



## Dictamen 18/2018

D. Ángel DE MIGUEL CASAS

*Presidente*

D. Juan Antonio GÓMEZ TRINIDAD

*Vicepresidente*

D. Ramón ACIEGO DE MENDOZA LUGO

D. Alfonso AGUILÓ PASTRANA

D.<sup>a</sup> María Belén ALDEA LLORENTE

D. Eugenio ALFARO CORTÉS

D. José María ALVIRA DUPLÁ

D. Carlos AMAT FERNÁNDEZ

D. Antonio AMATE CRUZ

D. Marino ARRANZ BOAL

D. Xesús Antón BERMELLO GARCÍA

D. Pedro José CABALLERO GARCÍA

D.<sup>a</sup> Laura CALDERÓN GARCÍA

D.<sup>a</sup> Josefina CAMBRA I GINÉ

D.<sup>a</sup> Luisa María CAPELLÁN ROMERO

D. Rafael CARBONELL PERIS

D.<sup>a</sup> Leticia CARDENAL SALAZAR

D. Pere CARRIÓ VILLALONGA

D. Juan CASTAÑO LÓPEZ

D. Emiliano CORRAL GUTIÉRREZ

D.<sup>a</sup> Encarna CUENCA CARRIÓN

D. Fernando DEL POZO ANDRÉS

D. Felipe José DE VICENTE ALGUERÓ

D. Miguel DUEÑAS JIMÉNEZ

D. Aitor ETXARTE BEREZIBAR

D. Diego FERNÁNDEZ ALBERDI

D. Nicolás FERNÁNDEZ GUIADO

D. Luis FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

D. Marius Josep FULLANA ALFONSO

D.<sup>a</sup> Ana GÁMEZ TAPIAS

El Pleno del Consejo Escolar del Estado, en sesión celebrada el día 2 de octubre de 2018, con los asistentes relacionados al margen, ha emitido el siguiente dictamen al Borrador del Anteproyecto de Ley de Mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.

### I. Antecedentes

De acuerdo con el artículo 157.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su redacción originaria, correspondía a las Administraciones educativas la provisión de los recursos necesarios para garantizar la aplicación de la Ley. Entre otros aspectos, en el apartado 1, letra a) de dicho artículo, se preveía que el número máximo de alumnos por aula sería de 25 alumnos en la Educación primaria y 30 alumnos en la Educación secundaria obligatoria.

Posteriormente, fue aprobado el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Dicha norma posee dos Títulos, el primero de los cuales introduce modificaciones en el ámbito de la educación no universitaria y el Título II en la enseñanza universitaria. Centrando la atención en el Título I, su artículo 2 establecía la posibilidad de ampliar hasta en un 20% el número máximo de alumnos por aula



D. Jesús GARCÉS CASAS  
D.<sup>a</sup> Raquel GARCÍA BLANCO  
D. Francisco Javier GARCÍA CRUZ  
D.<sup>a</sup> Ascensión GARCÍA NAVARRO  
D.<sup>a</sup> Ana GARCÍA RUBIO  
D. Miguel Ángel GARCÍA VERA  
D. Jordi GARCÍA VIÑA  
D. Enrique Pablo GONZÁLEZ GÓMEZ  
D. Jesús Isidoro GUALIX MUÑOZ  
D.<sup>a</sup> Paula GUISANDE BORONAT  
D. Ciro GUTIÉRREZ ASCANIO  
D.<sup>a</sup> Carmen HEREDERO DE PEDRO  
D. Reyes Abel HERNÁNDEZ BLÁZQUEZ  
D.<sup>a</sup> Begoña LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL  
D. José Luis LÓPEZ BELMONTE  
D. Carlos LÓPEZ CORTIÑAS  
D. Liborio LÓPEZ GARCÍA  
D. Miguel Ángel LÓPEZ LUENGOS  
D. Carles LÓPEZ PICÓ  
D.<sup>a</sup> María Dolores LÓPEZ SANZ  
D. Fernando LÓPEZ TAPIA  
D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Isabel LORANCA IRUESTE  
D. Juan Pablo LUQUE MARTÍN  
D. Vicent MARÍ TORRES  
D. José Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ  
D.<sup>a</sup> Marina MATA CABALLO  
D.<sup>a</sup> Florentina MIGUEL GAMARRA  
D.<sup>a</sup> Gloria MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS  
D. Francisco Javier MUÑOYERRO GARCÍA  
D. Alberto MUÑOZ GONZÁLEZ  
D.<sup>a</sup> Juana NAVARRO MARTÍNEZ  
D. Pablo PÉREZ GÓMEZ-ALDARAVÍ  
D.<sup>a</sup> Miriam PINTO LOMEÑA  
D. Gonzalo POVEDA ARIZA  
D. Jesús PUEYO VAL  
D. Vicente RIVIÉRE GÓMEZ  
D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Emma RODRÍGUEZ GARCÍA  
D. José Antonio RODRÍGUEZ LÓPEZ

