



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 8 de enero de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Educación (EXP. 568/2012 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Se emite el presente Dictamen dando cumplimiento a la solicitud de fecha 26 de noviembre de 2012 formulada por el Excmo. Presidente del Parlamento de Canarias.

La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el artículo 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y 141.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC).

Está legitimado para recabar el Dictamen el Presidente del Parlamento, a tenor de lo establecido en el artículo 12.1 de la expresada LCCC.

La solicitud de Dictamen, ha sido cursada por el procedimiento ordinario (artículo 20.1 de la LCCC) y viene acompañada del escrito dirigido por la Comisión Promotora el 9 de julio de 2010 a la Mesa del Parlamento de Canarias que contiene el texto articulado de la Proposición de Ley, precedido de una Exposición de Motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora, con expresión de sus datos personales, así como el miembro designado a efectos de notificación. El escrito está suscrito por los componentes de la Comisión Promotora.

Se ha dado cumplimiento por tanto a los requisitos de carácter formal exigidos por el artículo 4, apartados 1 y 2, de la LILP para la iniciación del procedimiento legislativo. Sin embargo, no consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo la copia del acta de constitución de la Comisión Promotora, ni el

* **PONENTE:** Sr. Brito González.

certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen a que se refiere el artículo 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio (ROFCCC).

II

Este Consejo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la preceptividad del Dictamen en relación con las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular (entre ellos, Dictámenes 49, 230/2003, 44, 46, 439 y 444/2006; 204 y 452/2007, 409, 510 y 754/2010 y 274/2011) señalándose en el primero de los citados que *“el dictamen del Consejo deberá desenvolverse entre dos parámetros bien definidos; por un lado, la regulación legal de la iniciativa popular; por otro, el contenido del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, derecho del que es cualificado exponente el ejercicio de esta singular iniciativa legislativa”*.

Como se expone en los Dictámenes citados, la preceptividad de la consulta, en cuanto a las proposiciones de ley, está determinada en el artículo 11.1.A.c) de la Ley reguladora de este Consejo y ha de ser recabado una vez hayan sido tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara.

En concordancia con la señalada regulación contenida en la LCCC, el artículo 141.3 del RPC, modificado el 8 de julio de 2009, dispone que, presentado el texto de una Proposición de Ley de iniciativa popular y admitida a trámite, en su caso, por la Mesa del Parlamento, ésta recabará el Dictamen de este Organismo una vez que la Proposición haya sido tomada en consideración (cfr. al respecto artículos 28.4º y 5º ó 138.2 y 141.2 RPC).

La LCCC ha alterado por consiguiente la previsión contenida en la LILP en lo que se refiere al momento en que ha de solicitarse el Dictamen, en los supuestos afectados por la materia que tratamos, al señalar expresamente que ha de ser, como se ha señalado, una vez que la Proposición de Ley haya sido tomada en consideración. En cambio, el artículo 5 LILP en sus apartados 1 y 2 previene que la Mesa del Parlamento examinará la documentación presentada, se pronunciará sobre su admisibilidad en el plazo de quince días desde su presentación, y que transcurrido el mencionado plazo recabará en otro igual el Dictamen del Consejo Consultivo, ordenando a continuación la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento para la posterior inclusión en el Orden del Día del Pleno en orden a su toma en consideración. Esta contradicción ha sido solventada por este Consejo en los señalados Dictámenes en el entendimiento de que es la Ley institucional la que debe

considerarse de aplicación preferente a cualquier otra Ley en cuanto a la regulación de la realización de la función consultiva y, por ende, del momento en que procede ser instada, por lo que ha de entenderse no aplicable al caso lo dispuesto sobre ello en el artículo 5.2 LILP.

En todo caso, de la interpretación conjunta de los apartados que integran el artículo 5 de la LILP y de los reseñados preceptos del RPC ha de deducirse no sólo que la Mesa ha de tomar una única decisión sobre la admisibilidad propiamente dicha de la Proposición de Ley de iniciativa popular en determinado plazo, sino que la solicitud del Dictamen del Consejo Consultivo ha de ser acordada por la Mesa de la Cámara únicamente si la PPL fuera tomada en consideración por el Pleno, unificándose el régimen de solicitud de Dictamen respecto a todas las Proposiciones de Ley (artículos 138.6, 139.2 y 141.2 RPC).

