



Projecte de Llei de composició del Consell d'Educació de Catalunya

Memòria d'avaluació de les mesures proposades

Aquesta memòria s'ha elaborat d'acord amb l'article 36 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

1. Anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació.

a. Identificació del problema

La Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació regula a l'article 171.1 el Consell Escolar de Catalunya (CEC), que defineix com "l'organisme superior de consulta i de participació dels sectors afectats en la programació general de l'ensenyament no universitari dins l'àmbit de l'Administració de la Generalitat".

La mateixa Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació va derogar la Llei 25/1985, del 10 de desembre, dels consells escolars. Tanmateix, a l'article 171.6 preveu que "la composició del Consell Escolar de Catalunya s'ha d'establir per llei" i a la disposició transitòria primera determina que "la fórmula de composició del Consell Escolar de Catalunya es manté fins al finiment del termini de desplegament d'aquesta llei". Aquest termini va exhaurir-se el 2017.

Per la paralització que va suposar l'aplicació de l'article 155 de la Constitució a la Generalitat de Catalunya i les conseqüències polítiques que se'n van derivar, la resolució d'aquest problema s'ha ajornat fins a dia d'avui. Així, la composició actual del Consell Escolar de Catalunya respon encara a l'articulat de la Llei 25/1985, del 10 de desembre, de consells escolars i, en conseqüència, no reflecteix la diversitat actual de la comunitat educativa catalana ja que ha quedat obsoleta jurídicament i, sobretot, amb relació a la realitat educativa del país, perquè mentrestant aquesta realitat ha evolucionat al llarg de 35 anys, la composició del Consell Escolar s'ha mantingut amb molts pocs canvis, de manera que sectors significatius del món educatiu no hi tenen representació. Això afecta negativament el caràcter d'òrgan superior de consulta i participació i limita el dret de participació de les persones i col·lectius integrants de la comunitat educativa en la presa de decisions de les polítiques educatives que porta a terme l'Administració. Diverses organitzacions de la comunitat educativa han demanat al llarg del temps d'incorporar-se al Consell Escolar de Catalunya, sense que la seva demanda hagi estat atesa i d'altres que sí que hi tenen representació han expressat la seva queixa perquè la composició desequilibrada i el funcionament únicament fixat en la representativitat dels col·lectius i organitzacions representats han limitat la incidència del Consell en la determinació de les polítiques educatives, tal com queda reflectit a l'arxiu i les actes del mateix Consell.

Això no obstant, el Consell Escolar de Catalunya, per mitjà d'una subcomissió, va estudiar i fixar les bases per a l'elaboració d'una nova llei de composició en el document 2/2018 *La composició del Consell Escolar de Catalunya*, aprovat en la sessió plenària del 3 d'octubre de 2018.

Les línies principals de l'escenari base, doncs estan relacionades amb els punts a què la Llei ha de donar resposta.

En termes generals, l'eixamplament i diversificació de la comunitat educativa ha tingut lloc alhora que s'ha anat produint un canvi històric en el concepte que les societats catalana i europea tenen de l'educació, de manera que avui dia la dimensió estrictament escolar, acadèmica, ha estat ampliada al camp de l'activitat educativa fora escola i, en definitiva, al conjunt d'agents que intervenen en l'educació integral de les noves generacions. Això ateny l'àmbit familiar, l'atenció educativa, el lleure educatiu, la coeducació i la innovació educatives, la renovació pedagògica, les institucions participatives d'infants i joves i les entitats de lleure. Es tracta de dimensions que formen part del concepte actual de l'educació, el qual va més enllà de les institucions escolars i de la seva gestió i administració, fins al punt que la designació "escolar" no reflecteix tota la dimensió de l'educació. Pot fer-se esment que el Consell Escolar Municipal de Barcelona ja ha portat a terme un canvi en la seva denominació, que s'ha canviat a Consell Educatiu Municipal de Barcelona, per entendre l'esforç per integrar-hi tots els sectors i agents implicats, dins i fora de les institucions escolars o acadèmiques.

