docent. Es considera positiu que es trenqui la rigidesa dels cossos docents perquè en el futur tindrà més coherència si s'acaben establint titulacions del mateix nivell per a tots els docents, que tant s'han demanat. Ara bé, tal com es planteja a l'avantprojecte de llei, no es veu clar l'objectiu i, per tant, s'hauria d'explicitar millor en la mateixa llei i en cap cas remetre-ho a una futura regulació per part del Govern de l'Estat. Així, doncs, tot i valorar positivament la idea de trencar la rigidesa dels cossos docents, no s'accepta l'ambigüitat de la disposició i es demana que la llei defineixi bé la proposta i que sigui una competència de les CA.

Es fa notar també la incoherència i l'ambigüitat amb què es diu que el Govern podrà establir els requisits per facultar els funcionaris docents per a l'exercici de determinades funcions que millorin l'organització i el funcionament dels centres. En tractar-se, pel que sembla, de mesures organitzatives dels centres docents, en comptes del Govern de l'Estat, la llei hauria de trametre aquesta autorització a les administracions educatives, que són les competents en aquesta matèria.

Quant a l'**ingrés i promoció interna**, es considera un error important establir un límit del 30% dels funcionaris de cada cos d'origen, atès que és un tema que depèn de les dotacions pressupostàries. La LOE no hauria d'envair les competències que les CA tenen per fixar, mitjançant les lleis pressupostàries

corresponents i en funció de les polítiques pròpies de personal, els límits de les plantilles.

Respecte a la possibilitat que els mestres puguin accedir al cos de professorat de secundària, es valora positivament la proposta i es demanen més facilitats per a la promoció al cos superior dels mestres amb una llicenciatura.

Es veu positiu també que se simplifiqui la selecció per accedir a la funció inspectora.

Quant a facilitar la incorporació de professorat no universitari als departaments universitaris a jornada total o parcial, a compartir en aquest cas amb la seva activitat docent no universitària, es valora positivament, però s'observa que és competència de les universitats i, per tant, no s'ha d'incloure en aquesta llei. A més, és inconstitucional que una llei estableixi que altres, en aquest cas les CA i les universitats, facin convenis.

Sobre els **mestres adscrits als dos primers cursos d'ESO**, es constata que s'ha resumit el text de la LOGSE i no es preveu que es torni a fer aquesta adscripció.

Quant a la **jubilació voluntària anticipada** prevista a la LOGSE, s'amplia el termini fins al dia 4 d'octubre de 2010, però no es modifiquen els requisits per poder-s'hi acollir, que es mantenen idèntics als que es van establir al 1990. Per tant, la mesura transitòria no es podrà aplicar a un col·lectiu massa important de funcionaris i l'ampliació del termini d'una mesura tan sol·licitada per tots els col·lectius no tindrà incidència en el rejuveniment de les plantilles docents. S'hauria de plantejar com a indefinida i no transitòria.

S'afegeix un nou motiu per passar a la **situació de serveis especials**: el fet que un funcionari docent sigui nomenat per ocupar llocs de treball de les àrees funcionals de l'Alta Inspecció d'Educació, la qual cosa representa un tracte de favor per a l'Alta Inspecció.

Es constata que l'avantprojecte de LOE no ha entrat a regular plenament algunes matèries relatives al professorat pendents des de fa molt temps. D'una banda, tot i que s'hi inclou una breu referència a la carrera professional docent, des de l'any 1988, quan es va modificar la Llei 30/1984, es va apartar tot el col·lectiu docent de la possibilitat de promoció per carrera professional dintre de cada cos, com preveu la legislació de funció pública amb caràcter general, i es

va atribuir des d'aquell any un mateix nivell de complement de destinació a cada cos docent i no als llocs de treball, impedit que els funcionaris docents consolidin grau personal com qualsevol altre funcionari. D'altra banda, no es preveu cap procediment transitori d'ingrés a la funció pública docent, en el qual es valorin d'una manera preferent els serveis prestats com a interins. Cal una mesura transitòria que permeti integrar a la funció pública docent el major nombre possible dels més de 75.000 professors interins nomenats aquest curs 2004-05 entre totes les administracions educatives. Resta també pendent la situació dels inspectors accidentals.

Finalment, es demana que les mesures que l'avantprojecte preveu per als funcionaris docents siguin d'aplicació, sempre que sigui possible, al professorat de pagament delegat.

2.15. Els centres educatius públics i concertats

Es considera que temes com les biblioteques, les activitats complementàries i extraescolars, els serveis educatius externs o la relació dels centres amb l'entorn no es poden incloure com a aspectes bàsics. Per tant, tot i que és positiu que es plantegin molts d'aquests temes, en no ser competència de l'Estat, no han de ser objecte de la llei.

En canvi, es considera encertat el plantejament que es fa del caràcter propi del centre i que desaparegui la referència al fet que l'elecció de centre comporta l'acceptació del caràcter propi, com diu la LOCE, si bé cal respectar-lo.

