MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y FORMACIÓN PROFESIONAL

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Madrid, 14 de febrero de 2019

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 7

A. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA 15

A.1. Fines y objetivos 15

A.2. Adecuación a los principios de la buena regulación 17

A.3. Análisis de alternativas 19

A.4. Plan anual normativo 21

B. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO 22

B.1. Estructura y contenido del anteproyecto de ley orgánica. 22

B.2. Análisis jurídico de las principales novedades 22

B.3. Referencias al derecho nacional e internacional 36

B.4. Normas que quedan derogadas 49

B.5 Trámites adicionales 50

B.6 Vigencia de la norma 50

B.7 Artículo 23 de la ley 50/1997 51

B.8 Desarrollo reglamentario 52

B.8.1 Normativa básica 52

B.8.2. Normativa autonómica y del ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Formación Profesional 56

B.9 Justificación del rango normativo 58

C. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. 60

C.1. La distribución de competencias en materia educativa. 60

C.2. Doble alcance de las competencias estatales: artículo 149.1.30 CE. 62

C.3. Cobertura competencial de la Ley Orgánica de Educación. 66

C.3.1. En el caso de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y por la reforma de la Ley Orgánica de Educación. 68
C.3.2. En el caso de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación 70

C.4. Desarrollo reglamentario de aspectos básicos. 72

D. ANÁLISIS DE IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO 76

D.1. Impacto económico 76

D.1.1. Introducción 76
D.1.2. Artículos del texto normativo con mayor repercusión en el impacto económico 77
D.1.3. Situación de partida de los diferentes indicadores y evolución prevista 83

D.2. Impacto presupuestario 91

E. CARGAS ADMINISTRATIVAS 110

F. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA. .. 112

F.1. Impacto de género 112

F.1.1. Identificación de los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación 112
F.1.2. Análisis del impacto de género. Descripción de la situación de partida. 114
F.1.3. Previsión de resultados 120
F.1.4. Valoración del impacto de género 121

F.2. Impacto sobre la infancia, adolescencia y familia. 122

F.2.1. Identificación de los objetivos de las políticas de infancia, adolescencia y familia que son de aplicación 122
F.2.2. Análisis del impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia. Descripción de la situación de partida 124
F.2.3. Previsión de resultados 129
F.2.4. Valoración del impacto 131

F.3. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. 132

F.3.1. Identificación de los objetivos de las políticas de infancia y adolescencia con discapacidad que son de aplicación: 132
F.3.2. Análisis del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. 134
F.3.3. Previsión de resultados 137
F.3.4. Valoración del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad 140

G. OTROS IMPACTOS 142

G.1. Impacto social 142

G.2. Impacto medioambiental 148

G.3. Impacto demográfico 149

I. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN 166

I.1. Aportaciones al anteproyecto. 166

I.1.1. Consulta pública. 166
I.1.2. Consulta de las propuestas iniciales a organizaciones y colectivos afectados. 169
I.1.3. Trámite de audiencia e información pública. 173

I.2. Consultas a órganos colegiados de asesoramiento y/o participación. 174

I.2.1 Participación de las Comunidades Autónomas: Conferencia Sectorial de Educación. 174
I.2.2 Dictamen del Consejo Escolar del Estado. 176
I.2.3. Informe de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos. 178
I.2.4 Informe del Consejo General de Formación Profesional 179
I.2.5 Dictamen del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas. 179
I.2.6 Informe de la Conferencia General de Política Universitaria. 180
I.2.7 Informe del Consejo de Universidades 180
I.2.8 Trámite de audiencia e información pública en la Mesa de Negociación del Personal Docente no Universitario. 180
I.2.9 Trámite de audiencia e información pública en la Mesa Sectorial de la Enseñanza Concertada. 181

I.3. Informes de los departamentos ministeriales. 181

I.3.1 Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 181
I.3.2 Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional (artículo 26.5.4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 182
I.3.3 Informe del Ministerio de Cultura y Deporte (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 182
I.3.4 Informe del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 182
I.3.5 Informe del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 182
I.3.6 Informe del Ministerio de Hacienda (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 183
I.3.7 Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 183
I.3.8 Informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 183
I.3.9 Informe del Ministerio de Economía y Empresa (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 184
I.3.10 Informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 184
I.3.11 Informe del Ministerio de Justicia (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 184
I.3.12 Aprobación Previa e Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5 párrafos 5 y 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). 184

I.4 Informe a la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos 185

I.5 Aprobación del anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros.....185

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN.

(Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre)

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Educación y Formación Profesional	**Fecha**	14.02.2019
Título de la norma	Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.		
Tipo de Memoria	Normal ■		Abreviada □
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación		
Objetivos que se persiguen	• Establecer un marco normativo integrado y claro, que garantice el principio de seguridad jurídica, sustituyendo el anterior marco legal de 2013 afectado en sus previsiones por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, por el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. • Trabajar para alcanzar los objetivos planteados por los organismos internacionales: UE, Naciones Unidas y OCDE en materia de educación, adaptando el marco normativo a la situación actual del sistema educativo español. • Mejorar la igualdad de oportunidades. • Buscar la calidad, para todos y todas, de las condiciones en las que se ejerce el derecho a la educación: equidad. • Impulsar el dominio de las competencias básicas (especialmente el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y el fomento de la lectura), el desarrollo de una ciudadanía activa y crítica, el avance de la Formación Profesional y el aprendizaje a lo largo de la vida, la autonomía de los centros: intercambio de buenas prácticas, proyectos de centro, etc. y la apertura de los mismo al entorno social. • Reconocer la diversidad del alumnado y de cuantas medidas deba adoptar el sistema educativo para adaptar el derecho a la educación a este marco		

	• Fomentar la participación y colaboración en esta tarea de la sociedad, administraciones, familias, profesorado, alumnado, etc.: un esfuerzo compartido.
Principales alternativas consideradas	Entre las alternativas descartadas, además de la derogación de la actual ley que no se consideró por la imposibilidad jurídica sin la existencia de un texto de sustitución, se encuentran: - No aprobar esta ley orgánica y mantener la legislación educativa anterior con las modificaciones realizadas por otras normas posteriores, así como las derivadas de la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2018. Su mantenimiento dificultaría la claridad y seguridad jurídica. - Establecer un diseño alternativo de mayor alcance que conllevaría unos tiempos mayores.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley Orgánica.
Estructura de la Norma	La norma se estructura en un artículo único dividido en noventa y nueve apartados que modifican 77 artículos, diecinueve disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. Asimismo consta de diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.
Informes recabados	Se han requerido los siguientes informes y dictámenes: Certificado de consulta a Conferencia Sectorial de Educación. Dictamen 1/2019, emitido por el Pleno del Consejo Escolar del Estado. Informe de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos en cumplimiento a lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado. Informe del Consejo General de la Formación Profesional. Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas. Informe de la Conferencia General de Política Universitaria. Informe del Consejo de Universidades.

	Informes de los departamentos ministeriales: Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional (artículo 26.5.4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Cultura y Deporte (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Hacienda (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Aprobación Previa e Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5 párrafos 5 y 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informes del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Economía y Empresa (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Informe del Ministerio de Justicia (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
	Presentación ante la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos en reunión celebrada el 13 de diciembre de 2018. Presentación ante el Consejo de Ministros, a los efectos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Trámite de audiencia	**Consulta pública previa**. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha realizado del trámite de consulta pública entre el 26-10-2018 y el 10-11-2018. El documento de consulta planteaba expresamente nueve objetivos. Se recibieron 43.639 correos. De ellos, 32.665 (un 76,6%) hacían referencia a la presencia de la religión dentro del sistema educativo. **Consulta de las propuestas iniciales a organizaciones y colectivos afectados**. Con fecha 8 de noviembre de 2018 el Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional envió un texto de propuestas para la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación sobre el que se pedían aportaciones a asociaciones de padres, sindicatos de enseñanza, asociaciones de alumnos, asociaciones de inspectores, directores y administradores, patronales de educación concertada, asociaciones relacionadas con alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, decanos de educación, colegios de licenciados, asociaciones de profesores, asociaciones sectoriales, plataformas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales relacionadas con la educación, movimientos de renovación pedagógica, grupos de estudios, ANELE, etc. Dieciséis de esos colectivos contestaron directamente a dicho envío y 86 colectivos, asociaciones, colegios oficiales, plataformas, etc. hicieron llegar sus aportaciones por otros cauces. **Trámite de Audiencia e Información Pública**. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se abrió un proceso de audiencia e información pública, a través de la web del Ministerio, para dar a conocer el texto a los ciudadanos y personas interesadas, entre el 22 de noviembre y el 13 de diciembre de 2018. En dicho periodo se recibieron 117 correos electrónicos de los que 18 (15,4%) hacían referencia de nuevo a la presencia de la religión dentro del sistema educativo.
	El texto se ha presentado ante: La Mesa de Negociación del Personal Docente no Universitario emitido con fecha 7 de febrero La Mesa Sectorial de la Enseñanza Concertada en reunión celebrada con fecha 19 de diciembre.

<table>
<tr><th colspan="3">ANÁLISIS DE IMPACTOS</th></tr>
<tr><td>Adecuación al orden de distribución de competencias</td><td colspan="2">La norma se dicta al amparo de:

• Artículo 149.1.18 CE: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas.

• Artículo 149.1.30ª CE: Regulación de la condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Impacto económico y presupuestario</td><td>Efectos sobre la economía en general</td><td>No se prevén efectos directos inmediatos, aunque ha de resaltarse que mejorar la educación favoreciendo las condiciones en que se desarrolla tiene importantes implicaciones económicas en cuanto que la educación condiciona el desempeño futuro de una sociedad.</td></tr>
<tr><td>En relación con la competencia</td><td>☒ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia

☐ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia

☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia</td></tr>
<tr><td>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</td><td>☐ Supone una reducción de cargas administrativas

Cuantificación estimada:_____

☐ Incorpora nuevas cargas administrativas

Cuantificación estimada:_____

☒No afecta a las cargas administrativas</td></tr>
</table>

	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	☐ Implica un gasto: ☐ Implica un ingreso.
Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
	La norma tiene un impacto sobre la infancia y adolescencia	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
	La norma tiene un impacto sobre la familia	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
Otros impactos	La norma tiene otros impactos de carácter social	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
	La norma tiene un impacto medio-ambiental	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
	La norma tiene un impacto sobre la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒

Otras Consideraciones	
Plan Anual Normativo	☐ NO PROCEDE ☐ SI (Año_____) ☒ NO (Justificación: El actual Gobierno se ha constituido en junio de 2018 y no ha dispuesto del plazo de un año para poder llevar acabo la previsión que se exige, pero ello no puede impedir la iniciativa legislativa).

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN.

La presente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) se estructura con arreglo al Real Decreto 931/2017, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y se efectúa siguiendo, en lo que se ajusta a la norma vigente, la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, habida cuenta de que no ha sido aún desarrollada la actualización de la guía metodológica prevista en la Disposición adicional primera del mencionado real decreto.

Dado que se derivan impactos apreciables en los ámbitos señalados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del citado real decreto, procede realizar una Memoria extensa y no abreviada.

A. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

A.1. Fines y objetivos

Este anteproyecto de ley responde a los siguientes fines y objetivos:

En primer lugar, la ley incluye el enfoque de derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (1989), reconociendo el interés superior del menor, su derecho a la educación y la obligación que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento efectivo de sus derechos.

En segundo lugar, adopta un enfoque de igualdad de género a través de la coeducación y fomenta en todas las etapas el aprendizaje de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género y el respeto a la diversidad

afectivo-sexual, introduciendo en educación secundaria la orientación educativa y profesional del alumnado con perspectiva inclusiva y no sexista.

En tercer lugar, plantea un enfoque transversal orientado a elevar los resultados de todos los estudiantes por medio de una dinámica de mejora continua de los centros educativos y una mayor personalización del aprendizaje.

En cuarto lugar, reconoce la importancia de atender al desarrollo sostenible de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030. Así, la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial ha de incardinarse en los planes y programas educativos de la totalidad de la enseñanza obligatoria, incorporando los conocimientos, capacidades, valores y actitudes que necesitan todas las personas para vivir una vida fructífera, adoptar decisiones fundamentadas y asumir un papel activo –tanto en el ámbito local como mundial- a la hora de afrontar y resolver los problemas comunes a todos los ciudadanos del mundo. La educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial incluye la educación para la paz y los derechos humanos, la educación intercultural y la educación para la transición ecológica y la comprensión internacional.

En quinto lugar, la ley insiste en la necesidad de tener en cuenta el cambio digital que se está produciendo en nuestras sociedades y que forzosamente afecta a la actividad educativa. Con ese objetivo, se incluye la atención al desarrollo de la competencia digital de los estudiantes de todas las etapas educativas, tanto a través de contenidos específicos como en una perspectiva transversal.

La adopción de estos enfoques tiene como objetivo último reforzar la equidad y la capacidad inclusiva del sistema, cuyo principal eje vertebrador es la educación comprensiva. La ciudadanía reclama un sistema educativo moderno, más abierto, menos rígido, multilingüe y cosmopolita que desarrolle todo el potencial y talento de nuestros jóvenes, planteamientos que son ampliamente compartidos por la comunidad educativa y por la sociedad española. En relación al bienestar de los niños y niñas, la OMS considera que las escuelas y otros establecimientos educativos son

instituciones privilegiadas para el bienestar de los niños y niñas. Por lo tanto, el bienestar nutricional de los niños y niñas en las escuelas debe tener una importancia capital y sentar los cimientos para el bienestar de los menores. Ello también es congruente con la recomendación formulada en 2004 en la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, por la que se insta a los gobiernos a adoptar políticas que apoyen un régimen alimentario saludable en las escuelas.

Así pues, la finalidad de esta Ley no es otra que establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado, y satisfaga la demanda generalizada en la sociedad española de una educación de calidad para todos. Esos y no otros son sus objetivos centrales. Además, esta Ley pretende dar cumplimiento a las propuestas del ámbito educativo incluidas en el Informe de la Subcomisión del Congreso para un Pacto de Estado en materia de violencia de género aprobado el 28 de septiembre de 2017.

A.2. Adecuación a los principios de la buena regulación

Se han respetado los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, transparencia, seguridad jurídica y proporcionalidad recogidos en el artículo 129 del Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, toda vez que se parte de la necesidad de un marco normativo claro que garantice el principio de seguridad jurídica e integre en la misma norma las modificaciones que desde 2011 vienen afectando a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

Así en relación a los **principios de buena regulación, de necesidad, eficacia, transparencia y seguridad jurídica** se argumenta lo siguiente:

Desde 2006 la Ley Orgánica de Educación (LOE) ha sufrido distintas modificaciones: primero por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible y

después por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). La publicación de la LOMCE en el año 2013 contó con un frente de críticas y protestas, tanto por el conjunto de la comunidad educativa como por la casi totalidad de las fuerzas políticas, que manifestaron explícitamente su oposición y su voluntad de revertir los cambios introducidos tan pronto como fuera posible. La oposición a dicha norma llegó a tal punto que una parte de las previsiones contenidas en ella, y que la articulaban, vio suspendida su aplicación en el año 2016 por el Real Decreto Ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación. Asimismo, la ley había sufrido y sufriría con posterioridad otras modificaciones por la Sentencia 14/2018, de 20 de febrero, del Tribunal Constitucional, por la Ley 26/2015, de 18 de julio o por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Se hace, por tanto, imprescindible revisar la arquitectura del sistema educativo, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica y para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que haga frente a la perentoriedad y provisionalidad de regulación de aspectos fundamentales y a los problemas e inconsistencias jurídicas derivadas de la anterior regulación, facilitando el conocimiento y comprensión de la norma y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de la comunidad educativa.

Dicha modificación recoge, de un lado, la eliminación de los aspectos más lesivos introducidos por la LOMCE, sobre los que es necesaria una urgente e inevitable intervención. De otro lado, se abordan aquellos temas en los que se ha puesto de manifiesto una elevada coincidencia entre los problemas detectados por la comunidad educativa y los objetivos y líneas estratégicas acordados en los organismos supranacionales e internacionales (UE, Naciones Unidas y OCDE), cuyo seguimiento y evaluación se hace a través de evaluaciones periódicas. Todo ello a través de un conjunto de medidas que tienen una clara intención de desencadenar efectos positivos en el conjunto del sistema y conseguir la necesaria actualización de nuestro sistema educativo.

En relación al **principio de eficiencia** hay que señalar que este anteproyecto de ley no afecta a las cargas administrativas **y** sobre el **principio de proporcionalidad** hay que decir que:

El objetivo de esta propuesta de modificación es elaborar una nueva ley que, por la naturaleza de algunos de los artículos que modifica, deberá tener carácter orgánico y básico. Esta ley será una reforma de la actual LOE, con los cambios que realizaron sobre su texto original de 2006 primero la LES y después la LOMCE, haciendo nuevas aportaciones. En este sentido esta ley tendrá un artículo único que modificará el texto consolidado de la LOE, incluyendo su articulado y sus disposiciones adicionales, y finales. Pero, también modificará las disposiciones de la LOMCE que acompañan al artículo único y que afectan a otras leyes educativas: la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) y la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. La alusión a la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas), incluida en la LOMCE, no se recoge en el nuevo texto dado que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

En este sentido, esta ley será una reformulación de las previsiones de la LOMCE que va más allá de la revisión de la LOE.

A.3. Análisis de alternativas

La primera de las alternativas jurídicas sería **no aprobar** esta ley orgánica y mantener la legislación educativa anterior, pero la aplicación directa de la sentencia TC 14/2018, de 20 de febrero en la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014 interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa conviviría con la apariencia de vigencia de los preceptos señalados como inconstitucionales.

Además, algunas de las previsiones contenidas en dicha ley habrían de entenderse desplazadas o suspendidas, que no derogadas, por un tiempo indeterminado según el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre.

Sin la depuración del ordenamiento jurídico a la que se aspira, las modificaciones realizadas por la Ley 26/2015, de 28 de julio y por el Real Decreto-ley 5/2016 antes citado, así como las derivadas de la sentencia del Tribunal Constitucional irían, por tanto, contra el principio de facilitar el conocimiento y comprensión de la norma y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de la comunidad educativa, además de instalar nuestro sistema educativo en la perentoriedad y provisionalidad de una regulación de aspectos fundamentales sustentada en vaguedades y con los problemas e inconsistencias jurídicas derivadas de esta regulación.

La alternativa de **derogar** en su totalidad la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), sin plantear una Ley Orgánica alternativa, desde el punto de vista de técnica jurídica no es posible, pues hacerlo supondría la ausencia de legislación educativa. La LOMCE –que sí se deroga- no se configura como una ley sustantiva de regulación completa del sistema educativo, sino que descansa sobre otras leyes orgánicas a las que modifica, y no derogarla supondría mantener sus efectos lesivos.

La última alternativa posible sería establecer una **norma *ex novo*** con un diseño de mayor alcance, pero debe descartarse por exigir unos tiempos prolongados de elaboración en los que se decidieran qué artículos habrían de modificarse, más allá de los que se modifican ahora por las razones jurídicas o sociales expuestas, y por implicar una completa y costosa modificación del currículo, que requeriría además normas de desarrollo autonómico y afectaría a los materiales curriculares y libros de texto correspondientes.

Descartadas las tres alternativas citadas, se propone esta ley como modificación de la actual LOE, para corregir aquellos aspectos afectados por otras normas y sentencias y los que han tenido una mayor respuesta social.

A.4. Plan anual normativo

El presente anteproyecto no se encontraba incluido en el Plan Anual Normativo 2018, toda vez que dicho plan contenía las iniciativas legales o reglamentarias previstas el año anterior para su aprobación y en 2017 no estaba previsto acometer las medidas que ahora se presentan.

El actual Gobierno se ha constituido en junio de 2018 y no ha dispuesto del plazo de un año para poder llevar a cabo la previsión que se exige, pero ello no puede impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa que compete al Gobierno. A 4 de febrero de 2019 el Plan Anual Normativo 2019 no está aprobado por el Consejo de Ministros.

B. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

B.1. Estructura y contenido del anteproyecto de ley orgánica.

La norma se estructura en un artículo único dividido en noventa y nueve apartados que modifican 77 artículos, diecinueve disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. Incorpora la Ley, además, ocho disposiciones adicionales, cinco transitorias que regulan distintos aspectos del periodo de implantación, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales relativas al desarrollo reglamentario, el calendario de implantación y la entrada en vigor.

B.2. Análisis jurídico de las principales novedades

Las novedades respecto a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa que ahora se modifica son las siguientes:

En el **Título Preliminar** de la LOE se añaden o modifican varios artículos en relación con los asuntos que se describen a continuación. En el **capítulo I,** entre los **principios y los fines de la educación**, se incluye el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia según lo establecido en la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas, la inclusión educativa y la aplicación de los principios del Diseño universal de aprendizaje, es decir, la necesidad de proporcionar al alumnado múltiples medios de representación, de acción y expresión y de formas de implicación en la información que se le presenta.

En relación con el **capítulo II**, la **organización de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida**, se añaden unas precisiones sobre la educación básica, con el fin de garantizar la continuidad, coordinación y cohesión entre las dos etapas que la componen y de resaltar que su finalidad consiste en universalizar los conocimientos y

las competencias que permitan aprender a todos los alumnos y alumnas a aprender a lo largo de la vida y faciliten su plena participación social y laboral.

Con respecto al **currículo (capítulo III)**, se da una nueva redacción a su definición, sus elementos básicos y la distribución de competencias entre el Gobierno y las comunidades autónomas. En esta redacción, se trata de garantizar una estructura del currículo al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad.

También se asegura una formación común, se garantiza la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que en conjunto constituyen lo que se conoce como enseñanzas mínimas, y a las **Administraciones educativas** (**capítulo IV**), el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas. Se recupera la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que requerirán el 55 por ciento de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan. Además, se hace referencia a la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.

En el **Título I** de la LOE, en la ordenación y los principios pedagógicos de la **educación infantil** (**capítulo I**), se incorpora el respeto a la específica cultura de la infancia que definen la Convención de los derechos del Niño y las Observaciones Generales de su Comité. Asimismo, se otorga un mandato al Gobierno en colaboración con las Administraciones educativas para regular los requisitos mínimos que deben cumplir los centros que imparten el primer ciclo de esta etapa.

Se ofrece una nueva redacción para la etapa de **Educación Primaria (capítulo II)**, en la que se recuperan los tres ciclos anteriormente existentes, se reordenan las áreas y se añade en el tercer ciclo un área de Educación en valores cívicos y éticos, en la cual se

prestará especial atención al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a los recogidos en la Constitución española, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad entre hombres y mujeres y al valor del respeto a la diversidad, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia.

En esta etapa se pondrá especial énfasis en garantizar la inclusión educativa, en la atención personalizada, en la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten estas dificultades. Por otra parte, se establece que la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las tecnologías de la información y la comunicación, el fomento de la creatividad y del espíritu científico y la educación emocional y en valores se trabajarán en todas las áreas de Educación Primaria, debiendo dedicarse un tiempo diario a la lectura.

Se regula la evaluación durante la etapa, basada en la consecución de los objetivos y de las competencias establecidas, que constituyen los criterios para la promoción de ciclo. Se establece que cuando un alumno o alumna no haya alcanzado las competencias previstas podrá repetir el curso, aunque una sola vez durante la etapa, con un plan específico de refuerzo o recuperación de dichas competencias. Por otra parte, se establece que cada alumno dispondrá al finalizar la etapa de un informe sobre su aprendizaje, los objetivos alcanzados y las competencias adquiridas, según dispongan las Administraciones educativas, a fin de garantizar una transición con las mayores garantías a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.

En el cuarto curso de Educación Primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias adquiridas por sus alumnos y alumnas. Esta evaluación, responsabilidad de las Administraciones educativas, tendrá carácter informativo, formativo y orientador para los centros, para los alumnos y sus familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia lo establecido en el artículo 144.1 de esta Ley. A partir del análisis de los resultados de dicha evaluación, las Administraciones educativas promoverán que los

centros educativos desarrollen planes de actuación y adopten medidas de mejora de la calidad y la equidad de la educación y orienten la práctica docente.

Se ofrece también una nueva redacción de los artículos dedicados a **Educación Secundaria Obligatoria** (**capítulo III**). En esta etapa se debe propiciar el aprendizaje competencial, autónomo, significativo y reflexivo en todas las materias, que aparecen enunciadas en el articulado. La comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las tecnologías de la información y la comunicación, el emprendimiento, la educación emocional y la educación en valores, la formación estética y la creatividad se trabajarán en todas las áreas.

En cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, se precisan las materias que deberá cursar todo el alumnado, además de otras tres entre un conjunto que establecerá el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas. En este cuarto curso, que tendrá carácter orientador para el alumnado, a fin de facilitar la elección de materias por parte de los alumnos y alumnas, se podrán establecer agrupaciones de las materias mencionadas en distintas opciones, orientadas hacia las diferentes modalidades de Bachillerato y los diversos campos de la Formación Profesional.

A las materias establecidas con carácter obligatorio, se añade la posibilidad de ofrecer materias optativas, con la novedad de que puedan configurarse como un trabajo monográfico o un proyecto de colaboración con un servicio a la comunidad. En uno de los cursos de la etapa, todo el alumnado cursará la Educación en valores cívicos y éticos, que prestará especial atención a la reflexión ética e incluirá contenidos referidos al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a los recogidos en la Constitución Española, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad entre hombres y mujeres y al valor del respeto a la diversidad, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia.

Por otra parte, se establecen los principios pedagógicos que deben orientar las propuestas de los centros a su alumnado. Estas propuestas deben estar presididas por el principio de inclusión educativa. Se recuperan los denominados Programas de

diversificación curricular, que permiten modificar el currículo desde el tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria, para el alumnado que no esté en condiciones de promocionar a tercero. Los objetivos de la etapa y las competencias correspondientes se alcanzarán con una metodología específica. Estos programas de diversificación curricular estarán orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Se regula la evaluación de los aprendizajes de los alumnos y alumnas de Educación Secundaria Obligatoria, que será continua, formativa e integradora. Las decisiones sobre la promoción del alumnado de un curso a otro serán adoptadas de forma colegiada por el equipo docente, atendiendo a la consecución de los objetivos propuestos. Los alumnos y alumnas promocionarán de curso cuando hayan alcanzado los objetivos de las materias cursadas o tengan evaluación negativa en dos materias como máximo y no lo harán cuando tengan evaluación negativa en tres o más materias. Excepcionalmente, podrá autorizarse la promoción de un alumno o alumna cuando el equipo docente considere que la naturaleza de las materias no superadas le permita seguir con éxito el curso siguiente, se considere que tiene expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica. Los proyectos educativos de los centros regularán las actuaciones del equipo docente responsable de la evaluación, de acuerdo con lo establecido por las Administraciones educativas. La permanencia en el mismo curso debe entenderse como una medida de carácter excepcional, por lo que solo se podrá utilizar una vez en el mismo curso y dos veces como máximo a lo largo de la etapa.

Al finalizar el segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria se entregará a cada alumno o alumna y a sus padres, madres o tutores legales un consejo orientador, que incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias establecidas, así como una propuesta de la opción más adecuada para continuar su formación, que podrá incluir la incorporación a un Programa de diversificación curricular o a un ciclo formativo de Grado Básico.

En el segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias adquiridas por su alumnado. Esta evaluación, que será responsabilidad de las Administraciones educativas, tendrá carácter informativo, formativo y orientador para alumnos y alumnas, para los centros, para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia lo establecido en el artículo 144.1 de esta Ley.

Por otra parte, el equipo docente podrá proponer a alumnos, alumnas y a sus padres, madres o tutores legales, a través del consejo orientador, la incorporación del alumno o alumna a un ciclo formativo de carácter básico. Estos ciclos garantizarán la adquisición de las competencias de la educación secundaria obligatoria en un entorno vinculado al mundo profesional. La superación de esas enseñanzas conducirá a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Para favorecer la justificación en el ámbito laboral de las competencias profesionales adquiridas, quienes superen uno de estos ciclos recibirán asimismo el título de Técnico Básico en la especialidad correspondiente.

Quienes no obtengan el título, recibirán una certificación académica, en la que se hará constar los ámbitos y módulos profesionales superados y su correspondencia con unidades de competencia asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones. Esta certificación dará derecho, a quienes lo soliciten, a la expedición por la Administración laboral del certificado profesionales de profesionalidad o acreditación parcial o certificados correspondientes.

Los ciclos formativos de grado básico concretan, así, el esfuerzo del sistema educativo para garantizar que ningún alumno o alumna quede fuera del mismo sin un título de educación secundaria obligatoria. Lo contrario implica un coste social y personal que la sociedad no puede ni debe permitirse. Para hacerlo posible han de proporcionarse al alumnado de estos ciclos las oportunidades reales de aprender que necesitan, pues los resultados no cambiarán si no se cambia profundamente la práctica educativa. Es preciso adecuar a las necesidades del grupo y de cada alumno o alumna la

organización de los espacios, los tiempos y las metodologías, proponiendo actividades motivadoras y trabajo en equipo en torno a proyectos vinculados a su vida y al contexto laboral del ciclo; es importante también proporcionar situaciones reales y satisfactorias de aprendizaje, relaciones, refuerzos y expectativas de logro reforzadoras de la autoestima. La tutoría, la orientación educativa y profesional y la colaboración con la familia y el entorno del alumnado serán actuaciones relevantes.

Los alumnos y alumnas que al terminar Educación Secundaria Obligatoria hayan alcanzado las competencias y los objetivos de la etapa obtendrán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, de acuerdo con las decisiones adoptadas de forma colegiada por su profesorado. Este título permitirá acceder al Bachillerato, a la Formación Profesional de grado medio y, una vez superada la prueba correspondiente, a los ciclos de grado medio de artes plásticas y diseño y a las enseñanzas deportivas de grado medio; asimismo permitirá el acceso al mundo laboral.

Es importante resaltar que todos los alumnos o alumnas que finalizan Educación Secundaria Obligatoria, además de poder incorporarse al mundo laboral, deben tener opciones de formación posterior. Por esta razón, los alumnos y alumnas que no obtengan el título correspondiente recibirán una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de las competencias establecidas. Asimismo, recibirán un consejo orientador individualizado que incluirá una propuesta sobre la opción u opciones académicas o profesionales más convenientes para continuar su proceso formativo.

Las modalidades de **Bachillerato (capítulo IV)** que podrán ofrecer las Administraciones educativas y, en su caso, los centros docentes, serán las de ciencias y tecnología, humanidades y ciencias sociales, y artes. El Bachillerato se organizará en materias comunes, de modalidad y optativas, mencionándose en esta ley las que se consideran comunes. Corresponde a las Administraciones educativas la ordenación de las materias optativas. Los centros concretarán la oferta de estas materias en su proyecto educativo. En este caso se contemplará la posibilidad de que el alumnado curse

simultáneamente materias de ambos cursos de bachillerato. Por otra parte, el Gobierno, oídas las Comunidades Autónomas, fijará las condiciones en las que el alumnado pueda realizar el bachillerato en tres cursos, en régimen ordinario, siempre que sus circunstancias personales, permanentes o transitorias, lo aconsejen.

Con respecto a la evaluación en el Bachillerato, el profesorado de cada materia decidirá, al término del curso, si el alumno o alumna ha logrado los objetivos y alcanzado el adecuado grado de adquisición de las competencias correspondientes. Los alumnos y alumnas promocionarán de primero a segundo de Bachillerato cuando hayan superado las materias cursadas o tengan evaluación negativa en dos materias, como máximo. Para obtener el título será necesaria la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato. No obstante, se contempla la posibilidad de que, excepcionalmente, el equipo docente pueda decidir la obtención del título de Bachiller por el alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una, siempre que se considere que ha alcanzado los objetivos vinculados a ese título, de modo análogo a los procedimientos de compensación que existen en la enseñanza universitaria.

Con respecto al acceso a los estudios universitarios, es conveniente resaltar que alumnos y alumnas deberán superar una única prueba que, junto con las calificaciones obtenidas en Bachillerato, valorará, con carácter objetivo, la madurez académica y los conocimientos adquiridos en él, así como la capacidad para seguir con éxito los estudios universitarios. Las características básicas de las pruebas de acceso a la universidad serán establecidas por el Gobierno, previa consulta a la Conferencia Sectorial de Educación y a la Conferencia General de Política Universitaria y con informe previo del Consejo de Universidades. Esta prueba tendrá en cuenta las modalidades de Bachillerato y las vías que pueden seguir los alumnos y alumnas y versará sobre materias del segundo curso. Las Administraciones educativas y las universidades organizarán la prueba de acceso y garantizarán su adecuación al currículo del Bachillerato, así como la coordinación entre las universidades y los centros que imparten esa etapa.

La **Formación Profesional** (**capítulo V**) es también objeto de varias revisiones, con dos finalidades; una de ellas, la mejora en el reconocimiento social de los itinerarios formativos de Formación Profesional, para aproximarnos a las tasas de alumnado que opta por esta vía en el resto de los países europeos; la segunda, la flexibilización de las enseñanzas y la agilización de los procesos de incorporación de nuevos contenidos. Para ello, por un lado, se establece que comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, así como los cursos de especialización, todos ellos con una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales. Por otra parte, los títulos de Formación Profesional estarán referidos, con carácter general, al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

Con respecto al acceso a los distintos ciclos, se establece, en primer lugar, que el acceso a los ciclos formativos de grado básico requerirá tener cumplidos quince años, o cumplirlos durante el año natural en curso, haber cursado el tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria o, excepcionalmente, haber cursado el segundo curso y que el equipo docente haya propuesto a los padres, madres o tutores legales la incorporación del alumno o alumna a un ciclo formativo de grado básico.

En segundo lugar, podrán cursar la Formación Profesional de grado medio quienes se hallen en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Por último, podrán cursar la Formación Profesional de grado superior quienes se hallen en posesión del título de Bachiller o del título de Técnico de grado medio. También podrán acceder a la Formación Profesional quienes, careciendo de los requisitos académicos, superen una prueba de acceso o un curso de formación preparatorio de acceso, regulados por el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas.

Asimismo, se regula el contenido y la organización de la oferta de las enseñanzas de Formación Profesional, que corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias y con la colaboración de las corporaciones locales y de los agentes sociales y económicos. El currículo de las enseñanzas de Formación Profesional incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo, de la que podrán quedar exentos quienes acrediten una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales cursados. Los ciclos podrán ser autorizados e implantados en los centros que señala esta Ley. Por otra parte, los alumnos y alumnas podrán permanecer cursando un ciclo formativo de grado básico durante un máximo de cuatro años.

Finalmente, se regula la evaluación del aprendizaje del alumnado en los ciclos formativos, que se realizará por módulos profesionales y ámbitos en el caso de los ciclos formativos de grado básico. Y se señala que la superación de un ciclo formativo requerirá la evaluación positiva en todos los módulos profesionales y, en su caso, ámbitos que lo compongan.

Con respecto a las titulaciones de los ciclos de Formación Profesional, hay que resaltar que los alumnos y alumnas que superen un ciclo formativo de grado básico recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que permitirá el acceso a cualquier enseñanza postobligatoria. Quienes no superen en su totalidad las enseñanzas de los ciclos formativos de grado básico, o de cada uno de los ciclos formativos de grado medio o superior, recibirán una certificación académica de los módulos profesionales y en su caso ámbitos o materias superados, que tendrá efectos académicos y de acreditación parcial acumulable de las competencias profesionales adquiridas en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

La Ley incluye también algunas precisiones acerca de las **enseñanzas artísticas** (**capítulo VI**), particularmente la relativa a que el alumnado que finalice las enseñanzas profesionales de música y danza o las enseñanzas profesionales de artes plásticas y

diseño obtendrá el título de Bachiller en su modalidad de Artes si supera las materias comunes del Bachillerato, aunque no haya realizado el Bachillerato de dicha modalidad.

En el **Título II** de la LOE sobre **Equidad en la educación** se insiste en la atención especial que las Administraciones educativas deben prestar a la escuela rural y a las escuelas de las islas, proporcionándoles los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades, y favoreciendo la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de las zonas rurales e insulares más allá de la educación básica.

Por otra parte, se señala que, en la admisión del alumnado en centros públicos y privados concertados, las Administraciones públicas garantizarán el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y no discriminación y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores y atenderán a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o que se encuentre en situación económica desfavorecida.

En el **título IV** de la LOE, sobre **centros docentes**, se establece que la programación de la red de centros debe asegurar la existencia de plazas públicas en todas las áreas o zonas de escolarización que se establezcan, una vez considerada la oferta existente de centros públicos y privados concertados. Asimismo, a fin de garantizar los derechos y libertades de todos los interesados, los principios de programación y participación deben ser tenidos en cuenta en la confección de la oferta de plazas en centros educativos.

Con respecto a los centros privados concertados se señala que corresponde a las comunidades autónomas el desarrollo del régimen de conciertos educativos, a partir de la regulación general establecida por el Gobierno. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración,

prórroga y extinción, número de unidades escolares concertadas y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos.

En el **Título V** de la LOE se establece que la **participación** de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros debe ser garantizada por las Administraciones educativas. Se dispone que la comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar. El profesorado participará también en la toma de decisiones pedagógicas que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores y profesoras que impartan clase en el mismo curso.

Por otra parte, se señala que, en el ejercicio de su autonomía, los centros pueden adoptar experimentaciones, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y cumpliendo algunas condiciones que se especifican. Se definen cuáles han de ser los aspectos que deben recoger los proyectos educativos de centro, relativos a los valores, los objetivos y las prioridades de actuación, así como algunos aspectos que deben necesariamente incorporar. Como novedad, se establece que el proyecto educativo debe incluir un plan de mejora del centro, que se revisará periódicamente.

En relación con los órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente de los centros públicos, se restablece el equilibrio anterior a la LOMCE en la atribución de competencias entre dirección y Consejo Escolar en el gobierno de los centros, realizándose una nueva asignación de competencias al Consejo Escolar. La dirección se identifica como factor clave para la calidad del sistema educativo, y se apuesta por un modelo de dirección profesional que se alinea con las recomendaciones europeas sobre esta figura, que ha de conjugar la responsabilidad institucional de la gestión del centro como organización, la gestión administrativa, la gestión de recursos y el liderazgo y dinamización pedagógica, desde un enfoque colaborativo, y la lógica de buscar el equilibrio entre tareas administrativas y pedagógicas. Constituye una

prioridad del sistema educativo contar con una dirección de calidad en los centros. La función directiva ha de ser estimulante y motivadora, de modo que los docentes más cualificados se animen a asumir esta responsabilidad. Para ello se establece la necesidad de superar una formación específica por quien vaya a ser finalmente nombrado para una tarea que obtendrá en todo caso el reconocimiento de la administración. Se modifica la regulación de los procesos de selección y nombramiento del director o directora. La selección será realizada en el centro por una comisión constituida por representantes del centro correspondiente; de estos representantes en la comisión, un tercio será profesorado elegido por el Claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que no son profesores o profesoras. Además, se establece la incorporación de la figura de un director experimentado con trayectoria en el ejercicio de la dirección en centros similares.

En el **Título VI** de la LOE, en relación con la finalidad de la **evaluación del sistema educativo**, se dispone que los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, no pueden ser utilizados para realizar y hacer públicas valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros.

Se ofrece una nueva redacción relativa a la evaluación general del sistema educativo que propone como novedad que en el último curso de Educación Primaria y de Educación Secundaria Obligatoria se llevará a cabo, con carácter muestral y plurianual, una evaluación de las competencias adquiridas por el alumnado. Esta evaluación tendrá carácter informativo, formativo y orientador para los centros e informativo para el alumnado, sus familias y para el conjunto de la comunidad educativa.

Las evaluaciones de diagnóstico son objeto también de una nueva regulación, cuyos aspectos esenciales son los siguientes. Primero, los centros docentes realizarán una evaluación a todos sus alumnos y alumnas en cuarto curso de Educación Primaria y en segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria. La finalidad de esta evaluación será diagnóstica. El equipo docente incorporará el análisis de los resultados de esta

evaluación para valorar la necesidad de adoptar las medidas ordinarias o extraordinarias más adecuadas. Segundo, corresponde a las Administraciones educativas desarrollar y controlar las evaluaciones de diagnóstico en las que participen los centros de ellas dependientes y proporcionar los modelos y apoyos pertinentes a fin de que todos los centros puedan realizar de modo adecuado estas evaluaciones, que tendrán carácter formativo e interno. Dichas evaluaciones tomarán como referencia un marco común de evaluación que se elaborará mediante la colaboración del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas.