Es tracta que el nou Consell d'Educació superi els desequilibris existents en la composició consistents en la sobrerrepresentació de l'Administració educativa, sobretot de resultes de la proliferació de demarcacions territorials, i deixi d'excloure la diversitat i la pluralitat de la comunitat educativa. En aquest sentit també es tracta de superar el concepte de participació amb què es va crear el consell, ancorat en una democràcia representativa en què el que compta és la dinàmica de majories, a fi de situar-lo en el terreny de la democràcia deliberativa, en què el compta és la diversitat, la pluralitat i l'elaboració de consensos pròpies d'un òrgan consultiu actualitzat.

S'ha considerat de manera positiva fer-se extensiva aquesta actualització al caràcter del Consell en tant que òrgan col·legiat. En l'aspecte concret de les normes d'organització i funcionament a què fa referència l'article 171.8 de la Llei 12/2009, actualment el Consell només pot proposar-les i les aprova el Departament d'Educació. En aquest sentit, s'ha considerat positivament que la nova regulació confereixi al Consell la competència d'aprovar les seves normes d'organització i funcionament. De fet, el Consell Escolar de Catalunya, a proposta de la Subcomissió de Reglament i Composició, va aprovar unes normes d'organització i funcionament en el Ple del 9 de setembre de 2019. Aquesta proposta no ha estat aprovada pel Departament a causa que justament restava pendent d'aprovació la Llei de composició. S'entén que, com a òrgan col·legiat, el Consell d'Educació de Catalunya ha d'estar capacitat plenament per establir i modificar les seves pròpies normes d'organització i funcionament de manera que respongui amb agilitat a les transformacions de l'educació.

El caràcter d'òrgan col·legiat del Consell d'Educació de Catalunya ha d'actualitzar-se en atenció al que es disposa al Capítol II de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, de manera que incorpori les figures de la vicepresidència i del membre suplent, i adapti les funcions de la presidència,

la vicepresidència i la secretaria a les corresponents com a càrrecs unipersonals de l'òrgan col·legiat, de manera que la Llei n'estableixi els principis organitzatius i de funcionament.

Un altre aspecte que presenta problemes és el del nomenament i mandat dels membres del Consell. L'article 171.6 de la Llei 12/2009 estableix que els membres han de ser nomenats pel Govern, fet que es produeix per mitjà d'un Acord que ha de passar per les reunions d'aquest òrgan. A més, pel reglament del Consell aprovat el 4 de juliol de 1996, en el cas de produir-se una vacant, el nou membre nomenat per cobrir-la havia de ser-ho per al temps que restava del mandat de qui havia causat la baixa. Com que la mobilitat de membres és alta, aquesta disposició incrementa els procediments burocràtics. Per això, la nova normativa ha de simplificar el procediment i evitar-ne la proliferació. A més, en el cas concret dels membres representants d'organitzacions sindicals, la distribució actual de membres no es correspon amb la relació de forces sorgida de les darreres eleccions sindicals, concretament pel que fa als membres representants del personal docent. La Llei ha d'establir el principi que aquesta representació respongui als resultats dels processos electorals, com ja s'esdevé, per exemple, en el Consell Educatiu Municipal de Barcelona.

Per acabar, les dinàmiques de treball intern del Consell han evolucionat durant els darrers temps, s'han creat subcomissions i també grups de treball a on s'ha incorporat l'aportació de persones externes per a l'assessorament i l'enriquiment dels debats. Aquest aspecte queda molt inconcret en la normativa actual i es tractaria de donar-hi via perquè el funcionament del Consell sigui com més dinàmic millor, de manera que pugui donar resposta adequada als reptes i debats de l'educació d'avui i de demà.

b. Establiment dels objectius

En la línia dels objectius establerts a la memòria preliminar, els objectius de la intervenció es concreten a partir del fet que la proposta normativa té la finalitat de donar compliment al mandat legal referit anteriorment. Queden establerts de la manera següent:

- Garantir la participació adequada del conjunt d'agents de tots els sectors de l'educació del país en l'òrgan superior de consulta i participació.
- Assolir la màxima eficiència en el desenvolupament de les funcions pròpies del Consell.
- Garantir la seguretat jurídica en la presa de decisions del Consell.

c. Identificació de les opcions de regulació

Partint de les opcions fixades a la memòria preliminar i tenint en compte les consideracions contingudes en el document 2/2018 *La composició del Consell Escolar de Catalunya*, les opcions considerades han estat:

- Opció de "no fer res" o de mantenir la situació actual, no s'ha tingut en compte atès que la Llei d'educació estableix a la disposició transitòria primera que la fórmula de composició del Consell Escolar de Catalunya es manté fins al finiment del termini de desplegament d'aquesta llei,

previst al juliol de 2017 i que la mateixa Llei d'educació disposa a l'article 171.6 que la composició del Consell s'ha d'establir per llei.