regulado en el artículo 157.1 a) de la LOE, cuando la Ley de Presupuestos Generales del Estado no autorizase la incorporación de personal de nuevo ingreso, mediante la Oferta Pública de Empleo, o se estableciera con carácter básico una tasa de reposición de efectivos inferior al 50%. La ampliación en un 20% también era aplicable al número de alumnos fijados en normas reglamentarias en otras enseñanzas reguladas en la LOE, tanto en centros públicos como privados sostenidos con fondos públicos.

El artículo 3 del mencionado Real Decreto-Ley 14/2012, establecía que la parte lectiva del horario semanal del personal docente que impartiera enseñanzas reguladas por la LOE, en centros públicos o privados sostenidos con fondos públicos, debía ser como mínimo de 25 horas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas, siendo como máximo el régimen de compensación con horas complementarias de una hora complementaria por cada periodo lectivo y debiendo computarse a partir de los mínimos horarios antes referidos.

El artículo 4 del Real Decreto Ley 14/2012 reguló que el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución de los profesores titulares debía producirse únicamente cuando hubieran transcurrido diez días lectivos desde la situación que hubiera dado origen al nombramiento, debiendo ser atendido el alumnado durante dicho periodo con los recursos del propio centro docente. Esta norma era aplicable también a los centros privados concertados.



D. Antonio RODRÍGUEZ-CAMPRA BERBEL  
D. Jaime RODRÍGUEZ DE RIVERA SANZ  
D.ª Mª del Carmen SANTAMARÍA ESTEFANÍA  
D.ª Mª Luz SANZ ESCUDERO  
D.ª Clara SANZ LÓPEZ  
D. José Manuel TORRE CALDERÓN  
D.ª María VÁZQUEZ SELLÁN  
D.ª Mª de la Consolación VÉLAZ DE MEDRANO URETA  
D. José Francisco VENZALÁ GONZÁLEZ  
D.ª Mª Luisa VICO NIETO  
D.ª Nélide ZAITEGI DE MIGUEL  
D. Álvaro ZALDÍVAR GRACIA

D.ª Yolanda ZÁRATE MUÑIZ  
*Secretaria General*

La redacción del artículo 4 fue parcialmente modificada por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, en el sentido de admitir la posibilidad de proceder al nombramiento de interinos de forma inmediata cuando el profesor sustituido prestase sus funciones a alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, desarrollara su actividad en centros docentes que tuvieran implantadas menos de dos líneas educativas, impartiera docencia en segundo curso de Bachillerato, o bien cuando la causa de la sustitución se debiera a maternidad, paternidad adopción o acogimiento.

El Borrador de Anteproyecto presentado al Consejo Escolar del Estado para su dictamen, deroga los artículos 2, 3 y 4 y restablece la situación existente en la LOE antes de la aprobación del Real Decreto-Ley 14/2012, según las previsiones temporales previstas en la norma.

## II. Contenidos

El Borrador de Anteproyecto de Ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria consta de un Artículo único, con dos apartados, una Disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales, todo ello precedido de la Exposición de Motivos, donde se exponen las razones para la aprobación de la Ley.

