

Proposición de Ley Marco reguladora de la Financiación del sistema educativo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sistema educativo español ha evolucionado cualitativamente en los últimos diez años: la extensión de la escolaridad obligatoria, el incremento de la oferta universitaria, la voluntad de adaptar las enseñanzas al mercado de trabajo, la importancia concedida a la innovación educativa y a la formación del profesorado, y el papel otorgado a la participación de la comunidad educativa en la gestión de la enseñanza son expresiones de un proceso de transformación que corre paralelo a los cambios sociales.

El proceso de consolidación y extensión del sistema educativo debe ser objeto de seguimiento constante, ya que su interacción permanente con problemas nuevos hace de él un factor dinámico. La finalidad fundamental del sistema educativo se encuentra en el artículo 27 de la Constitución que reconoce el derecho de todos a la educación y a la libertad de enseñanza. La Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo plantean los fines que deben orientar las actuaciones del sistema: el pleno desarrollo de la persona; la formación en los valores fundamentales de convivencia democrática; la capacitación para el mundo del trabajo; la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia y de la técnica, y la extensión de la cultura universitaria.

La Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo considera que el proceso de reformas que se viene realizando en varios frentes, y por distintos gestores públicos, requiere de medios que garanticen su correcto desarrollo. En este sentido, es fundamental evitar que la escasez de inversión pública convierta en indefinido un proceso concebido como provisional, dando lugar a una situación irregular sujeta a incertidumbre y arbitrariedad. Se establece, para ello, un marco regulador de la financiación del sistema educativo que, en el respeto pleno de las competencias de los poderes públicos, garantice una dotación de medios suficiente y equilibrada, según lo dispuesto en la Constitución y en las leyes orgánicas que la desarrollan.

Los poderes públicos son los principales garantes del ejercicio del derecho a la educación, según indican el apartado 5 del artículo 27 de la Constitución, el artículo 26 (apartados 2 y 3) de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, el artículo 27 (apartados 1 y 2) de la Ley Orgánica 8/1.985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, los artículos 55, 65.3, 66 (apartados 1 y 2), y disposiciones adicionales tercera y séptima de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. La Constitución, a través del artículo 149.1, adjudica al Estado competencias exclusivas en lo referente a la regulación de normas básicas para el desarrollo de su artículo 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. En todo caso, el artículo 150.3 reconoce la competencia estatal para dictar leyes que establezcan principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el interés general. En este contexto se sitúa la presente Ley, teniendo así mismo en

cuenta los mandatos específicos al Gobierno contenidos en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, respecto a la aprobación del calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, y en la disposición final primera de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, sobre sus atribuciones para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de la misma en las materias que sean competencia del Estado. Desde esta perspectiva, la Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo aporta los instrumentos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las vigentes leyes orgánicas reguladoras del derecho a la educación, en cuanto a la necesaria dotación de recursos se refiere.

La presente Ley plantea, por lo tanto, la necesidad de prever las acciones de las Administraciones Públicas encaminadas a dotar de medios a las reformas educativas, a través de un Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo, dentro de un plazo temporal razonable que se establece en ocho años a partir de la publicación de la Ley. Este Plan se desdobra en dos fases de manera que permite el control y revisión de sus objetivos. Cada una de estas fases constituye un Programa Cuatrienal. El contenido del Plan incluye las medidas necesarias para garantizar los recursos materiales y humanos suficientes para una enseñanza de calidad en todos los tramos del sistema educativo.

El reparto de responsabilidades en materia educativa entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, hace imprescindible el establecimiento de mecanismos de coordinación en lo que respecta a la financiación del sistema educativo, coordinación que debe, además, garantizar el cumplimiento del Título Quinto de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo sobre la compensación de las desigualdades en la educación. Se establece, a tal efecto, la Comisión de Financiación del Sistema Educativo en la que participan las diferentes Administraciones, cuyas funciones fundamentales son la elaboración, coordinación y seguimiento de las actuaciones del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo.

En todo caso, y con el fin de garantizar el respeto a las plenas competencias en materia educativa de las diferentes Comunidades Autónomas y las Universidades, la presente Ley urge al Gobierno y al resto de poderes públicos responsables de la financiación del sistema educativo al establecimiento de los acuerdos necesarios en el marco de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo y de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El grado de cumplimiento del Plan debe ser objeto de evaluación. Por ello, y en virtud de los artículos 9.2, 27 (apartados 5 y 7) de la Constitución, 27.1 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y del apartado 2 de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, la presente Ley establece un mecanismo de control de los Programas Cuatrienales que, a su vez, posibilita la participación de los poderes públicos y los sectores afectados, a través del Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo.