Los cambios descritos llevan consigo la necesidad de modificar un cierto número de disposiciones adicionales. Algunas de estas modificaciones están asociadas a la eliminación de las evaluaciones finales de etapa, como la quinta, la trigésima novena y la cuadragésima. Por otra parte, se incorporan en el texto de la Ley Orgánica de Educación las disposiciones adicionales que formaban parte del cuerpo de la LOMCE y que la claridad normativa aconseja incorporar a la Ley Orgánica de Educación. Es el caso de las nuevas disposiciones adicionales cuadragésima y cuadragésima sexta.

En las disposiciones propias de esta ley se incluyen ocho **disposiciones adicionales** referentes a diversos asuntos, como los centros autorizados para impartir la modalidad de ciencias y tecnología en bachillerato y la vigencia de las titulaciones que pretenden la adaptación a las previsiones contenidas en el anteproyecto. Especialmente novedosas, por su alcance social, son las disposiciones adicionales referentes a la adaptación de los centros y extensión del primer ciclo de educación infantil y a la evolución de las modalidades de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales. Igualmente pretenden la adaptación del sistema educativo a las nuevas demandas aquellas que vienen referidas a las prioridades en los programas de cooperación territorial, al cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, al desarrollo de la profesión docente y al incremento del gasto público educativo.

Asimismo se incluyen cinco **disposiciones transitorias**. Cuatro de ellas hacen referencia a los periodos de transición que se establecen entre el viejo y el nuevo sistema en relación a las antiguas pruebas finales de etapa, al acceso a la universidad, a la obtención del título de educación secundaria obligatoria al superar la formación profesional Básica, a la adaptación de los centros que escolarizan alumnado del primer ciclo de educación infantil o a la aplicación de las normas reglamentarias.

En las seis **disposiciones finales** propias se incorporan las modificaciones de la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación que es necesario actualizar, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (artículo 42.3) para adaptar el acceso a los estudios universitarios a la eliminación de la Evaluación final de Bachillerato, así como del artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional con el fin de simplificar y responder con mayor agilidad a la actualización de las cualificaciones profesionales identificadas en el sistema productivo. Se incluye también una disposición final que modifica y adapta al contexto educativo la recientemente aprobada Ley Orgánica 3/ 2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y se añaden dos disposiciones finales relativas a la entrada en vigor y al calendario de implantación de la nueva ley que combina la conveniencia de incorporar los cambios previstos sin excesiva dilación con la necesidad de que las administraciones dispongan de tiempo para la regulación de aquellos aspectos que exigen una preparación más laboriosa.

B.3. Referencias al derecho nacional e internacional

Varios textos internacionales se refieren al derecho a la educación. Entre ellos el artículo 26.3 de la ***Declaración Universal de Derechos Humanos***, de 10 de noviembre de 1948; el artículo 13 del ***Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales***, de 19 de noviembre de 1966; el artículo 18.4 del ***Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos***, de 19 de noviembre de 1966; el artículo 2 del Protocolo Adicional 1º, de 20 de marzo de 1952, al ***Convenio Europeo de Derechos Humanos***, de

4 de noviembre de 1950 y el artículo 28 de la ***Convención sobre los Derechos del Niño***, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por nuestro país el 30 de noviembre de 1990.

En la legislación de nuestro país el derecho a la educación incluye dos dimensiones: una de prestación y otra de libertad. Es decir, el **artículo 27** de nuestra Constitución reconoce, por un lado, la educación a todos y, por otro, la libertad de enseñanza. El mismo artículo 27 fija como objetivo de la educación el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (27.2), regula la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (27.4), pero también garantiza el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones y reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. Todo ello sin perder de vista la participación e intervención de los sectores afectados, pues en dicho artículo se garantiza el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores. Asimismo el artículo 27.8 de la Constitución establece que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Además de las limitaciones derivadas de los apartados 2 y 8 del artículo 27 CE, los centros públicos y los privados concertados están obligados a organizarse conforme a lo previsto legalmente que, en todo caso, deberá dar cumplimiento al mandato de participación de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros, tal y como prevé el artículo 27.7 CE.

Esta participación enlaza con el artículo **9.2** CE, que garantiza que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, pero no es un derecho propiamente educativo aunque module su ejercicio

Por otra parte los **artículos 149.1.18ª y 149.1.30ª** de la Constitución Española fundamentan la competencia estatal para la regulación que aquí se propone. Y el artículo **81.1.** fundamenta el carácter orgánico de la modificación propuesta por tratarse de uno de los derechos fundamentales previstos en nuestra Constitución.

Haciendo un breve repaso a las leyes educativas que han regulado este derecho hay que señalar que, ya antes de la aprobación de la Constitución Española, la Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, y la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, declaraban la educación como servicio público. En 1990, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) estableció en diez años el período de obligatoriedad escolar y proporcionó un impulso y prestigio profesional y social a la formación profesional que permitiría finalmente equiparar a España con los países más avanzados de su entorno. En 1995 se aprobó la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes, con el propósito de desarrollar y modificar algunas de las disposiciones establecidas en la LOGSE orientadas a la mejora de la calidad. En el año 2002 se quiso dar un paso más hacia el mismo objetivo, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación.

Por su parte la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) incidía en la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo y en, una vez conseguida la escolarización de todos los jóvenes hasta los dieciséis años de edad, mejorar los resultados generales y reducir las elevadas tasas de terminación de la educación básica sin titulación y de abandono temprano de los estudios, garantizando una igualdad efectiva de oportunidades y prestando los apoyos necesarios. En suma, la ley pretendió mejorar el nivel educativo de todo el alumnado, conciliando la calidad de la educación con la equidad de su reparto.

El marcado carácter economicista de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, ligado también a una grave crisis económica, supuso

que se reconocieran como objetivos, entre otros, “introducir nuevos patrones de conducta que ubiquen la educación en el centro de nuestra sociedad y economía” o la necesidad de “generar la convicción de que el sistema educativo recompensa de manera transparente y equitativa el rendimiento que se logre en los objetivos educativos”. Y se plantearan modificaciones de la LOE ligadas a los resultados internacionales y a las demandas de la OCDE.

Y es muy cierto que, en un mundo globalizado, la actualización y revisión de las políticas educativas necesariamente han de enmarcarse en las estrategias y objetivos trazados por la Unión Europea en materia educativa para las próximas décadas.

Así uno de los principales referentes internacionales de esta década es ***Educación y Formación 2020 (ET2020)***, un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación basado en el programa de trabajo ET2010. El objetivo primordial del marco es seguir apoyando el desarrollo de los sistemas de educación y formación en los Estados miembros. Estos sistemas deben proporcionar a todos los ciudadanos, dentro de una perspectiva de aprendizaje permanente, los medios para que exploten su potencial en todos los niveles y contextos, incluidos los aprendizajes no formal e informal, y garantizar la prosperidad económica sostenible y la empleabilidad. Las medidas que los Estados miembros consideran necesarias para mejorar la gobernanza y los métodos de trabajo se han canalizado a través del Consejo de Educación de la Unión Europea. Las conclusiones adoptadas por el Consejo en 2009 establecieron **cuatro objetivos estratégicos** para el marco, cuya validez fue refrendada en la reunión de mayo de 2015, pero cuyo enfoque de actuación ha de redefinirse para incluir los apremiantes retos económicos y de empleo. Son el papel que la educación ha de jugar en la promoción de la equidad y la integración, la transmisión de los valores europeos comunes, las competencias interculturales y la ciudadanía activa. Estos cuatro objetivos europeos se han de tener en cuenta a la hora de diseñar una modificación de la legislación vigente.

La Comisión Europea establece una serie de indicadores relacionados la ***Estrategia 2020*** cuyo seguimiento se realiza a través del ***Monitor de la Educación y Formación.***

Los resultados publicados en 2018 hacen que nuestro país haya de plantearse la revisión de sus políticas educativas para la consecución de los objetivos propuestos:

Indicadores clave

		España		Media de la UE	
		2014	2017	2014	2017
Indicadores ET 2020					
Personas que abandonan tempranamente la educación y la formación (18 a 24 años)		21.9%	18.3%	11.2%	10.6%
Titulados en educación terciaria (30 a 34 años)		42.3%	41.2%	37.9%	39.9%
Educación infantil y atención a la infancia (desde los 4 años hasta la edad de inicio de la escolaridad obligatoria)		97.1%	97.3%	94.2%	95.5%
Porcentaje de alumnado de 15 años con rendimiento bajo en:	Comprensión lectora	18.3%	16.2%	17.8%	19.7%
	Matemáticas	23.6%	22.2%	22.1%	22.2%
	Ciencias	15.7%	18.3%	16.6%	20.6%
Tasa de empleo de los graduados recientes por nivel educativo alcanzado (personas de 20 a 34 años que hayan abandonado los estudios entre 1 y 3 años antes del año de referencia)	Niveles 3 a 8 de la CINE (total)	65.1%	71.9%	76.0%	80.2%
Participación de los adultos en el aprendizaje permanente (25 a 64 años)	Niveles 0 a 8 de la CINE (total)	10.1%	9.9%	10.8%	10.9%
Movilidad educativa	Titulados móviles de nivel terciario (CINE 5-8)	:	1.4%	:	3.1%
	Titulados móviles para la obtención de créditos de nivel terciario (CINE 5-8)	:	7.7%	:	7.6%

Fuente: Comisión Europea, 2018. *Monitor de la Educación y la Formación de 2018. España.*

Por otra parte, se ha de considerar el informe publicado en septiembre de 2018 del programa de la **OCDE, *Education Policy Outlook (EPO)*,** que pone el foco en el conocimiento de los desafíos comunes de la educación en los países de la OCDE y en la evolución de alrededor de 200 políticas que abarcan desde educación y cuidado de la primera infancia hasta educación superior y aprendizaje permanente, mediante análisis comparativos desde elementos clave: los estudiantes, las instituciones y el sistema educativo, con el fin de contribuir con los países a actualizar sus sistemas educativos de acuerdo a los retos que en cada momento planean sobre la sociedad y la educación.

La OCDE evalúa algunos de los resultados obtenidos a través del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos **(PISA)**. En 2015 España obtuvo en

comprensión lectora una puntuación media de 496, ligeramente superior a la de la OCDE (493) y a la de la Unión Europea (494). En matemáticas, España consigue una puntuación media de 486 puntos, ligeramente por debajo del promedio de la OCDE (490) y de la Unión Europea (493). En las pruebas cognitivas de ciencias, España obtiene una puntuación media de 493 puntos, la misma que el promedio de la OCDE (493) y solo 2 puntos por debajo del total de la Unión Europea (495).

	España	UE	OCDE
Comprensión lectora	496	494	493
Matemáticas	486	493	490
Ciencias	493	495	493

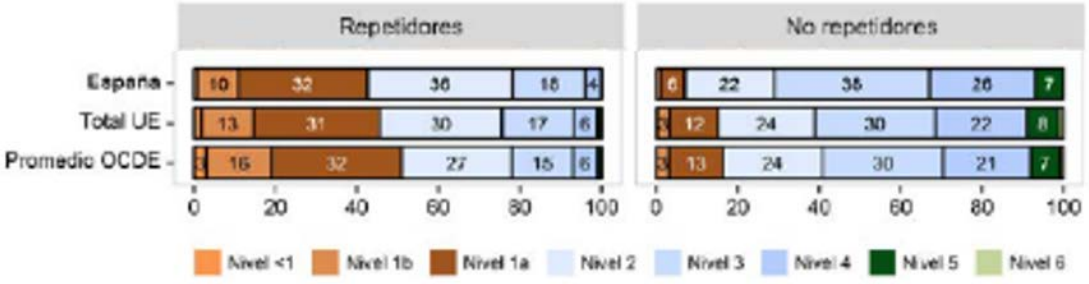
Fuente: Elaboración propia a partir de *PISA 2015. Informe español*

Ligado a estos resultados, aparece uno de los problemas más graves que se observan en el sistema educativo español: el extraordinario porcentaje de **alumnos repetidores.**

Las puntuaciones medias, en las pruebas internacionales, de los alumnos repetidores en España (y en bastantes de las comunidades autónomas) es significativamente más alta que la del promedio de la OCDE. Así, por ejemplo, en el caso de ciencias, las puntuaciones medias obtenidas por los alumnos españoles de 15 años que están repitiendo curso es de 425 puntos, significativamente mejor que la del promedio OCDE (417).

Se puede concluir, por tanto, que un porcentaje importante de alumnos repetidores en España tendría adquiridas las competencias básicas en ciencias sin necesidad de haber repetido. La evidencia, por tanto, invita a recomendar la limitación y reducción de las políticas de repetición de curso en la enseñanza obligatoria.

Figura 3.8a. Distribución por niveles de rendimiento en ciencias de alumnos repetidores y no repetidores en España, total UE, promedio OCDE y comunidades autónomas



Fuente: Distribución de los alumnos por niveles de rendimiento en ciencias de ***PISA 2015. Informe español.***

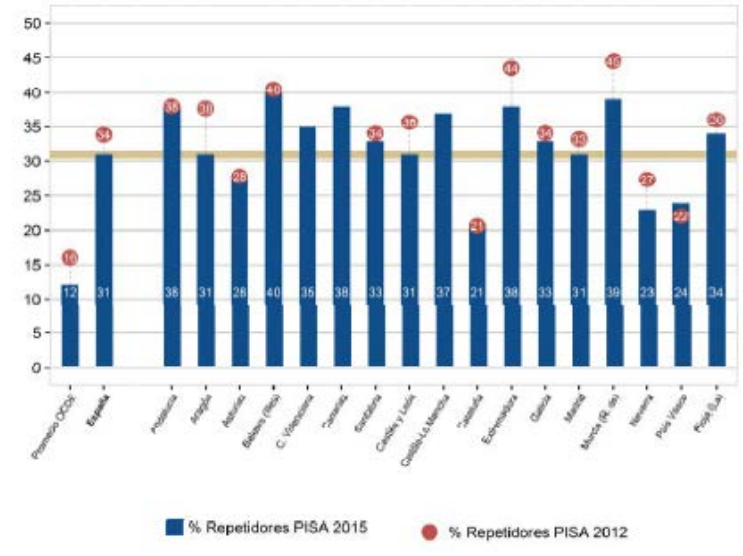
En España uno de cada tres estudiantes de 15 años (31%) está repitiendo por primera o segunda vez alguno de los cursos de la educación secundaria obligatoria (ESO), lo que significa una diferencia de 19 puntos porcentuales más que en el promedio de países de la OCDE y 16 más que en el conjunto de alumnos de la UE. España tiene el segundo porcentaje más elevado de repetición de curso de la UE.

Y es que, como se señala en ***España - Nota de País - Panorama de la Educación 2018: Indicadores de la OCDE***, *"España ostenta la cifra más alta de alumnos repetidores en programas generales de Educación Secundaria Inferior de todos los países de la OCDE, con un 11%, frente a la media del 2% de los países de la OCDE. La mayoría de ellos (60%) son chicos. Una proporción tan alta de alumnos repetidores implica unos costes considerables, teniendo en cuenta que en 2015 el gasto por alumno de Educación Secundaria Inferior en España fue de 8 800 USD."*

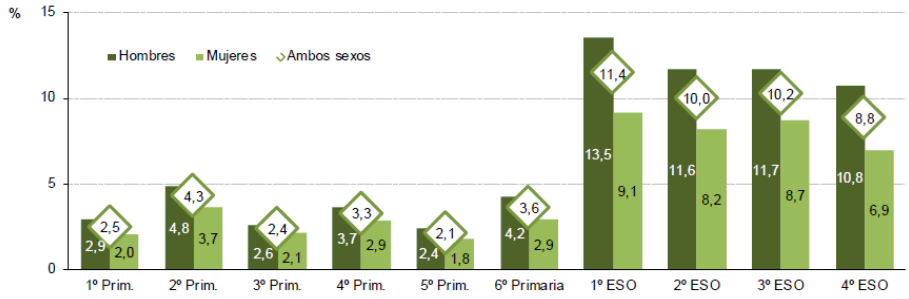
Aunque el dato recogido en la siguiente gráfica muestra una ligera mejora desde 2012 (Comisión Europea, 2017), la situación es preocupante en todas las comunidades. Esta proporción de alumnos repetidores se ha reducido en solo 3 puntos porcentuales desde el año 2012: del 34% de alumnos repetidores en 2012 al 31% en 2015, cifras realmente alarmantes por lo que suponen en cuanto a coste social y económico para el país.

(Fuente: PISA 2015. Informe español)

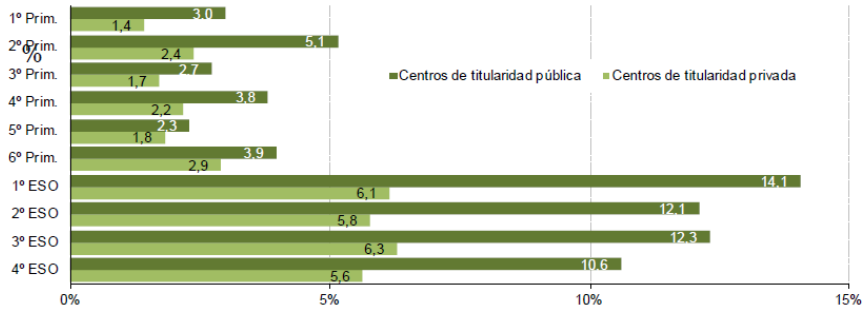
Figura 3.8b. Porcentaje de alumnos repetidores y no repetidores en PISA 2012 y en PISA 2015 en España, las comunidades autónomas y en el promedio OCDE.



R3.2.Gráfico 1: **Porcentaje de alumnado repetidor en Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria por sexo. Curso 2015-16.**

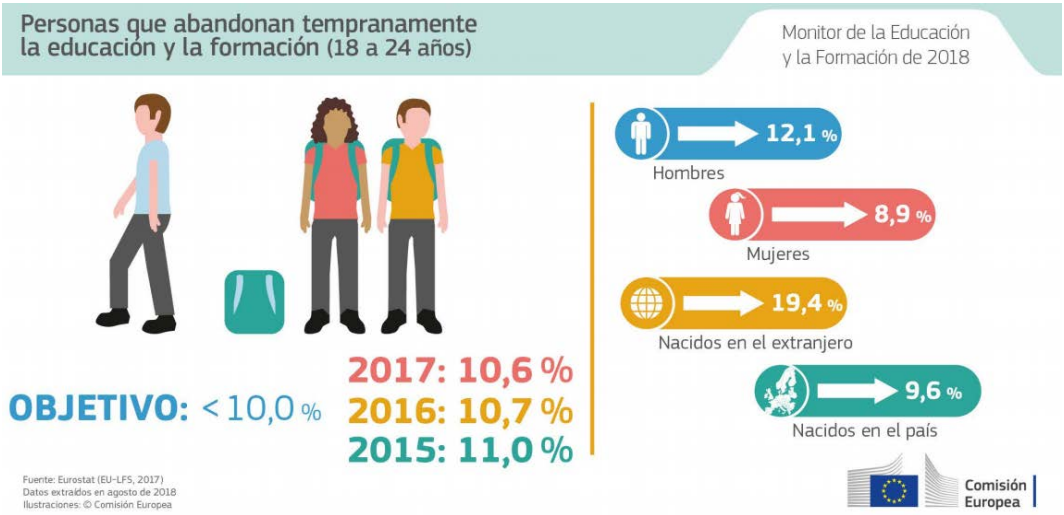


R3.2.Gráfico 2: **Porcentaje de alumnado repetidor en Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria por titularidad del centro. Curso 2015-16.**

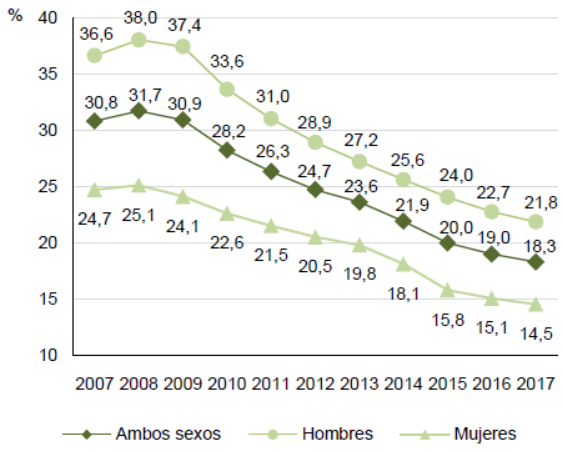


(Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2018.)

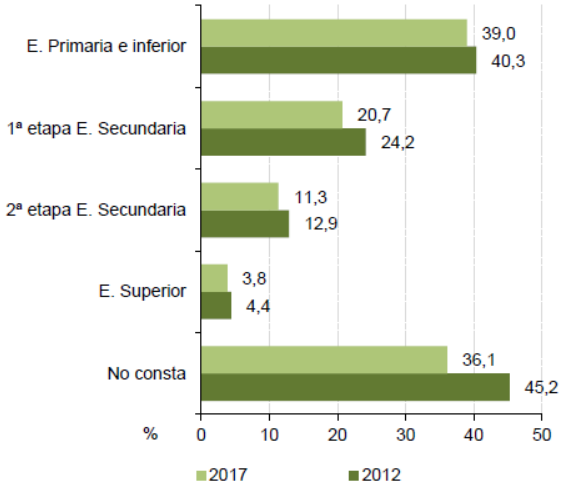
Además, los elevados porcentajes de repetición de curso pueden alimentar el abandono escolar temprano y reflejan las desigualdades sociales. La brecha social es evidente, con un porcentaje del 53 % entre alumnos más desfavorecidos, frente a menos del 9 % para los alumnos en mejor situación (OCDE, 2016). En líneas generales, en las regiones hay una correlación entre los distintos niveles de repetición de curso –especialmente elevados tanto en primaria como en educación secundaria obligatoria- y las diferencias en los porcentajes de **abandono escolar temprano**.



R4. Gráfico 2: Evolución del porcentaje de población de 18 a 24 años que ha abandonado de forma temprana la educación y la formación por sexo.



R4. Gráfico 3: Evolución del porcentaje de abandono según los estudios máximos de la madre. 2012 y 2017.



Nota: Elaborado con la nueva metodología establecida por Eurostat, basándose en medias anuales de datos trimestrales.

Asimismo, en septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU, a instancias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), aprobó la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, un ambicioso programa universal para erradicar la pobreza mediante el desarrollo sostenible que reconoce como fundamental la educación para el éxito de los 17 objetivos recogidos allí. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 es el objetivo específico de la educación y

tiene como meta *"Garantizar una **educación inclusiva y equitativa** de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos".*

En la Declaración de Incheon aprobada en el Foro Mundial sobre la Educación se encomendó a la UNESCO, como organismo de las Naciones Unidas especializado en educación, que dirigiera y coordinara la agenda Educación 2030 con sus asociados. Así se aprobó en noviembre de 2015 el **Marco de Acción Educación 2030**, que ofrece orientación a los gobiernos y a sus socios para convertir los compromisos en acción. De esta forma se establece una hoja de ruta con **7 metas y 3 medios de implantación para conseguir el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 4**, que pueden servirnos de eventuales ejes vertebradores de una reforma y cuyo seguimiento se lleva a cabo a través ***del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo***, "el mecanismo de seguimiento y presentación de informes sobre el ODS 4 y sobre la educación en los otros ODS".

4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.

4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.

4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Aunque el Grupo Consultivo Técnico (**TAG,** por sus siglas en inglés) integrado por representantes de los Estados Miembros que representan a todas las regiones, organizaciones de la sociedad civil y asociados internacionales (la UNESCO, el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo/Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, la OCDE, el UNICEF y el Banco Mundial) ha señalado algunos indicadores a las metas del **Objetivo de Desarrollo Sostenible 4,** estos indicadores todavía no han sido

aprobados por el Comité de Dirección de la Educación 2030, ni se han establecido los correspondientes puntos de referencia.

También habrán de tenerse como referente las observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados, referidas a España y aprobadas el 2 de febrero de 2018 por el **Comité de los Derechos del Niño en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas** adoptada en 1989 y ratificada en 1990 atendiendo a las recomendaciones relativas a la educación.

En plena crisis económica de 2008, el G20 se convirtió en lo que es hoy: un espacio clave de discusión y toma de decisiones en el que participan los máximos líderes mundiales y las principales economías. En la primera Reunión Ministerial de Educación del G20 en Mendoza (Argentina) el 5 de septiembre de 2018 se proclama la **Declaración de Ministros de Educación del G20** que reconoce la necesidad de poner la educación en el centro de la agenda global y convocar a la acción colectiva y en la que se comprometen con el objetivo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y que será presentada ante la Cumbre de Líderes del G20 2018. Asimismo, en la Declaración de Mendoza se presentó como Anexo 1 el documento **Opciones de Políticas para la Educación y Habilidades** que puede ayudarnos a construir un conjunto sólido de políticas educativas.

De gran interés para cualquier modificación serán asimismo los **estudios y comparaciones de los sistemas educativos** de nuestro entorno o de sistemas caracterizados por contar con un modelo exitoso: países europeos, como Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal o Reino Unido-Inglaterra, y países como Canadá. Y, por último, y en otro ámbito, tampoco habremos de olvidar el documento de la Organización de Estados Iberoamericanos «**Metas Educativas 2021**: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» cuyo objetivo es mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social.

De gran importancia para lo relativo a la equidad recogido en el anteproyecto ha sido la **Recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente** (COM/2018/024 final - 2018/08 (NLE)), especialmente la primera

"*respaldar el derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad y garantizar las oportunidades para que todas las personas puedan desarrollar competencias clave mediante un uso pleno de las «Competencias clave para el aprendizaje permanente — un marco de referencia europeo», conforme a lo indicado en el anexo, y reforzar el desarrollo de las competencias clave de todas las personas desde una edad temprana, como parte de las estrategias nacionales en materia de aprendizaje permanente; apoyar a los jóvenes y a los adultos en situación de desventaja o que presentan necesidades especiales para que desarrollen plenamente su potencial."*

También la **Recomendación del Consejo, 8015/18**, relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza se ha tenido muy en cuenta, especialmente los aspectos que se recogen a continuación, pues el Consejo recomienda a los Estados miembros: *"aumentar la participación en los valores comunes establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea desde una edad temprana y en todos los niveles y tipos de educación y formación, con un enfoque de aprendizaje permanente, para reforzar la cohesión social y un sentimiento positivo e inclusivo de pertenencia común a nivel local, regional, nacional y de la Unión;*

2. seguir aplicando los compromisos de la Declaración de París, en particular mediante:

(a) la promoción activa de la educación para la ciudadanía y la ética y de un clima abierto en el aula que fomente actitudes tolerantes y democráticas, así como competencias interculturales, cívicas y sociales;

(b) el aumento del pensamiento crítico y la alfabetización mediática, en particular, al utilizar internet y los medios sociales, a fin de sensibilizar sobre los riesgos relacionados con la fiabilidad de las fuentes de información y ayudar a ejercer juicios sólidos;

(c) la utilización de estructuras existentes o, cuando sea necesario, el desarrollo de otras nuevas que promuevan la participación activa en las escuelas de los profesores, los padres, los estudiantes y toda la comunidad; y

(d) el apoyo a las oportunidades de participación democrática de los jóvenes y a la implicación activa, crítica y responsable de la comunidad;

3. hacer un uso eficaz de los instrumentos existentes para fomentar la educación para la ciudadanía, como el Marco de competencias para la cultura democrática del Consejo de Europa;

4. fomentar una educación inclusiva para todos los aprendientes, en particular:

(a) incorporar a todos los aprendientes en una educación de calidad desde una edad temprana y durante toda la vida;

(b) brindar el apoyo necesario a todos los aprendientes en función de sus necesidades específicas, incluidos los procedentes de contextos socioeconómicos desfavorecidos, los de origen migrante, los que presentan necesidades especiales y los de mayor talento;

(c) facilitar la transición entre los distintos itinerarios y niveles educativos y hacer posible una orientación educativa y profesional adecuada;"

El propio Consejo señala la intención de la Comisión de apoyar las reformas de las políticas a nivel regional y nacional para seguir estas recomendaciones del Consejo que el anteproyecto presentado recoge en gran medida.

B.4. Normas que quedan derogadas

De acuerdo con la Disposición Derogatoria de este texto legal, quedan derogadas las siguientes normas:

1. Queda derogada la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la Mejora de la Calidad Educativa.

2. Queda derogado el Real Decreto-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

3. Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

B.5 Trámites adicionales

Esta propuesta no ha requerido de ningún trámite adicional distinto de aquellos a que se refiere el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
En efecto, los informes preceptivos de los órganos de participación incluidos en la tramitación de esta ley han sido objeto de la correspondiente regulación legal.

B.6 Vigencia de la norma

De acuerdo con el apartado b) del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la vigencia de la norma que se propone será indefinida.

Esta vigencia de carácter indefinido se alcanza a partir de un régimen transitorio recogido en la Disposición Transitoria Décima, en la que se regula la Aplicación de las normas reglamentarias. En ella se afirma que “en las materias para las cuales las modificaciones introducidas en esta Ley requieren ulteriores cambios en las disposiciones reglamentarias o nuevas disposiciones, y en tanto éstas no sean dictadas, serán de aplicación, en cada caso, las normas de este rango que lo venían siendo a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, siempre que no se opongan a lo dispuesto en ella.”

Igualmente, la vigencia de la norma se regula en la Disposición Final Quinta, de Calendario de Implantación, y en la Disposición Final Sexta, en la que se señala la entrada en vigor de la norma.

Independientemente del régimen transitorio de implantación de la norma, la aplicación de esta tiene carácter indefinido. A ello ayuda la dimensión temporal de los distintos aspectos que se regulan en ella: organización de las etapas educativas y transición entre ellas, régimen de participación y gobierno de los centros, reducción del fracaso escolar y mejora de las oportunidades educativas, impulso a la educación a

lo largo de la vida especialmente en el ámbito de la Formación Profesional, etc. Todos ellos son procesos educativos y como tales, esenciales para alcanzar los fines educativos pero prolongados en el tiempo y por tanto vinculados a una amplia durabilidad que es lo que hace que la vigencia propuesta sea la indefinida. Este carácter indefinido es compatible con la mejora de tales procesos y con las propuestas de mejora y transformación, propios del dinamismo de las sociedades del siglo XXI.

B.7 Artículo 23 de la ley 50/1997

El artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula la fecha de entrada de vigor de las normas en las que se regulen determinados aspectos que impongan nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas, lo que no es el caso de esta ley.

Así se afirma en dicho artículo que "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación. Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria."

Dado que en esta ley se lleva a cabo una regulación de la organización y ordenación educativa y una ampliación del derecho de participación no se contemplan estas imposiciones a las que se alude en el citado artículo 23, por lo que no procede fijar su entrada en vigor a las fechas reguladas en ese artículo.

B.8 Desarrollo reglamentario

B.8.1 Normativa básica

1. En relación con el currículo.

La previsión de modificación de la estructura de algunas etapas educativas obliga a su vez a la modificación de las normas básicas de desarrollo de la LOE que organizan dichas etapas: Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Educación Primaria

La modificación de los artículos 18 y 20 lleva consigo la de la norma que regula con carácter básico las características de esta etapa. Hay que hacer notar que tanto en la Educación Primaria como en la Educación Secundaria y el Bachillerato, se modifica la distribución de competencias en relación con el currículo, así como la propia determinación de los elementos que se considera que forman parte de él, lo que obliga a modificar asimismo los anexos de los correspondientes Reales Decretos, que se refieren a la determinación de la parte básica de los contenidos curriculares. Está norma deberá incluir, como en la de Educación Secundaria Obligatoria, la nueva materia de Educación en valores cívicos y éticos.

- *Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria*

Normativa que deja de tener efecto y debe ser derogada

En la nueva redacción del artículo 21, que elimina la prueba final de la educación primario, lleva a la derogación de la norma de desarrollo de esta prueba.

- *Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Primaria establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.* Es necesario tener en cuenta que el decreto incluye esta disposición que afecta a

la regulación de las especialidades del cuerpo de maestros. (Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

- *Resolución de 30 de marzo de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se definen los cuestionarios de contexto y los indicadores comunes de centro para la evaluación final de Educación Primaria*.

Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato

En relación con la estructura y organización de estas etapas educativas se modifican los artículos 23bis, 24, 25, 27 y 28, y en relación con el Bachillerato los artículos 34, 34bis y 34ter, lo que obliga a la modificación de:

- *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.*
- *Orden ECD/1961/2015, de 24 de septiembre, por la que se modifica la Orden EDU/2157/2010, de 30 de julio, por la que se regula el currículo mixto de las enseñanzas acogidas al Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de Francia relativo a la doble titulación de Bachiller y de Baccalauréat en centros docentes españoles, así como los requisitos para su obtención.*

Normativa que afecta conjuntamente a las etapas de Primaria, ESO y Bachillerato.

- *Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.*

La eliminación que se propone de las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato lleva a la derogación de la norma que las regula, cuya aplicación fue suspendida por el *Real Decreto-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica*

8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, así como de este mismo Real Decreto Ley.

- *Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.*

Esta norma deberá ser sustituida por otra que permita el desarrollo de lo establecido en el artículo 38 en relación con el acceso a la universidad y que regule con carácter básico las correspondientes pruebas.

Por otra parte, la normativa sobre titulación en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato hace perder sentido a la norma que desarrolló el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. La norma que se indica a continuación, como la anterior, deberá ser derogada tan pronto como esté en vigor la nueva ordenación de las diferentes etapas educativas y con ello las nuevas condiciones para la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller.

- *Real Decreto 562/2017, de 2 de junio, por el que se regulan las condiciones para la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.*

Formación Profesional Básica

La estructura y organización de la Formación Profesional Básica y la determinación de los títulos profesionales básicos se regula mediante las siguientes normas, que deberán ser modificadas:

- *Real Decreto 127/2014 de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales*

básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

- *Real Decreto 356/2014, de 16 de mayo, por el que se establecen siete títulos de Formación Profesional Básica*.

- *Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establecen seis Títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de Títulos de las enseñanzas de Formación Profesional.*

- *Real Decreto 562/2017, de 2 de junio, por el que se regulan las condiciones para la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.*

Enseñanzas artísticas:

Enseñanzas profesionales de música y de danza.

Como consecuencia de la modificación del artículo 50.2, de la nueva regulación de la educación secundaria y su posible repercusión en el desarrollo del artículo 47 y en correspondencia con otras enseñanzas, junto con la necesaria actualización normativa en lo referente al artículo 46.1, así como por la conveniencia de revisión de las normas actualmente en vigor, habrá que modificar los siguientes Reales Decretos:

- *Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.*

- *Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.*

Enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.

- *Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.*

Al cambiar la estructura y organización de la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato será necesario establecer las condiciones en las que se incorporan a la nueva ordenación el alumnado que no ha completado los estudios de acuerdo con la regulación anterior. Será necesario, de acuerdo con ello, la aprobación de una norma que recoja las situaciones posibles y que englobe asimismo la situaciones previas, sustituyendo la regulaba estos aspectos para la modificación realizada en el año 2013.

- *Orden ECD/462/2016, de 31 de marzo, por la que se regula el procedimiento de incorporación del alumnado a un curso de Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato del sistema educativo definido por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, con materias no superadas del currículo anterior a su implantación*.

B.8.2. Normativa autonómica y del ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Formación Profesional

El cambio en la normativa básica sobre las diferentes etapas educativas debe llevar a su vez a la modificación de las normas propias que desarrollan dicha normativa básica por parte de las administraciones educativas, y entre ellas el Ministerio de Educación en su ámbito de gestión,. En particular, y tomando como referencia esta última normativa, será necesario modificar las siguientes normas:

- *Orden ECD/686/2014, de 23 de abril, por la que se establece el currículo de la Educación Primaria para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación,*

Cultura y deporte y se regula su implantación, así como la evaluación y determinados aspectos organizativos de la etapa.

- *Orden ECD/711/2015, de 15 de abril, por la que se establecen los elementos y características de los documentos oficiales de evaluación de la Educación Primaria, para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.*
- *Orden ECD/1361/2015, de 3 de julio, por la que se establece el currículo de ESO y Bachillerato para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.*
- *Resolución de 13 de junio de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se establecen los elementos y características de los documentos oficiales de evaluación de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.*

La nueva redacción de los artículos 127, 132, 135 y 136, se ha de reflejar en la modificación correlativa de los Reglamentos Orgánicos de los centros de Educación Primaria y de los Institutos de Educación Secundaria, que fueron aprobados mediante las siguientes normas:

- *Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria.*
- *Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria*

Derivadas de las anteriores, se verían también afectadas las siguientes normas:

- *Orden de 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria.*

- *Orden de 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los institutos de Educación Secundaria.*

La normativa sobre admisión de alumnos se ve modificada por la nueva redacción de los artículos 84, 86 y 87. Su desarrollo se lleva a cabo bien a través de alguna norma de desarrollo, o bien a través de las propias convocatorias anuales. En ambos casos la concreción que se hace en cada comunidad autónoma y en el ámbito de gestión del Ministro de Educación se ve afectada.

En aquellas comunidades autónomas que hayan desarrollado normas sobre conciertos educativos, estas normas deberán ser modificadas, en su caso, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 10.2 y de la disposición adicional vigésimo quinta.

Enseñanzas profesionales de Música.

Como consecuencia de la modificación del Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, habrá que modificar la siguiente norma:

- *Orden ECI/1890/2007, de 19 de junio, por la que se establece el currículo de las enseñanzas profesionales de música y se regula su acceso en los conservatorios profesionales de música de Ceuta y Melilla.*

B.9 Justificación del rango normativo

La norma que se propone supone la modificación de un texto con rango de ley, afectando dicha modificación a artículos que, de acuerdo con las disposiciones correspondientes, tienen carácter básico u orgánico. Por ello esta nueva propuesta legislativa debe ser una ley orgánica, especificándose qué artículos tienen este carácter y cuáles son básicos.

En atención a este rango normativo se ha respetado el procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el que se especifica cuál deba ser el que corresponda a normas con rango de Ley y reglamentos: estudios, consultas, Memoria, etc.

C. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

C.1. La distribución de competencias en materia educativa.

Disposición final Quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación:

Con carácter general, las disposiciones normativas estatales que tienen incidencia en el reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas han de citar de forma concreta el título competencial habilitante del Estado. Cuando se produce una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, debe especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos.

En el caso de los proyectos normativos que tienen un carácter modificativo se dispensa de la identificación expresa del título competencial, ya que se parte del principio de que el fundamento competencial de la norma estatal no puede ser diferente al de la disposición modificada que, en este caso, es la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por lo que no es necesario una invocación expresa del título competencial en el presente anteproyecto.

Sin embargo, determinadas modificaciones, adiciones, cambios de numeración en el articulado y supresiones de distintos artículos y apartados de la Ley modificada a lo largo del presente anteproyecto, hacen necesario reformar el texto de la disposición final quinta, título competencial, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, de modo que se establezca la adecuada conexión entre las materias que se regulan y el título competencial aplicable. Técnicamente habrá de añadirse una nueva Disposición final quinta, ya que la STC 14/2018 anuló la misma en su totalidad, al contener la misma la consideración como básicos de determinados preceptos anulados por el Tribunal Constitucional en esa misma Sentencia (se anulan los apartados 3, 4 y 5 de la DA 38º, en los términos del FJ 11; DF 5ª, en términos del FJ 14 y DA 8ª, apdo 3º de básica la Disposición adicional 38ª).

De este modo, el punto noventa y ocho modifica la disposición final quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para adecuarla a los cambios que propicia el anteproyecto y reubicar los artículos modificados dentro de la misma. La Ley Orgánica de Educación ampara su regulación, desde su texto original del año 2006, en las siguientes competencias del artículo 149.1.30 CE:

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1 CE).

- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (artículo 149.1.18 CE).

- La Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30, primer párrafo CE).

- Las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30 CE).

De estas competencias las más íntimamente ligadas a la regulación en materia y en las que se enmarcan los artículos modificados son las que se contienen en el doble título competencial, que con distinto alcance es previsto por el artículo 149.1.30 CE: “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

C.2. Doble alcance de las competencias estatales: artículo 149.1.30 CE.