Per una altra part, s'observa que l'article 103.2 permet indegudament que el Govern de l'Estat s'allunyi molt del que la mateixa LOE estableix en altres capítols. Per tant, els centres integrats i de referència nacional de formació professional previstos a la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional s'haurien de desenvolupar d'acord amb la LOE.

Quant al contingut de l'article 113, es produeix un desenvolupament excessiu que va més enllà del que correspon a l'Estat, i més concretament és inacceptable la redacció de l'article 113.7, ja que es podria interpretar que es pagarà més als centres concertats per escolaritzar alumnat amb necessitats educatives específiques. A més, la seva aplicació podria comportar diferències grans entre els centres. Es considera més raonable plantejar que tots els

centres, tant públics com concertats, rebin recursos en funció de les necessitats del seu alumnat i del desenvolupament de projectes adreçats a resoldre aquestes necessitats. Així mateix, cal recordar que l'increment del concert no és competència de l'Estat, com tampoc correspon a la llei citar els salaris del professorat dels centres privats.

2.16. Participació, autonomia i govern dels centres docents

En aquest títol de l'avantprojecte hi ha novetats importants en relació amb la LOCE. Així es considera positiu que es recuperi la participació de la comunitat educativa en el govern dels centres educatius mitjançant el consell escolar, que l'equip directiu es converteixi en òrgan col·legiat de govern i que els centres educatius promoguin compromisos pedagògics amb les famílies.

No s'està d'acord que el Govern de l'Estat fixi els requisits perquè els centres puguin fer experimentació i que s'estableixi una autorització prèvia (art. 116.5) perquè es considera que l'experimentació i la innovació educatives han de romandre a les CA.

La dotació de recursos als centres tampoc és competència de l'Estat.

Així mateix, s'assenyala que el procediment de selecció dels directors i els òrgans de coordinació són temes executius que no són competència de l'Estat. A més, es vol fer constar que el procés de selecció no garanteix l'autoritat i la legitimitat del director ni la seva vinculació al centre ni a l'entorn.

Finalment, convé remarcar que aquests capítols han de regular només la figura del director i la composició i les funcions dels consells escolars de centre, perquè la resta correspon a les CA. En aquest sentit, es recorden les consideracions del Consell en el document *Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al document "Una educació de qualitat per a tots i entre tots" en el marc del Pacte per l'Educació*:

Ens afegim a la concepció d'un model col·legiat i participatiu de direcció de centre i a la necessitat d'estimular la formació dels equips directius per tal d'actuar amb un major nivell de professionalització. És imprescindible també utilitzar l'avaluació, en aquest cas, com a eina de millora i d'acreditació.

Un cop regulat el caràcter bàsic de la funció directiva que correspon a l'Estat, la resta, com és ara el reconeixement i suport a la funció directiva, la formació

inicial i permanent dels equips directius, la consulta i coordinació amb els centres docents, l'avaluació i la retribució, etc., són competències que han d'estar associades a l'acció de les CA.

2.17. Avaluació del sistema educatiu

L'articulat incorpora com a element interessant un primer article que estableix la finalitat de l'avaluació (art. 136). Tot i això, s'entén que l'avaluació no s'ha de relacionar únicament a les demandes de la societat espanyola, sinó també a les necessitats. La complexitat de la realitat educativa fa que moltes vegades les societats no siguin conscients de les seves necessitats i no quedin reflectides en les seves demandes. Cal que els experts les analitzin i es concretin en els plans d'avaluació corresponents del sistema.

S'observa que l'articulat ha millorat perquè s'eliminen elements superflus i se substitueix el Ministeri com a gestor de l'avaluació per l'Institut d'Avaluació. Es valora que sigui un organisme tècnic qui gestioni l'avaluació del sistema amb un cert grau d'autonomia respecte als gestors.

Tot i això, l'articulat que fa referència a l'execució de les avaluacions hauria d'assenyalar que s'han de dur a terme entre l'Institut d'Avaluació, d'una banda, i els organismes autonòmics corresponents, d'una altra, i no entre l'Institut i les administracions autonòmiques. És una qüestió bàsica de coherència.

Respecte a l'avaluació de centres (art.141), sembla que no queda prou clar si es tracta d'un model amb dues pràctiques, una externa i una altra interna, o de dos models absolutament deslligats. Es considera que hauria de ser un sol model integrat, però, en tot cas, decidir si cal avaluar els centres i el tipus d'orientació a emprar hauria de correspondre a les CA.

Recordem que sobre el tema de l'avaluació el Consell, en el document esmentat, assenyala:

Es constata el desacord que des de l'Estat s'hagi d'establir un sistema d'indicadors. Respon a una visió centralitzadora. Els sistemes d'indicadors s'han d'adaptar a les diferents realitats autonòmiques. En tot cas, es pot negociar, entre tots els organismes encarregats de l'avaluació del sistema educatiu, l'existència d'un conjunt d'indicadors comuns, per tal de desenvolupar estudis comparatius que puguin ajudar a la millora.

Per acabar, es destaca que l'Estat, com a poder públic, ha de saber com funciona el sistema educatiu, i també per col·laborar amb els organismes internacionals, però no li correspon executar l'avaluació. Per tant, l'Estat pot demanar informació a les CA per conèixer la globalitat del sistema educatiu i respondre els requeriments internacionals, però establir polítiques avaluatives pròpies i executar-les correspon a les administracions autonòmiques.