A la finalización del Plan Nacional, los poderes públicos, la Comisión de Financiación del Sistema Educativo y el Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo, podrán considerar la oportunidad, en función del grado de consecución de los objetivos previstos y de las necesidades educativas, de un nuevo Plan Nacional de Financiación.

Finalmente, la presente Ley considera que la educación es un derecho inalienable de la persona, por lo que su garantía ha de estar por encima de los avatares coyunturales económicos o políticos. La educación es, sin duda, la mejor y más inteligente inversión de

futuro de las sociedades avanzadas. Por ello, no debemos olvidar que una de las metas de nuestro sistema educativo es situarse en los grados de eficacia y competencia europeos, para lo cual el gasto público en educación debe equipararse al de los países comunitarios al finalizar los ocho años de aplicación del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo. Hacerlo posible forma parte de la motivación esta Ley.

TÍTULO PRELIMINAR

ARTÍCULO 1 °

La presente ley regula la adecuada planificación de medios materiales que asegure el desarrollo y la calidad del sistema educativo, de manera que se garantice el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Los poderes públicos son responsables de la garantía del derecho a la educación y, consecuentemente, de la necesaria financiación del sistema educativo.

TÍTULO PRIMERO: DEL PLAN NACIONAL DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

ARTÍCULO 2°

Al objeto de cubrir las necesidades estructurales y Re adaptación del sistema educativo a la legislación citada el artículo primero, consiguiendo, al tiempo, la adecuada nivelación interterritorial en el disfrute del servicio educativo, con la participación de todos los sectores afectados se establece el Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo, que se regirá por la presente Ley.

ARTÍCULO 3°

El Plan Nacional abarcará un período de 8 años consiguiendo, al finalizar dicho período, que el gasto público en educación se equipare al de los países de la Unión Europea. Esta equiparación también se cumplirá respecto del gasto público universitario.

ARTÍCULO 4°

El Plan Nacional, en función de los recursos y de las necesidades en materia educativa, definirá los objetivos que deban alcanzarse. A estos efectos el Plan comprenderá, al menos, los siguientes capítulos:

a) El Programa general de financiación del sistema educativo, que incluirá las actuaciones y la previsión de fondos necesaria, de acuerdo con el modelo de financiación vigente en la transferencia a las Administraciones Públicas con competencias en educación.

b) Los Programas de las Comunidades Autónomas con competencias educativas que, en razón de su interés, ejercicio puedan estar integrados en el Plan Nacional, financiados, en todo o en parte, con fondos estatales. Estos Programas serán presentados por las correspondientes Comunidades Autónomas y los criterios para su financiación, gestión y ejecución serán establecidos por acuerdo entre las Administraciones responsables competentes, mediante los mecanismos previstos en la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 5º

El Plan Nacional incluirá, al menos, las medidas necesarias para garantizar:

A. Una suficiente dotación de recursos humanos, que haga efectivas las previsiones contenidas en el Anexo IV (Análisis de los Centros-tipo y plantillas de profesores) de la Memoria Económica del Proyecto de Ley de Ordenación General del Sistema Educativo; lo estipulado en el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y ; reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios y en el Real Decreto 389/1992, del 15 de abril, por el que se establecen los requisitos mínimos de centros que imparten enseñanzas artísticas, en centros sostenidos con fondos públicos de todos los niveles educativos.

B. La construcción de los nuevos centros de enseñanza que sean necesarios para satisfacer la demanda y la adaptación de los ya existentes a las prescripciones legales enumeradas en el apartado A de este artículo y a lo dispuesto en el Real Decreto 1.004/1.991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos, de los centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias.

C. La extensión y el desarrollo de los servicios complementarios y de apoyo del sistema educativo en todo el territorio del Estado.

D. La formación continua del profesorado y del conjunto de los trabajadores de la enseñanza de todos los niveles educativos, en sus diferentes modalidades.

E. La suficiente dotación para permitir la remuneración análoga de los trabajadores de los centros sostenidos con fondos públicos, dependientes de una misma Administración Educativa, y que realizan idéntico trabajo en el mismo nivel educativo, sin menoscabo de la negociación colectiva, según lo dispuesto en el artículo 49.4 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.

F. El efectivo ejercicio de la autonomía de los centros educativos, dotándolos de medios suficientes que garanticen la calidad cotidiana del servicio educativo y el cumplimiento de las tareas que les encomienda el ordenamiento jurídico.