Con carácter previo hay que señalar que, tal y como afirma el Tribunal Constitucional desde una temprana jurisprudencia, la competencia en educación es una materia sobre la que el Estado y comunidades autónomas ostentan competencias compartidas. El Tribunal Constitucional afirma que:

> "*a) la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y b) las competencias estatales en materia educativa arraigan en el derecho fundamental a la educación, siendo el Estado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo, mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos*" (STC 6/1982 FJ 3).

El análisis y acotación de esta doble competencia estatal por parte del Tribunal Constitucional se produce también desde una temprana jurisprudencia, que se inicia con la STC 5/1981, en relación con Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares y que se prolonga hasta las últimas Sentencias del Tribunal Constitucional de 2018 sobre los artículos de la Ley Orgánica de Educación introducidos por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

En la STC 14/2018, de 20 de febrero, recaída sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa se hace referencia a la muy reiterada doctrina jurisprudencial en relación con el artículo 149.1.30 CE:

> "*Basta por ahora con remitirse, en relación con el alcance general de las competencias del Estado (art. 149.1.30 CE) y de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 131 y 172 EAC), a la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, y, por esa vía, a la STC 184/2012, de 17 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 3*

sintetizamos nuestra doctrina sobre el artículo 149.1.30 CE, en su ***doble contenido*** *relativo a la* ***competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales****», y a la competencia sobre las* ***«normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia****», así como sobre las exigencias materiales y formales que ha de cumplir la normativa básica dictada en este marco*".

La diferencia entre ambos títulos, el de **bases** para el desarrollo del artículo 27 CE y el **exclusivo de regulación** de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, es abordada por distintas sentencias, entre otras por la **STC 111/2012, de 24 de mayo de 2012**, en relación con la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional, donde se resume la doctrina del Tribunal Constitucional:

"*En relación con la educación hay que recordar que se trata de una* ***materia compartida*** *entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3), y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3).*

(....)

Pues bien, el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado ***dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance****. En primer lugar, le reconoce* ***competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»,*** *mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27*

*de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». La primera de esas competencias comprende la de «**establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas**, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la **competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado»** (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3). Esta competencia, que se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el art. 139.1 CE (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 12), «se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades "a la posesión de concretos títulos académicos", y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas "para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia".*

*Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que**,** con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva».*

(STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

(....)

Por otra parte, corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la ***competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE****, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado «la función de definir los* ***principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE****» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9; y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo* ***han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias***. (STC 111/2012, FJ 5).

La complejidad y extraordinaria amplitud de las normas educativas han propiciado que el Tribunal Constitucional no haya acotado de un modo tan claro, como en el caso de otras materias que se recogen en el artículo 149.1 CE, el alcance de las competencias estatales y autonómicas. Sin embargo, desde la primera jurisprudencia, y a lo largo de más de treinta sentencias, el marco competencial siempre ha sido básicamente el mismo para el Tribunal.

"Al Estado, le corresponden en efecto, además de la Alta Inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención,

expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 C.E., que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, fundamento jurídico 4). Más específicamente, como ha declarado este Tribunal, el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, «en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen» (STC 6/1982, FJ 4)" (STC 330/1993, FJ 3).

C.3. Cobertura competencial de la Ley Orgánica de Educación.

El presente anteproyecto modifica preceptos a lo largo de todo el articulado de la Ley Orgánica de Educación.

Tiene una especial incidencia en el tratamiento de los principios de equidad e inclusión, que impregnan gran parte de la reforma y en determinados aspectos de las enseñanzas y su ordenación, como es un nuevo planteamiento del currículo y la distribución de competencias. Se reforman también las previsiones sobre las evaluaciones del alumnado y del sistema educativo y aspectos de la participación institucional y social de la comunidad educativa y de autonomía y gobierno de centros; hay modificaciones en el régimen de admisión y especialización de centros y, con carácter general, se plantea una marcada preferencia por la cooperación interadministrativa con las otras administraciones educativas y un respeto escrupuloso con las competencias de las comunidades autónomas.

La reforma afecta a artículos de los distintos títulos de la Ley. En todos ellos se respeta el **statu quo competencial ya sancionado por el Tribunal Constitucional,** sin que **ninguna de las novedades que se introducen suponga la asunción por el Estado de**

un alcance distinto en sus competencias que pudiera suponer un reproche de constitucionalidad.

- La mayor parte de los artículos que se reforman tienen la cobertura competencial del artículo 149.1.30, segundo inciso, y se dictan al amparo de la competencia de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

- Los artículos 30.4; 31.1 y 2; 37; 39.6, primer inciso; 41.2 y 3; 44.1, 2 y 3; 50; 53; 54.2 y 3; 55.2 y 3; 56; 57.2, 3 y 4; 65, relativos todos ellos a las condiciones de obtención de títulos de las diferentes enseñanzas que se regulan en las presente ley, se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.30, primer inciso, sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Debe recordarse que los dos grandes grupos de Sentencias del Tribunal Constitucional de 2012 y, en especial, de 2018, que recae sobre el articulado de la ley que se modifica, **no dejan duda de que la totalidad de los contenidos generales de la Ley Orgánica de Educación están amparados por las competencias constitucionales del Estado en la materia** y **con total respeto a las competencias de las comunidades autónomas.**

Como excepción a lo anterior, la **STC 14/2018 anuló distintos preceptos específicos de la LOE introducidos por la LOMCE** que se analizan más adelante.

En esa misma Sentencia, y con la excepción apuntada, el Tribunal Constitucional hace referencia a su reiterada doctrina, donde se recoge la **suficiencia de las competencias estales en relación con el artículo 149.1.30 CE:**

> "*resulta obligado recordar que, desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los artículos 27 y 149.1.30 CE) en* ***más***

de treinta sentencias. A día de hoy, los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que nos ha permitido ya fijar criterios relevantes sobre muchas de las cuestiones *específicas que, nuevamente, son objeto de litigio en este proceso, tales como las* ***enseñanzas mínimas o comunes, sus contenidos y horarios, la alta inspección del Estado, las becas y ayudas al estudio, los itinerarios y materiales educativos, los desarrollos reglamentarios básicos, el régimen de las lenguas propias en la enseñanza, la evaluación de los procesos educativos o, en fin, el régimen de acceso a la universidad".*** (STC 14/2018 FJ 4)

De este modo, el Tribunal refleja la ya muy abundante y consolidada jurisprudencia recaída ante la impugnación de diversos preceptos a lo largo de los años, en especial la motivada por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y por la reforma de la Ley Orgánica de Educación, operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

C.3.1. En el caso de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y por la reforma de la Ley Orgánica de Educación.

El Tribunal Constitucional no estimó ninguno de los reproches de constitucionalidad de contenido competencial, al estimar la constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las *enseñanzas comunes, formación del profesorado, evaluación e inspección educativa, premios a la excelencia académica, materiales educativos y que incorporan diversas remisiones al desarrollo reglamentario de la ley*.

Únicamente se declaró inconstitucional la disposición final 10, por atribución incorrecta del carácter orgánico a los artículos 16.3; 23.2; y 26.2 y 5, preceptos que se limitan a remitir al Gobierno la concreción de las enseñanzas comunes en educación primaria y secundaria, así como la alteración de los itinerarios de la educación secundaria obligatoria, sin que tengan una conexión directa con el desarrollo del artículo 27 CE.

> *"En este sentido, la atribución de carácter orgánico a los cuatro preceptos citados que lleva a cabo la disposición final décima incurre en inconstitucionalidad formal, al no hacer excepción del carácter orgánico de la regulación contenida en los arts. 16.3, en cuanto remite a las enseñanzas comunes el establecimiento de las áreas que se impartirán en cada uno de los ciclos de la educación primaria; 23.2, que habilita al Gobierno para, al fijar las enseñanzas comunes, determinar las asignaturas que se impartirán en cada uno de los cursos de educación secundaria, y 26.2 y 5, en cuanto el primero de ellos establece los itinerarios de la educación secundaria obligatoria susceptibles de ser ampliados o modificados en ejercicio de la habilitación reglamentaria contenida en el apartado 5" (STC 212/2012, , FJ 11).*

Tanto en esta misma sentencia, como en el resto de las recaídas, que se citan a continuación, el Tribunal Constitucional determinó que todos los artículos impugnados por motivos competenciales tenían correcto acomodo dentro de las competencias estatales ex artículo 149.1.30 CE.

- Principado de Asturias. Sentencia 6/2013, de 17 de enero, desestimatoria.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha Sentencia 214/2012, de 14 de noviembre, desestimatoria
- Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Sentencia 213/2012, de 14 de noviembre, desestimatoria.
- Diputación General de Aragón. Sentencia 184/2012, de 17 de octubre, desestimatoria.
- Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Anula la atribución de carácter orgánico a tres artículos. Desestimatoria en el resto.

C.3.2. En el caso de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

A lo largo del año 2018 el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de volver a manifestar su doctrina a través de las distintas Sentencias recaídas en relación con distintos artículos introducidos en LOE por la **Ley Orgánica de Educación,** en la redacción dada por la LOMCE) que fueron impugnados por las comunidades autónomas.

- Andalucía: Recurso de inconstitucionalidad. STC 67/2018, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25/07/18). Desestimatoria.

- Asturias. Recurso de inconstitucionalidad. STC 53/18 de 24 de mayo de 2018 (BOE de 22/06/2018). Desestimatoria.

- Canarias Recurso de inconstitucionalidad. STC 66/2018, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25/07/18). Desestimatoria

- Cataluña. Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno Generalitat. STC 14/2018. de 20 de febrero de 2018 (BOE de 23/03/18). Se estima parcialmente y **se anulan los apartados 3, 4 y 5 de la DA 38º, en los términos del FJ 11; DF 5ª, en términos FJ 14 y DA 8ª, apdo 3º).**

  Recurso de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña, admitido a trámite mediante providencia del TC de 08/04/2014. STC 49/2018, de 10 de marzo de 2018 (BOE de 11/06/2018). STC extinguida la impugnación por pérdida sobrevenida de objeto (3 apdos de la DA 38º, DF 5ª y DA 8ª, apdo 3º).

  País Vasco. Recurso de inconstitucionalidad. STC 68/18, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25/07/18). Desestimatoria.

Como se observa en los casos de ambas normas recurridas, los grupos de sentencias de 2012 y de 2018, respectivamente, han sido desestimatorias y han afirmado las competencias de Estado, salvo en los casos en los que se estimó parcialmente la

impugnación ya apuntados, y que se resumen del siguiente modo:

- En LOCE: calificación de orgánicos de determinados artículos en disposición final décima de LOCE

- En artículos de LOE introducidos por LOMCE: los apartados de Disposición adicional 38ª.4.c) y, conectado con la misma, la Disposición final quinta, que considera a los artículos anulados como básicos. También anula la Disposición final séptima bis de "bases de educación plurilingüe".

- En articulado de la propia LOMCE, su Disposición final tercera que añade un nuevo apartado 3 a la Disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, conectado con el procedimiento previsto en la Disposición adicional 38ª.

El Tribunal Constitucional apreció un exceso competencial, **declaró inconstitucional y anuló distintos párrafos del apartado 5.c) de la Disposición Adicional 38ª LOE, introducida por LOMCE**, referidos a la regulación del derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la **repercusión a las comunidades autónomas de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados** con oferta educativa en castellano y habilitan al Gobierno para el establecimiento de las bases de la educación plurilingüe. Conectado con lo anterior, también anuló la Disposición final quinta, título competencial, que consideraba a los artículos anulados como básicos

Por otra parte, fue también considerado un exceso competencial **la remisión en blanco** al Gobierno de la regulación de las bases de la educación plurilingüe, desde segundo ciclo de Educación Infantil hasta Bachillerato, previa consulta a las comunidades autónomas, ya que se trata de *"una previsión sobre bases de la educación plurilingüe que se caracteriza por la generalidad de su formulación y, sobre todo, por su extensión, ya que abarca la práctica totalidad de las enseñanzas no universitarias que conforman el sistema educativo"*, por otra parte, se observa una *"ausencia absoluta de criterios legales para abordar el desarrollo reglamentario básico*

de la educación plurilingüe". Consecuentemente declaró inconstitucional y anuló la **disposición final séptima bis LOE**, añadida por el artículo único.109 de LOMCE.

En el presente anteproyecto se reformula el contenido de esta "Disposición adicional 38ª. Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal", y la adecúa a la Sentencia.

C.4. Desarrollo reglamentario de aspectos básicos.

Al igual que ha sucedido en todas las leyes educativas desde la promulgación de la Constitución, a lo largo de todo el articulado de la Ley Orgánica de Educación, hay múltiples referencias al desarrollo, por parte del Gobierno o del Ministerio, de aspectos básicos que son objeto de un ulterior desarrollo por parte de las comunidades autónomas.

Una vez comprobado que las regulaciones generales de la LOE tienen un correcto acomodo dentro de las competencias del Estado, hay que extremar el cuidado en que **estas remisiones a reglamento se lleven a cabo con un respeto escrupuloso a los límites material y formal de las bases, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional**.

Junto a la doctrina general, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en muchas ocasiones sobre las particularidades del régimen de bases y desarrollo en las normas educativas:

En la STC 77/1985, de 27 de junio, sobre el recurso previo de inconstitucionalidad al **proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación,** se afirma lo siguiente:

> *«que puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podría hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada …*

existen supuestos en que la Ley puede remitir al Reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma … tal habilitación al Gobierno quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del Reglamento que de la Ley (STC 76/1983, FJ 24). La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características». (STC 77/1985, FJ 16)

Esta doctrina consolidada del Tribunal puede encontrarse recopilada en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3 (invocada, entre otras, en las posteriores SSTC 212/2012, 213/2012, y 214/2012, todas ellas de 14 de noviembre; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5; 213/2013, de 19 de noviembre, FJ 4; 161/2014, de 7 de octubre, FJ 7; 17/2014, de 30 de enero, FJ 6; 27/2014, de 13 de febrero, FFJJ 3 y 7, y 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4).

Ya en 2018 el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente:

*"**En suma, los criterios a considerar, de acuerdo con la doctrina específica sobre la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario en el ámbito educativo**, pueden sintetizarse del modo siguiente: **(i) que dicha regulación resulte de una habilitación legal que remita al reglamento para completar los aspectos básicos** y **(ii) que su rango reglamentario esté justificado** por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas, por sus mismas características.*

Junto a ello, hemos de recordar otra constante en nuestra doctrina, según la cual la remisión al reglamento no constituye en sí misma una vulneración competencial. Por tanto y, en principio, los preceptos legales que contienen

tales remisiones no merecen ninguna tacha de inconstitucionalidad por este motivo (SSTC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9; 170/2014, de 23 de octubre, FJ 8; 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 28/2016, de 18 de febrero, FJ 3). A fin de evitar reiteraciones innecesarias, procede advertir que el examen que sigue en ningún momento anticipa el juicio que, desde este mismo prisma competencial, puedan merecer las correspondientes normas reglamentarias, en caso de haber sido sometidas al control de este Tribunal a través de los cauces previstos a este fin" (STC 14/2018, FJ 8).

D. ANÁLISIS DE IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

De acuerdo con el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, la memoria de impacto normativo deberá contener un apartado en el que se valore y exponga el impacto económico y presupuestario de la norma que se proponga.

D.1. Impacto económico

D.1.1. Introducción

"El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma", según se afirma en el citado artículo del RD 931/2017. En el caso de la norma que se propone esta trata de mejorar la regulación del derecho a la educación, no limitándola a las etapas escolares de la educación reglada, sino también a la educación a lo largo de la vida. Por ello debe valorarse el impacto de la mejora de la educación en general y en particular de las medidas que se proponen sobre el ciclo económico, siendo los colectivos afectados por la norma, desde un punto de vista económico, los futuros trabajadores y su cualificación, los que actualmente están trabajando y su formación permanente, los empresarios (públicos y privados) y los distintos sectores que componen la comunidad educativa en su conjunto: las madres y padres, el alumnado, el profesorado, los titulares de los centros (públicos y privados) y el personal de servicios educativos y complementarios.

La Guía para la elaboración de la Memoria de impacto de los textos normativos, que desarrollaba una redacción anterior del citado Real Decreto, menciona, entre otros aspectos puntuales en los que pudiera haber un impacto económico derivado de una norma, los siguientes:

Efectos en los precios de los productos y servicios.

Pues bien, en el texto que se propone

- no se fijan o se modifican tasas ni precios públicos en ninguna de las enseñanzas reguladas en la norma;
- tampoco un sistema de actualización de tasas o precios derivado de las modificaciones normativas;
- el precio de estas enseñanzas, en el caso de ser prestadas por empresas privadas, no tiene que ser necesariamente modificado, ni se fijan recomendaciones al respecto.

Efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas

Pues bien, del texto que se propone **es previsible que se produzca una mejora en la productividad** derivada de la mayor formación de los trabajadores, tanto en su formación inicial –mayor y más actualizada- como de la permanente.

Efectos sobre el empleo y la innovación:

Del mismo modo, **es previsible una mejora en el empleo en la medida en que las personas con mayor formación tienen tasas de mayores de actividad y de empleo**, desarrollándose éste en un contexto de **mayor innovación**.

A continuación se desarrollan esas previsibles mejoras, que se alcanzarán con la implantación de esta norma, señalando con mayor concreción los artículos en los que dichas mejoras se basan, así como los efectos que, previsiblemente, pueden alcanzarse.

D.1.2. Artículos del texto normativo con mayor repercusión en el impacto económico

El impacto de la educación en el sistema económico es reconocido por la literatura nacional e internacional, siendo de especial relevancia -por permitir la comparación de esta dimensión económica en España y en otros países de la UE y OCDE- la

descripción que se hace de la misma en La Comunicación 2012/669 de la Comisión Europea, y en la publicación "Panorama de la Educación 2018".

«*Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral*». Fuente: Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (2017/C 428/09).

Si bien el fin de la educación es el desarrollo personal, debe reconocerse el impacto económico de tal desarrollo y así se plasma en las conclusiones adoptadas por el Consejo en 2009, en el que se establecieron cuatro objetivos estratégicos, cuya validez fue refrendada en la reunión de mayo de 2015: el papel que la educación ha de jugar en la promoción de la equidad y la integración, la transmisión de los valores europeos comunes, las competencias interculturales y la ciudadanía activa.

Respecto de la Comunicación 2012/669, esta se subtitula de manera esclarecedora al respecto: "**Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos"**. El fin primordial de la educación es el desarrollo personal y social de quienes ejercen este derecho, pero, desde el punto de vista de su impacto económico no debe dejar de señalarse que una mejor educación genera "innovación y crecimiento, -y contribuye a - valorizar la producción, estimular la concentración de aptitudes de más alto nivel en la UE y configurar el futuro mercado de trabajo", según se recoge en la citada Comunicación. Igualmente, se afirma que "la misión general de la educación y la formación incluye objetivos como la ciudadanía activa, el desarrollo personal y el bienestar. Estos objetivos implican la necesidad de mejorar las aptitudes en provecho de la empleabilidad…". La reducción de las altas tasas de abandono educativo temprano, la mejora del nivel educativo de la población adulta con escasos estudios, la lucha contra el desempleo juvenil,..., encuentran, en las medidas que se impulsan en la norma que se propone, un aliado comprometido y una consecuencia de su concepto de educación.

Otros de los retos que –de acuerdo con la citada Comunicación- deben abordarse y son de especial relevancia para España se refieren a concentrar los esfuerzos en aptitudes transversales; desarrollar las aptitudes científicas sin dejar de garantizar que todos alcancen las básicas y fundamentales; mejorar la formación profesional; atender a los resultados educativos aprovechando mejor las potencialidades de la evaluación; y potenciar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Todos estos retos tienen respaldo en las modificaciones legislativas que se recogen en la norma que da pie a esta Memoria.

Por su parte, el "Informe Español. Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE. 2018", publicado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

https://www.mecd.gob.es/inee/dam/jcr:2cba4aaa-4892-40d7-ac8b-00efbc95b8a2/Panorama%20de%20la%20Educacion%202018_final.pdf), señala que

- "En promedio, en los países de la OCDE, alrededor de la mitad (52,6%) de los jóvenes de 18-24 años de edad está en educación, un tercio (32,9%) no está en educación, pero sí empleados, y el 14,5% no están empleados ni en educación o formación. En España la proporción es de 59,6%, 19,5% y 20,9% respectivamente (pág. 30),
- De 2007 a 2017, el número de jóvenes españoles entre 20 y 24 años que siguen estudiando ha aumentado en 17 puntos porcentuales. El incremento medio de la OCDE en el mismo periodo ha sido tan solo de 4,7 puntos y el de la UE22 de 4,9 puntos (pág. 32),
- Las tasas de empleo en España son más bajas que en el promedio de los países de la OCDE y de la UE22 para todos los niveles de formación excepto el nivel inferior a segunda etapa de Educación Secundaria. Las tasas de desempleo son, en todos los casos, más elevadas en España (pág. 33)".

Es decir, respecto de la **situación de los jóvenes de 18 a 24 años** –que son las edades sobre las que se calcula la tasa de abandono educativo temprano), la evolución de los últimos años, comparando España con la UE nos dice que:

- tenemos más jóvenes cursando estudios, menos trabajando y más sin estudiar ni trabajar (los llamados *ni-nis*);
- el incremento de los que están estudiando se ha producido en los años de la crisis,
- en estos años ha aumentado fuertemente el paro juvenil, aún en niveles altos en la actualidad.

Respecto de la **relación entre el mercado laboral y el aumento del nivel educativo** se afirma que:

- "Los países de la OCDE han prácticamente duplicado la proporción de población de 25 a 64 años con nivel de Educación Terciaria durante las dos últimas décadas alcanzando el 36% en 2016, mientras que la proporción de aquellos sin segunda etapa de Educación Secundaria se ha reducido a la mitad (22% del total). Estos cambios en el nivel de educación de la población están acordes a las necesidades del mercado laboral derivadas del progreso tecnológico reciente y la globalización. A pesar de la extensión del nivel de educación superior, la tasa de empleo de los adultos con Educación Terciaria es todavía mayor que la de aquellos que no han conseguido este nivel educativo" (págs. 35 y 36).
- "El hecho de completar la segunda etapa de Educación Secundaria supone una ventaja muy importante en el mercado laboral. Además, las expectativas de los jóvenes (25-34 años) que no alcanzan la segunda etapa de Educación Secundaria se han deteriorado en casi todos los países de la OCDE en los últimos años" (pág. 36) y
- "Los titulados en Educación Terciara ganan en España un 51% más que los titulados en segunda etapa de Educación Secundaria. Estos, a su vez, ganan un 27% más que los que solo han completado la primera etapa de Educación Secundaria o un nivel inferior" (pág. 38).

Estas evidencias relativas a los retornos públicos y privados de una mejor educación son retos que se verán reforzados en la modificación de la norma que se propone.

Los artículos del anteproyecto en los que se recogen propuestas para mejorar los retos citados son los siguientes:

1º.- Artículo 4.2, último párrafo: "Las Administraciones públicas promoverán que los alumnos y alumnas menores de edad que hayan superado los 16 años reciban algún tipo de formación académica o profesional que puedan compatibilizar con su actividad laboral y que les permita continuar su formación. Asimismo favorecerán que quienes hayan alcanzado la edad límite para cursar la educación obligatoria sin haber obtenido el título puedan continuar su formación a través de distintas ofertas formativas."

- Se trata de impulsar, de un lado, el empleo juvenil, al favorecerlo a tiempo parcial, y de otro facilitar una mejor cualificación.
- La propuesta va dirigida al alumnado que no alcanzaba el título y puede abandonar el sistema educativo reglado sin alcanzar la titulación de Secundaria Obligatoria, lo que facilita el que puedan formar parte de los llamados *ni-nis*, es decir, jóvenes que ni estudian ni trabajan. Un indicador del impacto que se menciona está en la Encuesta de Población Activa (EPA), en el % de jóvenes en situación de Abandono Educativo Temprano (abandono escolar temprano) y en su distribución entre los que tienen o no tienen el título de Graduado en Secundaria Obligatoria o están o no ocupados.

- 2º.- Artículo 4.4. "*La enseñanza básica persigue un doble objetivo de formación personal y de socialización. Debe procurar al alumnado los conocimientos y competencias indispensables para su desarrollo personal, así como para desarrollar su socialización, lograr la continuidad de su itinerario formativo e insertarse y participar activamente en la sociedad en la que vivirán.".*"

- En este apartado se recoge y formula un impulso al aprendizaje a lo largo de la vida, lo que supondrá una mejora general de la productividad, y de la economía en general.
- Indicador: % de la población en edad laboral que realiza actividades en formación continua. Fuente: EPA (Encuesta de población activa).

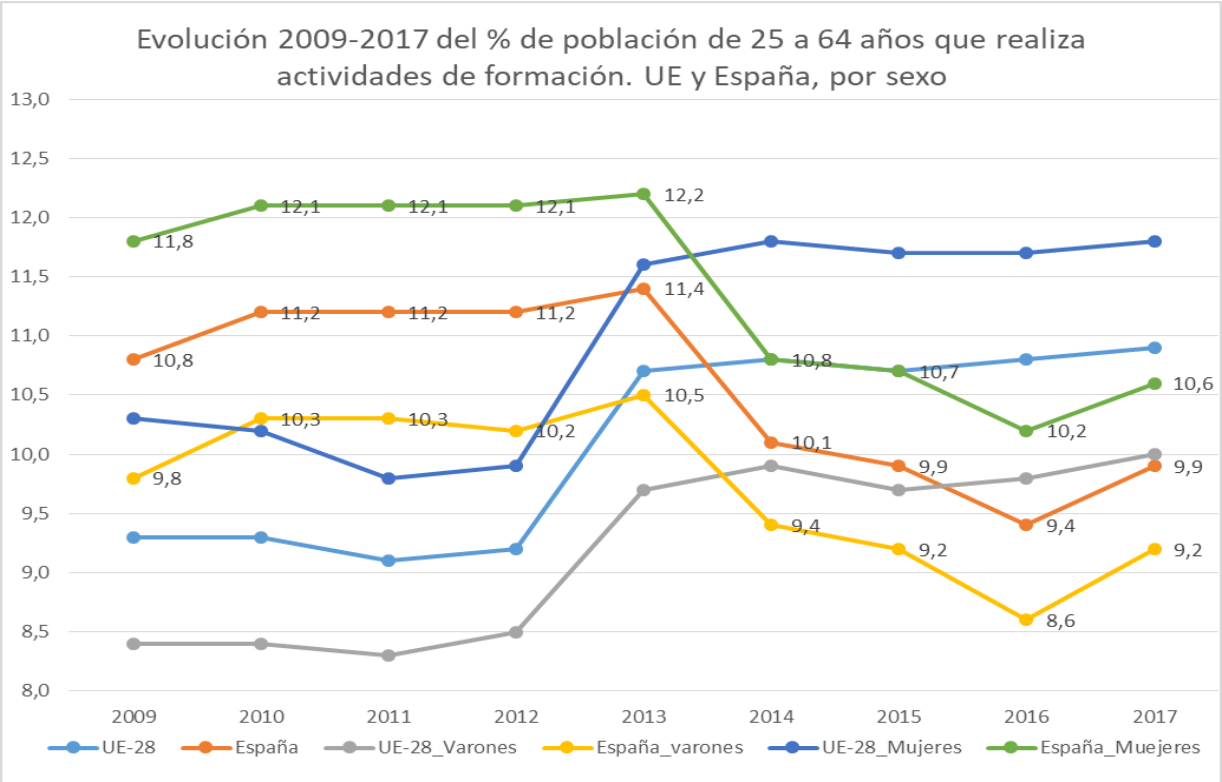
- 3º.- Artículo 9. Se añade un párrafo con este contenido: "*Se valorarán especialmente las características demográficas de despoblación o dispersión, la insularidad y la existencia y extensión de zonas rurales o urbanas desfavorecidas.*" Contenido similar se recoge en los artículos 12.4. y 82 (referido a las zonas rurales).
  - La identificación de la compensación de las desigualdades como criterio de la acción del Gobierno ayudará a reducir la desigualdad social y económica, lo que redundará en una economía más estable y próspera.
- 4º.- Artículos 28.1, 30.6, 38.5 y 41.6. En estos artículos se regula la titulación del alumnado con necesidades educativas especiales, permitiendo su acceso al título desde las adaptaciones curriculares; ello incidirá en una reducción de la tasa de los no titulados en este colectivo y, consiguientemente, del de los jóvenes que ni estudian no trabajan.
  - Seguimiento a través del % del alumnado con necesidades educativas especiales, ACNEE, en etapas postobligatorias.
  - Indicador: Estadística del Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- 5º.- Artículo 39.4. Incluye una **simplificación del trámite por el que pasan a formar parte del catálogo modular de formación los módulos profesionales de los títulos de FP**. Igualmente en el artículo 39.6 (nuevo) se regula una mejora del procedimiento de actualización de los títulos de FP referidos a cualificaciones modificadas. Ello conllevará un ahorro de costes en el proceso de revisión y mejora en la cualificación de los futuros trabajadores por la pronta actualización de la formación con la que acceden al puesto de trabajo.
  - Seguimiento: número de cualificaciones modificadas y de títulos actualizados en un periodo determinado de tiempo.

- 6º.- Artículo 109. En él se **mejoran las condiciones en las que las administraciones educativas llevarán a cabo la programación general de la enseñanza**, a partir de las necesidades de puestos escolares que deban ser atendidos con la creación de plazas públicas. En la misma línea se mejoran las condiciones (arts. 116 y 120) en las que las administraciones educativas puedan llevar a cabo conciertos con determinados centros.
    - Indicador: incremento de plazas públicas o sostenidas con fondos públicos en las enseñanzas más solicitadas, vinculadas a etapas educativas en las que tenemos una tasa de escolarización inferior a la media de la UE (FP de Grado Medio).
- 7º.- Art. 112.6. Con esta redacción se facilita el que las administraciones educativas **asignen recursos a centros que asuman compromisos de interés para el contexto socioeconómico de los centros**, etc., recursos de los que en todo caso se someterán a un procedimiento de rendición de cuentas.
    - Desarrollo, por parte de las comunidades autónomas, de regulación en este sentido.

D.1.3. Situación de partida de los diferentes indicadores y evolución prevista

La situación de partida en la que se encuentra el sistema educativo español respecto de los indicadores mencionados es la siguiente:

D.1.3.1.- Aprendizaje a lo largo de la vida



Fuente:MEyFPhttp://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Formacionyml/EPA2016/Indi&file=pcaxis&l=s0

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UE-28	9,3	9,3	9,1	9,2	10,7	10,8	10,7	10,8	10,9
España	10,8	11,2	11,2	11,2	11,4	10,1	9,9	9,4	9,9
UE-28_Varones	8,4	8,4	8,3	8,5	9,7	9,9	9,7	9,8	10,0
España_varones	9,8	10,3	10,3	10,2	10,5	9,4	9,2	8,6	9,2
UE-28_Mujeres	10,3	10,2	9,8	9,9	11,6	11,8	11,7	11,7	11,8
España_Mujeres	11,8	12,1	12,1	12,1	12,2	10,8	10,7	10,2	10,6

Fuente: Eurostat. Fecha de extracción: mayo de 2017

Notas:

1) Se define como el porcentaje de población entre 25 y 64 años que ha participado en educación o formación en las cuatro semanas anteriores a la de entrevista.

2) Eurostat ha modificado su metodología de cálculo, considerando que los estudiantes de enseñanza formal de vacaciones participan en educación, al igual que viene considerando la EPA española en sus explotaciones.

3) A partir de 2004/05, debido a una mayor cobertura de las actividades de enseñanza, hay falta de comparabilidad con años anteriores.

4) Ruptura de serie: En 2002 Letonia, Lituania y Portugal en 2003 la UE, Bulgaria, R. Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Holanda, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia en 2004 en Bélgica, Irlanda, Grecia, Italia, Lituania, Austria, Polonia y Portugal en 2005 en Alemania, España, Croacia y Malta en 2006 en Irlanda en 2007 en Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo , Suecia y R. Unido en 2008 Grecia, Suecia, Alemania, Polonia y Reino Unido en 2009 Grecia, Chipre, Luxemburgo, Irlanda y Estonia en 2010 Alemania, Holanda, Polonia y Rumanía en 2011 Holanda, R. Checa, Portugal y República Eslovaca en 2013 UE, R. Checa, Francia, Holanda y Polonia, y en 2014 Francia y España y en 2015 Luxemburgo y Hungría .

5) (..) Dato no disponible.

Durante la crisis la mayoría de los países de la UE mantuvieron e impulsaron –principalmente en 2012 y 2013- la realización de actividades de educación o formación para la población activa, pasando de realizarlas un 9,3% a un 10,9%. Este crecimiento apenas tuvo diferencias en función del género de quienes realizaron las actividades, manteniéndose el mayor porcentaje en el caso de las mujeres.

Pero en España la crisis ha supuesto una reducción de las actividades de formación de la población activa, justo en un momento en el que la mejora de su cualificación era fundamental para evitar los efectos de la crisis (especialmente el paro) y mejorar en la productividad. Así se ha bajado en dicho porcentaje del 10,8% al 9,9%, pasando a estar por debajo de la media de la UE. En esta reducción ha tenido mucho que ver los fuertes recortes en los fondos para formación continua.

Pero este descenso no ha afectado a toda la población de 25 a 64 por igual: **las mujeres han sufrido un descenso que es el doble que el de los varones**: -1,2 puntos porcentuales, frente a -0,6. Esta diferencia va en la línea de la ocurrida en la evolución de la población activa, población en paro, con contratos temporales, etc, por lo que el impulso que se pretende con la nueva ley a la formación continua tratará de revertir el mayor impacto que la crisis ha tenido –en este aspecto- en las mujeres. También aquí nos alejamos de la UE, que ha mantenido en estos años una evolución mucho más favorable en este índice, sin diferencias por género.

Esta peor evolución durante la crisis por parte de las mujeres y en diversos indicadores del mundo laboral ha supuesto que, de 2008 a 2017, las mujeres se hayan visto obligadas a incorporarse a la población activa, justo en un momento en el que las condiciones de trabajo o de ayudas para paliar su ausencia, eran más desfavorables. El incremento ha sido de 7,7 puntos porcentuales, frente al práctico mantenimiento de los varones; pero la tasa de paro es mayor en las mujeres que en los varones (17,8% frente a 14,1%, en 2017).

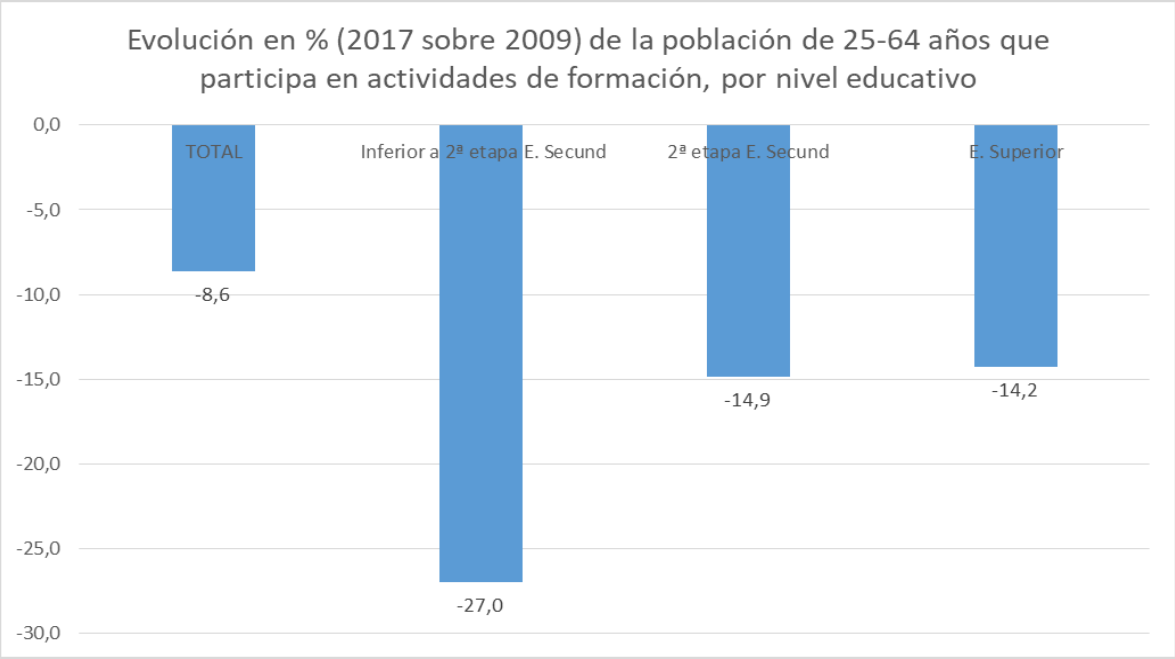
La nueva regulación del artículo 4bis trata de facilitar la mejora de estos indicadores.

D.1.3.2.- Mejora de la formación y la cualificación

Los retos señalados en los apartados 2º, 4º y 5º se refieren a la situación de partida descrita en estos indicadores:

Formación permanente por niveles educativos (España)

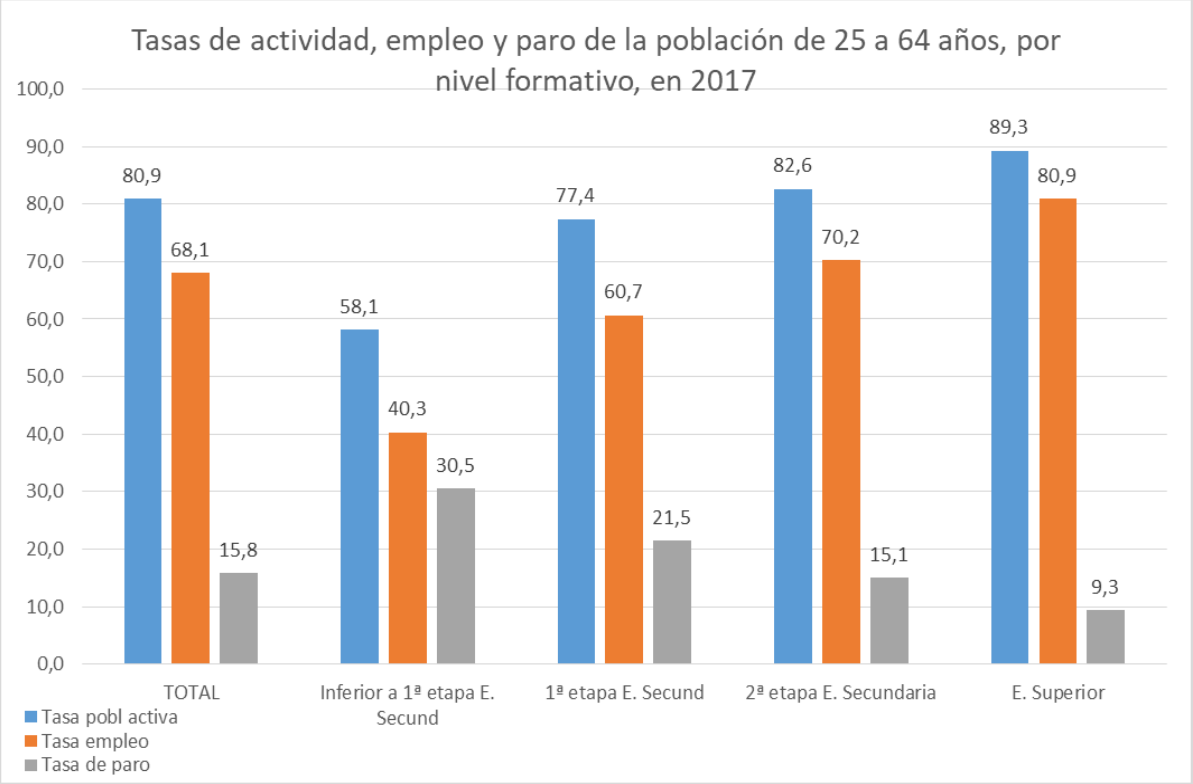
	2009	2017	Inc en %
25 - 64 años			
TOTAL	10,8	9,9	-8,6
Inferior a 2ª etapa E. Secund	4,8	3,5	-27,0
2ª etapa E. Secund	12,2	10,4	-14,9
E. Superior	19,5	16,7	-14,2



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística: explotación EPA 2017

Tampoco ha sido el mismo el recorte que ha habido en la **participación en actividades de formación si lo diferenciamos en función del nivel formativo de la población de 25 a 64 años**.