- Opció normativa descartada, consistiria a regular el Consell Escolar de Catalunya en la seva globalitat (definició, organització, composició, funcions i reglament) a través de la promulgació d'una llei en el marc d'una nova regulació del sistema educatiu català.
- Opció normativa preferida, consisteix a regular la composició del CEC mitjançant una llei d'acord amb les premisses establertes al punt 2 de la memòria preliminar.

El punt 2 de la memòria preliminar fixa la consideració que la llei de composició del CEC s'ha de fonamentar en criteris de flexibilitat, obertura i actualització; ha d'enumerar els sectors que l'han d'integrar, per mitjà d'una àmplia representació qualitativa, sense detallar el nombre de membres de cada sector, a concretar en un decret de desplegament posterior a partir de la proporcionalitat i la representativitat. També fa referència al nomenament dels membres del Consell pel Govern, amb un mandat de quatre anys i renovable una vegada. Finalment, indica que la llei no ha de fer referència a la normativa de règim jurídic d'òrgans col·legiats, aspectes a reservar per al decret de desplegament i les normes d'organització i funcionament del CEC.

Això no obstant, els treballs posteriors recollits en el Document 2/2018 incorporen algunes modificacions tècniques que concreten alguns aspectes recollits al punt 2 de la memòria preliminar:

- Pel que fa als sectors, concreta el nombre de membres global de cada sector i dels organismes, organitzacions i entitats que els componen, de manera que es fixa el nombre total de membres del Consell, de cada sector i dels components que els conformen, de manera que es reserva per al decret de desplegament l'especificació dels agents concrets que poden optar a la representació.
- Pel que fa al nomenament dels membres del Consell, introdueix una modificació del procediment administratiu a fi d'agilitar aquest tràmit.
- Quant a la normativa de règim jurídic dels òrgans col·legiats, es redefineix la composició del Consell a partir dels principis fixats en aquesta normativa, cosa que es concreta en la introducció de la vicepresidència i de la possibilitat de nomenament de membres suplents; s'estableixen les funcions de la presidència, de la vicepresidència i del secretari o secretària; s'amplien els conceptes de compareixença i col·laboració i es fixen els principis d'organització i funcionament incloent-hi la possibilitat de constituir grups de treball per desenvolupar estudis, debats i processos participatius.

Així doncs, l'opció escollida és la tercera, amb les concrecions esmentades. A l'apartat 3 d'aquesta memòria es fa una comparació de les diferents opcions considerades i dels motius que han portat a escollir aquesta opció.

2. Anàlisi de l'impacte de les opcions de regulació considerades

a. Informe d'impacte pressupostari

L'opció de “no fer res” no tindria cap impacte pressupostari, atès que no generaria cap variació en aquest sentit respecte de la situació actual.

L'opció normativa descartada tindria un impacte pressupostari similar al de la proposta preferida, si bé a mig termini podria tenir impacte si s'hagués de modificar la llei, atès que qualsevol canvi normatiu hauria de fer-se sobre aquesta normativa i això implicaria una despesa global en hores de treball superior a la que es generi si les modificacions es porten a terme sobre un decret o bé sobre les normes d'organització i funcionament, sense que se'n pugui fer una prospecció determinada.

L'impacte de l'opció preferida es pot derivar en primer lloc de l'aplicació de l'article 4.2 del Projecte de Llei, és a dir a la possibilitat que la presidència del Consell sigui delegada, en atenció a l'assimilació d'aquest càrrec al de la presidència delegada del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (CSASE) en allò establert a l'article 5 del Decret 305/1993, de 9 de desembre, de creació del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu. Aquesta assimilació es justifica pel fet que, tractant-se dels òrgans consultius actuals del mateix Departament d'Educació, és lògic que les presidències delegades respectives tinguin normativament el mateix tractament econòmic.