G. El desarrollo de las funciones docente e investigadora que la Universidad tiene encomendadas por Ley, mediante el establecimiento de una financiación pública suficiente que cubra la mayor parte del coste de los estudios y garantice, en las Universidades públicas, el cumplimiento de todos los requisitos que contempla el Real Decreto 557/1.991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios.

H. Un sistema de becas de la suficiente amplitud que permita el cumplimiento de los derechos constitucionales de igualdad y educación.

II. La vinculación del sistema educativo con el mundo del trabajo, mejorando las condiciones en las que se imparte la formación profesional.

J. La mejora sustancial de las enseñanzas artísticas, poniéndolas al alcance de la mayoría de la población estudiantil, en condiciones de calidad.

K. La compensación de desigualdades sociales y territoriales.

ARTÍCULO 6°

El Plan se estructura en dos Programas Cuatrienales. Ambos serán evaluados, sin menoscabo del informe anual del Ministerio de Educación y Ciencia previsto en la disposición adicional 3a.4 de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, a su finalización y en mitad de su período de ejecución, es decir, cada dos años, de tal manera que puedan adaptarse a la consecución de los objetivos finales de cada Programa Cuatrienal y del Plan Nacional en su conjunto. A tal efecto, el Gobierno presentará ante las Cortes Generales, previa evaluación del Consejo Asesor del Plan de Financiación del Sistema Educativo e informe de la Comisión de Financiación del Sistema Educativo, un balance de ejecución de los objetivos del Plan y, en su caso, las correcciones oportunas para la consecución de los mismos.

ARTÍCULO 7°

El Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo incluirá los indicadores de calidad de los medios previstos que permitan valorar adecuadamente, en cada una de las evaluaciones, el logro de los objetivos propuestos. La Comisión de Financiación establecerá tales indicadores, a propuesta del Consejo Asesor del Plan.

TÍTULO SEGUNDO:

DE LA ELABORACIÓN, COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

ARTÍCULO 8°

Uno. La Comisión de Financiación del Sistema Educativo es el órgano encargado de realizar la elaboración y seguimiento del Plan y la necesaria coordinación entre las Administraciones Públicas para la ejecución de éste.

Dos. En la Comisión estarán representadas todas las Administraciones Públicas con competencias en materia educativa. Su composición y funcionamiento se, determinarán reglamentariamente.

Tres. La Comisión de Financiación del Sistema Educativo, en coordinación con los órganos de planificación económica y territorial de la Administración del Estado y de las CC.AA., elaborará el Plan Nacional, lo someterá al informe de los órganos asesores y de participación previstos en la presente Ley y lo elevará al Gobierno para su posterior tramitación como proyecto de ley en las Cortes Generales.

Cuatro. Con el objeto de asegurar la necesaria coherencia en la actuación de las Administraciones Públicas y la imprescindible coordinación y colaboración, los poderes públicos promoverán el logro de los acuerdos que sean necesarios para la consecución de los objetivos de la presente Ley, mediante los mecanismos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

ARTÍCULO 9º

Uno. El Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo es el órgano encargado de informar sobre el contenido del Plan y evaluar su aplicación.

Dos. En el Consejo estarán representadas, además de las Administraciones Públicas competentes en materia educativa, las Universidades públicas, las organizaciones sindicales más representativas y las organizaciones representativas de los sectores afectados.

Tres. El Consejo Asesor, a instancia de la Comisión de Financiación, elaborará un informe sobre el Plan antes de la remisión del mismo al Gobierno.

Cuatro. El Consejo Asesor elevará a la Comisión de Financiación y al Gobierno un informe en el que se evaluará el logro de los objetivos previstos en el Plan. Dicho informe se realizará cada dos años y contendrá, así mismo, las oportunas propuestas para corregir las eventuales desviaciones sobre las previsiones iniciales.

Cinco. El Consejo Asesor podrá ser consultado en aquellas otras cuestiones que la Comisión de Financiación estime oportunas.

Tendrá capacidad de propuesta ante la Comisión de Financiación.

Seis. Los poderes públicos dotarán al Consejo Asesor de los medios y el asesoramiento técnico necesarios para desarrollar adecuadamente su misión.

Siete. La composición y funcionamiento del Consejo Asesor se determinarán reglamentariamente.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. En el plazo de cuatro meses desde la publicación de la presente Ley, se constituirá la Comisión de Financiación del Sistema Educativo.

Segunda. En el plazo de seis meses desde la publicación de la presente ley, se constituirá el Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo,

Tercera. En el plazo de diez meses desde la publicación de la presente ley, el Gobierno presentará a las Cortes Generales el Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo y el desarrollo pormenorizado del primer Programa Cuatrienal.