Siempre han participado mucho más en estas actividades formativas quienes tenían una mayor titulación educativa; en los últimos años se iba produciendo una cierta convergencia en este índice entre los grupos con diversa titulación, pero **la gestión de crisis que ha padecido España en los últimos años ha supuesto un mayor descenso del porcentaje en la participación en actividades de formación, justo por parte de quienes tenían un nivel educativo más bajo y más hubieran necesitado llevar a cabo estas actividades**. Así, quienes tienen **una titulación inferior a la de 2ª Etapa de Secundaria** (no tienen Bachillerato o FP G Medio o similar) han reducido su porcentaje en un 27%, pasando del 4,8% de 2009 al 3,5% de 2017. Esta **reducción es casi el doble que la sufrida por los otros dos grupos de población en función de su nivel formativo**: con estudios secundarios de 2ª etapa y con estudios superiores.



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. EPA 2017.

En esta tabla se recogen, para la población de 25 a 64 años, las tasas de población activa, de población empleada y en paro, en 2017, según su nivel formativo. **La actividad y el empleo aumentan con el nivel formativo y el paro disminuye. Las**

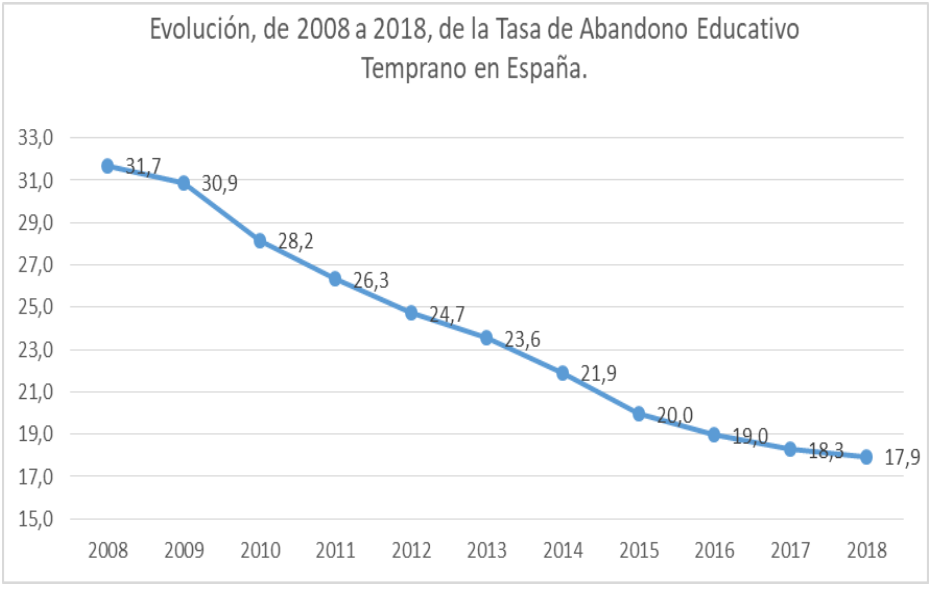
diferencias en estas tasas entre quienes tienen menos y más formación son muy importantes:

- la tasa de actividad es más de 30 puntos porcentuales menor en los que tienen formación inferior a la 1ª etapa de Secundaria que en los que cuentan con estudios superiores;
- la tasa de empleo de los que tienen menos estudios es la mitad de la que tienen los que han alcanzado estudios superiores; y
- la tasa de paro de los que no han llegado a la 1ª etapa de Educación Secundaria es casi el triple que la de los que tienen Educación Superior.

En resumen, un mayor desarrollo educativo supone una más alta inserción y actividad sociolaboral, tasas de empleo más elevadas y, consecuentemente, menores de paro.

Los beneficios económicos y sociales derivados de la educación son, pues, muy notables.

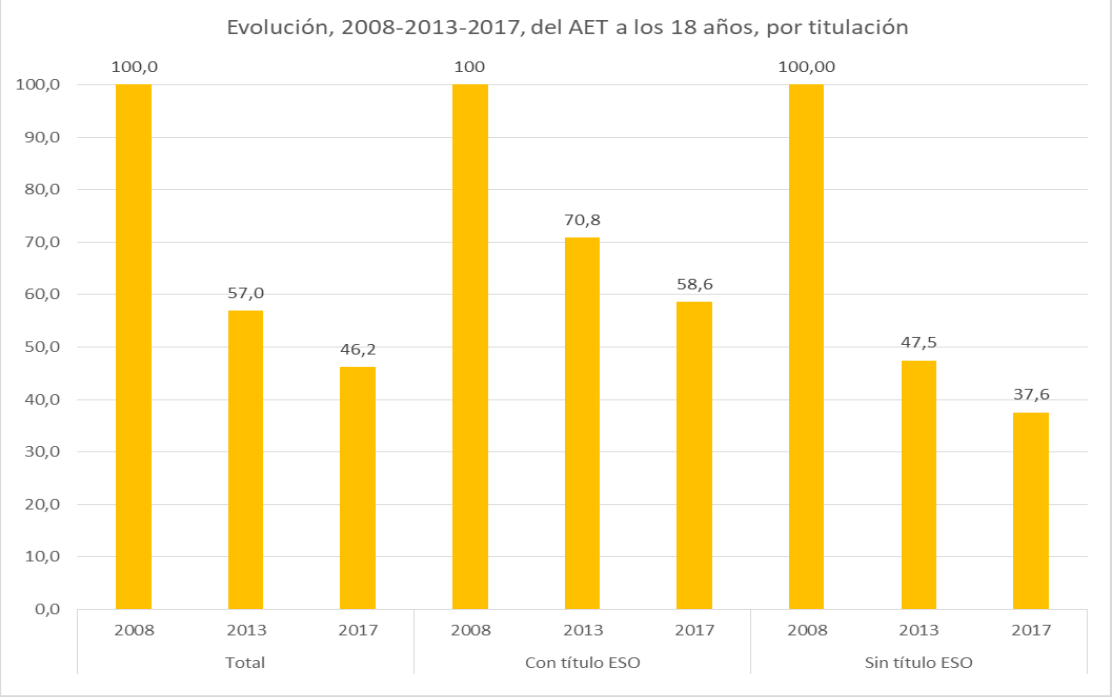
Respecto del indicador denominado **tasa de Abandono Educativo Temprano (abandono escolar temprano),** indicador común en la OCDE y en el que España presenta un valor muy superior a la media de nuestro contexto (UE), la evolución reciente es ésta:



Por *Abandono Educativo* Temprano (abandono escolar temprano) se entiende el % de población de siete anualidades (de 18 a 24 años, inclusive) sin título posobligatorio y sin estar estudiando. Formalmente no cuenta para el indicador el que estos jóvenes trabajen o no, o tengan el Graduado en la ESO o no.

Uno de los objetivos que comprometen a España es llegar a una tasa de 15% en 2020. Es cierto que se ha producido un descenso, en el marco de la aplicación de la LOE (la primera promoción de 4º de ESO o 2º de Bachillerato de la LOMCE es en junio de 2017), si bien parece estar más relacionado con la crisis económica, el alto paro juvenil, el menor coste de oportunidad de seguir estudiando y en el mayor valor para el empleo de una mayor titulación.

Pero, **desde el punto de vista educativo, debe analizarse este indicador desagregado por el nivel formativo y la edad; es decir, cuántos de los jóvenes en situación de abandono escolar temprano tienen el título de la ESO y cuántos no**. Estos últimos tienen que recorrer un trayecto educativo más largo para salir de esta situación de abandono escolar temprano. Esta es la evolución del indicador de abandono escolar temprano en 2017 (que acabamos de ver que era del 18,3%), convirtiendo la cifra de 2008 en base 100 y desagregándolo por titulación



En 2008, el 55,5% de quienes estaban en situación de abandono escolar temprano tenían título de la ESO, un porcentaje similar al de 2013 (55,1%), siendo un poco mayor el de 2017 (59%); es decir, algo más de la mitad de quienes están en esta situación podrían salir de la misma cursando alguna enseñanza posobligatoria, de tener plazas o serle atractiva. Esta situación se mantiene en un contexto de clara reducción –de 2008 a 2017- del índice de abandono escolar temprano.

A los 18 años el % de jóvenes en situación de abandono escolar temprano se reduce (en 2017 es del 11,8%), manteniéndose la distribución entre quienes tienen el título y no (6,1% con título y 5,7% sin él).

El abandono escolar temprano en 2017 de quienes tenían 18 años no llegaba no a la mitad (el 46,2%) del que los jóvenes de 18 años tenían en 2008. Entre 20 y 21 años se alcanza ya el porcentaje de la media de los 7 años que forman el grupo de edades sobre el que se calcula el abandono escolar temprano.

Las propuestas que se incluyen en los artículos de la ley antes citados tratan de facilitar, de un lado, la obtención del título por parte de la inmensa mayoría del alumnado, y, de otro lado, de facilitar el acceso a una FP de Grado Medio más actualizada y atractiva.

Por otra parte, desde el punto de vista laboral, debe analizarse **este indicador desagregado en función de si los jóvenes en situación de abandono escolar temprano están ocupados o en paro**. Estos últimos tienen una **mayor disponibilidad para cursar los estudios que les permitan acceder a una titulación postobligatoria**. Pues bien, los ocupados, que en 2008 eran casi dos tercios del total de los jóvenes en situación de abandono escolar temprano, en 2017 son menos de la mitad (el 45%). Es decir, **han ganado peso entre quienes están en situación de abandono escolar temprano quienes están en paro, lo que facilita su vuelta a unos estudios que fueran adecuados a su perfil**. A los 18 años esta evolución se agranda: en 2008 ya eran menos los jóvenes de esa edad en situación de abandono escolar temprano que estaban trabajando, pero en 2017 son sólo el 25%. **Un 3% del total de la cohorte de 18 años.**

	2008	2013	2017
TOTAL			
TOTAL	31,7	23,6	18,3
18 años	25,7	14,6	11,8
Ocupados			
TOTAL	20,0	8,0	8,2
18 años	11,5	1,9	3,0
No ocupados			
TOTAL	11,7	15,5	10,1
18 años	14,2	12,7	8,8

Fuente: Estadísticas MEyFP

1) Definición de Abandono temprano de la educación y la formación: Porcentaje de la población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.

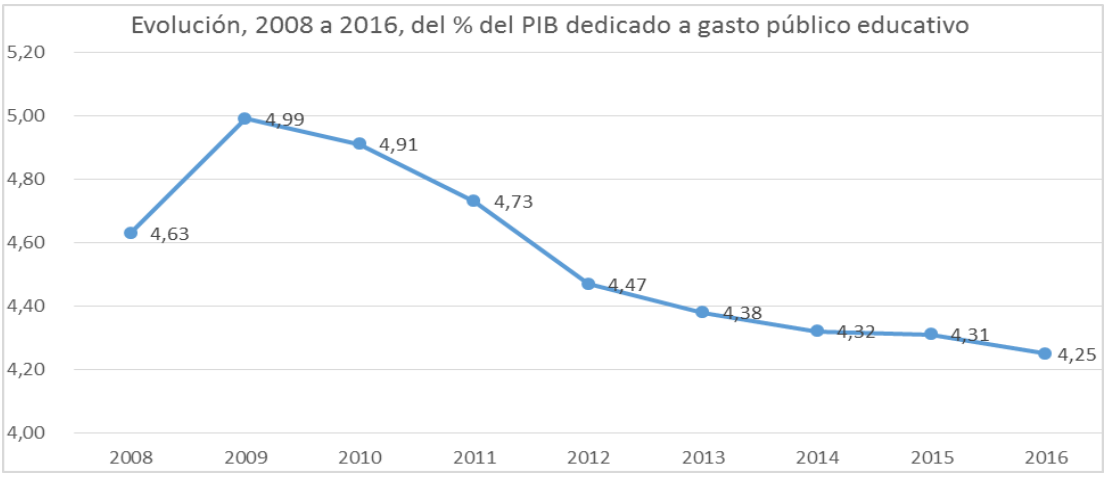
2) Calculado con la metodología establecida por Eurostat basándose en medias anuales de datos trimestrales.

3) Los datos deben ser tomados con precaución, pues los derivados de tamaños muestrales pequeños están afectados por fuertes errores de muestreo.

Las medidas planteadas en la nueva redacción del artículo 4.2, para compatibilizar estudios y trabajo a tiempo parcial, quieren atender a este colectivo.

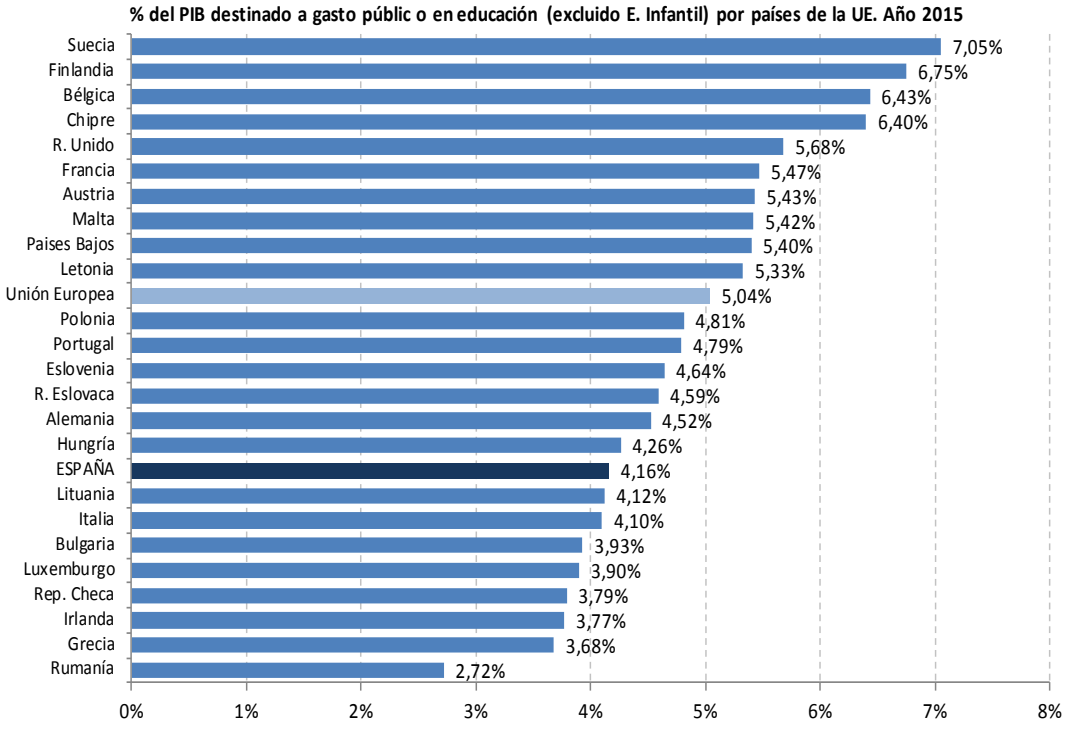
D.2. Impacto presupuestario

Los niveles de gasto en educación en España tienen sin duda un margen de mejora. El gasto público en educación en España se situó en 2016 en 47.579 miles de euros, lo que supone un 4,25% del PIB. A lo largo del periodo de crisis económica este gasto ha disminuido a esa cifra desde el 4,99% de 2009.



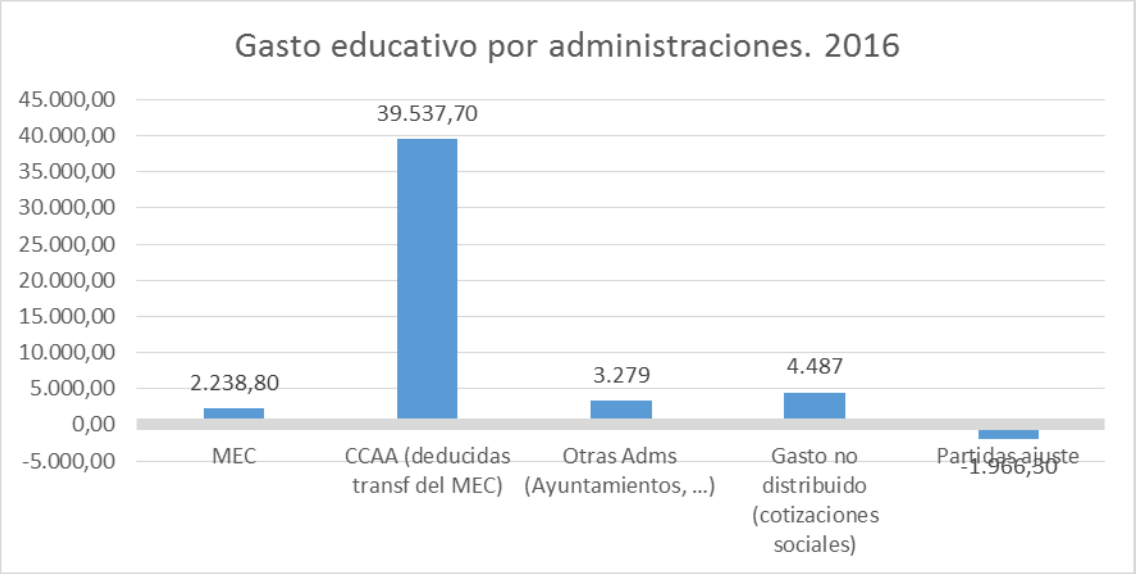
Fuente: Estadística del ME y FP.

La cifra de gasto público en España es superada en menos de un punto (0,88 puntos) por la media de los países de la Unión Europea, y está lejos de la inversión de una parte de ellos. En particular el gasto público en Educación en España está por encima del gasto en Italia, Grecia, Irlanda y varios países del este de Europa, es significativamente más bajo que el resto de países de Europa Occidental, incluido Portugal y Alemania, que invierten entre el 4,5 y el 5,7% del PIB, y se aleja mucho del gasto público en Bélgica (6,43 %) y los países nórdicos (Finlandia, 6,75% y Suecia, 7,05%).



Fuente: Eurostat

En la valoración del gasto en educación en España, es importante tener en cuenta que del gasto total de las administraciones públicas, la aportación de la Administración General del Estado supone alrededor del 5% del total. Una variación significativa del gasto pasa necesariamente por el incremento en las partidas presupuestarias autonómicas destinadas a Educación.



Es decir, una vez deducidas las transferencias entre administraciones (del MEC a las comunidades autónomas y de estas a los Ayuntamientos), hecho un reparto por administraciones del gasto que suponen las cotizaciones sociales y compensadas las cantidades de las partidas de ajuste, puede decirse que el MEC supone un 5% del total del gasto público educativo, las comunidades autónomas un 87,3% y el 7,7% las administraciones locales.

En el documento denominado “PLAN PRESUPUESTARIO 2019 Y REMISIÓN TRIMESTRAL DE INFORMACIÓN. REINO DE ESPAÑA“, del 15 de octubre de 2018, figura (página 46) la previsión, **por primera vez en los últimos años**, de **detener, para 2019, la anteriormente prevista reducción del gasto público educativo, tanto en % del PIB (en el 4%), como sobre el total del gasto público (en el 9,7%).**

Las medidas introducidas por la LOMCE fueron acompañadas de algunas previsiones que en su momento se valoró que suponían un incremento del gasto que se centraba principalmente en:

- La implantación de itinerarios en la Educación Secundaria Obligatoria, que suponía la necesidad de diversificar la oferta de materias condicionando que, especialmente en los centros de menor tamaño, no se alcanzaran las condiciones para que se produjera una economía de escala, obligando a un mayor número de grupos en los dos últimos cursos de esta etapa.

- La generalización de los Programas de Formación Profesional Básica, que, aunque en cierto modo heredaban la concepción de los anteriores Programas de Cualificación Profesional Inicial, suponían un incremento del gasto por pasar a ser de dos años de duración, incorporando con carácter general la formación básica, que hasta entonces había sido voluntaria.

Variación y eficiencia del gasto

En los siguientes apartados se desglosa el conjunto de medidas y previsiones que incorpora el anteproyecto. De su descripción puede derivarse que no llevan consigo un incremento del gasto público, ni para la Administración General del Estado ni para las administraciones autonómicas. Por el contrario algunas de las propuestas suponen un avance en la capacidad del sistema para gestionar de modo más eficiente los recursos.

Sin embargo, el Gobierno, prestará especial atención al primer ciclo de Educación Infantil y en colaboración con las Administraciones educativas, promoverá durante el periodo de implantación de esta Ley programas de cooperación territorial para mejorar los niveles de escolarización en dicho ciclo, por lo que al formar parte del presupuesto ordinario tampoco conlleva una propuesta de financiación específica.

Igualmente elaborará un plan de ocho años de duración para la extensión del primer ciclo de educación infantil de manera que avance hacia una oferta suficiente con

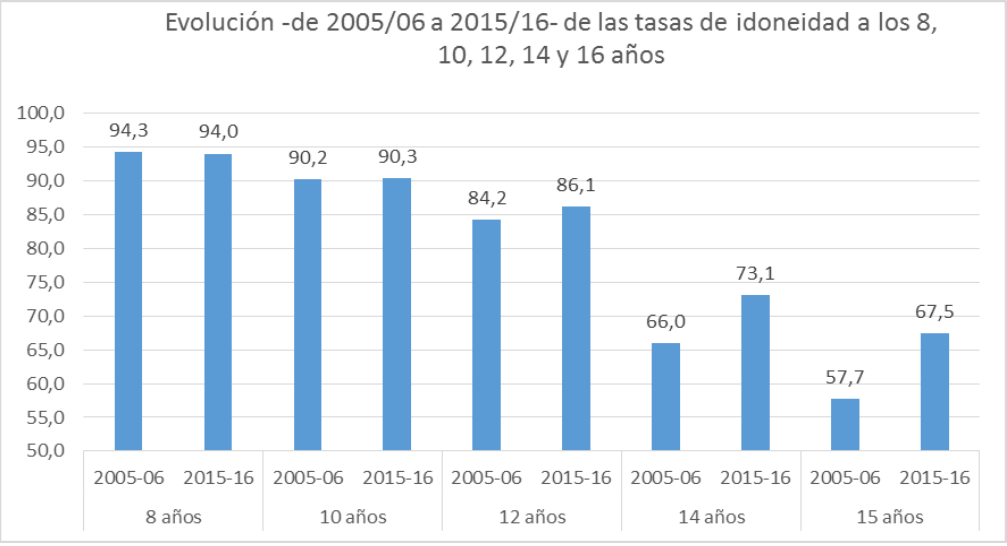
equidad y calidad y garantice su carácter educativo. En su progresiva implantación se priorizará el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social.

Modificaciones en la estructura de las enseñanzas

Las modificaciones que se incluyen en el anteproyecto en lo que se refiere a la organización de las enseñanzas se refieren principalmente a la organización de las materias, a la evaluación y a la titulación.

La modificación en los criterios de evaluación y promoción están dirigidas a favorecer la evolución positiva del alumnado, especialmente en la educación obligatoria. Se pretende favorecer con los cambios propuestos que los escolares pasen por estas etapas con la mayor garantía de aprendizaje y manteniendo sus expectativas de lograr una formación tan avanzada como sea posible. Uno de los indicadores que mejor muestran la evolución del alumnado en cada etapa es la tasa de idoneidad (porcentaje de escolares que en cada curso tiene la edad que corresponde).

Tabla de tasas de idoneidad 6 a 16 años



Fuente: Estadística del ME y FP

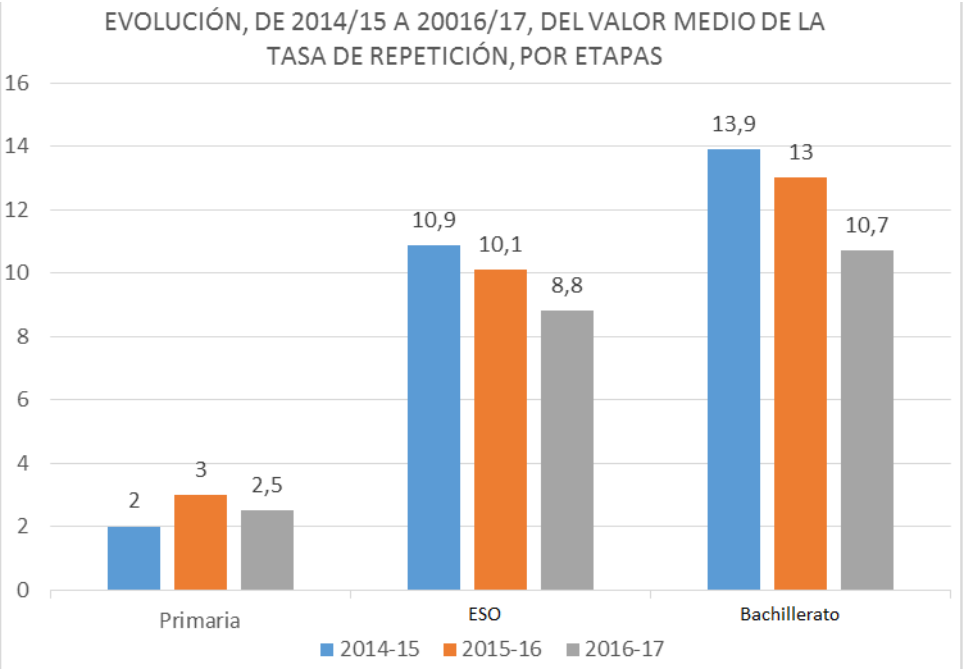
Hay que recordar en el curso 2015/16 todavía no habían llegado a 4º de ESO la primera promoción que hubiera seguido las enseñanzas de la LOMCE, lo que ocurrió justo al

curso siguiente. Puede apreciarse una ligera mejoría en esta tasa en las edades correspondientes a los cursos de 1º, 2º y 4º de ESO.

Todos los informes internacionales insisten en la necesidad de evitar el recurso a la repetición como medio fundamental para el tratamiento de los problemas de aprendizaje. La mejora del sistema, y así se plantea en el anteproyecto, pasa por establecer condiciones para que la repetición pase de ser un recurso ordinario a ser una medida excepcional, que se adopta después de haber intentado por otros medios la recuperación de los aprendizajes no realizados.

La elevada tasa de repeticiones que se dan en las dos etapas de educación obligatoria supone un coste para el sistema superior al que tendría el establecimiento de procedimientos de detección precoz de dificultades de aprendizaje, de apoyo a los alumnos y alumnas que las manifiestan, de refuerzo y recuperación de competencias no alcanzadas. En la medida en que el sistema vaya sustituyendo el recurso a la repetición por los recursos para el apoyo, se producirá una mayor eficiencia del gasto.

Tabla: Tasas de repetición



(Fuente: Estadística ME y FP)

Las tasas de repetición que presentan Primaria, ESO y Bachillerato tienen esta evolución:

- Primaria: fuerte incremento en 2015/16, con motivo de que se produce la posibilidad, introducida por la LOMCE, de poder hacer repetir al alumnado en todos los cursos y no sólo al final de ciclo. Las repeticiones en 1º, 3º y 5º de Primaria han elevado el valor medio de la tasa de repetición en un 50% en 2015/16, para quedarse *solo* en un 25% de incremento en 2016/17. Este incremento en Primaria supondrá a medio plazo un empeoramiento de las tasas de idoneidad en las etapas posteriores.
- ESO: el cambio en los criterios de promoción y titulación en la ESO, derivado del RD-Ley 5/2016 ha producido en 4º de ESO una reducción importante en la tasa de repetición en 4º de ESO, pasando de 8,8% en 2015/16 (último año LOE en 4º ESO) a 6,7% en 2016/17 (primer año LOMCE en 4º de ESO). Los valores promedios de repetición en la etapa mantienen la tendencia a la reducción que venían experimentando.
- Bachillerato: similar circunstancia se ha producido en 2º de Bachillerato: cambio en los criterios de titulación en 2016/17 con el curso empezado, si bien el efecto de reducción ha sido menor.

La organización de las enseñanzas se hacía en el modelo que instauró la LOMCE, a través de dos vías: la jerarquización de materias y la creación de itinerarios. De ellas, como se ha indicado, la implantación de los itinerarios se valoró en la Memoria que acompañó dicha Ley con un coste que supuso la aportación correspondiente a las comunidades autónomas en los años que duró su implantación, hasta 2017. Esta aportación se llevó a cabo a través de programas de cooperación.

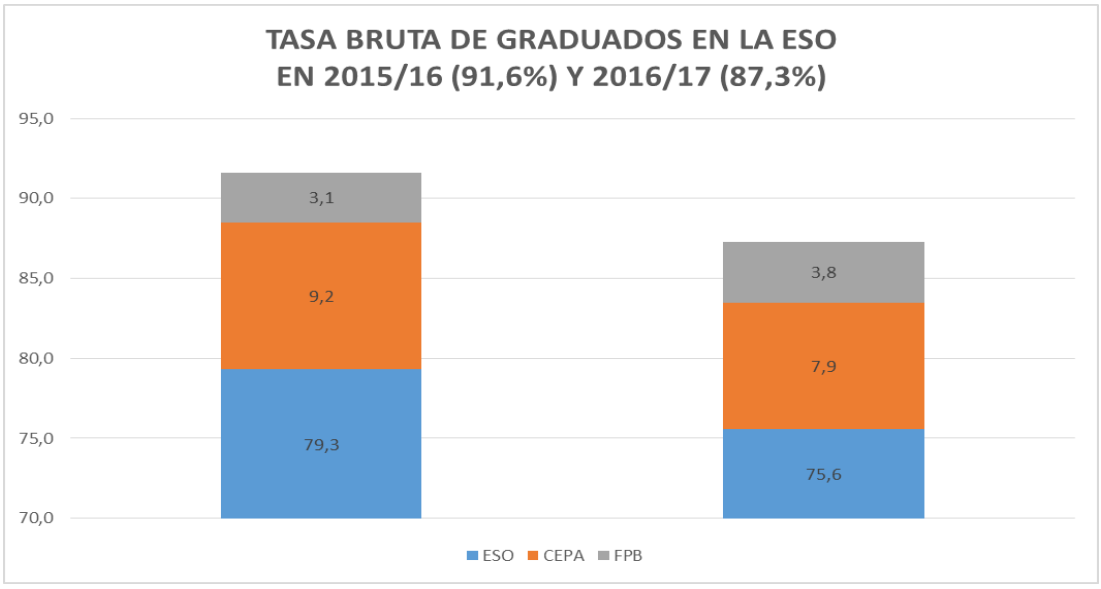
El anteproyecto prevé la eliminación de tales itinerarios, lo que, lejos de suponer un incremento del gasto, supone la posibilidad para las administraciones educativas de prever el incremento de programas dirigidos al fomento de programas para la mejora de la capacidad de los centros para aumentar el éxito de sus alumnos.

Evolución de la tasa bruta de graduación en ESO y en Bachillerato

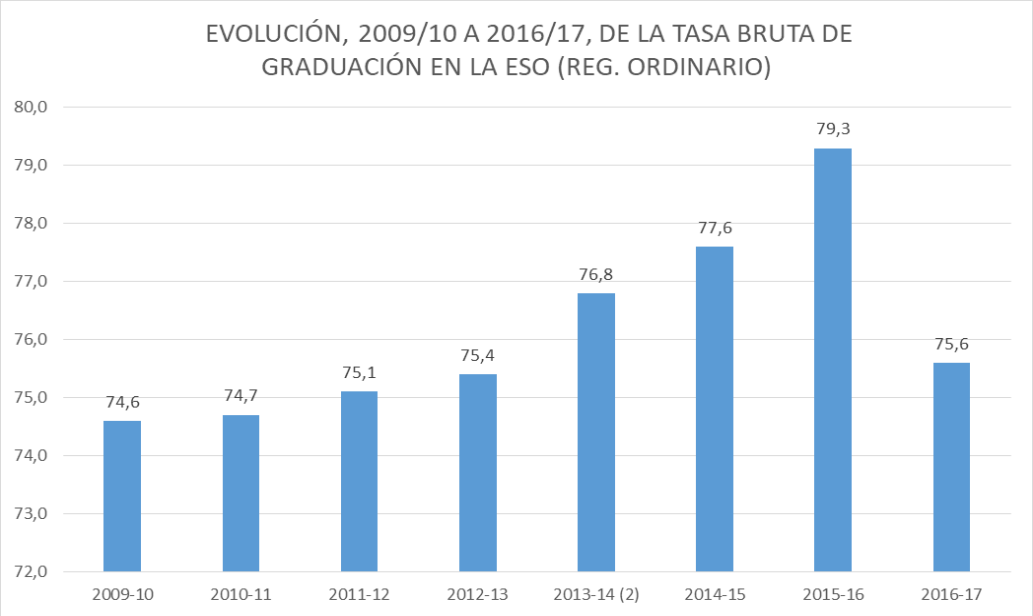
La tasa bruta de graduación en la ESO se calcula como la suma de todos los que, al finalizar un curso determinado, obtienen este título, bien a través de FP Básica, bien a través de los Centros de Personas Adultas (presencial o a distancia o en pruebas libres), bien en los centros ordinarios (Institutos y colegios), dividido por el número de quienes tenían la edad a la que debiera finalizarse esta enseñanza. Es decir, todos los que titulan, tengan la edad que tengan, dividido entre el número de personas que tenían en ese año la edad a la que debiera titularse, de haber ido a curso por año.

En el curso 2016/17 se gradúa la primera promoción LOMCE, la que empezó el curso pensando que iba a titular sólo si superaba una reválida o evaluación final, pero, gracias al RD-Ley 5/2016 y al RD 252/2017, alcanzó el título por decisión de la junta de evaluación de cada grupo, siempre que hubiera aprobado todas las materias o no hubiera superado dos (que no fueran Lengua y Matemáticas).

Estos son los datos de graduados de ese curso, comparados con el precedente:



Es decir, una caída de 4,3 puntos porcentuales. Esa caída se produjo fundamentalmente en los que se graduaban obteniendo el título de la ESO en los centros ordinarios y no en los que lo obtenían a través de los CEPA (Centros de Educación de Personas Adultas), ni en FP Básica). Esta es la evolución de las tasas brutas de graduación en la ESO a través de las enseñanzas en esta etapa (no en CEPA, ni en PCPI o FPB):

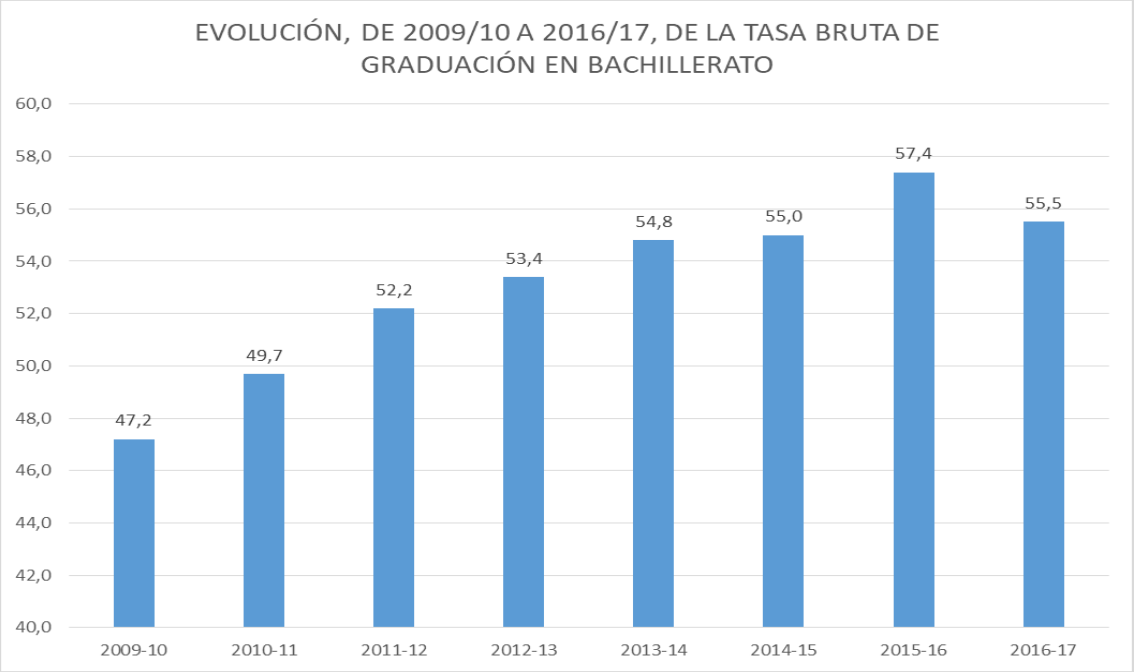


Es decir**, una caída de 3,7 puntos porcentuales en la primera promoción LOMCE frente a la última LOE**. A ella habrán ayudado el que la LOMCE permitía la promoción, hasta llegar a 4º de ESO, del alumnado con 3, 4, 5, 6 y más materias,…, pero en 4º de ESO el citado RD 562/2017 endureció el criterio numérico permitiendo el título con dos materias no superadas, como máximo.

En resumen, con la LOE –a pesar de ser los años de la crisis y los recortes- se estaba incrementando la tasa bruta de graduación en la ESO y con la LOMCE se redujo de manera significativa.

También hay que señalar que **la tasa bruta de quienes obtenían el título de la ESO a través de los PCPI era superior a la de quienes lo obtenían a través de la FP Básica**: 4,1% y 4% en los dos últimos cursos (2013/14 y 2014/15) del PCPI, frente a 3,1% y 3,8% en 2015/16 y 2016/17, que son los dos primeros cursos de la FP Básica.

Similar evolución sucede con la tasa bruta de graduación en Bachillerato, que después de cursos de mejora, sufre una reducción de 1,9 puntos porcentuales:



Eliminación de las pruebas finales de etapa

En cuanto a los criterios de titulación, se plantea la eliminación de la exigencia de realizar pruebas finales de las etapas Educación Primaria, Educación Secundaria y Bachillerato. Estas pruebas fueron suspendidas temporalmente mediante el Real Decreto-Ley 5/2016, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. El coste de las evaluaciones finales de Bachillerato puede considerarse equivalente al de las pruebas de acceso a la universidad que las sustituyen, aun cuando en este caso necesariamente el gasto de realiza a través de las universidades y en el caso de las evaluaciones finales de Bachillerato no estaba previamente determinado en la Ley el procedimiento.

Sin embargo en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria la eliminación de las evaluaciones finales de etapa supone la previsión de una disminución del gasto necesario para las administraciones educativas, ya que, aun cuando no se haya llegado a producir por haberse suspendido tales evaluaciones antes de haberse iniciado, es un gasto obligado por la normativa.

La previsión de realización de evaluaciones de diagnóstico de carácter censal, en el cuarto curso de Educación Primaria y en el Segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria, supone un coste en el peor de los casos comparable al de las evaluaciones finales que se suprimen. Debe tenerse en cuenta que en el periodo transitorio que estableció el Real Decreto-Ley 5/2016 se preveían algunas evaluaciones similares.

Programas de Diversificación Curricular

Dentro de la Educación Secundaria Obligatoria el anteproyecto propone la sustitución de los actuales Programas de Mejora del Aprendizaje y el Rendimiento (PMAR) por los Programas de Diversificación Curricular. Un aspecto esencial de este cambio tiene que ver con su ubicación en la etapa, que pasa de los cursos 2º y 3º a los cursos 3º y 4º. Actualmente todos los centros de esta etapa disponen de la estructura y el personal necesario para impartir estos programas, que provienen de los anteriores programas de Diversificación curricular, cuya duración también era de dos años. Se entiende, por esto, que el cambio no supone un incremento en la necesidad de gasto.

Formación Profesional

Se mantiene la estructura y duración de la Formación Profesional Básica, así como la estructura de la oferta. La LOMCE incorporó en la modificación del artículo 4 de la LOE el carácter obligatorio y gratuito de estos programas. Se mantiene esta previsión, así como la posibilidad de establecimiento de conciertos educativos para estas enseñanzas.