Como corolario de esta interpretación, este Consejo ha sostenido que en aquellas ocasiones en las que la solicitud de Dictamen ha sido cursada al amparo de los artículos 5.2 LILP y 141.3 RPC, pero sin que se hubiera acompañado de la toma en consideración, no estamos ante el Dictamen preceptivo a que se refiere el citado precepto reglamentario, sino ante una petición facultativa de Dictamen, que no puede tener por objeto el fondo de la cuestión, objeto de Dictamen preceptivo, sino el concurso de alguna causa de inadmisibilidad, de las previstas en el artículo 5.3 LILP.

Así se hizo en nuestro Dictamen 754/2010, de 15 de octubre, recaído sobre la presente Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular, en el que se concluyó que no se apreciaba causa de inadmisibilidad que impidiera su tramitación; circunstancia que a día de hoy no ha variado a la vista del expediente analizado.

Procede ahora, una vez que la LILP ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

III

1. La presente Proposición de Ley, conforme señala su Exposición de Motivos, tiene por objeto la aprobación de un conjunto de mejoras que incidan en el incremento de la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema educativo canario, servicio público prioritario, que se constituye en piedra angular de un cambio estructural para el progreso de nuestra sociedad. Para ello indica en su articulado la necesidad de incluir previsiones presupuestarias para el cumplimiento de los

objetivos que pretenden implementarse para el desarrollo de la calidad, la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema educativo canario.

2. El contenido de la Proposición de Ley se ajusta al marco competencial autonómico en la materia concernida, ya que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza en virtud de lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo artículo 32.1 le atribuye el ejercicio de las competencias legislativas y de ejecución en materia de: *"Enseñanza, en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen. El Estado se reservará las facultades que le atribuye el número 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía"*.

El alcance de las competencias estatales en esta materia ha sido condensado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 184/2012, de 17 de octubre, en los siguientes términos:

"(...) ya la STC 77/1985, de 27 de junio, precisó que «las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1 de la CE. De ello resulta que, por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30 de la CE, supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con "las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución" a que se refiere el mismo art. 149.1.30 de la CE debe entenderse en el sentido de que corresponde 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». Ello determina que, en materia de enseñanza al Estado le corresponda, 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 CE, 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, de 22 de febrero, F. 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, F. 3).

Por tanto, como recuerda el fundamento jurídico 5 de la STC 111/2012, de 24 de mayo, «el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance (...). 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 (...), 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, F. 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, F. 3). En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, F. 15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia (así, en la STC 111/2012, de 24 de mayo, F. 5).

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, F. 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, F. 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, F. 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, F. 9; y 134/1997, de 17 de julio, F. 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 (...).”

El Estado, ejerciendo sus competencias en materia educativa, ha aprobado la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y la Ley Orgánica 8/1985, de

3 de julio, del Derecho a la Educación, que determinan la ordenación general en esta materia y cuyo desarrollo compete a la Comunidad Autónoma en todos aquellos aspectos no reservados a la competencia exclusiva estatal. Desde esta perspectiva y conforme a la Doctrina Constitucional anteriormente transcrita, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para proceder a la regulación de la materia objeto de la Proposición de Ley.

IV

Por lo que al concreto contenido de la Proposición de Ley se refiere, procede realizar las siguientes observaciones de carácter general:

1. La Proposición de Ley es mayoritariamente programática, puesto que gran parte de la misma se limita a establecer recomendaciones, principios o directrices sobre la materia objeto de la proposición de Ley indicando que "*se establecerá*", "*se impulsará*", "*se promoverá*", sin llegar a concretarse de forma expresa la regulación de las cuestiones tratadas y sus efectos jurídicos.