En concret, aquest impacte pressupostari pot variar segons que la presidència es delegui en una persona funcionària del Departament d'Educació o de la Generalitat o bé externa. En el primer cas, l'impacte es redueix al possible increment per complements corresponents a l'escala A-28, assimilable al càrrec de Sub-direcció General atribuïble a la presidència del Consell per raó de la superioritat respecte del secretària o secretària del Consell, que actua i s'assimila a la figura de Cap de Servei. En qualsevol cas, la retribució anual A-28 és de 73.187,56 €. En el segon cas, suposant que la presidència recaigui en una persona externa, caldria atorgar-li la retribució corresponent al personal eventual, que es xifra en 66.120,36 € anuals. Aquestes despeses estarien sempre supeditades a disponibilitat pressupostària en allò referent al Capítol I de despeses de personal.

També es pot preveure que, a partir de l'aplicació dels articles 7.2 i 8.3, tingui lloc a mig termini un increment de les col·laboracions externes xifrabable en 12.000 € anuals per sobre del pressupost anual actual de 50.000 €, que correspondrien a grups de treball i processos participatius com ara els basats en grups de discussió.

L'impacte corresponent a la resta d'aspectes serà nul, perquè la definició de la composició del CEC no implica cap increment de despesa, ja que, en allò referent a possibles despeses derivades de les reunions inherents a l'organització i funcionament del CEC, són d'aplicació l'apartat 2.6 de la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i la Instrucció 2/2015 per a la tramitació de col·laboracions en l'àmbit del Departament d'Ensenyament.

b. Informe d'impacte econòmic i social

L'impacte econòmic i social de la proposta normativa no està determinat per la pròpia norma en si, sinó per la facilitació de la governança del sistema educatiu en allò referent a les normatives que apareguin en el futur, ja que s'espera que una composició més adaptada a la realitat actual i futura de l'educació tingui incidència en les línies d'orientació que el Consell d'Educació de Catalunya, en la seva qualitat d'òrgan consultiu, vagi indicant sobre les polítiques educatives del Departament d'Educació.

Aquesta facilitació de la governança es concreta, en primer lloc, en la millora de la relació entre l'Administració educativa i el conjunt de la comunitat educativa catalana a partir de la representativitat que han de proporcionar la nova composició i la nova denominació del Consell, ja que impliquen una reorientació cap a una concepció més àmplia, globalitzadora, de l'educació. En segon lloc, la normativa que es proposa està basada en la flexibilització d'aquesta representativitat al llarg del temps, de manera que es pugui anar adaptant als canvis que experimenti el sistema educatiu. D'aquesta manera, finalment, s'espera que la comunitat educativa augmenti la seva participació en la distribució dels recursos econòmics que l'Administració destina a l'educació.

L'impacte de la proposta preferida en la representació als organismes, entitats i organitzacions dels diferents sectors que componen el Consell, en termes generals, donarà lloc a la incorporació de representacions noves que n'impliquen la diversificació i, com a conseqüència d'això, la minva quantitativa d'algunes representacions, específicament les corresponents a les administracions educativa i local. En conjunt, la proposta normativa diversifica la representació de les administracions educatives, incorpora representants de l'àmbit de l'atenció i el lleure educatius als centres, així com representants del lleure educatiu extraescolar i dels consells d'infància, adolescència i joventut, alhora que augmenta la representació de les institucions amb interessos educatius.

En darrer terme, l'aproximació entre Administració i conjunt de la comunitat educativa ha de revertir en la millora de l'educació a Catalunya a mig i llarg termini i, doncs, en la configuració del sistema educatiu català del futur.

c. Informe d'impacte normatiu

L'article 4 del Projecte de Llei, relatiu a la presidència i a la vicepresidència del Consell, desenvolupa l'article 171.7 de la Llei 12/2009, tot introduint-hi l'escolta prèvia del Consell a la delegació per part del conseller o consellera (4.1), la possibilitat de retribució d'aquest càrrec delegat (4.2) i l'establiment de les funcions pròpies de la presidència (4.3). L'article introdueix la figura de la vicepresidència tot establint-ne el procediment de nomenament (4.4) i la funció que té (4.5).

L'article 5.1 del Projecte de Llei, relatiu al nomenament dels membres del Consell, deroga la part de l'article 171.6 de la Llei 12/2009 d'educació corresponent al procediment per al nomenament dels membres del Consell, de manera que l'acord del Govern és substituït per la resolució del conseller o

consellera competent en matèria d'educació, a fi de guanyar agilitat en la tramitació.