Se mantiene en todos sus términos el modelo de la Formación Profesional, con ajustes que permiten actualizar su relación con los certificados de profesionalidad y algunos ajustes técnicos necesarios por la eliminación de las evaluaciones finales de la

Educación Secundaria y el Bachillerato, lo que ha llevado a modificar las condiciones de acceso al grado medio y al grado superior, así como las posibilidades que ofrece cada uno de los títulos de esta modalidad formativa. Ninguna de las modificaciones planteadas supone necesidad de incremento del gasto.

Enseñanzas de régimen especial

Las modificaciones en las enseñanzas artísticas y deportivas que contiene el anteproyecto se refieren a ajustes técnicos motivados por la eliminación de evaluación final de Bachillerato como requisito necesario para la obtención del título de Bachiller y las condiciones de acceso a las diferentes modalidades. Como en el caso de la Formación Profesional, no pueden derivarse, por ello, previsiones de incremento del gasto.

Modificaciones en relación con los alumnos con necesidades educativas especiales

Se han incorporado algunas previsiones sobre evaluación y titulación de los alumnos con necesidades educativas especiales. Se trata de cambios en los criterios que se utilizan para la evaluación de estos alumnos, de la adaptación de los procedimientos de evaluación y acerca de la posibilidad de obtención de las diferentes titulaciones. Asimismo se modifican las menciones al papel de los padres, madres o tutores de estos alumnos en la determinación de la modalidad de escolarización. Al tratarse en todo caso de cambios en los procedimientos y criterios de actuación, no es previsible el incremento del gasto originado por la escolarización de este alumnado. Tampoco se deriva de la modificación planteada en el artículo 87 de la LOE sobre la previsión de reserva de plazas para este colectivo.

Por otro lado, el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, desarrollará un plan para que, en el plazo de diez años, de acuerdo con el artículo 24.2.e) de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y en cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad. Las

Administraciones educativas continuarán prestando el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios, por lo que no se prevé incremento de gasto.

Conciertos educativos

El artículo 109, respecto a la Programación de la red de centros modifica la redacción anterior estableciendo el papel de la planificación y de la necesidad de garantizar el derecho a la educación en la programación de la oferta de plazas. Se prevé que su aplicación recupere el equilibrio entre la oferta pública y la oferta de plazas en centros concertados, más allá de las variaciones que produzcan las alteraciones demográficas en cada zona de escolarización.

Por otra parte, se elimina la previsión, que introdujo la LOMCE en el artículo 116 de la LOE de que las administraciones educativas puedan convocar concursos públicos para la construcción de centros concertados sobre suelo dotacional. Esta previsión supone a las administraciones la pérdida del citado suelo como posibilidad para la construcción de dotaciones públicas. Su eliminación supone una mayor garantía de disponibilidad de recursos de uso público.

Autonomía de los centros, dirección y participación

En este ámbito el anteproyecto, a través de las modificaciones en el Título V y de la modificación de la LODE en la disposición final primera propone:

- La redistribución de las competencias entre el director y el Consejo escolar, dando a éste mayor posibilidad de decisión y control.

- El refuerzo de la autonomía de los centros, junto con el establecimiento de procedimientos que permitan el ajuste de los recursos de los que dispone el centro a la planificación estratégica y la rendición de cuentas ante la propia administración.

- El refuerzo de la figura del director.

El conjunto de medidas tienen el efecto de optimizar los recursos destinados al funcionamiento de los centros y reforzar los controles, tanto a través del Consejo Escolar como de la administración educativa. No suponen nuevas necesidades de gasto, sin perjuicio de que las administraciones educativas decidan destinar nuevos recursos suplementarios a los centros que asuman determinados compromisos de mejora.

La figura del Director, esencial para la buena gestión educativa, académica, administrativa y económica de los centros, se refuerza a través de la valoración y exigencia de formación, así como a través de un procedimiento de selección en el que la mayor participación de la comunidad educativa se dirige a garantizar que cumple su papel de liderazgo y buena gestión. Son cambios que, en todo caso, mantienen el nivel de gasto.

Otros cambios

El resto de los cambios que incluye el anteproyecto, que se refieren a modificaciones en la redacción de disposiciones adicionales, aunque en algún caso se refieren a cuestiones de importancia innegable, como la disposición adicional vigésima quinta, relativa a la igualdad o la trigésima octava sobre el uso de lenguas cooficiales, no llevan consigo ninguna previsión de incremento presupuestario por parte de la Administración General del Estado ni de administraciones autonómicas.

Gasto de personal

No se introduce ninguna mención, en el Título III, relativo al profesorado, ni en las disposiciones adicionales asociadas a los cuerpos docentes. Se mantienen las condiciones del personal docente por no haberse introducido modificación alguna que pudiera conllevar directa o indirectamente un incremento del gasto. Tampoco se introduce ninguna nueva figura profesional en el sistema. Por otra parte, tal como se ha descrito en los apartados anteriores, no se prevé un incremento del número de docentes necesarios, sin perjuicio de que las administraciones, por razones ajena a lo

establecido en el anteproyecto, acuerden un incremento para atender mejor determinadas necesidades.

Impacto en el gasto de las familias

No se modifica ningún aspecto que suponga un incremento en el gasto de las familias. Algunas medidas complementarias a la aplicación de la Ley, como es el incremento de los recursos para becas o para material escolar, tendrán un impacto que se traduce, por una parte, en el mantenimiento en el sistema de alumnos y alumnas que de otro modo saldrían y, por otra, en la disminución del gasto familiar destinado a la educación.

Medidas complementarias

Junto con las medidas dirigidas a la modificación de la Ley Orgánica de Educación, se desarrollarán algunas medidas que están directamente relacionadas con ella y se dirigen a contribuir a hacer efectivos algunos de los mandatos que contiene. Se describen a continuación aquellas que tienen impacto presupuestario en el periodo 2019-2022 que la disposición final quinta del anteproyecto para su implantación.

1º.- Aumento de los recursos para becas, de su número y mejoras en su tramitación y reducción de tasas.

En la vigente convocatoria ya se han destinado más recursos a los programas de becas más compensadores, a fin de facilitar el acceso a títulos de diversas etapas por parte de alumnos con dificultades socioeconómicas. Se trata de 10 millones de euros más, lo que ha supuesto un incremento de 100 euros en la parte fija de la ayuda que perciben las familias.

Los Ministerio de Educación y Formación Profesional y de Ciencia, Innovación y Universidades han iniciado conjuntamente en el seno del Observatorio de becas y ayudas al estudio y rendimiento académico, un proceso de revisión del sistema general de becas y ayudas al estudio al que se refiere el artículo 83, cuya finalidad es que cumpla en mayor medida con sus objetivos. Esta revisión irá acompañada de un incremento presupuestario, de modo que la evolución prevista para el periodo 2019-

2022 es la que se presenta en la tabla siguiente, que incluye los incrementos sobre presupuesto de 2018.

Ejercicio presupuestario	2019	2020	2021	2022
Cantidad en miles de euros	150.000	536.000	536.000	536.000

2º.- Ayudas para libros de texto y material escolar

El artículo 8º de la Ley Orgánica de Educación establece la necesidad de desarrollar acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, que se encuentren en situaciones desfavorables, y proveer los recursos económicos para ello. La necesidad de disponer de los materiales de aprendizaje adecuados y suficientes puede llegar a ser un obstáculo para el pleno desarrollo educativo de quienes carecen de recursos económicos. Para el cumplimiento de dicho mandato legal es necesario que las administraciones educativas establezcan procedimientos y recursos que permitan que todos los alumnos dispongan del material necesario para su aprendizaje.

Por su parte, la disposición adicional cuadragésima primera establece del anteproyecto establece que el Ministerio de Educación y Formación Profesional debe promover el préstamo gratuito de libros de texto y otros materiales curriculares para la educación básica en los centros sostenidos con fondos públicos. Para el mantenimiento de estos programas se requiere aportaciones económicas periódicas. Para contribuir a que las administraciones educativas puedan hacer frente a esta necesidad se prevé la aportación durante el periodo de implantación de la Ley las siguientes cantidades, añadidas a las que han venido incorporando presupuestos anteriores:

Ejercicio presupuestario	2019	2020	2021	2022
Cantidad en miles de euros	50.000	50.000	50.000	50.000

3º.- Programas de Cooperación Territorial

Para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Ley es precisa la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la reducción y prevención del fracaso escolar y del abandono escolar temprano. Se pretende actuar por medio del apoyo a centros educativos de entornos socioeconómicos vulnerables, intervenciones específicas dirigidas a colectivos que en numerosas ocasiones están en situación especialmente vulnerable (tales como el alumnado inmigrante, de etnia gitana o con necesidades educativas especiales), la implicación de la comunidad educativa en el proceso educativo, así como el fortalecimiento formativo del profesorado para capacitarles en la respuesta educativa a la diversidad de necesidades educativas.

La ejecución de estas acciones corresponde a las administraciones educativas, por lo que su desarrollo se realizará a través de un programa de cooperación entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que establece el artículo 9 de la LOE. La previsión de financiación del Programa de Orientación y Refuerzo Educativo para luchar contra el fracaso escolar durante el periodo de implantación de la Ley es la que se presenta en el cuadro siguiente.

Ejercicio	2019	2020	2021	2022
Cantidad en miles de euros	40.000	40.000	40.000	40.000

El Ministerio de Educación y Formación Profesional participa, igualmente, en el marco de las actuaciones contra la pobreza infantil, del programa de comedores escolares en periodos vacacionales, gestionado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, para el que ese departamento cuenta con una dotación de veinticinco millones de euros en la propuesta de Presupuesto para el año 2019.

4.º Formación profesional.

El logro de niveles adecuados de calidad en la oferta de formación profesional en general y, en particular, de la formación profesional básica requiere un conjunto de actuaciones que han de gestionar también las Comunidades autónomas. Se trata de acciones relacionadas con aspectos tales como la orientación profesional, la formación, perfeccionamiento y movilidad del profesorado, la acreditación de competencias o la mejora de la calidad a través de programas que ponen en relación los centros con las empresas.

La inversión prevista en estos programas durante el periodo de implantación de la Ley es la que se muestra en la tabla

Ejercicio	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Cantidad en miles de euros	**38.900**	**38.900**	**38.900**	**38.900**

Además, el Plan de Empleo Juvenil, que se extiende entre los ejercicios de 2019 y 2021, dota al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de 258 millones de euros para acciones de formación profesional, de los cuales una parte irá destinada a acciones de formación profesional.

5º.- Impulso de la universalización de la Escuela Infantil entre los 0-3 años

Se prevé asimismo el desarrollo de medidas para la mejora de la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, lo que supone una expectativa fundada de mejor rendimiento en etapas posteriores. Para ello se facilitará que las Corporaciones Locales

puedan destinar parte de su superávit a realizar Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS) financiando y mejorando las escuelas infantiles actualmente gestionadas por estas administraciones, lo que supone un impacto de 300 millones de euros.

Así mismo se dotará con 30 millones de euros el Presupuesto de 2019 para aquellos municipios que, no contando con superávit, planifiquen inversión en estas infraestructuras.

E. CARGAS ADMINISTRATIVAS

El anteproyecto de ley no supone un aumento o disminución de las cargas administrativas que recaen sobre el ciudadano, dado que no regula los procedimientos administrativos mediante los cuales se relaciona la Administración pública con el ciudadano.

F. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA.

F.1. Impacto de género

F.1.1. Identificación de los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación

El Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación se vincula con el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, la integración del principio de igualdad en la interpretación y aplicación de las normas, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género.

Los **objetivos** de las políticas sobre igualdad de género y para la prevención de la violencia de género que el Anteproyecto de Ley Orgánica debe garantizar y promover son los siguientes:

- La educación para la igualdad de mujeres y hombres.
- La integración del principio de igualdad en la política de educación.
- La inclusión como principio de calidad del sistema educativo la eliminación de los obstáculos que dificultan la plena igualdad entre hombres y mujeres y la formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos.
- La escolarización inmediata en caso de violencia de género.
- La inclusión de formación específica en materia de igualdad y prevención de la violencia en el ámbito familiar, especialmente sobre la mujer y los hijos e hijas, en los planes de formación inicial y permanente del profesorado.

- Asegurar que los Consejos Escolares impulsen la adopción de medidas educativas que fomenten la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.
- Unos servicios de inspección educativa que velen por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores del sistema educativo relacionados con el fomento de la igualdad real entre mujeres y hombres.

Estos principios y objetivos forman parte del Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, de las Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), de la Constitución española, de *la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de las Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y del II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023*

Entre las estrategias indicativas que se incluyen en Educación 2030, el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de Naciones Unidas, se incluye “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

Las *Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de género* insta a realizar especiales esfuerzos en el ámbito educativo, por ser éste de especial relevancia para la igualdad de género, y a tomar medidas que ayuden a eliminar los estereotipos de género, fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles de la educación y la formación, y combatir todas las formas de violencia contra la mujer.

La norma se obliga transversalmente con el artículo 14 de la *Constitución española*, que proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y al artículo 9.2, que consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.

La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género dedican, respectivamente, los artículos 23 y 24 y los artículos 4 al 9 a medidas específicas que deben tomarse en el ámbito educativo para promover la igualdad de género y luchar contra la violencia contra la mujer.

El *II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023* incluye entre los Objetivos para España números 3 y 5 (que desarrollan el Objetivo 1) las medidas de carácter educativo que inciden en la integración de la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y la consolidación de la paz.

F.1.2. Análisis del impacto de género. Descripción de la situación de partida.

El análisis del impacto de género implica:

Descripción de la situación de partida

Entre los indicadores cuantitativos que permiten identificar las posibles desigualdades de género existentes en el contexto de intervención de la norma, se destacan:

- Las **Estadísticas de las enseñanzas no universitarias** (curso 2017/2018) arrojan los siguientes valores:

Alumnado en Enseñanzas no universitarias por sexo y titularidad del centro. Curso 2017-2018

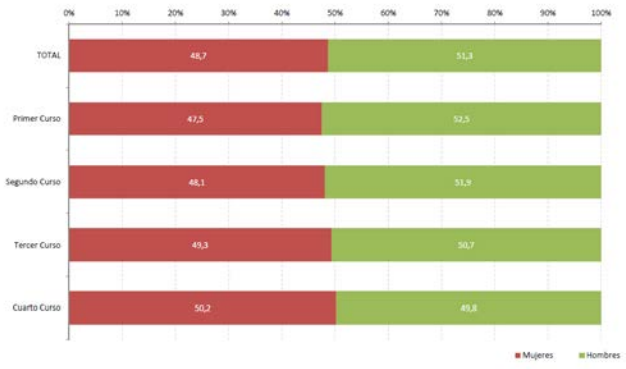
	Alumnado	Sexo [1]		Titularidad/Financiación		
		% Hombres	% Mujeres	% Centros públicos	% Ens. Concertada [2]	% Privada no concertada [2]
Enseñanzas de Régimen General	**8.158.605**	**51,7**	**48,3**	**67,3**	**25,9**	**6,9**
E. Infantil	1.758.271	51,6	48,4	63,0	25,5	11,5
Primer ciclo E. Infantil [3]	468.652	52,0	48,0	51,0	15,1	33,9
Segundo ciclo E. Infantil	1.289.619	51,5	48,5	67,4	28,9	3,7
E. Primaria	2.941.455	51,6	48,4	67,8	28,5	3,7
E. Especial	36.436	63,6	36,4	59,6	40,2	0,2
ESO	1.929.680	51,3	48,7	65,6	30,6	3,8
Bachillerato	675.990	47,2	52,8	74,5	11,1	14,4
Bachillerato (presencial)	637.007	46,9	53,1	73,2	11,8	15,1
Bachillerato a distancia	38.983	51,6	48,4	96,1	0,0	3,9
Formación Profesional	804.829	56,0	44,0	72,6	18,2	9,2
Ciclos Formativos FP Básica	72.186	70,8	29,2	75,9	23,9	0,2
Ciclos Form. G. Medio (presencial)	314.434	57,8	42,2	72,5	23,2	4,4
Ciclos Form. G. Superior (presencial)	342.709	54,6	45,4	72,2	15,1	12,7
Ciclos Formativos de FP a distancia	75.500	40,0	60,0	71,9	5,3	22,9
Otros Programas Formativos	11.944	67,5	32,5	70,4	29,3	0,3
Enseñanzas de Régimen Especial	**824.408**	**38,3**	**61,7**	**91,3**	-	**8,7**
Enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño	29.064	38,0	62,0	89,1	-	10,9
Ciclos Form. G. Medio	3.271	50,3	49,7	90,5	-	9,5
Ciclos Form. G. Superior	14.596	38,1	61,9	93,6	-	6,4
EE. Superiores	11.197	34,4	65,6	82,8	-	17,2
Enseñanzas de Música	328.906	45,6	54,4	85,1	-	14,9
Enseñanzas Elementales	43.876	42,9	57,1	88,5	-	11,5
Enseñanzas Profesionales	46.907	45,8	54,2	90,6	-	9,4
EE. Superiores	8.788	58,3	41,7	77,6	-	22,4
Enseñanzas no regladas [4]	229.335	46,4	53,6	83,6	-	16,4
Enseñanzas de Danza	37.646	9,6	90,4	65,2	-	34,8
Enseñanzas Elementales	5.159	6,3	93,7	76,3	-	23,7
Enseñanzas Profesionales	4.517	11,4	88,6	83,1	-	16,9
EE. Superiores	914	19,2	80,8	86,1	-	13,9
Enseñanzas no regladas [4]	27.056	7,2	92,8	59,4	-	40,6
Enseñanzas de Arte Dramático	2.578	39,6	60,4	86,7	-	13,3
Master en EE. Artísticas	280	57,8	42,2	67,1	-	32,9
Enseñanzas de Escuelas Oficiales de Idiomas	415.179	33,9	66,1	100,0	-	0,0
Enseñanzas Deportivas	10.755	87,0	13,0	45,1	-	54,9
Enseñanzas E. Adultos carácter Formal	238.136	46,3	53,7	96,9	-	3,1
Enseñanzas E. Adultos carácter no Formal	256.898	32,3	67,7	99,0	-	1,0

(1) Datos del curso 2016-2017.
(2) Se ha estimado la distribución de la enseñanza privada en concertada y no concertada a partir de los datos del curso 2016-2017.
(3) Alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones Educativas. En enseñanza concertada se refiere a enseñanza que recibe algún tipo de subvención.
(4) Enseñanzas no conducentes a títulos con validez académica o profesional, impartidas en escuelas reguladas reglamentariamente por las Administraciones Educativas.

- Según los datos de la **Encuesta continua de hogares del INE** (2017), en el 83 % de las familias monoparentales el progenitor es una mujer.

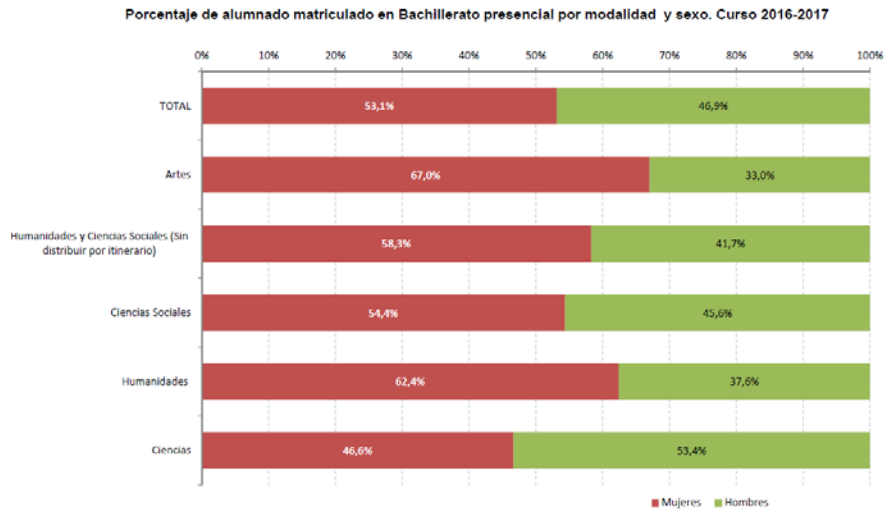
- La distribución por sexos está bastante equilibrada en los cursos ESO (2016/2017).

Porcentaje de alumnado matriculado en ESO por curso y sexo. Curso 2016-2017



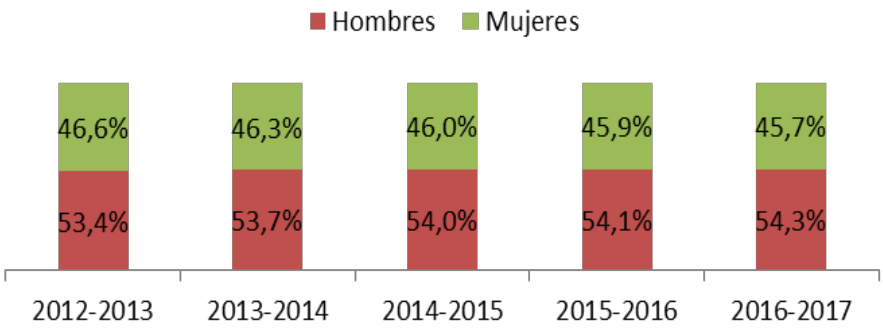
Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. MECD
Nota: Detalles metodológicos, información ampliada, y posteriores actualizaciones se encuentran disponibles en:
http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html

Pero el equilibrio se rompe en Bachillerato, con una distribución característica por sexos en las modalidades de Humanidades y Ciencias.



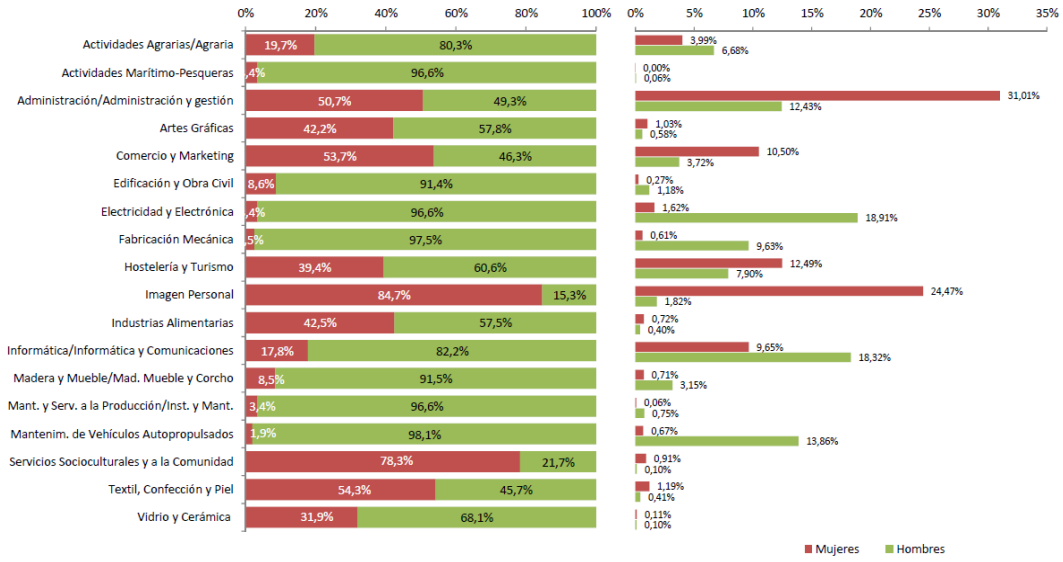
Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. MECD
Nota: Detalles metodológicos, información ampliada, y posteriores actualizaciones se encuentran disponibles en:
http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html

Este desequilibrio persiste a lo largo de los últimos cursos:



El desequilibrio es muy evidente en la distribución del alumnado en FP Básica, particularmente en determinadas familias profesionales:

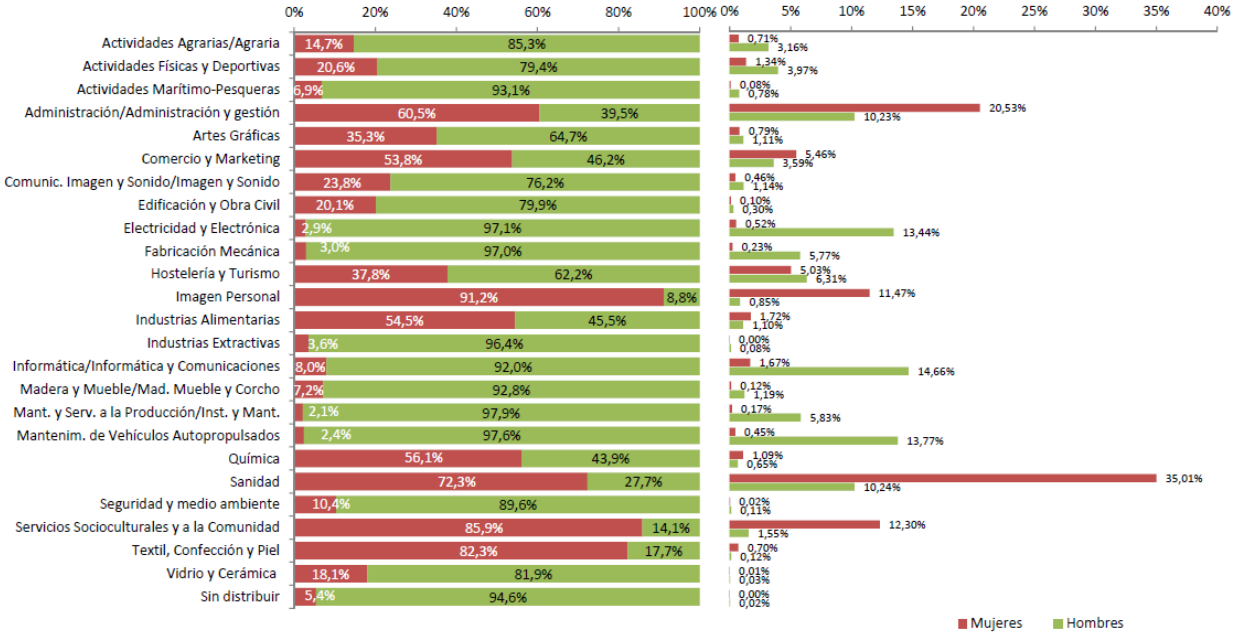
Porcentaje y distribución de alumnado matriculado en FP Básica por sexo y familia profesional. Curso 2016-2017



Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. MECD
Nota: Detalles metodológicos, información ampliada y actualizaciones se encuentran disponibles en:
http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html

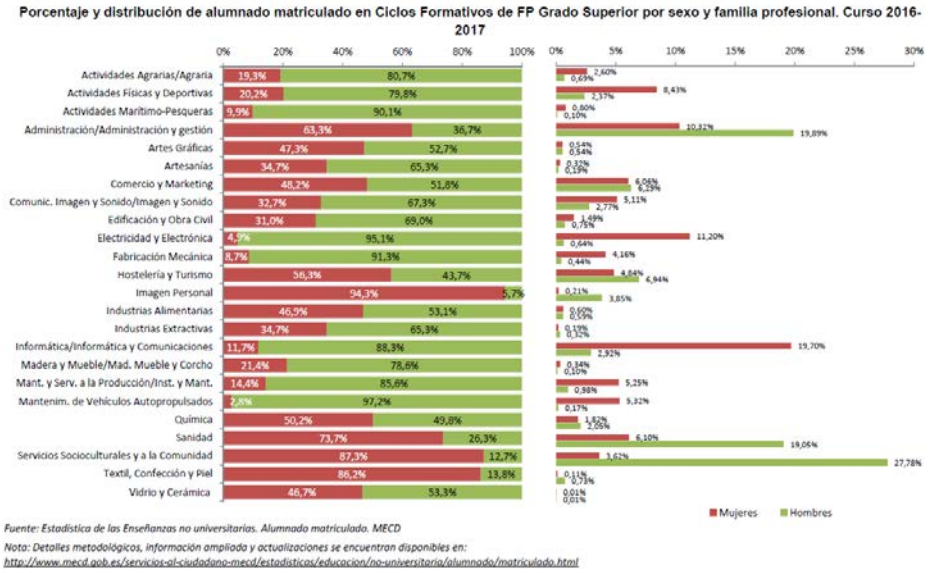
La brecha se aumenta aún más en Ciclos formativos de grado medio

Porcentaje y distribución de alumnado matriculado en Ciclos Formativos de FP Grado Medio por sexo y familia profesional. Curso 2016-2017

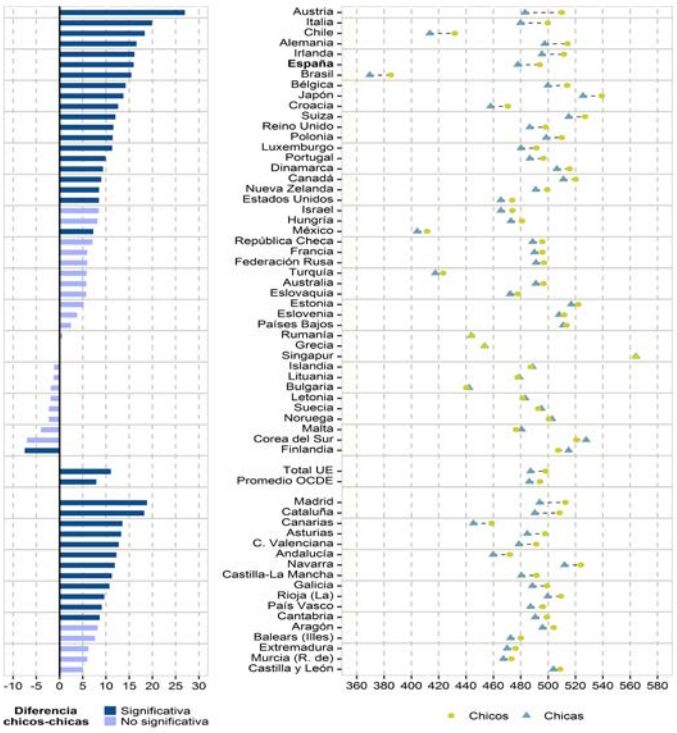


Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. MECD
Nota: Detalles metodológicos, información ampliada y actualizaciones se encuentran disponibles en:
http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html

Situación que se mantiene en los Ciclos Formativos de FP de Grado Superior

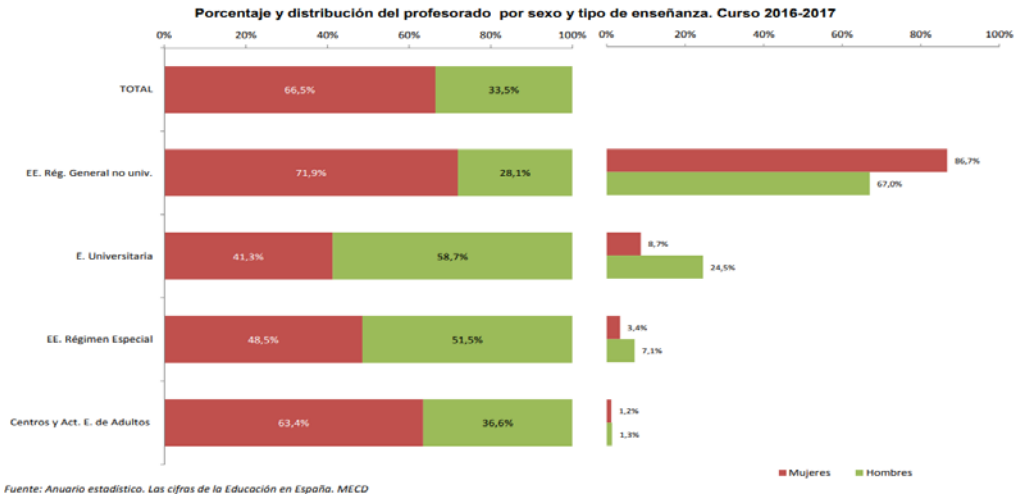


- También el **Informe PISA 2015** recoge una diferencia de rendimiento por género en Matemáticas de 16 puntos a favor de los chicos, mayor que la del promedio de los países de la OCDE (8 puntos), aunque son datos generalizados en la mayoría de países. En Finlandia, sin embargo, donde las políticas de igualdad están muy consolidadas, las chicas consiguen resultados significativamente mejores que los chicos en esta área.



- Este mismo informe apunta un rendimiento en ciencias favorable para los chicos en **6,6 puntos**, por encima.

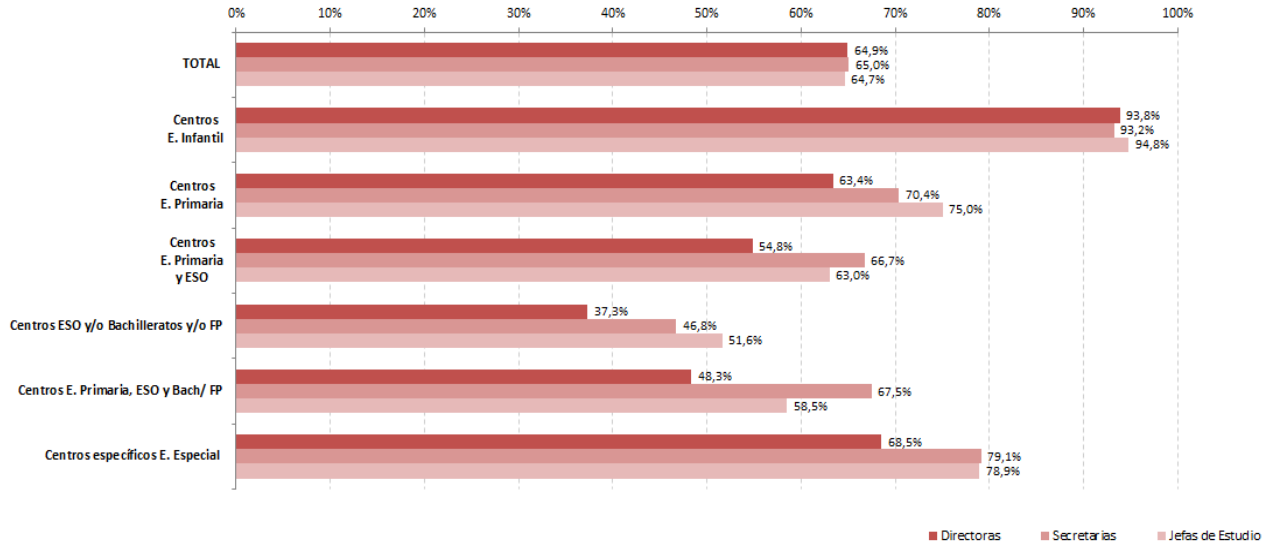
- Las **Estadísticas de las enseñanzas no universitarias (curso 2016/2017)** del MEFP ofrecen la siguiente distribución por sexo del profesorado, en la que se observan desequilibrios evidentes entre los distintos niveles educativos:



Fuente: Anuario estadístico. Las cifras de la Educación en España. MECD

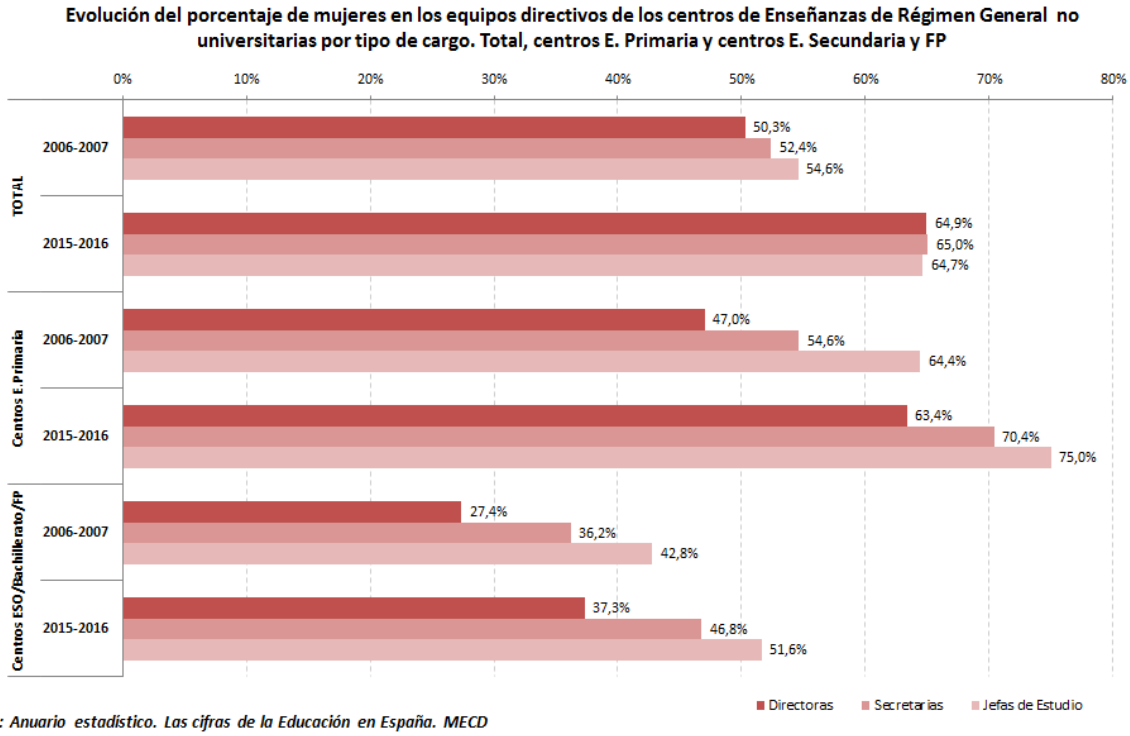
- El porcentaje de mujeres en equipos directivos es el siguiente:

Porcentaje de mujeres en los equipos directivos de los centros de Enseñanzas de Régimen General no universitarias, por tipo de centro y cargo. Curso 2015-2016



Fuente: Anuario estadístico. Las cifras de la Educación en España. MECD

La presencia femenina en los equipos va creciendo en los últimos años:



Fuente: Anuario estadístico. Las cifras de la Educación en España. MECD

- Entre los **indicadores cualitativos,** cabe señalar los estereotipos sobre los científicos y el trabajo en entornos científicos (por ejemplo, que la informática es un campo «masculino» y la biología, «femenino»; que los científicos logran el éxito por ser genios, no por trabajar duro; que los científicos está «locos») que, según el Informe PISA 2015 para España, puede influir en que algunos estudiantes desistan de continuar su dedicación a las ciencias.

F.1.3. Previsión de resultados

El análisis de los datos de partida evidencian que sigue habiendo elementos de mejora en la ordenación del sistema educativo español desde una perspectiva de eliminación de desigualdades y contribución al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Las modificaciones a la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* esperan tener una repercusión directa en:

- Una profundización en la prevención de la violencia de género y la convivencia en el centro escolar, junto con el respeto a la igualdad entre hombres.

- El avance en la consolidación del principio de coeducación como instrumento para alcanzar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres

- La mejora en la formación y especialización de equipos docentes como derivación de la implantación del área/materia de Educación en valores cívicos y éticos, donde se prestará especial atención al conocimiento y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres.

- Avance hacia el equilibrio en el porcentaje de alumnos y alumnas en estudios del ámbito de las ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, así como en las enseñanzas de formación profesional tradicionalmente consideradas como "masculinas" en las que existe menor demanda femenina, fruto de la especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado desde la perspectiva de género y de las actuaciones de las Administraciones educativas orientadas al aumento de la presencia de alumnas en los ámbitos citados que prevé la nueva Disposición vigésimo quinta.

- Una mejora en las condiciones de conciliación de las familias monoparentales y víctimas de violencia de género.

F.1.4. Valoración del impacto de género

En función de lo anterior, cabe concluir que la modificación normativa propuesta tendrá un impacto positivo, porque de su aplicación se espera una disminución o eliminación de las desigualdades detectadas y una mayor contribución a los objetivos de las políticas de igualdad.

Por otra parte, el desarrollo normativo que se derive de esta ley orgánica puede incrementar de manera sustancial el impacto positivo de la misma. A estos efectos, conviene recordar el ámbito competencial de las distintas Administraciones educativas.

F.2. Impacto sobre la infancia, adolescencia y familia.

Este análisis del impacto debe identificar el efecto previsible que el proyecto normativo tendrá en la infancia y la adolescencia y en la familia. El impacto en las niñas y niños y adolescentes con discapacidad y por razón de género se analiza en los apartados 4.2 y 4.3.

Este informe incluye los siguientes apartados:

F.2.1. Identificación de los objetivos de las políticas de infancia, adolescencia y familia que son de aplicación

El *Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, respecto a los **principios** que inspiran las políticas de infancia, se vincula con el interés superior del menor, igualdad de trato y no discriminación, desarrollo humano y participación.