Así, el artículo 5 se limita a establecer los objetivos que ha de alcanzar la política educativa de la Comunidad Autónoma, reseñando entre ellos los de reducir el número de alumnado por grupo, garantizar una plantilla de profesorado, impulsar la creación y rehabilitación de centros educativos, garantizar la estabilidad de los equipos educativos, promover planes de formación del profesorado y su dignificación social y profesional, atender a las necesidades educativas específicas, sociales y sanitarias del alumnado, mejorar la dotación de recursos humanos complementarios, garantizar el derecho a la educación del alumnado creando los mecanismos necesarios para cubrir las bajas del profesorado, realizar un seguimiento del absentismo escolar y programas para combatirlo, mejorar la oferta de becas, ampliar la oferta de servicios complementarios, potenciar la educación permanente y flexible de las personas adultas, promover la autonomía educativa de los centros y promover la participación activa de las familias, entre otros.

Se trata, como el precepto señala, de "objetivos" dirigidos al "desarrollo de la calidad, la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema educativo", sin que se contemple, ni en éste ni en ningún otro precepto de la Proposición de Ley, una regulación en la que se materialice el contenido concreto de tales objetivos. Se trata por tanto de principios programáticos.

Además, muchos de tales objetivos ya se encuentran contemplados en la legislación básica de aplicación, sin que la proposición de Ley incluya desarrollo

alguno dentro del marco competencial que le corresponde. Así, la LOE en sus artículos 1 y 2 contempla los principios y fines que presiden el sistema educativo español, entre los que se encuentran los de calidad de la educación, la equidad, la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la concepción de la educación como aprendizaje permanente, la motivación del alumnado o la consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, entre otros y que, de una forma u otra, se reiteran en el citado artículo 5.

Por otra parte, algunas de las previsiones contempladas en el citado precepto ya cuentan con regulación específica en la propia normativa autonómica. Es el caso de lo previsto en el primer inciso del apartado 15 de este artículo 5 sobre el cumplimiento de la normativa de protección de la infancia en la programación que emitan los medios audiovisuales, que tiene una regulación específica en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (arts. 35.2); lo mismo sucede con el apartado 24, pues la educación de las personas adultas ya se regula en la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias. Procede igualmente realizar esta misma observación en relación con lo dispuesto en los artículos 3 y 5.10 de la Proposición de Ley, pues las medidas para la prevención del absentismo escolar ya se contemplan en la citada Ley de Atención Integral a los Menores (art. 19).

Por lo demás, la Proposición de Ley se limita a establecer la necesidad de consignar las previsiones presupuestarias (art. 4) y a contener un mandato dirigido al propio Parlamento a los efectos de “arbitrar los procedimientos adecuados para la consecución y evaluación de las políticas educativas que se implementen” (art. 6).

2. Procede seguidamente realizar determinadas observaciones al articulado:

- **Artículo 2.**

El contenido de este precepto no es propio del articulado, sino, en todo caso, de la Exposición de Motivos.

- **Artículo 5.15.**

El mandato contenido en este apartado relativo al cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección del menor resulta superfluo, toda vez que las leyes son de obligado cumplimiento por parte de sus destinatarios.

Por lo demás, el eventual incumplimiento de la normativa en la materia a que se refiere el precepto ya se encuentra expresamente regulado en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, que tipifica las infracciones en esta materia (art. 106.19 y 20) y establece sus correspondientes sanciones (art. 111), así como en el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que atribuye al Ministerio Fiscal y a la Administraciones públicas competentes en materia de protección de menores el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita.

- Artículo 5.26.

La participación de las familias a que se refiere el precepto ya se encuentra recogida en el apartado 2 de este mismo artículo 5.

- Artículo 5.28.

De conformidad con el artículo 108, apartados 3 y 4, LOE, los centros concertados son centros privados que se encuentran acogidos al régimen de conciertos legalmente establecido y que, en virtud precisamente de este concierto, se encuentran habilitados para la prestación del servicio público de la educación. Por ello resulta inadecuada la referencia que contiene este apartado a la "incorporación de los centros concertados que lo deseen a la red pública", en tanto que no constituyen centros públicos, sino que prestan el servicio público educativo a través del régimen de concierto, pero sin integrarse en la red pública al ser centros privados.

C O N C L U S I O N E S

1. Con carácter general se realizan determinadas observaciones de técnica normativa a la Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Educación (PPL).

2. Del mismo modo, al texto articulado de la citada PPL se formulan los reparos legales que se expresan en el Fundamento IV del presente Dictamen.