2.18. La inspecció del sistema educatiu

No hi ha novetats destacades en les funcions de la Inspecció educativa, ni en la regulació dels funcionaris dels cossos d'inspectors, ni de les atribucions dels inspectors en l'exercici del seu càrrec.

Tal com s'esmenta al document del Consell citat anteriorment, no és competència de l'Estat regular la Inspecció educativa. Són competències de caràcter autonòmic l'elaboració de models per al desenvolupament de projectes educatius, l'assignació de funcions a la Inspecció educativa i la seva regulació, l'establiment de plans d'avaluació, etc.

Quant a l'**Alta Inspecció**, es valora positivament la reducció de temes amb relació a la LOCE, però es proposa que no sigui matèria de la llei orgànica i que es desplegui, com s'havia fet fins a la LOCE, amb un decret d'aplicació a l'Estat.

2.19. Disposició derogatòria única

Aquesta disposició deroga tota la LOGSE. Ara bé, la disposició addicional 4a de la LOGSE estableix l'equivalència acadèmica i/o professional entre els títols de la Llei general d'Educació de 1970 i els títols actuals. L'avantprojecte de LOE no conté cap disposició d'equivalència entre títols i és imprescindible que hi sigui per a la seguretat jurídica de totes les persones titulades en el passat.

3. Aspectes competencials

Per resumir tot el que al llarg d'aquest informe s'ha anat esmentant sobre el tema competencial, aquest Consell demana que la nova Llei orgànica d'educació sigui respectuosa amb les competències de les CA i prou flexible per permetre que la Generalitat de Catalunya dissenyi una política educativa pròpia, en l'exercici de les competències que en aquesta matèria li atribueixen l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la Constitució. D'aquesta manera, el Parlament de Catalunya podrà aprovar una llei catalana d'educació, com a desenvolupament directe del dret a l'educació, regulat en allò que correspon al aspectes bàsics a la Llei orgànica, adequada al sistema educatiu de Catalunya i a les necessitats educatives pròpies.

Amb aquesta finalitat, l'actual avantprojecte de Llei orgànica d'educació s'hauria de modificar en el sentit següent:

1. Cal especificar en la mateixa Llei orgànica aquells articles i disposicions que tinguin caràcter bàsic, tal com exigeix la doctrina del Tribunal Constitucional, per tal que les normes que no el tinguin puguin ser regulades amb llibertat pel legislador català.
2. Cal també flexibilitzar tant com sigui possible els articles i disposicions considerats bàsics, de manera que permetin un desenvolupament real per part de la legislació que aprovi el Parlament de Catalunya, que no hauria de limitar-se a reproduir literalment la normativa bàsica estatal. Al contrari, aquesta legislació bàsica estatal ha de ser el "mínim denominador comú", metàfora amb què el Tribunal Constitucional ha definit els aspectes bàsics. Per tant, només han de ser recollits com a bàsics els principis, els criteris essencials i les garanties fonamentals del dret a l'educació, sense arribar a l'excés de detall que tantes vegades ha proscrit l'Alt Tribunal.
3. Cal reduir les quaranta-quatre remissions al desenvolupament bàsic per part del Govern de l'Estat, que no preveuen cap limitació, criteri ni objectiu a la seva actuació i que poden, com ha succeït fins ara, buidar de competències en matèria educativa la Generalitat, quan l'Estatut i la Constitució li han

atribuït la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.

4. Cal revisar, almenys, tots aquells aspectes que l'avantprojecte de llei orgànica ha mantingut de la LOCE que van ser considerats inconstitucionals pel Dictamen 237 del Consell Consultiu, de 10 de febrer de 2003, perquè l'Estat no té la competència per regular-los amb caràcter de norma bàsica o bé perquè envaeixen competències de la Generalitat de Catalunya. Per tant, es poden crear, a més de problemes tècnics, conflictes competencials.

En definitiva, la llei orgànica d'educació ha de permetre que la Generalitat pugui exercir les competències en matèria educativa que aquest Consell Escolar de Catalunya va detallar en el Document 3/2004: *Aportació del Consell Escolar de Catalunya sobre el nou Estatut d'Autonomia*.

El Ple del Consell Escolar de Catalunya, reunit a Barcelona l'1 de juny del 2005, va aprovar aquest document.

Els membres del Consell Escolar de Catalunya que van participar en el treball de la subcomissió que va elaborar aquest document són:

Sr. Juan José Albericio

Sr. Carles Baeza

Sr. Jesús Bonals

Sra. M. Teresa Comas

Sr. Ramon Farré

Sra. Alícia Fernández

Sr. Eugeni Garcia

Sr. Jaume Graells

Sr. Joan Mateo (coordinador)

Sra. Isabel Muñoz

Sr. Alberto del Pozo (coordinador)

Sra. Glòria Renom

Sr. Jordi Roig

Sr. Albert Tierraseca

Sr. Vicent Tirado

Sr. Jesús Viñas