Asimismo, está relacionado con los **objetivos** de las políticas de infancia y adolescencia y de familia, que el Anteproyecto de Ley Orgánica debe garantizar y promover:

- Ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante un conjunto de medidas legislativas que posibilitan este derecho.
- La participación de los niños y niñas y adolescentes, así como de sus familias, en el ámbito escolar.

Estos principios y objetivos forman parte de la *Convención sobre Derechos del Niño* de Naciones Unidas, de la Constitución Española, la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero,*

de Protección Jurídica del Menor, la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación* y de la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.*

La *Convención sobre Derechos del Niño* de Naciones Unidas establece los principios y derechos, entre otros, de igualdad de oportunidades, el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión se tenga en cuenta, el derecho a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades y el derecho del niño a la educación. También la *Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad* subraya los principios comunes a los tratados de derechos humanos y al derecho a la educación de las personas con discapacidad.

La *Constitución Española* establece en el artículo 14 el principio de no discriminación y en el artículo 27 el derecho a la educación y a la participación en los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, entre otras disposiciones. La *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio* y la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo*, desarrollan los principios señalados y el derecho a la educación, que tiene como fin el pleno desarrollo de la personalidad y las capacidades de las niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, desarrolla en el ordenamiento jurídico español los principios y derechos de la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas. Entre otros, se destaca a los efectos de esta memoria, el interés superior del menor, el derecho a la información, la libertad ideológica, el derecho de participación, asociación y reunión, a la libertad de expresión, a ser oído y escuchado; y, los deberes relativos al ámbito familiar, escolar y social.

Por otra parte, deberá contribuir al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente del ODS 4: *garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*.

También los sucesivos planes estratégicos nacionales de infancia y adolescencia establecieron entre sus objetivos la participación infantil y la educación de calidad.

Finalmente, el Anteproyecto de Ley Orgánica deberá favorecer la aplicación de los principios señalados y garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación y a la participación de las niñas, niños y adolescentes y de las familias en los centros educativos.

F.2.2. Análisis del impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia. Descripción de la situación de partida.

El análisis del impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia implica:

Descripción de la situación de partida

En este apartado se recoge la información que sirve para identificar la situación de partida tomando en consideración la información más relevante con respecto al ejercicio efectivo de derechos a la educación en el actual contexto español y al anteproyecto de Ley Orgánica que se analiza.

A tal efecto, se tendrán en cuenta los siguientes **indicadores cuantitativos** extraídos de la publicación *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2018* del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

a. <u>Idoneidad en la edad del alumnado</u>

- **Idoneidad en la edad del alumnado de educación obligatoria:**

  Se define como el porcentaje del alumnado que se encuentra matriculado en el curso teórico correspondiente a su edad. Se han elegido cinco edades teóricas: 8 y 10 años, que corresponden a tercer y quinto cursos de Educación Primaria, y 12, 14 y 15 años, relacionadas con primero, tercero y cuarto de Educación Secundaria Obligatoria, estando la edad de 15 años también relacionada con el inicio de la FP Básica. Del análisis de los datos, se deduce que:

  - **Las tasas de idoneidad del alumnado descienden a medida que se incrementa la edad.** En España, en el curso 2015-16, el 94,0% del alumnado de 8 años está matriculado en tercero de Educación Primaria, curso teórico

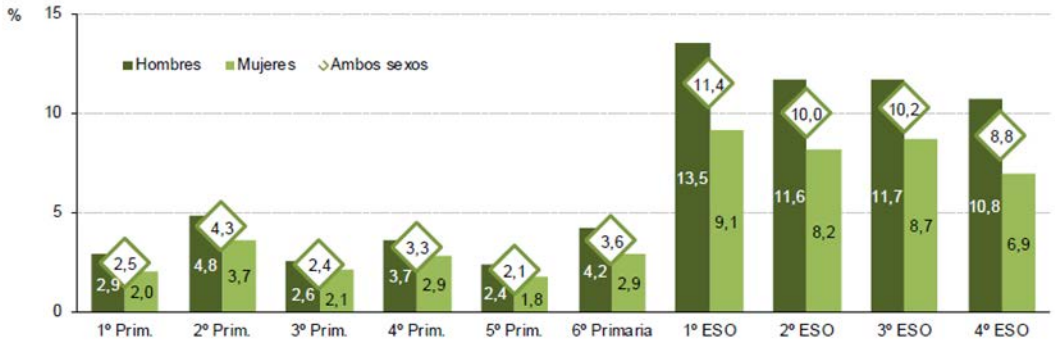
de esta edad, y a los 10 años la tasa de alumnos en quinto de esta etapa es del 90,3%. En cuanto a las edades que se corresponderían con la etapa educativa de Educación Secundaria Obligatoria, un 86,1% de los alumnos de 12 años cursa primero de esta etapa educativa; un 73,1% de alumnos de 14 años, tercero, y un 67,5% de 15 años están matriculados en cuarto o han iniciado FP Básica.

- **Las mujeres presentan tasas de idoneidad superiores a los hombres, aumentando la diferencia con la edad.** Concretamente para el curso 2015-16 a los 8 años la diferencia se sitúa en 1,8 puntos, a los 10 años en 2,5 puntos, a los 12 años en 4,1 puntos, a los 14 años en 8,3 puntos y a los 15 años la diferencia es de 8,6 puntos.

➢ **Alumnado repetidor:**

Se define como porcentaje de alumnado que repite curso en educación obligatoria. Del análisis de los datos, se deduce que:

- En el curso 2015-16, **el mayor porcentaje de alumnado repetidor en la enseñanza obligatoria se da en el primer curso de Educación Secundaria Obligatoria (11,4%)**. En segundo curso (10,0%) y en tercero (10,2%). El menor porcentaje lo encontramos en cuarto curso (8,8%).
- **En Educación Primaria, el porcentaje más alto de alumnado repetidor se da en el segundo curso (4,3%)**, seguido del sexto (3,6%) y cuarto curso (3,3%).

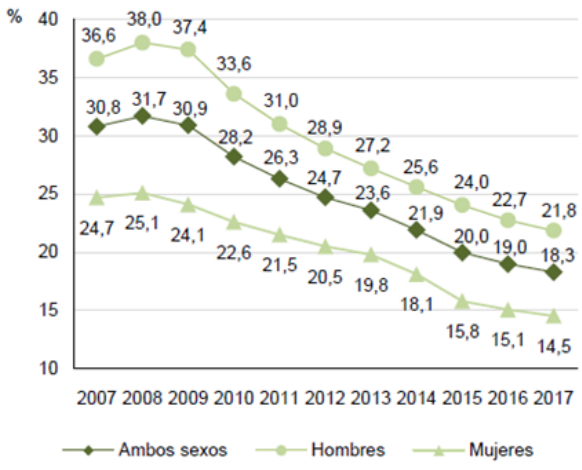


Porcentaje de alumnado repetidor en EP y ESO por sexo Curso 2015-2016

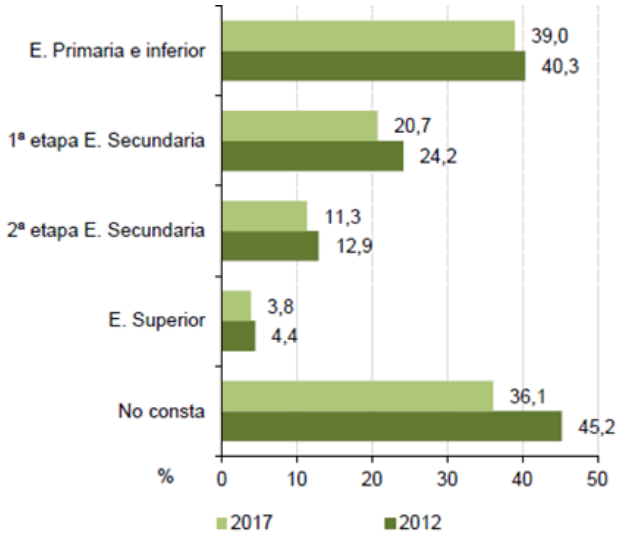
b. <u>Abandono temprano de la educación y formación</u>

Se define como el porcentaje de personas de 18 a 24 años que tienen como nivel máximo de estudios la educación secundaria primera etapa o anteriores niveles educativos (CINE 0,1 y 2) y que no siguen ningún tipo de educación o formación. Uno de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 es situar el porcentaje de abandono temprano de la educación y la formación por debajo del 10%. España, debido a su elevado porcentaje, se ha propuesto reducirla por debajo del 15%. Del análisis de los datos, se deduce que:

- En 2017, el porcentaje de abandono temprano de la educación y la formación en España fue del 18,3%, reduciéndose 0,7 puntos respecto al año anterior. Pero en 2018 aunque ha continuado el descenso este no ha llegado a las 4 décimas, quedándose la tasa en 17,9%, la más baja de la serie histórica.
- En 2018 el porcentaje de abandono sigue siendo claramente más elevado entre los hombres (21,7%), que entre las mujeres (14,%).
- El abandono femenino es inferior al masculino, ya que la reducción desde 2008 para los hombres es 16,3 puntos porcentuales y para las mujeres 10,1.
- El nivel educativo de los padres es un factor de importancia en el abandono, especialmente el de la madre. En 2017, el porcentaje de abandono de los jóvenes cuyas madres tienen estudios superiores se sitúa en solo el 3,8%, subiendo al 11,3% si tienen segunda etapa de Educación Secundaria, y ya con valores algo superiores a la media para la primera etapa de E. Secundaria, 20,7%, y muy superiores para E. Primaria o inferior, 39%.



Evolución del porcentaje de población de 18 a 24 años que ha abandonado de forma temprana la educación y la formación por sexo



Evolución del porcentaje de abandono según los estudios máximos de la madre. 2012 y 2017

c. Tasas de graduación

➢ **Tasa bruta de graduación en Educación Secundaria Obligatoria:**

Se define como la relación entre el alumnado que termina con éxito esta etapa, al margen de su edad, y el total de la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso (15 años).

Incrementar las tasas de graduados en Educación Secundaria Obligatoria es uno de los objetivos de las Administraciones educativas, ya que mejoraría el nivel educativo de la población española y facilitaría la transición educativa a las etapas postobligatorias, influyendo en la reducción del abandono temprano de la educación y la formación. Del análisis de los datos, se deduce que:

- En el curso 2015-16, la tasa bruta de graduados en Educación Secundaria Obligatoria fue del 79,3% respecto a la población de 15 años.
- Según el sexo, la diferencia entre las tasas de mujeres y hombres que se gradúan al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria es de 10,5 puntos a favor de las mujeres.
- Respecto al **porcentaje de alumnado que promociona** en 2015-16 en cada uno de los cuatro cursos de Educación Secundaria Obligatoria, **primero es el curso con el porcentaje más elevado** (88,7%), mientras que tercero es el curso con el porcentaje de promoción más bajo (85,5%). Según el sexo, la

mayor diferencia entre hombres y mujeres se da en cuarto curso con 6,0 puntos a favor de las mujeres.

- **Tasa bruta de graduación en estudios secundarios segunda etapa:**

  Se define como la relación entre el número de graduados en cada una de las enseñanzas secundarias post-obligatorias consideradas, respecto al total de la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso de dichas enseñanzas. En este indicador se estudian las tasas de graduación de Educación Secundaria post-obligatoria, en la que se tienen en cuenta tres tipos de enseñanzas: Bachillerato, Formación Profesional Básica y de Grado Medio. Del análisis de los datos, se deduce que:

  - En el curso 2015-2016 por primera vez existe alumnado que finaliza Ciclos Formativos de FP Básica y tiene derecho al título correspondiente, siendo la tasa bruta de población graduada 3,1%, mayor para los hombres (4,2%) que para las mujeres (1,9%).
  - Al igual que en cursos anteriores, en 2015-16 existe en España una gran diferencia entre la tasa de graduados en Bachillerato (57,4%) y la de graduados en Ciclos Formativos de Grado Medio (24,7%).
  - La tasa de mujeres graduadas en Bachillerato es claramente superior a la de los hombres (14,6 puntos de diferencia). Sin embargo, en los Ciclos Formativos de Grado Medio, la tasa de titulados hombres es mayor que la de tituladas, aunque la diferencia es de tan solo 1,8 puntos y esta situación no se produce en todas las comunidades.

Por otra parte, respecto a la participación, cabe señalar como punto de partida del grado de participación del alumnado y de las familias en el gobierno de los centros. La LOMCE limitó esta participación, reduciendo las competencias del consejo escolar y transfiriéndolas a una dirección sobre cuya selección adquiría un mayor grado de control la Administración educativa.

F.2.3. Previsión de resultados

El análisis de los datos de partida evidencia que hay elementos de mejora en el sistema educativo, especialmente en los referidos a la equidad, calidad y participación del alumnado y de las familias en el consejo escolar.

En este sentido, los resultados previstos más relevantes en las niñas y niños, adolescentes y en las familias, con las modificaciones introducidas en la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación,* son los siguientes:

- Una **educación más inclusiva** y acorde con las competencias básicas, mediante un renovado ordenamiento legal de las enseñanzas que aumente las oportunidades educativas y formativas de los niños y adolescentes.
    - La modificación de la Ley pretende recuperar el carácter formativo, continuo e integrador de la evaluación, permitiendo que sea un instrumento de mejora para el alumnado, los centros y administraciones y no una clasificación centrada en la consecución de unos resultados no adaptados al contexto. Asimismo, se suprimen los estándares de aprendizaje evaluables.
    - En este planteamiento, se eliminarán las pruebas de evaluación final de etapa de Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato que conducían a la titulación correspondiente.
    - Se añadirá, tanto en Educación Primaria como en Secundaria, una materia de Educación en valores cívicos y éticos, en la que se prestará especial atención al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia y a la igualdad entre hombres y mujeres.
    - Se facilita la autonomía de los centros a partir de una reflexión sobre un plan estratégico en el que enmarcar el proyecto educativo. El plan debe partir del análisis de las evaluaciones internas y externas, pudiendo dar lugar a un compromiso con la Administración para la mejora del centro.
- La **reducción del abandono educativo temprano**, a través de:

- Las medidas de refuerzo educativo que permitirán a los centros mejorar el nivel competencial de aquellos alumnos que lo requieran y de las medidas de atención a la diversidad.
- Especial énfasis en la atención a la **diversidad del alumnado**, en la **atención individualizada,** en la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten estas dificultades
- Desarrollo de un **Programa de Diversificación Curricular** que diversifique el currículo y posibilite la titulación en Educación Secundaria Obligatoria destinado al alumnado que presente dificultades relevantes de aprendizaje tras haber recibido medidas de apoyo en los dos primeros cursos de ESO o a quienes esta medida les sea favorable.

- La **reducción de las tasas de repetición,** a través de la adopción de medidas educativas ordinarias previas a la repetición.
  - Se incorpora la posibilidad de que los centros educativos, con lo que regulen las administraciones educativas puedan organizar medidas educativas o programas de refuerzo de las capacidades básicas, en función de las condiciones en la que el alumno haya promocionado desde 6º de Primaria o cursado 1º o 2º de ESO.
  - Al finalizar 2º de ESO, tras la realización de **evaluación de diagnóstico**, se entregará a los padres un consejo orientador que incluirá un **informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias**, así como una propuesta de la opción más adecuada para continuar su formación, que podrá incluir la incorporación a un programa de Diversificación Curricular o a un ciclo de Formación Profesional Básica.
  - Todos los alumnos y alumnas que no obtengan el título de Educación Secundaria Obligatoria recibirán una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de las competencias básicas. Asimismo, recibirán un consejo orientador

individualizado que incluirá una propuesta sobre la opción u opciones académicas o profesionales más convenientes para continuar su proceso formativo.

- Se dará más capacidad de decisión al equipo docente en la valoración de la promoción de curso en la Enseñanza Secundaria Obligatoria y en la titulación de Bachillerato.

- Una **mayor participación de alumnado y familias**, como parte integrante de la comunidad educativa, en el gobierno de los centros a través del consejo escolar.

  Por ello, la modificación de la Ley tiene como objetivo hacer real y efectiva la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros, otorgando competencias decisorias al consejo escolar en los asuntos más relevantes del centro, entre otros, el proyecto educativo, la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del claustro de profesores, y la admisión del alumnado.

  - Se modifica la regulación de los procesos de selección y nombramiento del director o directora. En el proceso de selección, se aumenta la participación y el peso de la comunidad educativa.

F.2.4. Valoración del impacto

En función de lo anterior, cabe concluir que el Anteproyecto de Ley Orgánica propuesto tendrá un impacto positivo, ya que de su aplicación se espera la mejora de los resultados educativos en términos de equidad y calidad y, en consecuencia, permitirá avanzar de manera significativa en el logro del derecho efectivo a la educación de todas las alumnas y alumnos, así como una mayor participación de las niñas y niños y adolescentes y de las familias en la vida escolar.

F.3. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Este análisis del impacto pretende identificar el efecto previsible que el Anteproyecto de Ley Orgánica tendrá en las personas en las niñas, niños y adolescentes con discapacidad. El impacto en la infancia y adolescencia y en las familias y por razón de género se analiza en los apartados 4.1 y 4.2.

Este informe incluye los siguientes apartados:

F.3.1. Identificación de los objetivos de las políticas de infancia y adolescencia con discapacidad que son de aplicación:

El *Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, respecto a los **principios** que inspiran las políticas de infancia y adolescencia con discapacidad, se vinculan con:

- La autonomía individual
- La no discriminación
- La participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad
- La igualdad de oportunidades
- La accesibilidad

Asimismo, está relacionado con los **objetivos** de las políticas de infancia y adolescencia con discapacidad que el Anteproyecto *de Ley Orgánica* debe garantizar y promover son los siguientes:

- El ejercicio efectivo del derecho a la educación inclusiva y de calidad y gratuita en igual de condiciones con los demás.
- Contribuir a hacer efectivo el derecho a la autonomía personal y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida, en particular en el ámbito escolar.

Estos principios y objetivos forman parte de la *Convención sobre Derechos del Niño* y la Convención *sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas,* de

la Constitución Española, la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor*, del *Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación* y de la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.* Nos referiremos a continuación de manera específica a la base jurídica sobre discapacidad que no haya sido tratada en la memoria.

La *Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad* de Naciones Unidas establece los principios en esta materia señalados previamente y los derechos, entre otros, relacionados con la educación inclusiva y de calidad, a la accesibilidad, a la participación, y a "expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho"

El *Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social,* destaca, entre otros derechos, la igualdad de oportunidades y no discriminación, la accesibilidad, la participación, la autonomía, la atención integral y el derecho la educación inclusiva y de calidad.

La *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio* y la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo*, desarrollan los principios señalados y el derecho a la educación, que tiene como fin el pleno desarrollo de la personalidad y las capacidades de las niñas, niños y adolescentes, la accesibilidad universal a la educación y la flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado.

Por otra parte, deberá contribuir al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente del ODS 4: *garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*.

Asimismo, el *Plan de acción de la estrategia española sobre discapacidad 2014-2020* establece entre sus objetivos la "participación y en particular asegurar el ejercicio de

los derechos de las niñas y niños con discapacidad a expresar su propias opiniones", la "reducción de la tasa del abandono escolar", y "el refuerzo de la orientación psicopedagógica y la orientación profesional.

Finalmente, el Anteproyecto de Ley Orgánica deberá favorecer la aplicación de los principios señalados y a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación y a la autonomía y participación de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

F.3.2. Análisis del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El análisis del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad implica realizar una descripción de la situación de partida, así como delimitar la previsión de los posibles resultados de la aplicación del *Anteproyecto de Ley Orgánica.*

Descripción de la situación de partida

- Por "alumnado con necesidad específica de apoyo educativo", se hace referencia al alumnado que requiere y recibe una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar.
- En la descripción de la situación de partida se incluye solo el alumnado considerado como tal por los servicios de orientación educativa o el personal competente al efecto.
- Los datos que se presentan para analizar la situación de partida se han obtenido del Sistema Estatal de indicadores de la educación 2018 en el que se analizan los datos y cifras relacionadas con los indicadores de escolarización y entorno educativo del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

- La cifra total de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que recibió una atención educativa diferente a la ordinaria en el curso 2015-16 representa el 6,8% del total de alumnado. De ellos, el 38,3% la recibieron por necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o trastorno grave; el 4,4% por altas capacidades intelectuales; el 1,4% por integración tardía en el sistema educativo y el 55,8% por otras categorías de necesidades específicas.
- El porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales que recibe apoyo supone el 2,6% del alumnado matriculado en las enseñanzas incluidas dentro del ámbito de la estadística que recoge el Sistema Estatal de indicadores de la educación 2018.
- Los mayores porcentajes se presentan en los centros públicos y en la enseñanza concertada (2,8% y 2,6% del total de alumnado, respectivamente), siendo muy reducido en la enseñanza privada no concertada (0,4%).

	Alumnos con necesidad especifica	%	Porcentaje sobre el total del alumnado			Titulación/financiación		
			%	Hombres	Mujeres	Centros públicos	Centros concertados	Enseñanza privada no concertada
Total	538.505	100,0	6,8	8,3	5,2	7,7	5,8	1,0
Necesidades educativas especiales	206.493	38,3	2,6	3,4	1,8	2,8	2,6	0,4
Altas capacidades intelectuales	23.745	4,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3
Integración tardía en el sistema educativo español	7.635	1,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otras categorías (1)	300.632	55,8	3,8	4,4	3,1	4,5	2,8	0,4

(1) Otras categorías de necesidades específicas de apoyo educativo y sin distribuir por categoría.

Tabla 1: Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por titularidad y tipo de necesidad. Curso 2015-16.

- Las discapacidades más frecuentes en el alumnado con necesidades educativas especiales son la intelectual (32,7%), los trastornos graves de

conducta/personalidad (20,7%) y los trastornos generalizados del desarrollo (18,2%).

	Total	Auditiva	Motora	Intelectual	Visual	Trastornos generalizados de desarrollo	Trastornos graves de conducta	Plurideficiencia	No distribuido
TOTAL	206.493	8.469	13.533	67.570	3.465	37.554	42.754	10.304	22.844
Distribución porcentual	100,0	4,1	6,6	32,7	1,7	18,2	20,7	5,0	11,0
% de integración en centros ordinarios	83,0	94,1	85,2	77,9	95,1	78,3	96,8	40,0	91,8

Tabla 2: Alumnado con necesidades educativas especiales por discapacidad. Curso 2015-16.

- El 83% del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en centros ordinarios, aunque hay cierta variabilidad entre el porcentaje de integración en las distintas comunidades autónomas.
- Los mayores porcentajes de integración corresponden a los trastornos graves de conducta/personalidad (96,8%), discapacidad visual (95,1%) y discapacidad auditiva (94,1%).
- De resto de alumnado que recibe apoyo por "otras categorías" (diferentes a necesidades educativas especiales, altas capacidades e integración tardía), el 42,6% lo hace por trastornos del aprendizaje, el 21,3% por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación y el 20,9% por problemáticas derivadas de situaciones de desventaja socioeducativa, existiendo un colectivo de un 9,7% sin asociar a una categoría concreta.

	Total	Retraso madurativo	Trastornos lenguaje y comunicación	Trastornos del aprendizaje	Desconocimiento grave de la lengua de instrucción	Situación desventaja socio-educativa	No distribuido
TOTAL	300.632	7.541	64.045	127.974	9.041	62.808	29.223
Distribución porcentual	100,0	2,5	21,3	42,6	3,0	20,9	9,7
% Hombres	60,7	71,1	69,1	60,2	55,0	54,1	57,4
% Mujeres	39,3	28,9	30,9	39,8	45,0	45,9	42,6

Tabla 3: Distribución del alumnado de otras categorías de necesidades específicas de apoyo educativo según categoría. Curso 2015-16.

F.3.3. Previsión de resultados

El análisis de los datos de partida evidencia que hay elementos de mejora materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad en el marco del sistema educativo.

Las modificaciones que se proponen en el *Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* deberían tener una repercusión directa en:

- **La mejora de la calidad y equidad de la educación mediante la propuesta de un currículo al servicio de una educación inclusiva** que, acorde con las competencias básicas, valore la diversidad.
    - Se hace un especial énfasis en la atención individualizada, en la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten las dificultades.
    - Se posibilita que los centros educativos puedan organizar, de acuerdo con lo que regulen las Administraciones educativas, medidas o

programas de refuerzo de las capacidades básicas para el alumnado que, en función de las condiciones en las que hubiese promocionado en 6º de Educación Primaria o cursado 1º o 2º de la Educación Secundaria Obligatoria, así lo requiera para poder seguir con aprovechamiento las enseñanzas de la educación secundaria.

- La promoción de **la sensibilidad hacia la diversidad en la Comunidad Educativa** a través de la incorporación de un área de Educación en valores cívicos y éticos.
    - Se propone añadir en el tercer ciclo de Educación Primaria y en algún curso de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria un área que presentará especial atención al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia y a la igualdad entre hombres y mujeres.
- La **mejora de las oportunidades de permanencia y participación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.**
    - Se incorpora el Programa de Diversificación Curricular en sustitución del Programa de Mejora del Aprendizaje y rendimiento (PMAR).
    - Este programa permite la diversificación del currículo desde el tercer curso de educación secundaria obligatoria para el alumnado que presente dificultades relevantes de aprendizaje tras haber recibido las medidas de apoyo en los dos primeros cursos de Educación Secundaria Obligatoria o a aquellos alumnos/as a los que esta medida de atención a la diversidad les sea favorable para la obtención del título. Se propone así mismo, que las Administraciones educativas garantizarán que el alumnado con necesidades educativas especiales participe en estos programas disponga de los recursos de apoyo que, con carácter general, se prevean para este alumnado en el Sistema Educativo Español.
    - Se posibilita en la Formación Profesional Básica que cuando las circunstancias personales de un alumno o alumna con necesidades educativas especiales lo aconsejen para la consecución de los objetivos

de esas enseñanzas podrá contar con un curso más o la matriculación parcial en cada uno de los cursos.

- **El impulso a la acción tutorial como instrumento que facilita el proceso educativo del alumnado, así como a la orientación académica y profesional a través del consejo orientador:**
    - Se enfatiza la importancia de la acción tutorial como orientadora del proceso educativo individual y colectivo del alumnado fomentando el respeto mutuo y la cooperación entre iguales.
    - Se incorpora que tras la evaluación diagnóstica del segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria, se entregará a los padres, madres o tutores legales de cada alumno/a un consejo orientador.
    - Se establece que las Administraciones educativas determinarán la intervención del propio alumnado y de los equipos o servicios de orientación en el acceso y admisión a la Formación Profesional Básica.
    - El alumnado que curse la educación Secundaria Obligatoria y no obtenga el título de Graduado en ESO, recibirá una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de las competencias básicas. Asimismo también recibirá un consejo orientador individualizado que incluirá una propuesta sobre la opción u opciones académicas o profesionales más convenientes para continuar su proceso formativo.
    - Se especifica una especial consideración a la tutoría y a la orientación educativa en la Formación Profesional Básica.
- **El aumento de la flexibilización en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera** para el alumnado con discapacidad/ necesidades educativas especiales.
    - Se propone la incorporación de alternativas metodológicas en la enseñanza de la lengua extranjera así como en la evaluación para el alumnado con discapacidad/ necesidades educativas especiales, en especial para aquellos que presentan dificultades en su expresión y comprensión, oral y escrita.

- **La personalización de la evaluación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo:**
    - Se delimita que los referentes en la evaluación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones curriculares sin que este hecho pueda impedirles promocionar entre ciclo o etapa en el caso de Educación Primaria, y a promocionar y/ o titular en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, en la Formación profesional Básica y en el Bachillerato.
    - Se establece desarrollar las medidas más adecuadas para que las condiciones de la realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.
    - Se delimita que en el proceso de identificación y valoración de las necesidades educativas del alumnado con necesidades educativas especiales serán perceptivamente oídos e informados los padres o representantes legales del alumnado.
    - Se propone que en las evaluaciones que realizan de los alumnos con necesidades educativas especiales al final de cada curso, se tenderá a lograr el acceso o la permanencia del alumnado con necesidades educativas especiales en el régimen más inclusivo.

F.3.4. Valoración del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

En función de lo anterior, cabe concluir que el Anteproyecto de Ley Orgánica propuesto tendrá un impacto positivo, ya que de su aplicación se espera la mejora de los resultados educativos en términos de equidad y calidad y, en consecuencia, permitirá avanzar de manera significativa en el logro del derecho efectivo a la

educación en igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

G. OTROS IMPACTOS

G.1. Impacto social

Desigualdad social, crisis y papel de la educación

Las políticas públicas están planteadas para que tengan un claro efecto redistributivo mediante, entre otros instrumentos, la garantía –a través de una adecuada programación general de la enseñanza- del ejercicio del derecho a la educación para todos los niños y niñas, jóvenes y también para todas las personas en su educación a lo largo de la vida. De esta forma se logra, de paso que un efecto redistribuidor de la riqueza, conformar una situación en la que pueda avanzarse hacia la deseada y plena igualdad de oportunidades. Hay que tener en cuenta que, desde el punto de vista regional, las diferencias en PIB per cápita son del 100% entre la comunidad con PIB más alto respecto de aquella en que es más bajo; pero que si hablamos de las diferencias en renta entre esas mismas comunidades esas diferencias se reducen a la mitad.

Al inicio de la crisis España dedicaba un porcentaje de su PIB destinado a gasto social que era, en 2009 (datos de Eurostat 2012) claramente inferior a la media de la UE27. España dedicaba el 25%, frente a la media de la UE-27, casi del 30% y ligeramente por encima de esa cifra en los países del área euro. Es decir, contaba con menos recursos para corregir la desigualdad.

Si nos centramos en los efectos del gasto público educativo relacionados con la corrección de la desigualdad, podemos constatar que, medidos en términos de Gini (coeficiente que mide, de 0 a 1 la distribución de la riqueza), una vez sumadas a las rentas disponibles de los hogares las aportadas por los recursos dedicados a la protección social en general y el gasto público educativo, “la disminución de la desigualdad es significativa, estimándose en valores medios, en una disminución del Gini cercana al 20%. Los tipos de gasto que tienen más incidencia redistributiva son, a gran distancia, la educación y, sobre todo, la sanidad” (Primer Informe sobre la

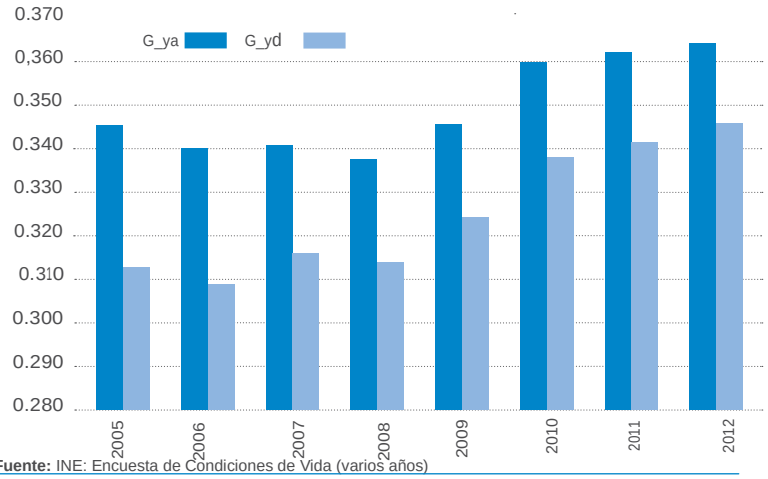
Desigualdad en España 2013, pág. 59), siendo el gasto en educación por si sólo responsable de 7 puntos porcentuales en la disminución del Gini.

El citado "Primer Informe sobre la Desigualdad en España 2013", partiendo de los datos aportados por la Estadística del Ministerio de Educación y Formación Profesional sobre Gasto Público Educativo para el año 2008, por los de la Encuesta de Condiciones de Vida (2009) y por los datos del estudio PISA 2009 relativos al ISCED (indicador socioeconómico y cultural), concluye que (pág. 269) "el gasto público canalizado a través de centros públicos tiende a concentrarse de forma más intensa en los niveles inferiores de renta; el gasto canalizado a través de los centros concertados se concentra más intensamente en los niveles superiores (de renta); y el gasto total, tanto en E. Primaria e Infantil como en Secundaria, se concentra más en los niveles inferiores de renta, a diferencia del gasto total en educación superior".

Esta era la situación al inicio de la crisis; pero ésta ha generado un importante incremento de la desigualdad social y ha limitado fuertemente el papel redistribuidor de los fondos públicos, particularmente de los educativos, gracias no sólo a un recorte importante de su cuantía como a la distribución de esta, haciendo recaer la reducción de los fondos educativos en los programas más compensadores; a ello hay que añadir unos criterios de asignación de las becas y ayudas que han permitido que –en una situación de mayor necesidad y menos recursos- recibieran ayudas familias que no son las de rentas más bajas, mientras se redujeran la cuantía de las becas en las rentas más bajas. Por último, las disminuciones en los ingresos por mor de las deducciones derivadas de gastos educativos, se han realizado fundamentalmente por parte familias de las rentas más altas.

Esta situación se ha agravado como consecuencia de la crisis y de su pervivencia a lo largo de los años: ha aumentado la desigualdad y ha disminuido el efecto redistributivo de la política fiscal.

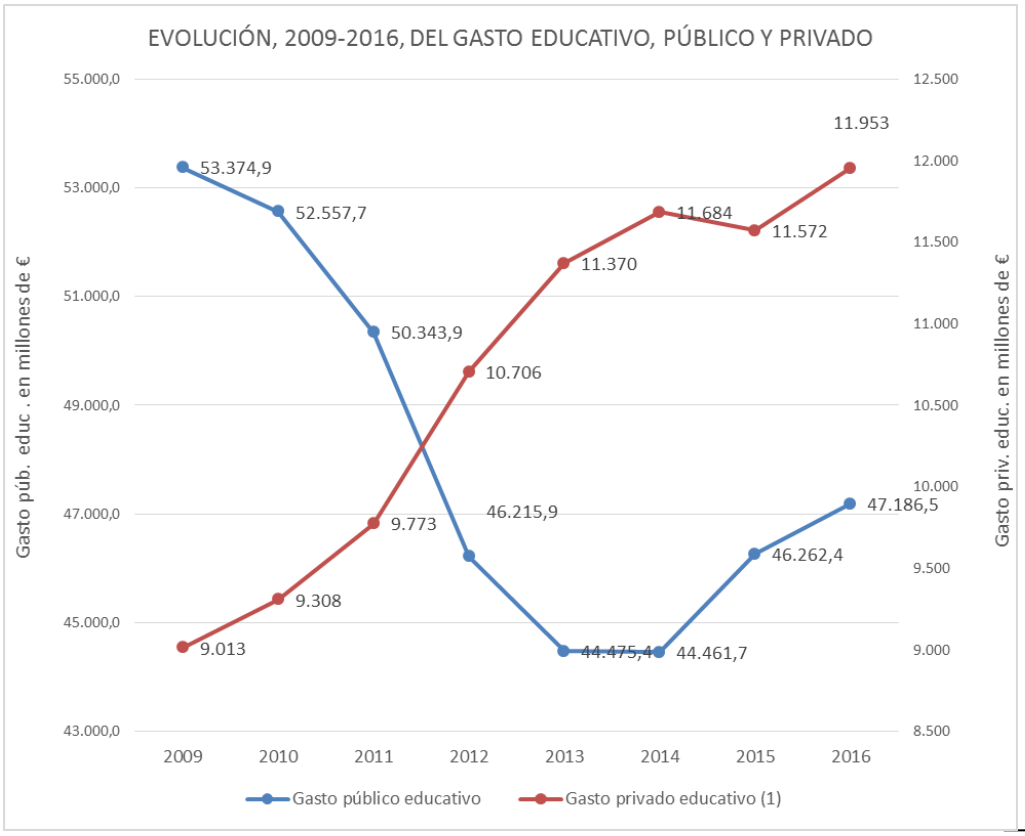
Desigualdad de la renta (Gini) antes y después de IRPF y Cotizaciones



Fuente: INE: Encuesta de Condiciones de Vida (varios años)

Así pues, en un contexto de crisis económica, de aumento de la desigualdad social durante ésta y de pervivencia del modelo de incremento de la desigualdad en los primeros años desde la salida de la crisis, hay que impulsar el papel de la educación en la búsqueda de la igualdad de oportunidades. Veamos algunas referencias de cuál ha sido su papel en los últimos años.

1.- Evolución de la cuantía del gasto educativo público y privado



(1) Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos. Fuente Contabilidad Nacional del INE.

(Fuente Contabilidad Nacional del INE y Estadística del Ministerio de Educación y Formación Profesional)

El gasto en educación ha sufrido durante esta crisis una evolución muy característica del hecho que venimos señalando: mientras ha disminuido la cuantía (en euros corrientes y también en % del PIB) del gasto público educativo, ha aumentado el llamado gasto de los hogares, gasto que se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos. Esta situación se daba en un contexto de crecimiento del alumnado: en 528 mil entre 2009/10 y 2016/17, sólo en las Enseñanzas de Régimen General, de los cuales 348 mil se han escolarizado en centros públicos; y en el marco de la ya citada pérdida del valor compensador del gasto público educativo. Como puede verse en el gráfico el año 2012 fue el que, de la mano del RD Ley 14/2012, representó punto de inflexión entre ambas líneas.

2.- Evolución de la pobreza

El llamado "Quinto Informe. El estado de la pobreza, 2009-2014", de la EAPN (European anti poverty network), lleva a cabo un "Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España", con un análisis por sexo, nacionalidad, territorial, etc, del indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion), propuesto por la Unión Europea. Este indicador hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Se consideran en riesgo de pobreza a las personas que viven en hogares con una renta inferior al 60% de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo. Pues bien, de 2009 a 2014 se ha incrementado este indicador en 4,5 puntos porcentuales, pasando del 24,5 en 2009 al 29,2 en 2014, es decir, se han añadido más de 2,1 millones de personas a la situación de pobreza o exclusión social, afectando especialmente a extranjeros (no comunitarios) y familias monoparentales, indicándose a estos dos colectivos como los que tienen un mayor riesgo de entrar entre los computados en este indicador

Respecto del perfil formativo de la población incluida en la tasa de pobreza “puede verse que cuanto mayor es el nivel formativo, no sólo es menor la tasa de pobreza que le afecta, sino que, además, la influencia de la crisis en la evolución del indicador ha sido menos determinante (el crecimiento de la pobreza en su grupo ha sido menos acusado)” (pág. 27 del citado Informe). Estas afirmaciones se mantienen el “Segundo Informe sobre el estado de la pobreza en España en 2015” de EAPN, lo que respalda la idea de la persistencia y agravamiento de los efectos de la desigualdad y su respaldo en la ausencia de acceso a la educación.

3.- Desigualdad social y resultados educativos

Durante los años de la crisis la desigualdad social ha empezado a tener consecuencias en los resultados educativos. Veamos algunos casos significativos derivados de tasas en los que se dan conjuntamente indicadores sociales y educativos. Uno de ellos es la llamada Tasa de Abandono Educativo Temprano (abandono escolar temprano), indicador internacional de carácter sociolaboral y que muestra el porcentaje de los jóvenes de 7 anualidades (de 18 a 24 años inclusive) que no ha alcanzado una titulación postobligatoria y no continúa estudiando. Da igual que trabaje o no, que tenga el graduado de ESO o no.

Pues bien, con motivo de la crisis económica y de la disminución del coste de oportunidad que supuso y aún supone las altas tasas de desempleo juvenil, muchos jóvenes retornaron o se mantuvieron en los centros, pasando la tasa de abandono escolar temprano del 30,9% en 2009 al 18,3% en 2017. Pero si analizamos esta evolución desagregada por españoles y extranjeros vemos que, en un contexto de reducción de la tasa, la brecha entre los porcentajes de ambos colectivos se ha agrandado. En 2009 la tasa de abandono escolar temprano era, para los españoles, del 27,9% y, para los extranjeros, del 46,5%. Es decir, la tasa de los extranjeros era un 67% más alta que la de los españoles. En 2017 la de los españoles es del 15,9% y la de los extranjeros del 35,8%, más del doble, en concreto un 125% más alta. La diferencia se ha duplicado.