El Artículo único consta de dos apartados. En el apartado 1 se prevé que las Administraciones educativas provean los recursos necesarios para garantizar que no se supere el número máximo de alumnos por aula previsto en el artículo 157.1 a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para la educación obligatoria. En el apartado 2 se regula la posibilidad de que las Administraciones públicas competentes en educación establezcan la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente en centros públicos que imparten enseñanzas reguladas en la LOE.

La Disposición derogatoria incluye la derogación de los artículos 2, 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.



La Disposición final segunda se refiere al título competencial para dictar la norma y menciona las reglas 1ª, 18ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución Española.

La Disposición final tercera regula la entrada en vigor de la Ley, que se producirá al día siguiente de su publicación en el BOE.

### **III. Observaciones**

#### **III.A) Observaciones materiales**

##### ***1. Al párrafo quinto de la Exposición de Motivos***

El párrafo quinto de la Exposición de Motivos indica lo siguiente:

*“El Real Decreto-Ley 14/2012 también estableció en su artículo 3, como segunda de las medidas adoptadas en el ámbito de la enseñanza no universitaria, el incremento de la parte lectiva de la jornada del personal docente que imparte las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, hasta un mínimo de 25 horas en educación infantil y primaria y de 20 en las restantes enseñanzas, sin perjuicio de las situaciones de reducción de jornada contempladas en la normativa vigente.”*

Se debe tener en consideración que para el profesorado de la enseñanza pública se pudo producir un incremento de la parte lectiva, pero no fue así para el profesorado de la enseñanza concertada que, en todo caso, tenía una jornada lectiva superior a la mínima señalada en el Real Decreto-Ley 14/2012.

Se sugiere sustituir la expresión “el incremento” por la expresión “la determinación”.

##### ***2. Al artículo Único, apartado 2***

Se recomienda una homogeneización en todo el territorio español para evitar desigualdades entre el profesorado.

Se sugiere completar el apartado 2 de la forma siguiente:

*“Las Administraciones Públicas con competencias educativas podrán establecer en su respectivo ámbito, la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente que imparte enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en centros públicos, estableciéndose un máximo de 23 periodos lectivos en los centros de Educación Infantil, Primaria y Especial y un máximo de 18 periodos lectivos en los centros que impartan el resto de enseñanzas de régimen general reguladas por la LOE”.*



### **3. Al artículo Único, apartado 2**

En relación con el Artículo Único, apartado 2, se debe indicar que el Real Decreto 14/2012 estableció medidas en relación a la jornada lectiva del profesorado de centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos. En el Anteproyecto se posibilita a las Comunidades Autónomas revertir los incrementos de jornada lectiva en los centros públicos. Se pretende mejorar el desempeño de la docencia.

Como señala el texto del presente Anteproyecto de Ley, el incremento de la carga lectiva ha ocasionado un detrimento en el nivel de calidad de la enseñanza y en el desempeño de la docencia. Siendo la carga lectiva del profesorado un criterio que determina la calidad de la enseñanza que se quiere dar al aplicar el currículo establecido en la legislación vigente, esta carga lectiva ha de ser la misma para todos los docentes que, según la LOE, prestan el servicio público de educación realizado a través de los centros públicos y privados concertados. La carga lectiva, como muy bien dice el propio anteproyecto, no debe confundirse con la jornada laboral.

Con independencia de lo indicado en la observación anterior, se propone añadir, asimismo, el texto siguiente en el apartado 2 del artículo Único:

*"[...] Las Administraciones Públicas impulsarán y adoptarán las medidas necesarias para que, junto con la negociación colectiva, se posibilite que la carga lectiva semanal de los docentes sea análoga en los centros sostenidos con fondos públicos."*

### **4. Al artículo Único**

**A)** Se considera que es necesaria una rápida sustitución del profesorado, con lo que se mejoraría el desarrollo diario de las clases, sin que el alumnado pierda horas de clase de la asignatura concreta.