L'article 8.1 estableix que l'aprovació de les normes d'organització i funcionament del CEC són aprovades pel Ple, cosa que deroga l'aprovació preceptiva del Departament establerta a l'article 171.8 de la Llei 12/2009.

Els articles 8.2 i 8.3 amplien les capacitats organitzatives i de funcionament del Consell fixades en els articles 171.8 i 171.10 de la Llei 12/2009 amb la possibilitat d'establir subcomissions, i grups de treball amb col·laboració externa per desenvolupar estudis, debats i processos participatius.

L'aprovació del present Projecte normatiu també derogarà la disposició transitòria primera de la Llei 12/2009 relativa al manteniment de la fórmula de composició del Consell.

Es constata que la intervenció no té incidència des de la perspectiva de la simplificació de procediments i de reducció de càrregues administratives per als sectors afectats en la programació general de l'educació no universitària representats en el CEC, ni per a les empreses ni la ciutadania en general.

d. Informe d'impacte de gènere

La proposta normativa incorpora en el redactat, concretament en l'article 5.6, el principi de representació paritària del Consell i de cada un dels sectors que el componen, d'acord amb la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.

3. Comparació de les opcions de regulació considerades

Aquesta proposta normativa dona compliment al mandat inclòs a la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació en l'article 171.6, en què es preveu que "la composició del Consell Escolar de Catalunya s'ha d'establir per llei".

La primera opció considerada ha estat de no fer res o de mantenir la situació actual.

Les conseqüències d'aquesta opció són:

- Deixar de donar compliment al que estableix la Llei 12/2009 d'educació.
- Mantenir la composició i la denominació del Consell Escolar de Catalunya en els mateixos paràmetres de quan es va crear per mitjà de la Llei 25/1985, del 10 de desembre, de consells escolars. Aquesta solució deixa sense efecte la disposició transitòria primera de la Llei 12/2009, que estableix que "la fórmula de composició del Consell Escolar de Catalunya es manté fins al finiment del termini de desplegament d'aquesta llei", previst al juliol de 2017.
- El manteniment de la composició més enllà dels terminis establerts per llei evidencia el desfasament entre la composició del Consell Escolar de Catalunya i la realitat de l'educació del país, ja que impedeix l'accés a la participació representativa a aquells col·lectius que han anat apareixent i consolidant-se en el món de l'educació i manté una representativitat desequilibrada que no es correspon amb els temps actuals.

La segona opció ha estat regular el Consell Escolar de Catalunya en la seva globalitat (definició, organització, composició, funcions i reglament) a través de la promulgació d'una llei en el marc d'una nova regulació del sistema educatiu català. Les conseqüències d'aquesta opció són:

- L'establiment d'una normativa que va fins al detall del funcionament reglamentari del Consell, cosa que suposaria un entrebanc a l'hora d'actualitzar-ne el funcionament així que l'evolució de la societat i els sistema educatiu catalans ho fessin recomanable, ja que s'hauria de recórrer a una nova llei que modifiqués l'anterior, cosa que suposa un procés excessivament complex per resoldre situacions més fàcils de gestionar introduint canvis en les normes d'organització i funcionament.
- La privació al Consell de les facultats que hi confereix la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya en tant que òrgan col·legiat, específicament en allò referent a la definició de les normes d'organització i funcionament.

Finalment, la tercera opció, consistent a regular la composició del CEC mitjançant una llei d'acord amb les premisses recollides al punt 2 de la memòria preliminar i les modificacions tècniques introduïdes pel Document 2/2018, és l'opció escollida ja que resol el mandat de l'article 171.6 de la Llei 12/2009 d'educació, estableix els principis de la composició i la nova denominació del Consell i facilita el desenvolupament i adaptació normatiu del Consell a la realitat de l'educació actual i futura.

4. Implementació, seguiment i avaluació de la norma

La implementació, el seguiment i l'avaluació de la norma seran portades a terme per les diferents instàncies del Consell d'Educació de Catalunya, específicament el Ple i la Comissió Permanent. Opcionalment, la Subcomissió de composició i reglament pot donar suport a aquesta comesa.

Núria Mora i Lorente
Secretària de Transformació Educativa