Por otro lado, la tasa de abandono escolar temprano en 2007 era del 30,8%. Esta cifra era la media, pero si desagregamos el dato en función de la renta, para los jóvenes en el primer quintil de renta familiar disponible equivalente era del 45,4%, mientras que para los del último quintil del 7,1%. En 2011, en un contexto de reducción de esta tasa, la media fue del 26,3%, pero del 47,1% para los del primer quintil, mientras que para los del último de sólo 5,9%. Es decir, con la crisis la tasa de abandono escolar temprano inició su reducción, pero sólo para los que tenían más recursos.

Por todo ello, el texto normativo que se propone va a llevar a cabo una serie de medidas de mejora de la educación para todos los alumnos y alumnas, avanzando en el carácter redistribuidor del ingreso y gasto público educativo, mediante diferentes programas que se referirán a aspectos de la educación con mayor impacto en la mejora de la misma.

Nos referimos a programas relacionados con:

- la educación a lo largo de la vida y la formación profesional, tanto reglada como para el empleo. Las iniciativas en este campo buscan:
    - facilitar el acceso a las enseñanzas de Formación Profesional, incluidos los jóvenes con necesidades educativas especiales,
    - agilizar los reconocimientos y acreditaciones de la formación adquirida a través de la experiencia laboral,
    - mejorar la coordinación entre todos los subsectores de la formación profesional y entre el mundo educativo y el laboral y empresarial,
    - abreviar los plazos de actualización de los ciclos o de elaboración de nuevos títulos y
    - avanzar en la participación de los distintos agentes en las reformas que se lleven a cabo en este campo.
- La ampliación de la escolarización de 0 a 2 años inclusive, el primer ciclo de educación infantil, atendiendo a los efectos compensatorios que tiene frente a las desigualdades de origen cultural, social y económico y la mayor garantía del carácter educativo de estas enseñanzas. Para ello, la ley recoge el compromiso

del Estado en una regulación de condiciones básicas sobre los centros que desarrollen estas enseñanzas, potenciando su carácter educativo.

En la medida que se implementa un sistema educativo inclusivo, compensador de desigualdades de origen social, con atención a la diversidad y personalizador de los procesos de enseñanza, ello supone un impacto social positivo.

G.2. Impacto medioambiental

La Constitución Española, en el artículo 10 señala que "la dignidad de la persona, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social". Vivir a la altura de los estándares mínimos de dignidad humana requiere un medioambiente seguro, saludable, limpio, y sostenible, esencial para el pleno disfrute de una gran variedad de derechos humanos, entre otros, los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento.

En los últimos años numerosos estudios académicos, informes, leyes, decisiones judiciales, acuerdos tanto nacionales como internacionales, han vinculado el cumplimiento de los derechos humanos con la protección del medioambiente.

Es de suma importancia incrementar los esfuerzos que busquen reforzar la función que desempeña la educación en la plena realización de los derechos humanos, el ejercicio responsable de la ciudadanía local y global, el desarrollo sostenible y la salud.

Por ello, se considera necesaria la inclusión de competencias relacionadas con valores éticos a favor de la sostenibilidad social y ambiental en los programas de educación a todos los niveles.

En el Anteproyecto de Ley se introduce una nueva materia, "Valores Cívicos y Éticos", tanto en la Educación Primaria como en la Educación Secundaria, -Art 18.3 y 24.3-, en la que se establece especial atención al conocimiento y respeto a los Derechos Humanos.

Por otro lado, es importante que los centros educativos impulsen experiencias que favorezcan el conocimiento y el contacto directo de los alumnos y alumnas con entornos naturales, fomentando la implicación y búsqueda de soluciones.

En el artículo 24.4, se establece la posibilidad de que se pueda configurar en alguno de los tres primeros cursos de la Educación Secundaria, como materia optativa, un Trabajo monográfico o un proyecto de colaboración con un servicio a la comunidad. Frecuentemente estos proyectos están relacionados con la educación ambiental, buscando la sensibilización hacia la conservación del medio ambiente, propiciando a que el alumnado tome medidas en su entorno para el reciclaje, el ahorro de energía y recursos como el agua, o adquiera conocimiento con todo lo relacionado con el cambio climático.

Se puede concluir que el Anteproyecto tiene un impacto medioambiental positivo porque posibilita que los alumnos y alumnas se preparen para vivir en este mundo complejo e interconectado, incluyendo en el currículo educativo mecanismos que permitan dotar al alumnado de herramientas para comprender el mundo y los problemas que existen para proteger el planeta Tierra. En definitiva, se trata de introducir en el currículo la Educación para el Desarrollo sostenible respondiendo a los compromisos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, en la medida en que el Anteproyecto de Ley tiene como objetivo la consecución, entre las competencias básicas del proceso enseñanza-aprendizaje, es el de la competencia en el conocimiento e interacción con el medio natural para el respeto del medio ambiente, supone un impacto medioambiental positivo.

G.3. Impacto demográfico

En el seno de la Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, se puso de manifiesto la preocupación compartida por la evolución demográfica de nuestro país. Ante esta situación, se evidenció la necesidad de una mayor sensibilidad hacia desafíos demográficos en todas las políticas públicas, como son el envejecimiento de la

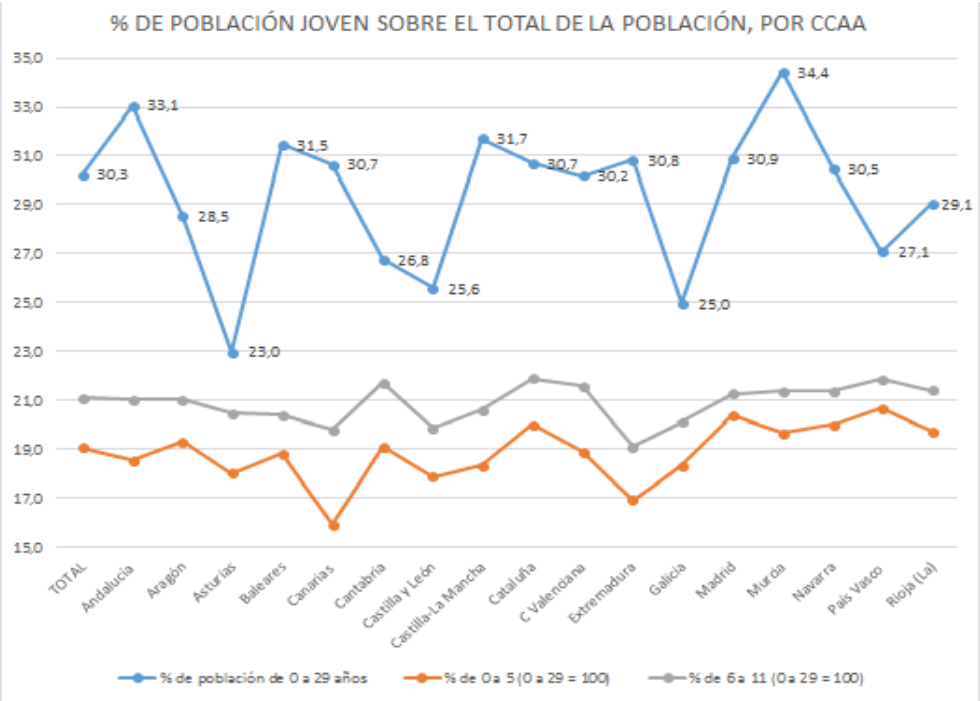
población española y la despoblación así como la de actuar en el apoyo a las familias, la generación de oportunidades para los jóvenes, la integración de la población inmigrante y el desarrollo y dinamización del medio rural.

El reto demográfico es ante todo una cuestión de igualdad de oportunidades, un ejercicio de equidad y justicia en defensa de las generaciones futuras en todos y cada uno de nuestros municipios. También es un reto para el modelo territorial del que nos hemos dotado en nuestra Constitución, en la medida en que los desafíos demográficos suponen la puesta en cuestión del modelo de convivencia y de cohesión social del país. Además, en el Plan de Acción para la implantación de la Agenda 2030 se plantea "la cohesión territorial como una condición esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible".

Como se indicaba anteriormente, uno de los desafíos que afronta el **Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico** es el envejecimiento de la población española con una importante caída de la natalidad.

Descripción de la situación de partida

El porcentaje de población joven sobre el total de la población de 0 a 29 años es muy desigual. Hay comunidades autónomas en las que el porcentaje de población joven no solo es más bajo que la media en la franja de edad de 0 a 29 años, sino que todavía lo será más en los próximos años por el menor porcentaje de población de 0 a 5 años y de 6 a 11 años.



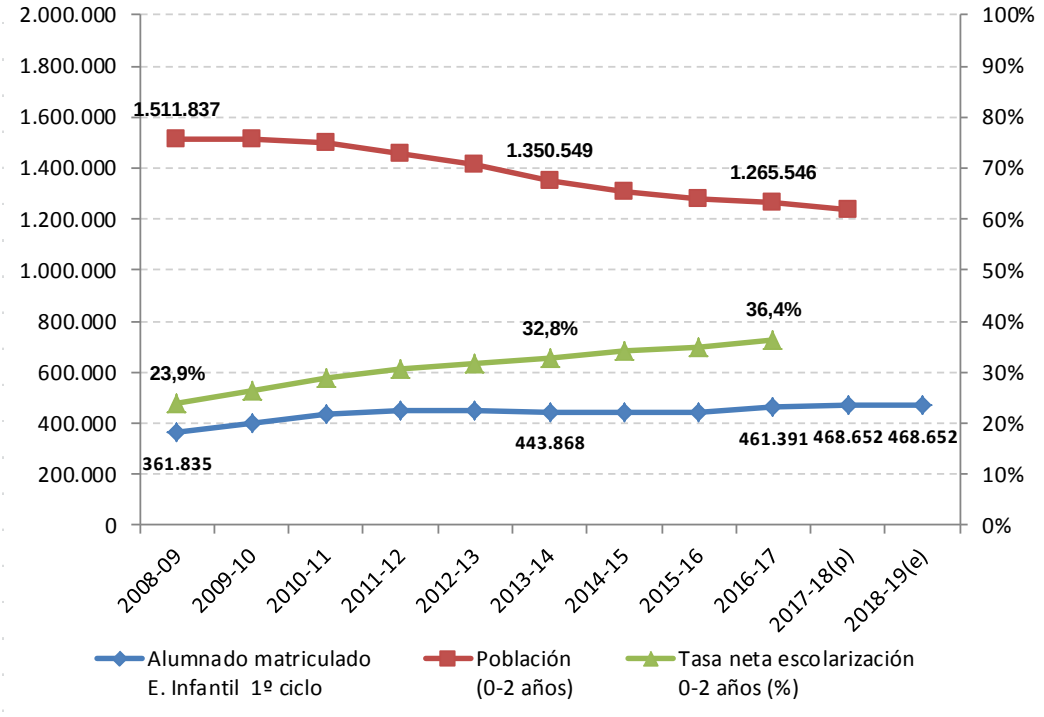
Fuente: http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2015-16/A1-pdf.pdf

Para afrontar este desafío, se plantea como objetivo, por un lado, el apoyo a las familias, favoreciendo la crianza de los hijos con medidas como la extensión de la educación infantil , y por otro, la generación de oportunidades para los jóvenes y la integración de la población inmigrante, entre otras.

La evolución de la escolarización de la etapa de educación infantil es la siguiente:

Evolución de alumnado matriculado, población y tasa de escolarización.

	Alumnado matriculado E. Infantil 1º ciclo	Población (0-2 años)	Tasa neta escolarización 0-2 años (%)
2008-09	361.835	1.511.837	23,9%
2009-10	398.475	1.514.562	26,3%
2010-11	432.222	1.499.806	28,8%
2011-12	446.519	1.453.310	30,7%
2012-13	449.406	1.410.326	31,8%
2013-14	443.868	1.350.549	32,8%
2014-15	444.252	1.305.490	34,0%
2015-16	445.262	1.276.331	34,8%
2016-17	461.391	1.265.546	36,4%
2017-18(p)	468.652	1.236.927	
2018-19(e)	468.652		



(p) Datos avance. Estadística de las Enseñanzas no universitarias. MEYFP

(e) Estimaciones. Datos y Cifras 2018-2019

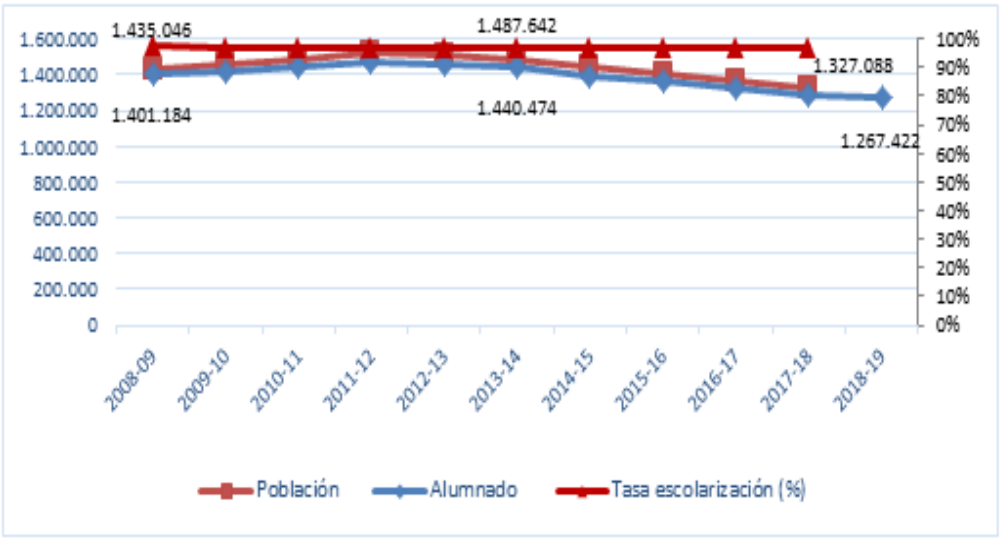
Fuentes:
Estadística de las Enseñanzas no universitarias, Datos y Cifras 2018-2019. MEYFP
Cifras de población. INE

Evolución del alumnado, población y tasa de escolarización de 3-5 años de edad

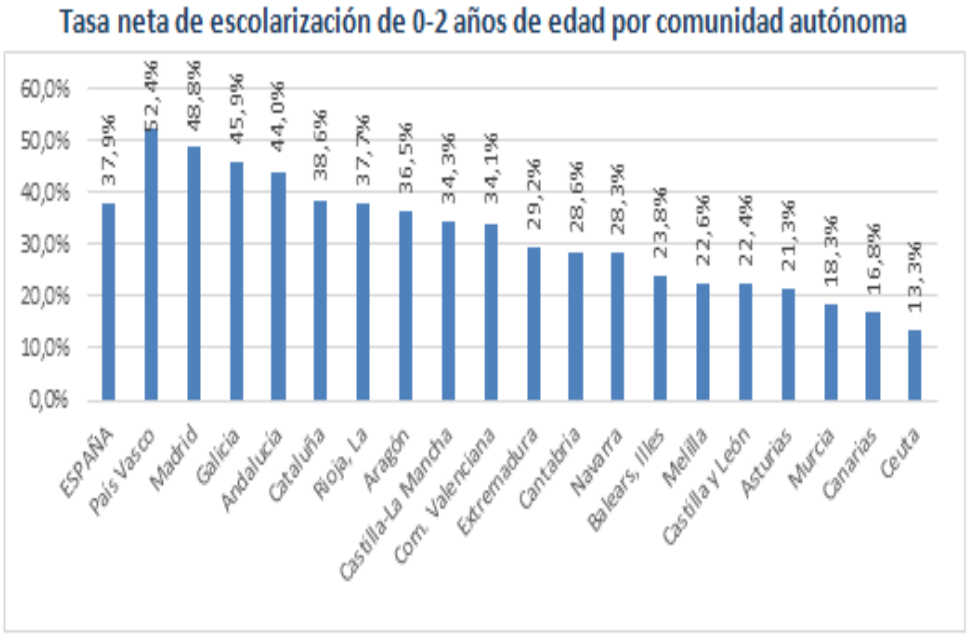
	Alumnado	Población	Tasa escolarización (%)
2008-09	1.401.184	1.435.046	97,6
2009-10	1.420.927	1.462.841	97,1
2010-11	1.440.607	1.485.532	97,0
2011-12	1.470.717	1.521.467	96,7
2012-13	1.462.918	1.513.458	96,7
2013-14	1.440.474	1.487.642	96,8
2014-15	1.395.756	1.440.734	96,9
2015-16	1.363.060	1.405.206	97,0
2016-17	1.318.986	1.359.099	97,0
2017-18	1.289.619	1.327.088	97,2
2018-19	1.267.422		

Nota: El alumnado matriculado corresponde al Segundo ciclo de E. Infantil, incluidos los mayores de 5 años. Los datos del curso 2017-2018 son provisionales y los del curso 2018-2019 previsiones de la publicación Datos y cifras del curso escolar 2018/2019.
Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias - Ministerio de Educación y Formación Profesional y Cifras de Población - INE.

Evolución del alumnado, población y tasa de escolarización de 3-5 años de edad

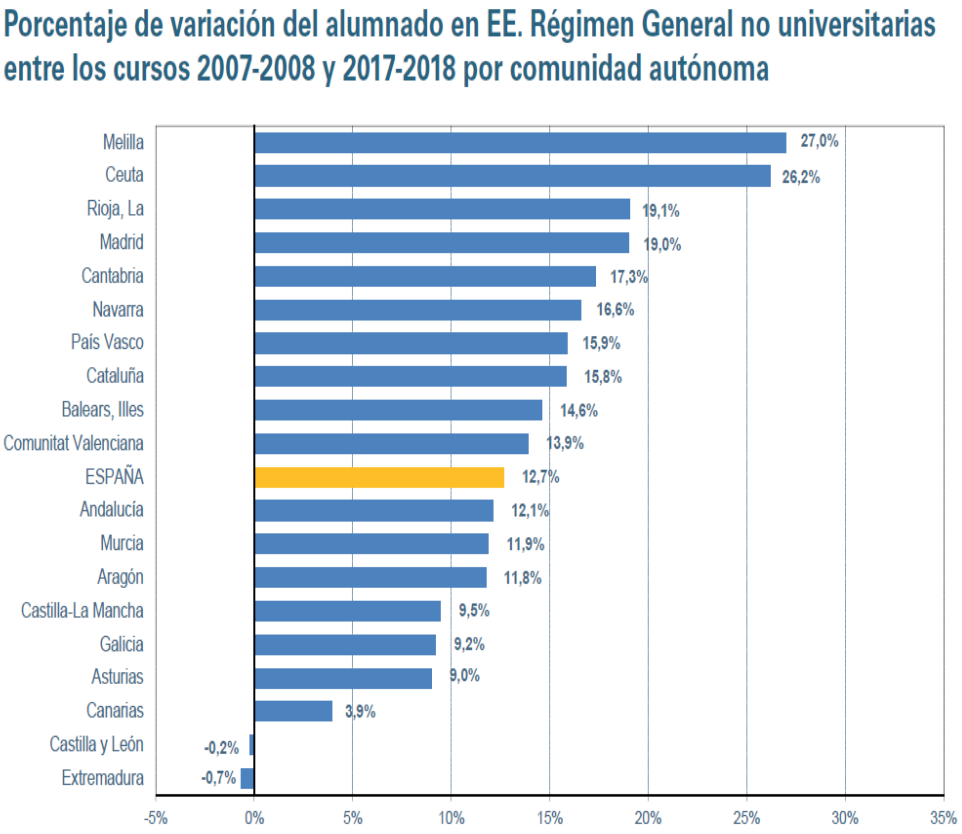


Se observa que, si bien en el segundo ciclo la escolarización es bastante mayoritaria, no es así en el primer ciclo, en el que hay un buen margen de mejora. Asimismo, la escolarización en el primer ciclo es muy desigual, según las comunidades autónomas:



Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias - Ministerio de Educación y Formación Profesional y Cifras de Población - INE.

Por otro lado, una mejor formación de los jóvenes genera mayores oportunidades laborales y sociales. La evolución de la escolarización de las Enseñanzas de Régimen General no universitarias ha sido positiva, aumentando considerablemente la escolarización en estos últimos años:



Fuente: *Datos y cifras del curso 2018-2019 del Ministerio de Educación y Formación Profesional.*

Y las evolución de las tasas netas de escolarización entre los 16 y 18 años, en general, también ha sido positiva:

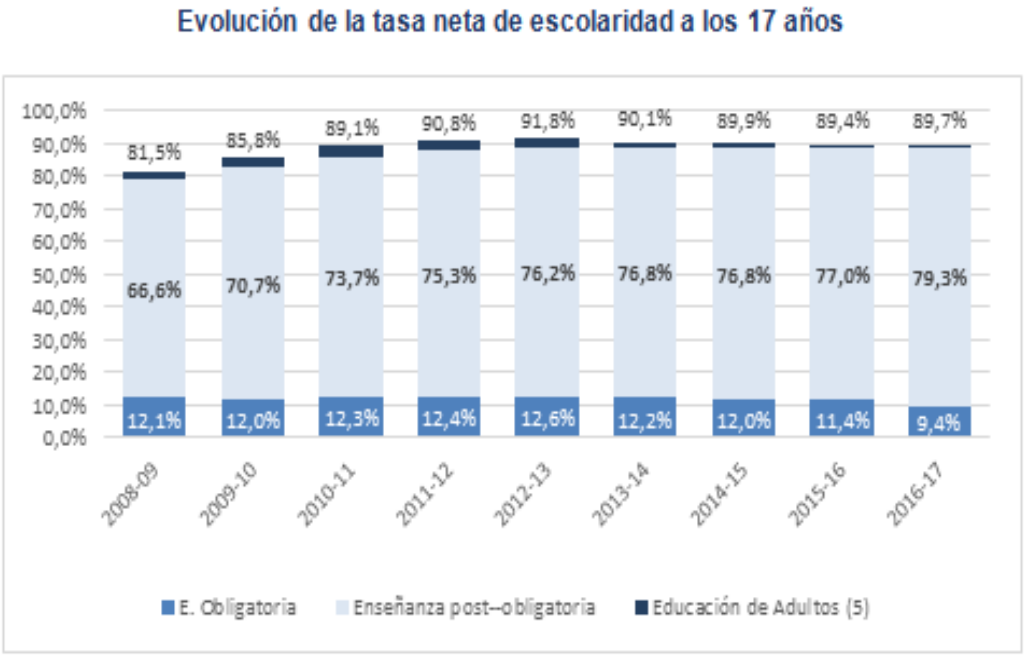
Las transiciones después de la escolaridad obligatoria

Tasas netas de escolarización de 16 a 18 años en el Sistema Educativo, por sexo

	Total		Hombres		Mujeres	
	2016-2017	2011-2012	2016-2017	2011-2012	2016-2017	2011-2012
16 años	**95,6**	**96,2**	**94,7**	**95,6**	**96,6**	**96,9**
Enseñanza obligatoria	28,0	33,2	30,6	35,1	25,3	31,1
E. Secundaria postobligatoria	67,3	62,7	63,8	60,0	71,0	65,6
Educación de Adultos	0,3	0,4	0,4	0,5	0,2	0,2
17 años	**89,7**	**89,2**	**88,0**	**87,5**	**91,4**	**91,0**
Enseñanza obligatoria	9,4	12,4	10,3	13,2	8,4	11,6
E. Secundaria postobligatoria	79,2	75,4	76,5	72,6	82,2	78,3
E. Superior	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Educación de Adultos	1,0	1,4	1,2	1,7	0,8	1,1
18 años	**79,3**	**77,6**	**77,2**	**75,2**	**81,5**	**80,1**
Enseñanza obligatoria	1,1	1,2	1,3	1,3	1,0	1,0
E. Secundaria postobligatoria	35,3	38,3	38,5	40,8	31,9	35,7
E. Superior	38,9	33,2	32,9	27,6	45,3	39,1
Educación de Adultos	4,0	5,0	4,6	5,6	3,3	4,3

Fuentes: Datos y cifras del curso 2018-2019 del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

A la edad de los 17 años, la evolución de la tasa neta de escolaridad es la siguiente:



Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias - Ministerio de Educación y Formación Profesional y Cifras de Población - INE.

Notas:

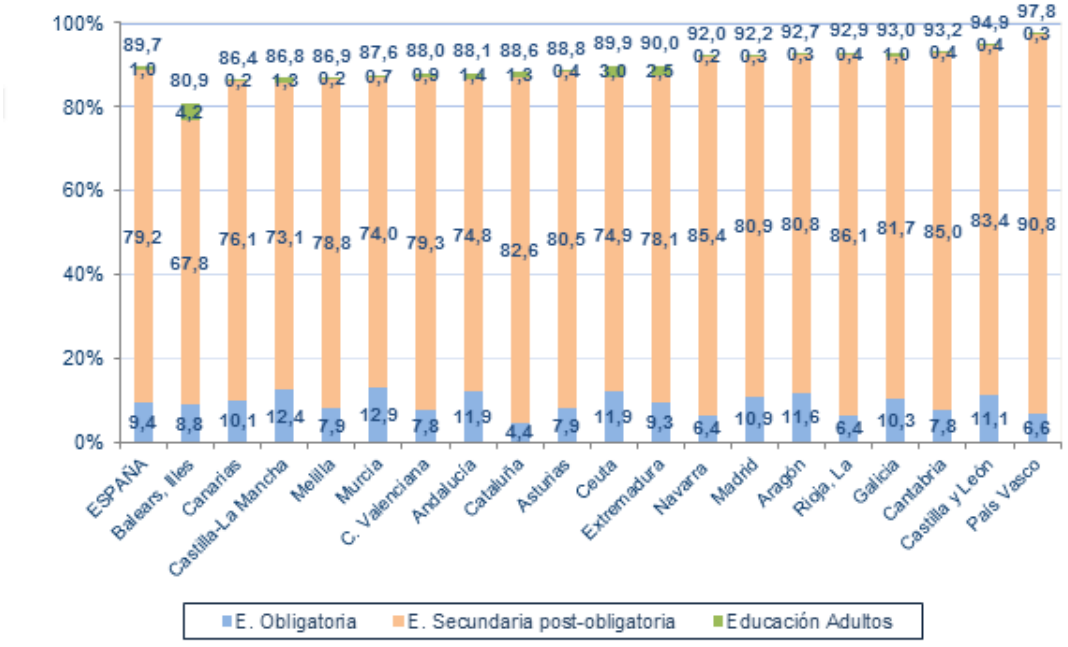
E. Obligatoria incluye: Educación Secundaria Obligatoria y Educación Especial.

Ens. post-obligatoria incluye: Bachillerato, FP Básica, Grado Medio y Superior, Ciclos Formativos de Artes Plásticas y Diseño, EE. Artísticas Grado Superior, EE. Deportivas de Régimen Especial, EE. Profesionales de Música y Danza, E. de Idiomas Nivel Avanzado y Otros programas formativos.

Educación de Adultos incluye: EE. Iniciales de Adultos y Secundaria para personas adultas.

Y la evolución por comunidades autónomas de la Tasa neta de escolarización ha sido la siguiente:

Tasa neta de escolarización a los 17 años en el Sistema Educativo por comunidad autónoma. Curso 2016-2017



Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias – MEFP

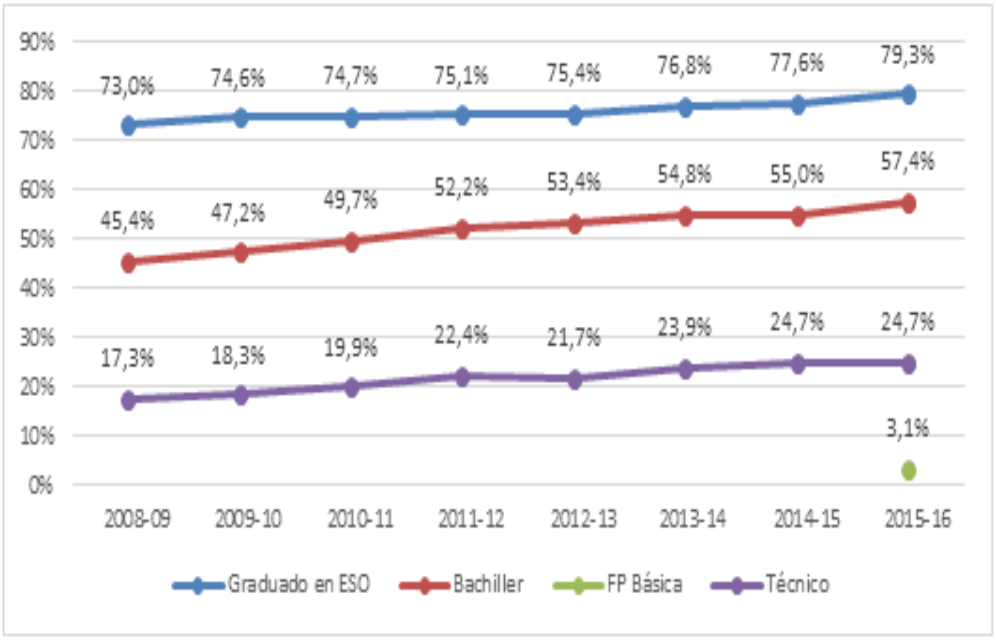
Si bien la información sobre la participación en la educación es importante para saber de dónde se parte en la formación de los jóvenes, mucho más relevante es la información sobre la población que consigue las distintas titulaciones:

Evolución de la tasa bruta de población que consigue distintas titulaciones por sexo

	Graduado en ESO			Bachiller			FP Básica			Técnico		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2008-09	73,0	67,1	79,4	45,4	38,1	53,1				17,3	16,0	18,6
2009-10	74,6	69,0	80,6	47,2	40,3	54,6				18,3	17,4	19,3
2010-11	74,7	69,5	80,2	49,7	42,9	57,0				19,9	18,7	21,1
2011-12	75,1	69,9	80,6	52,2	45,6	59,1				22,4	21,5	23,4
2012-13	75,4	70,5	80,6	53,4	46,9	60,3				21,7	21,2	22,2
2013-14	76,8	71,7	82,2	54,8	47,8	62,2				23,9	24,5	23,2
2014-15	77,6	72,7	82,8	55,0	47,9	62,6				24,7	25,5	23,8
2015-16	79,3	74,3	84,7	57,4	50,4	65,0	3,1	4,2	1,9	24,7	25,6	23,8

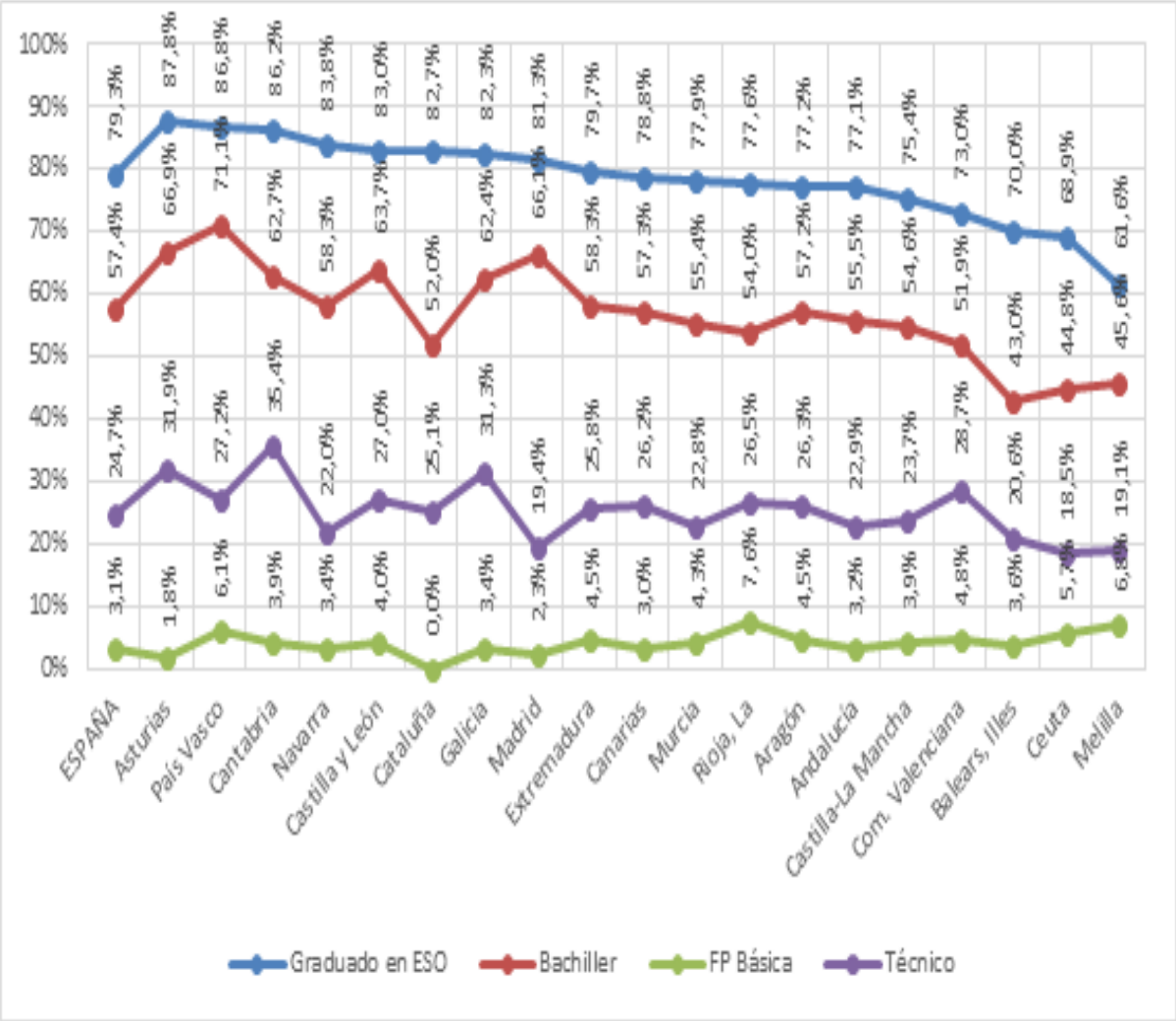
Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias - MEFP

Evolución de la tasa bruta de población que consigue distintas titulaciones



Y su distribución por comunidades autónomas es la siguiente:

Tasa bruta de población que consigue distintas titulaciones por comunidad autónoma. Curso 2015-2016



Por otro lado, tal como se ha dicho anteriormente, el arraigo de la población inmigrante es uno de los objetivos para hacer frente al envejecimiento de la población. Se tiene evidencia de que una mayor formación conseguirá una mayor inserción y actividad sociolaboral.

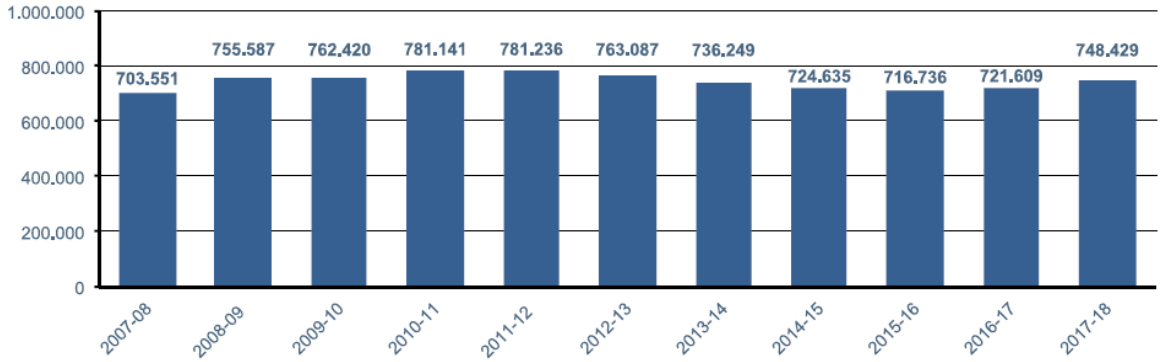
La evolución de los datos de escolarización del alumnado extranjero son los siguientes:

El alumnado extranjero

Evolución del alumnado extranjero

	Cursos			
	2007-08	2012-13	2016-17	2017-18
TOTAL	703.551	763.087	721.609	748.429
Enseñanzas de Régimen General	682.514	732.665	687.774	714.839
E. Infantil	119.980	151.206	146.296	151.128
E. Primaria	295.477	257.158	264.887	283.189
Educación Especial	2.838	3.974	3.751	3.859
ESO	199.548	205.128	164.306	167.229
Bachillerato	29.399	47.991	44.637	43.516
Ciclos Formativos FP Básica	-	-	11.066	10.992
Ciclos Formativos FP Grado Medio	15.650	31.530	29.370	29.211
Ciclos Formativos FP Grado Superior	12.033	18.171	20.462	23.010
Programas de Cualificación Profesional Inicial (1)	7.589	17.507	1	-
Otros Programas Formativos	-	-	2.998	2.705
Enseñanzas de Régimen Especial	21.037	30.422	33.835	33.590

(1) En el curso 2007-08 se incluye alumnado extranjero de Programas de Garantía Social.



Fuentes: Datos y cifras del curso 2018-2019 del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Pero como se explica en el apartado sobre el impacto social, aunque el indicador sobre la Tasa de Abandono Educativo Temprano (abandono escolar temprano), a nivel general, ha disminuido en los últimos años, si este indicador se considera desagregado entre españoles y extranjeros, se observa que entre los años 2009 y 2017, la tasa abandono escolar temprano de alumnos extranjeros se duplica en relación a la de los españoles y además no solo no disminuye como sucede a nivel general, sino aumenta considerablemente. Por esta razón, se debe hacer una atención especial a este colectivo para que no abandone el sistema educativo y continúe su formación más allá de la enseñanza obligatoria.

Ante esta situación, y para hacer frente al desafío del envejecimiento y de la caída de la natalidad tal como se plantea al principio de este apartado, se tiene como objetivo el apoyo a las familias mediante la extensión de la Educación Infantil y el incremento de la formación de

los jóvenes, atendiendo de forma especial al colectivo de inmigrantes. Por ello, los puntos del artículo único del Anteproyecto de Ley que pretenden mejorar el apoyo a las familias y generar mayores oportunidades a los jóvenes son los que a continuación se detallan:

El punto siete del artículo único del anteproyecto de Ley modifica el artículo 12 de la Ley de Educación, en el apartado 12.2 y 12.5, sobre la educación infantil, y establece que *la atención educativa de esta etapa y la necesidad de realizar la planificación y el desarrollo de la educación infantil atenderá a los efectos compensatorios que tiene frente a las desigualdades de origen cultural, social y económico.*

Por otro lado, tal como se indica en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, con el renovado ordenamiento legal se pretende aumentar las oportunidades educativas y formativas de toda la población española.

Así pues, en la modificación de los Art. 4.2 y 4.4 se hace hincapié, por un lado, que las Administraciones deben favorecer la formación de todo el alumnado menor de edad que haya superado los 16 años, y por otro, se señala que la enseñanza básica tiene como fin "*la universalización de los conocimientos y las competencias que permitan aprender a los largo de la vida y faciliten su plena participación social y laboral."*

Asimismo se establecen los principios pedagógicos de la Educación Primaria en el Art. 19, en el que se señala que los centros deben orientar las propuestas a su alumnado presididas por el principio de atención a la diversidad. Y en el Art. 20.2., se indica que "*las administraciones educativas desarrollarán orientaciones para que los centros docentes puedan elaborar planes de refuerzo y de profundización que permitan mejorar el nivel competencial del alumnado que lo requiera*". También en la Educación Secundaria Obligatoria, en el Art. 28.5, *"los centros establecerán planes de refuerzo para al alumnado que no haya superado todas las materias*". Por otro lado, se establece en el art. 31.3 que el alumnado que no obtiene el título de Graduado de Educación Secundaria Obligatoria recibirá *"un consejo orientador individualizado que incluirá una propuesta sobre la opción u opciones académicas o profesionales más convenientes para continuar su proceso formativo".*

Finalmente, en el Art. 39.3 se establece que la *"Formación Profesional en el sistema educativo comprende los ciclos de Formación Profesional Básica, de grado medio y de*

grado superior, así como los cursos de especialización, todos ellos con una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales."