Se recomienda la inclusión de un nuevo apartado, con el texto siguiente:

*"3. La sustitución de profesores en los centros docentes públicos y privados sostenidos con fondos públicos, se producirá de manera inmediata una vez surja la necesidad."*

**B)** Con independencia de lo anterior, en el caso de alumnado con necesidades educativas especiales es imprescindible que el profesorado de apoyo sustituto cuente con la especialización y la experiencia necesaria para poder dar cobertura a sus necesidades educativas y dar continuidad al trabajo emprendido por el profesorado sustituido y así garantizar su derecho a la educación inclusiva y de calidad.



Por ello se propone incluir el siguiente texto:

*“3. La sustitución de profesores en los centros docentes públicos y privados sostenidos con fondos públicos, se producirá de manera inmediata una vez surja la necesidad.*

*En el caso de profesorado de alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad, la sustitución deberá realizarse priorizando cualificación y experiencia con alumnado con discapacidad.”*

### **III.B) Observaciones de Técnica Normativa**

#### **5. A la ausencia de Disposición transitoria**

La entrada en vigor de la Ley se producirá el día siguiente de su publicación en el BOE (Disposición Final tercera del Anteproyecto). Con ello quedarán derogados los artículos 2, 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012 (Disposición Derogatoria única del Anteproyecto).

Sin embargo, las previsiones del artículo único del Anteproyecto, que afectan a los artículos 2 y 3 del Real Decreto-Ley 14/2012, no serán de aplicación hasta, previsiblemente, el curso 2019/2020 (Disposición Final primera).

Se produce, por tanto, un vacío legal desde el momento de entrada en vigor de la Ley hasta la aplicación efectiva de algunos de sus preceptos. Conviene, por tanto, introducir una Disposición de carácter transitorio que complete el contenido de la Disposición Final tercera del Anteproyecto y refleje la regulación aplicable durante el periodo indicado.

Se sugiere que, en el caso de que dicha regulación suponga la pervivencia transitoria de algunas de las normas derogadas, el contenido de la actual Disposición final primera se incluya, junto con el referido contenido transitorio, en una Disposición Transitoria Única (*Directriz nº 40, último párrafo, y Directriz nº 42, último párrafo, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, sobre Directrices de Técnica Normativa*).

#### **6. A la Disposición final segunda**

En esta Disposición final se regula el Título competencial y se indica lo siguiente:

*“La presente Ley se dicta con carácter básico al amparo de las competencias que corresponden al Estado conforme al artículo 149.1 de la Constitución Española: regla 1ª sobre 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 [...]”.*

Sobre lo anterior, hay que mencionar, entre otros, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, habidos sobre el fundamento competencial para dictar el Real Decreto-Ley 14/2012. En la STC 26/2016, de 18 de febrero, citada en la exposición de Motivos del Borrador de Anteproyecto (Fundamento Jurídico nº 6 a), párrafo segundo, punto final), se descartaba la inclusión de la regla 1ª del referido artículo 149.1 de la Constitución como “Fundamento competencial” para dictar el Real Decreto-Ley 14/2012: “[...] *pues al tratarse de una cuestión relacionada con el ámbito educativo este título, queda, dado su carácter genérico, desplazado por el más específico en razón de la materia.*”

En términos similares se pronuncia la STC 54/2016, de 17 de marzo, al incluir, en su Fundamento Jurídico 2, a), último punto, lo siguiente: “*Por tanto, los títulos competenciales estatales a considerar son el art. 149.1.30 CE y, complementariamente, el art. 149.1.18 CE, en lo que respecta a la función pública docente. Estos son los títulos que resultan aplicables por ser más específicos que los que, con carácter más genérico, recogen el art. 149.1.1 y 13 CE.*”

Se sugiere reflexionar sobre este aspecto y, en su caso, suprimir la referencia al artículo 149.1.1ª de la Constitución, como fundamento competencial para dictar la norma.

Es Dictamen que se eleva a su consideración.

Vº Bº  
EL PRESIDENTE,  
Ángel de Miguel Casas

Madrid, a 2 de octubre de 2018  
LA SECRETARIA GENERAL,  
Yolanda Zárate Muñiz