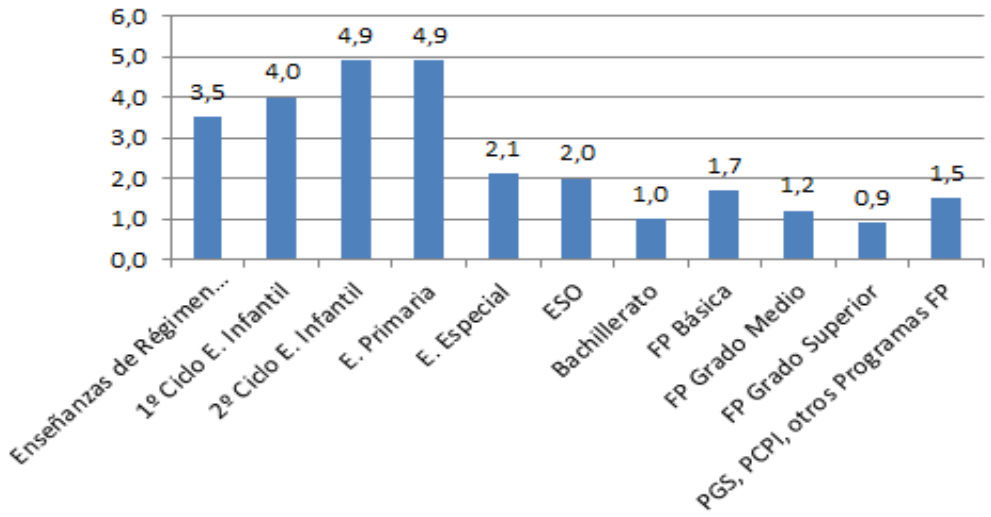
Todos estos puntos favorecerán los objetivos descritos anteriormente facilitando la formación a aquellos jóvenes procedentes de colectivos con alto riesgo de abandono educativo.

El otro gran reto demográfico al que se debe hacer frente es el de la despoblación, fijando como objetivo *la dinamización del medio rural.* Para ello es de vital importancia mejorar los servicios básicos en el territorio, entre ellos los educativos, evitando el desarraigo del alumnado en sus áreas de origen, ayudando al asentamiento de población en el medio rural y favoreciendo el mantenimiento de la población femenina en dichas áreas.

Descripción de la situación de partida

A nivel general, de los 8.000.037 alumnos escolarizados en enseñanzas de régimen general en el curso 2015/16, el 3,6% lo estaban en localidades de menos de 2.000 habitantes, es decir, 287.138 alumnos. Sin embargo, el porcentaje de población que vive en dichas localidades es el 5,6% (2018), lo que revela el envejecimiento de la población de estas localidades o su abandono a efectos de escolarización.

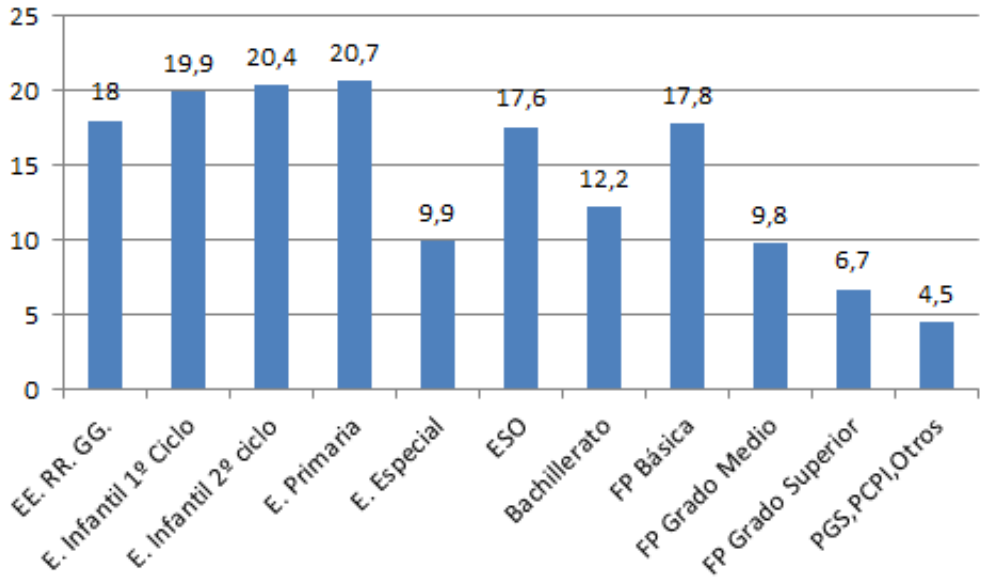
Los datos de escolarización de las distintas etapas educativas en municipios de menos de 2000 habitantes son los siguientes:



Fuente: Estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional en el curso 2015-16

Si se observa el gráfico del porcentaje de alumnado, según las etapas educativas, en el curso 2015-16, podemos concluir que los alumnos de la educación secundaria obligatoria y postobligatoria de los municipios de menos de 2.000 habitantes salen de sus áreas geográficas para poder continuar su formación. Este hecho hace que la población pierda arraigo en sus áreas de origen.

Y en municipios de hasta 10.000 habitantes, aunque en menor grado, sigue habiendo una disminución del porcentaje de alumnado que estudia las enseñanzas posteriores a la E. Primaria:

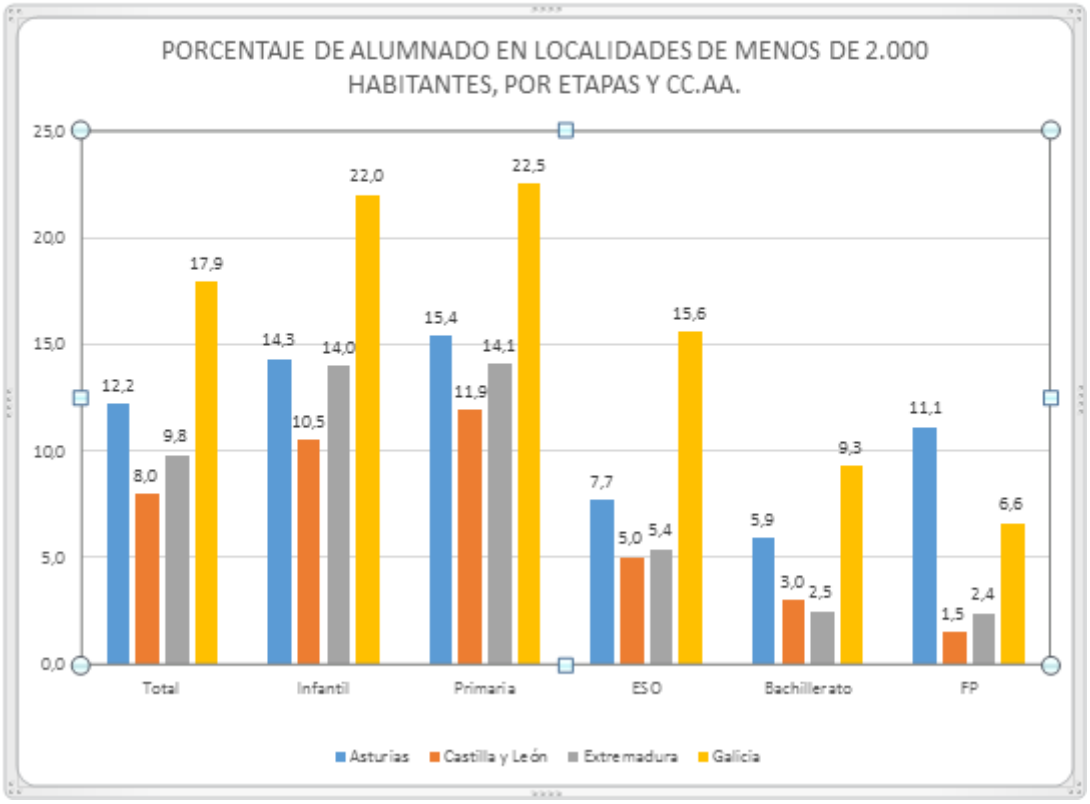


Fuente: Estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional en el curso 2015-16

Este fenómeno es muy relevante en determinadas comunidades autónomas donde tienen un porcentaje de población de entre 0 a 5 años y de entre 5 a 11 años menor que el de la media respecto a la población de 0 a 29 años. Esto supone que va a haber una fuerte despoblación en los años siguientes y se debe evitar esa tendencia.

ESCOLARIZACIÓN

ALUMNADO DE EERRGG ESCOLARIZADO EN LOCALIDADES DE MENOS DE 2.000 HABITANTES, POR ETAPAS Y CCAA



Fuente: MECD. Porcentaje sobre el total de España.

Con esta información, y para incrementar los servicios educativos en las propias áreas geográficas donde existen municipios de poca población, es importante prestar especial atención a la formación de la población de todas las edades, ya sea en régimen ordinario, o a distancia; buscando formas compatibles con la realización de las tareas propias de esas zonas, así como introducir Cursos de Especialización y Formación Profesional con títulos de acuerdo con las necesidades de desarrollo económico y social de esas áreas geográficas .

El Anteproyecto pretende mejorar la dinamización del medio rural, renovando parte del articulado de la Ley de Educación:

Así pues, en el punto 42 por el que se modifica el apartado 1 y 3 del artículo 82, se señala, por un lado, que "*las administraciones educativas deben prestar especial atención a la escuela rural, proporcionándole los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades*", y por otro, *impulsarán la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de las zonas rurales más allá de la educación básica*.

También en el Art. 9.3, se indica en los programas de cooperación territorial *"la especial valoración de las características demográficas de despoblación o dispersión, la insularidad y la existencia y extensión de zonas rurales o urbanas desfavorecidas." Y en el Art 112, "las administraciones educativas podrán establecer compromisos con aquellos centros que adopten decisiones o proyectos que sean valorados de especial interés para el contexto socioeconómico del centro".*

Con todo lo expuesto anteriormente, se aprecia una valoración positiva ante el reto demográfico porque ayuda a lograr los objetivos descritos al principio: apoyar a las familias extendiendo la educación infantil, mejorar la formación de los jóvenes y en especial de los inmigrantes para garantizarles mejores oportunidades y dinamizar las zonas rurales procurando aumentar la formación de su población de formas diversas, evitando en lo posible que tengan que salir de sus zonas geográficas para la educación postobligatoria.

I. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

I.1. Aportaciones al anteproyecto.

El anteproyecto se somete, durante su tramitación, a la consideración de la sociedad y de los departamentos ministeriales, así como de los organismos de asesoramiento o participación de la Administración. En este proceso abierto y participativo se recogen y analizan las propuestas recibidas y, de acuerdo con los objetivos definidos por el Ministerio, se aprovechan aquellas aportaciones que pueden suponer un claro enriquecimiento del texto, por lo que el anteproyecto se encuentra en continua evolución en este recorrido.

I.1.1. Consulta pública.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha realizado del trámite de **consulta pública**.

Se ha realizado entre el 26-10-2018 y el 10-11-2018. El documento de consulta planteaba expresamente como objetivos:

- Diseñar un sistema que atienda los diferentes intereses, aptitudes y capacidades del alumnado, garantizando la equidad y la calidad educativa en todos sus niveles y facilitando que ningún estudiante quede excluido, con el fin de lograr un ejercicio efectivo del derecho a la educación.
- Regular una estructura del currículo al servicio de una educación inclusiva y acorde con las competencias básicas, valorando, respetando y apoyando la diversidad,
- Regular el ejercicio del derecho a una enseñanza de la religión confesional, sin que obligue a una asignatura alternativa ni interfiera en la nota media obtenida en enseñanzas académicas, en el marco de los Acuerdos con la Santa Sede.

- Recuperar el carácter formativo, continuo, colegiado e integrador de la evaluación, favoreciendo que sea un instrumento de diagnóstico y mejora para alumnado, centros y administraciones.
- Hacer real y efectiva la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, equilibrando las competencias del director o del titular y del Consejo Escolar.
- Vincular la autonomía de los centros al fomento de planes estratégicos y líneas de trabajo para mejorar su calidad, exigiendo una mayor transparencia en la rendición de cuentas.
- Mejorar el sistema de admisión con políticas activas, con el fin de que diversos colectivos se vean reflejados en los criterios de baremación y eliminar los elementos discriminatorios derivados de la especialización de centros.
- Recuperar plenamente, para los poderes públicos, el mandato constitucional de la programación de la enseñanza, apoyando la coeducación.
- Llevar a cabo una regulación de las competencias educativas del Estado y las comunidades autónomas respetuosa con el marco constitucional y basada en la cooperación y lealtad institucional.

Durante este trámite de consulta pública previa (entre los días 26 de octubre y 10 de noviembre) se recibieron 43.639 correos. 28 de ellos se pueden clasificar dentro de la categoría de corruptos, pues contenían virus. Del total de correos, corresponden a particulares el 77,2% y el 22,8% a dominios pertenecientes a organizaciones o a correos institucionales. De este total, 36.259 hacían referencia a la presencia de la religión confesional dentro del sistema educativo. Estos mensajes respondían fundamentalmente a textos comunes escaneados o a formatos similares estructurados en tres o en cinco puntos y únicamente incluían como variación los datos personales y firma del remitente.

Los 7.380 restantes trataban estos temas:

TEMAS	Nº CORREOS	OBSERVACIONES
Infantil	1.607	De ellos 1.215 pidiendo regulación básica en el primer ciclo de Educación Infantil
Pacto educativo y principios	974	Defensa del pacto educativo y de la inclusión y la atención a la diversidad como principios educativos
Asignaturas	847	Con referencias a TIC, Artes y Música, Idiomas extranjeros, Informática, Tecnología, Filosofía, …
Otros	740	En ellos se mezclan diferentes temas
Etapas	559	Referidos concretamente a aspectos de una etapa: Bachillerato, Primaria, segundo ciclo de E. Infantil, etc
Admisión, redes, escolarización	453	Sobre una escolarización equilibrada para ACNEAE, extranjeros, respeto a la libertad de elección de centros, etc
Formación Profesional	397	Más recursos y plazas públicas para la Formación Profesional
Altas Capacidades	347	Solicitando mayor atención a este alumnado
Ratio	336	Demanda de una disminución de la misma
Centros, dirección, autonomía	308	Dirección y gestión más participativa, con mayor autonomía para adaptarse a las características del entorno
Evaluación, Titulación	283	Homogeneidad en los criterios de evaluación y titulación, debate sobre la titulación con materias no superadas
Condiciones Laborales	169	Reclamación de la estabilidad, reducción de carga lectiva, equiparación del conjunto del profesorado de FP
Valores o Ciudadanía	100	Necesidad de una materia común a todo el alumnado
Orientación	80	Aumento del número de orientadores y de sus competencias
LGTBI	75	Reclamación de una educación afectivo-sexual y de la no discriminación de este colectivo
ACNEAE	75	Mayores recursos, inclusión de TDAH, Dislexia, etc en ACNEE y debate sobre las modalidades de escolarización de los ACNEE

I.1.2. Consulta de las propuestas iniciales a organizaciones y colectivos afectados.

Con fecha 8 de noviembre de 2018 el Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional envió un texto de propuestas para la modificación de la Ley Orgánica de Educación sobre el que se pedían aportaciones a asociaciones de padres, sindicatos de enseñanza, asociaciones de alumnos, asociaciones de inspectores, directores y administradores, patronales de educación concertada, asociaciones relacionadas con alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, decanos de educación, colegios de licenciados, asociaciones de profesores, asociaciones sectoriales, plataformas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales relacionadas con la educación, movimientos de renovación pedagógica, grupos de estudios, ANELE, etc.

Dieciséis de esos colectivos contestaron directamente a dicho envío y 82 colectivos, asociaciones, colegios oficiales, plataformas, etc. hicieron llegar sus aportaciones por otros cauces.

Esta es la relación de los colectivos:

ORGANIZACIÓN O COLECTIVO	**TEMA PRINCIPAL QUE ABORDAN**
Reuniones con otras confesiones religiosas	Presencia de la religión confesional en el sistema educativo
Conferencia Episcopal	
Sindicatos de profesores de religión católica: Colectivo Nacional de Docentes de Religión (CONDOR), APPRECE, etc	
Fundación educativa y asistencial Cives	Educación en valores, Ciudadanía, etc.
Asociación Española de Ciencia Política	
Confederación Empresarial de la Comunitat Valenciana	Empresarios: cuestiones competenciales, educación infantil y régimen de conciertos
Confederación Nacional de Autoescuelas Españolas	Empresarios: educación vial
Reckitt Benckiser España S. L.	Empresarios: educación afectivo-sexual y reproductiva
Asociación de Colegios Privados e Independientes CICAE	Empresarios: acceso a la universidad, admisión de

	alumnado, régimen de conciertos, lengua cooficial, etc.
Escuelas Católicas	Empresarios: conciertos, dirección, Consejo Escolar…
Federación Española de Centros de Enseñanza de Economía Social FedAces	Cooperativas, conciertos, etc.
Unión Española de Cooperativas de Enseñanza-UECoE	
UGT- Sección Sindical de UGT Madrid de Escuelas Infantiles	Sindicatos y Federaciones: aspectos sociolaborales (acceso, profesión docente, desarrollo profesional,…)
Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos	
CIG-Ensino	
ANPE	
FSIE	
Centro de Magisterio La Inmaculada Universidad de Granada	Facultades de Educación: formación inicial
Facultad Ciencias Educación Universidad Málaga	
Asociación Profesores de-FP	Asociaciones de profesorado y colegios oficiales: sobre la presencia de las distintas materias y condiciones del profesorado y alumnado.
Asociación de Profesores Técnicos de FP de Extremadura	
Real Sociedad Matemática Española	
Asociación Profesores Dibujo	
Asociación de Profesores de Filosofía de Madrid	
Red Española de Filosofía	
Asociación Regional de Profesores de Informática de Castilla-La Mancha (ARPICM)	
CEAPES- Confederación Estatal de Asociaciones de Profesores de Economía en Secundaria	
APFEX (Asociación de Profesores de Francés de Extremadura)	
Colectivo #ClaustroDeIG	
Asociación de Profesionales de la Danza de Asturias	
Asociación de Profesionales de la Danza de Cataluña	
Asociación de Profesionales de la Danza de Madrid	
Confederación de Asociaciones de Educación Musical del Estado Español	
AECAEM, Asociación Estatal de Centros Autorizados de Enseñanzas Musicales	
Escuela Municipal de Música y Danza de	

Donostia/San Sebastián	
Colectivo en Defensa de la Educación Física	
Sociedad de Estudios Clásicos	
Consejo General de Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias	
Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Cataluña	
Consejo General de Colegios de Educadoras y Educadores Sociales	
Comisión Regional de Concejo Educativo de Castilla y León	Movimientos de renovación pedagógica: inclusión educativa
Redes por una Nueva Política Educativa	Colectivos, ONG y Fundaciones: distintos aspectos del articulado del anteproyecto
UNICEF Comité Español	
Save the Children	
Fundación ANAR	
Colectivo Lorenzo Luzuriaga	
Asamblea por una Escuela Bilingüe (AEB), de Cataluña	
AMEIGI (Asociación Madrileña de Escuelas Infantiles de Gestión Indirecta)	Educación infantil, con especial atención al primer ciclo de esa etapa, derechos del niño, etc.
Plataforma Estatal de Educación Infantil 0-6 años	
Asociación Empresarial Salvem 0-3	
Asociación Empresarial Centros de Educación Infantil ACEIM	
Federación Nacional de Centros de Educación Infantil	
CEIP Nubes Educación	
Escuelas Infantiles Unidas AEIOU	
Asociación de Centros Infantiles de Tenerife	
Asociación profesionales Primer Ciclo Educación Infantil Castilla-La Mancha	
Plataforma de Navarra de Educación Infantil 0-6	
Colectivo Revista Infancia en Andalucía	
Asociación escuelas infantiles Públicas 0-3 años Asturias	
CERMI Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad	Mejora de la atención y de las condiciones del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, alumnado con necesidades educativas especiales, normativa sobre discapacidad, etc.
FIAPAS Personas Sordas	
Down España	
Madrid con la Dislexia	
Federación Española de Dislexia (FEDIS)	
SOLCOM	
COTOC (Colegio de Terapeutas Ocupacionales de	

Catalunya)	
Consejo General de Colegios de Logopedas	
Agrupación de Personas Sordas de Zaragoza y Aragón	
Confederación Estatal de Personas Sordas	
Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española	
Federación Española de Enfermedades Raras	
Pacto para la atención educativa al alumnado de altas capacidades	Mejora de la atención al alumnado con altas capacidades
Asociación Española para Superdotado y con Talento	
FEDADI	Directores y administradores de la educación, autonomía de centros, equipos directivos, etc.
ADIMAD	
Foro Europeo de Administradores de la Educación (FEAE)	
CEAPA	Familias, participación, etc.
CONCAPA	
AMPA Fuente Alta- Salar (Granada)	
Confederación Española de Antiguos Alumnos de Educación Católica	Alumnado, libertad de elección de centro, religión y otros temas.

Asimismo han hecho llegar sus aportaciones por registro catorce particulares. Todas estas aportaciones han sido estudiadas y valoradas para la redacción del anteproyecto.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional ha mantenido reuniones con algunas de las asociaciones citadas y con otras que, no habiendo remitido sus aportaciones, quisieron exponerlas verbalmente, como: Europa Laica, CANAE, Escuelas UNESCO, COFAPA, Fundación Española de la Nutrición, Patronato de la Fundación Yehudi Menuhim, Casa Sefarad, Red Española de Aprendizaje-Servicio, ACADE, Asociaciones de Inspectores de Educación (USIE, ANIE, ADIDE, INSNOVAE,…), Proyecto Atlántida, CECE, Fomento de Centros de Enseñanza, etc. Todo ello suma casi un centenar de aportaciones de asociaciones vinculadas a la educación.

I.1.3. Trámite de audiencia e información pública.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha abierto un proceso de audiencia e información pública, a través de la web del Ministerio, para dar a conocer el texto a los ciudadanos y personas interesadas entre el 22 de noviembre y el 13 de diciembre de 2018.

En dicho periodo se recibieron 117 correos electrónicos de los que 18 (15,4%) hacían referencia de nuevo a la presencia de la religión dentro del sistema educativo. La gran mayoría de los 99 correos restantes recibidos en el buzón electrónico específico habilitado al efecto para este trámite, pertenecían a asociaciones que ya habían hecho llegar esas mismas aportaciones anteriormente bien en el trámite de consulta, bien en alguna de las reuniones mantenidas o respondiendo al correo enviado por el Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional. Los que no corresponden a esa categoría de "repetidos" se pueden clasificar del siguiente modo:

- Educación Infantil: 11 correos.
- Disminución de ratios y/o de horas lectivas: 6 correos.
- Pacto educativo: 3 correos.
- Correos del profesorado relativos a distintas materias y/o cuerpos: profesores técnicos de Formación Profesional, interinos, orientación educativa, Formación y Orientación Laboral, Economía, Informática, solicitud de eliminación de la materia de Filosofía, Conocimiento del Medio, petición de eliminar los estándares de aprendizaje, necesidad adelgazar el currículo y de realizar evaluación por competencias, oposición a que titulen alumnos con materias suspensas (13 correos).
- Correos de asociaciones que no habían realizado sus aportaciones hasta ese momento: 5 correos (Asociación de Artistas del Movimiento PIEDEBASE, Consejo General de Colegios de Educadoras y Educadores Sociales, Foro de

Sevilla, Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos – ATA, el grupo de Educación de la CEP de Albacete).

- Correos de familias referentes a admisión del alumnado, al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, al alumnado de altas capacidades, a los PMAR, etc. (7 correos).

Otros temas variados: spam, temas personales o muy específicos, etc.

I.2. Consultas a órganos colegiados de asesoramiento y/o participación.

I.2.1 Participación de las Comunidades Autónomas: Conferencia Sectorial de Educación.

El anteproyecto se presentó en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación por primera vez el 29 de noviembre de 2018 en Comisión General, iniciando así su debate y solicitando la remisión de aportaciones por parte de las comunidades autónomas.

Con fecha de 11 de diciembre se volvió a reunir dicha Comisión, en sesión de mañana y tarde, y revisó cada uno de los títulos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación modificados por el Anteproyecto presentado, con el fin de que las Comunidades Autónomas pudieran exponer las observaciones que habían enviado previamente por escrito y realizar nuevas aportaciones si lo estimaban oportuno.

El trámite preceptivo de informe por parte de las comunidades autónomas tuvo lugar en la reunión de la Conferencia Sectorial de Educación celebrada el 9 de enero de 2019 (como consta en el correspondiente certificado).

En dicha reunión doce comunidades expusieron una valoración positiva del anteproyecto por suponer un gran avance y atender al clamor de la comunidad educativa, derogando la vigente LOMCE que algunas de ellas identificaban como una ley controvertida, excluyente y segregadora, y carente del consenso que ahora se

reclama por las restantes cinco comunidades. Estas últimas cuestionan también la alta participación, dándose la paradoja de que, sin embargo, han renunciado a hacer aportaciones, como así les reprochó otra comunidad. Asimismo destacan la dificultad de alcanzar el consenso en temas relativos a la presencia de la religión confesional en el sistema educativo y al enfrentamiento entre pública y concertada.

Por su parte, el representante de Cataluña estimó que había que reconsiderar el tratamiento rígido y no asimétrico de los conciertos educativos, exigiendo a los centros que para optar al concierto la educación mixta sea un requisito obligatorio y no un criterio preferente como aparece en el texto.

Las comunidades autónomas más favorables al anteproyecto expusieron las siguientes observaciones, referidas a los temas siguientes:

- importancia de potenciar la autonomía de los centros y de sus proyectos educativos con un profesorado competente y comprometido liderado por equipos directivos fuertes,

- necesidad de proteger los derechos de la infancia, favorecer la inclusión y la equidad, y atender a la diversidad en los diferentes contextos educativos,

- la urgencia de revertir las medidas más lesivas de la LOMCE ,

- un mayor refuerzo de determinados aspectos, tales como: la coeducación, la etapa 0-3 años, la Formación Profesional, la experimentación e innovación educativa, la agrupación de materias en ámbitos, los Programas de Cooperación Territorial, en especial aquellos que favorezcan el plurilingüismo y atiendan la singularidad de la escuela rural.

Estas aportaciones se han incorporado en el texto del anteproyecto presentado para segunda lectura. También se presentaron observaciones sobre una financiación específica de las medidas incluidas en el Anteproyecto, que se mezclaron con las alusiones a una nueva regulación de la financiación autonómica. Por su parte, País

Vasco y Cataluña presentan demandas específicas en relación al uso de las lenguas cooficiales y a la solicitud de respeto para el vigente marco competencial.

I.2.2 Dictamen del Consejo Escolar del Estado

Con fecha 10 de diciembre de 2018 se celebró la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado en la que se debatieron 150 enmiendas al Anteproyecto. Fruto de dicha reunión fue el Informe de la Ponencia 22/2018 elaborado por la Comisión Permanente al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que se dictaminaría, junto con el Informe del Consejero de la Federación de Enseñanza de la Unión Sindical Obrera (USO) y 551 enmiendas presentadas en la sesión del Pleno del Consejo Escolar del Estado celebrada el 8 de enero de 2019. Fruto de los trabajos del Consejo Escolar del Estado es el preceptivo *Dictamen 1/2019, emitido por el Pleno del Consejo Escolar del Estado,* en sesión celebrada el día 8 de enero de 2019.

Este Dictamen, de amplia extensión (83 páginas), consta de tres apartados con este contenido. En el apartado I**. Antecedentes**, se hace un sucinto relato de la evolución normativa en la que se ha visto envuelta la LOE y sus posteriores modificaciones (LES, LOMCE, Sentencia del TC, RD-Ley 5/2016, etc). El apartado **II. Contenido**, resume el contenido del texto del Anteproyecto remitido al Consejo Escolar del Estado, siguiendo los diversos títulos y disposiciones. El **III. Observaciones**, divide estas entre las A) Observaciones materiales, las B) de Técnica normativa y las C) referidas a Errores y mejoras expresivas. Las que versan sobre técnica normativa se refieren a la denominada “de incrustación” y comentan algunos aspectos de la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, sobre Técnica Normativa, en particular sobre la conveniencia de reproducir completos artículos de los que sólo se modifican partes, etc.

Las Observaciones materiales son las más numerosas y, en las más de las ocasiones, **han dado lugar a modificaciones del texto del Anteproyecto, no tanto literalmente**

como conformadas al resto del texto o a otras aportaciones. Se incluyen dos aportaciones de carácter general, otras a la exposición de motivos y, por fin, al articulado. Los temas que tratan son los siguientes:

- Así solicitan un mayor compromiso –de todas las administraciones- con la **financiación educativa**, incluyendo la petición de una Memoria económica o de al menos un acuerdo de financiación con referencia al porcentaje del PIB.
- Entre los **principios educativos** que se respaldan están los referidos a la importancia del papel de los padres en la educación de sus hijos; la relevancia de los principios de la inclusión educativa, la equidad, la compensación de las desigualdades por motivos socioeconómicos, la atención a la diversidad,…, y el refuerzo de la coeducación y de una formación que fomente el espíritu crítico y una ciudadanía activa,
- Las aportaciones más reiteradas referidas a **etapas y programas** versan sobre la conveniencia de impulsar los Programas de Cooperación Territorial, dotándoles de un alto valor compensador; el establecimiento (art. 14.7) por parte del Gobierno de los aspectos básicos del primer ciclo de Educación Infantil: profesionales, ratio, espacios e instalaciones y currículo; la consulta al Consejo Escolar del Estado en la regulación de la prueba de acceso a la Universidad; la necesidad de un acompañamiento socioeducativo al alumnado de FP Básica; la organización por ciclos de la Educación Primaria; y la mayor importancia de la Educación en Valores.
- Sobre **admisión y centros**, las aportaciones más relevantes tratan de mejorar el baremo de admisión (lugar de trabajo de los padres, discapacidad sobrevenida,…), incluir representantes de los colectivos presentes en las comisiones de escolarización; modificar el tipo de concierto para la FP Básica, pasando de singular a general; reforzar el papel de los directivos en la selección del director o directora;

- Otras aportaciones se refieren al profesorado: jubilación anticipada y desarrollo profesional; y la consideración de las becas como un derecho subjetivo.

En resumen de las 175 Observaciones de que consta el Dictamen del Consejo Escolar del Estado, la mayoría (el 55,4%) han sido admitidas conllevando la consiguiente modificación del anteproyecto. De entre las no admitidas, la gran mayoría lo ha sido por abordar cuestiones impropias de una ley cayendo en reglamentismos, por tratar aspectos que no son competencia del Estado, por ser contradictorias entre ellas o por discrepancia en la valoración de su contenido.

I.2.3. Informe de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos.

Informe de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos en cumplimiento a lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado emitido con fecha 8 de enero de 2019.

En dicho Informe se formular las propuestas o recomendaciones sobre las que han alcanzado acuerdo. De todas ellas se han atendido especialmente las que versan sobre:

- Equidad e inclusión educativas,

- Mejora de los mecanismos de programación docente a fin de evitar guetos y lograr centros inclusivos,

- Apuesta por la innovación educativa y por llevar una evaluación formativa que se plasme en planes de mejora de los centros,

- Fortalecimiento de la autonomía de los centros a partir de un proyecto educativo sólido vinculado a su entorno social; mayor participación de la comunidad educativa y equipos directivos con un liderazgo pedagógico reconocido,

- Mayor flexibilidad curricular, permitiendo la agrupación de las materias en ámbitos y fomentando la educación en valores y una mayor competencia lingüística en todas las lenguas oficiales,

- Formación Profesional Básica orientada a la obtención del título; medidas para prevenir la repetición y reducir el abandono educativo temprano,

- Mejorar la colaboración entre las distintas administraciones, fomentando la cooperación territorial, teniendo en cuenta especialmente las características propias de las zonas rurales e insulares.

Las que no se han recogido en la nueva versión del Anteproyecto aborda cuestiones que, en la gran mayoría de los casos, era impropias de una ley cayendo en reglamentismos o no eran competencia del Estado.

I.2.4 Informe del Consejo General de Formación Profesional

Certificado del Informe del Consejo General de la Formación Profesional emitido con fecha 4 de diciembre de 2018.

En dicho órgano formularon observaciones la Subdirección General de Enseñanza Militar y por las organizaciones CCPP, UGT, CEOE y CEPIME sobre el anteproyecto de ley. Dichas observaciones, referidas a aspectos relativos a la Formación Profesional, han sido tenidas en cuenta en la nueva redacción del texto legal.

I.2.5 Dictamen del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.

Certificado del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas, emitido el siete de febrero de 2019, del dictamen realizado en la sesión extraordinaria de la Comisión Permanente del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas celebrada el día 14 de diciembre de 2018, en la que se presentó y quedó informado el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Se solicita fortalecer el teatro y la danza y recuperar las enseñanzas artísticas en Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, cuestiones que se han atendido en la nueva redacción.

I.2.6 Informe de la Conferencia General de Política Universitaria

La Conferencia General de Política Universitaria emitió con fecha 28 de noviembre de 2018 informe favorable, recomendando una mayor reflexión sobre la disposición adicional trigésimo tercera en lo que se refiere al acceso de estudiantes extranjeros, por las repercusiones que en el sistema universitario pudiera tener la obstaculización del mismo. Dicha observación ha sido tenida en cuenta en la nueva redacción del texto legal.

I.2.7 Informe del Consejo de Universidades

La Comisión Permanente del Consejo de Universidades emitió con fecha 28 de noviembre de 2018 informe favorable, recomendando una mayor reflexión sobre la disposición adicional trigésimo tercera en lo que se refiere al acceso de estudiantes extranjeros, por las repercusiones que en el sistema universitario pudiera tener la obstaculización del mismo. Dicha observación ha sido tenida en cuenta en la nueva redacción del texto legal.

I.2.8 Trámite de audiencia e información pública en la Mesa de Negociación del Personal Docente no Universitario.

Certificado de la Mesa de Negociación del Personal Docente no Universitario emitido con fecha 12 de diciembre, en el que consta que el texto del Anteproyecto fue objeto de consulta y debate, contando con la participación de FE-CCOO, ANPE, CSI-F, STEs-Intersindical, FESP-UGT, CIG y ELA.

I.2.9 Trámite de audiencia e información pública en la Mesa Sectorial de la Enseñanza Concertada.

Certificado, de 7 de febrero, de la Mesa Sectorial de la Enseñanza Concertada en reunión celebrada con fecha 19 de diciembre, en el que consta que el texto del Anteproyecto fue objeto de consulta y debate, contando con la participación de las Organizaciones Patronales: Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE), Federación Española de Religiosos de la Enseñanza-Centros Católicos (FERE-CECA) y Confederación de Centros de Educación y Gestión(EyG,), Associació profesional Serveis Educatius de Catalunya (ASPEC), Federación Española de Centros de Enseñanza de Economía Social (FED-ACES-UECOE); y en representación de las organizaciones sindicales asistieron Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza (FSIE), Federación de Enseñanza de la Unión Sindical Obrera (FE-USO), Federación de Empleadas y Empleados de los Servicios Púbicos de la Unión General de Trabajadores (FeSP-UGT), Federación Estatal de Enseñanza de Comisiones Obreras (CCOO), justificando su ausencia Confederación Intersindical Galega (CIG).

I.3. Informes de los departamentos ministeriales.

I.3.1 Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad no ha formulado, a fecha de hoy, ninguna observación.

I.3.2 Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional (artículo 26.5.4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional ha emitido el preceptivo Informe con fecha de 12 de febrero de 2019, no formulando observaciones.

I.3.3 Informe del Ministerio de Cultura y Deporte (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Cultura y Deporte (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitido el 1 de febrero y el 13 de febrero de 2019 en el que únicamente presentó propuestas el Consejo Superior de Deportes relativas a las enseñanzas deportivas, que han sido valoradas en ambas ocasiones.

I.3.4 Informe del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) a fecha de hoy no ha realizado ninguna observación, únicamente ha hecho llegar observaciones relativas al acceso y admisión en la Universidad del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria.

I.3.5 Informe del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitido el 28 de diciembre, en el que no se formulan observaciones. Se han atendido las propuestas sobre Formación Profesional remitidas con fecha de 14 de febrero de 2019.

I.3.6 Informe del Ministerio de Hacienda (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Hacienda (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitido el 30 de enero de 2019 en el que no se formulan observaciones más allá de manifestar por parte de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos la dificultad de realizar un análisis de costes en materia de personal, tanto en lo que se refiere a los costes como a los posibles ahorros.

I.3.7 Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informes del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitidos el 27 de noviembre, el 28 de diciembre de 2018 y el 2 de enero de 2019. En dicho informe la Secretaría de Estado de Igualdad formula observaciones relativas a la presencia en la igualdad entre hombres y mujeres, a la no discriminación por razón de género y a la prevención de la violencia de género, tanto desde el punto de vista curricular, como organizativo o de participación.

I.3.8 Informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitidos el 27 de noviembre, el 10 y el 13 de diciembre de 2018. En dicho Informe se hacen diversas propuestas relativas a la importancia de incorporar las observaciones finales de los informes periódicos del Comité de Derechos del Niño, a la idoneidad de aludir en la Exposición de Motivos a la Convención de Derechos del Niño y a la posibilidad de solapamiento de determinadas materias de esta ley con las de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia. Igualmente se han atendido diversas propuestas relativas a la educación para la salud formuladas el 14 de febrero de 2019.

I.3.9 Informe del Ministerio de Economía y Empresa (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Economía y Empresa (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) recibido el 28 de enero, en el que no realizaban nuevas observaciones, más allá de las remitidas el 3 de diciembre de 2018. En este Informe se recomienda flexibilizar las edades de acceso a la Formación Profesional Básica y al acceso a los distintos grados de Formación Profesional, lo que pudo finalmente ser incorporado al texto. Igualmente se han valorado diversas propuestas remitidas el 13 de febrero de 2019.

I.3.10 Informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitido el 30 de noviembre de 2018. Formulan observaciones relativas a la presencia del valor del emprendimiento en el Anteproyecto, valorándose se aportación.

I.3.11 Informe del Ministerio de Justicia (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Informe del Ministerio de Justicia (artículo 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) emitido el 14 de febrero de 2019. No contenía observaciones pero sí consideraciones, que se han atendido.

I.3.12 Aprobación Previa e Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5 párrafos 5 y 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

La Secretaría de Estado de Política Territorial ha emitido informe a través de su Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, (artículo 26.5 párrafo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) con fecha 8 de enero de 2019, en el que no formula observaciones al anteproyecto de ley orgánica desde el punto de vista de la adecuación al proyecto a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y desde el punto de vista competencial destaca la modificación de la calificación competencial de determinados preceptos, así como la calificación de otros como orgánicos.

No se ha recibido a fecha de hoy la aprobación previa del titular de ese Ministerio, tal y como prevé el artículo 26.5 párrafo 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

I.4 Informe a la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos

La Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos también ha conocido el anteproyecto, al ser tomado en consideración en su reunión de 13 de diciembre de 2018.

I.5 Aprobación del anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, se eleva, a propuesta de la Ministra de Educación y Formación Profesional –en primera lectura- al Consejo de Ministros, el 14 de diciembre de 2018, a fin de decidir sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes.

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, se eleva, a propuesta de la Ministra de Educación y Formación Profesional –en segunda lectura- al Consejo de Ministros, el 14 de diciembre de 2018,

a fin de decidir sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes.

J.- EVALUACIÓN EX POST

La norma proyectada no se encuentra entre las susceptibles de evaluación ex post conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley del Gobierno, y el artículo 2.5 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

Por otro lado, el propio anteproyecto, en el apartado sesenta y dos del artículo único plantea la modificación del artículo 143, que se destina ahora a la evaluación general del sistema educativo y que encarga a la Conferencia Sectorial de Educación la vigilancia de la homogeneidad de los criterios. En el artículo apartado 5 del mismo artículo se señala que será el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en colaboración con las administraciones educativas, quien *arbitrará los mecanismos para posibilitar la incorporación de información adicional al tratamiento estadístico conjunto, que permita un mejor análisis de los factores que afectan al rendimiento educativo y la comparación basada en el valor añadido* con el fin de posibilitar el diagnóstico de debilidades y el diseño e implantación de medidas de mejora de la calidad del Sistema Educativo Español.

Asimismo, el Sistema Educativo español tiene sus propios mecanismos evaluadores entre los que se encuentran el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación o la participación de nuestro país en distintas pruebas internacionales.

14 de febrero de 2019