

Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, y se adoptan otras medidas para la mejora del sistema educativo

[121/000092]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



I

El [artículo 2.2](#) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, reconoce la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo y la dotación de recursos educativos, humanos y materiales entre el conjunto de factores que favorecen la calidad en la enseñanza, e insta a los poderes públicos a prestarles una atención prioritaria. El [artículo 104.2](#) añade que las administraciones educativas prestarán una atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente.

Tal y como señala la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, siendo la educación un servicio público, corresponde al Estado establecer la normativa básica sobre el alcance prestacional de la educación pública y las medidas para hacerlo efectivo. Así, siendo competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de todas las administraciones públicas, que incluye la normación relativa a los derechos y deberes de esos funcionarios, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la [STC 165/2013](#), de 26 de septiembre, la fijación de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera de esos derechos y deberes ([STC 163/2012](#), de 20 de septiembre).

En dicho marco, el [Real Decreto-ley 14/2012](#), de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, estableció una serie de decisiones que pretendían conjugar los objetivos de calidad y eficiencia del sistema educativo con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público. La justificación de la introducción de estas medidas, que se definieron como excepcionales, hacía referencia a la coyuntura económica del momento. Este real decreto-ley estableció en su [artículo 3](#) el incremento de la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente que imparte las enseñanzas reguladas en la [Ley Orgánica 2/2006](#), de 3 de mayo, 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.

Desde entonces, tanto la favorable evolución de la situación económica del país como la aprobación posterior de otras normas con incidencia en aspectos a que se refieren las medidas aprobadas, aconsejaron la revisión del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril. Esta revisión cristalizó en la [Ley 4/2019](#), de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, en la que se consideró revertir la situación y dejar nuevamente margen a las diferentes administraciones educativas para la regulación de la jornada lectiva semanal del personal docente. En el apartado 2 de su artículo único se reconoce a las administraciones públicas con competencias educativas la capacidad para 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, en centros públicos, recomendándose con carácter ordinario un máximo de veintitrés horas en los centros de educación infantil, primaria y especial, y un máximo de dieciocho horas en los centros que impartan el resto de enseñanzas de régimen general reguladas por dicha ley orgánica.

Por otra parte, el apartado 1 del mismo artículo recuperaba la regulación original establecida en el [artículo 157.1.a\)](#) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en cuanto al número máximo de alumnos y alumnas por aula. Asimismo, suprimió la posibilidad, que introdujo el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de elevar hasta en un 20 por 100 el número máximo de alumnos y alumnas por aula fijado en ese mismo artículo 157.1.a).

En el ejercicio de sus competencias y de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, que se han visto incrementadas de manera muy significativa desde entonces, las comunidades autónomas han venido estableciendo mejoras en el desempeño docente en los centros educativos sostenidos con fondos públicos a través de acuerdos con las organizaciones representantes del profesorado, reduciendo sus horas lectivas y rebajando la relación de estudiantes por unidad escolar.

II

La pandemia mundial derivada de la COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020, tuvo una especial incidencia en el sistema educativo, obligando, en el contexto de las medidas de prevención y contención necesarias para el mantenimiento de la salud pública, a la adopción de medidas extraordinarias para garantizar el derecho a la educación de los alumnos y alumnas, entre las que se encontraba una necesaria optimización de los recursos personales disponibles ante el papel central y esencial que cumple el personal docente en el sistema educativo. Dichas necesidades fueron atendidas de manera encomiable por el personal docente, asumiendo una gran carga de trabajo por la adaptación a una nueva situación que exigía una atención diferenciada y simultánea al alumnado de cada grupo-clase en distintas modalidades de asistencia (presencial y a distancia), como medida para conciliar su derecho a la salud y a la educación.

En dicho contexto, la elevada demanda de profesorado conllevó la adopción de medidas excepcionales y urgentes para dotar al sistema educativo de un mayor número de profesores y profesoras a través del [Real Decreto-ley 31/2020](#), de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria. Así, las administraciones educativas se encontraron en la necesidad de optimizar esos recursos humanos de los que disponían, con la dificultad que ello conllevaba para afrontar, en ese momento, medidas encaminadas a la puesta en marcha de las recomendaciones establecidas en la [Ley 4/2019](#), de 7 de marzo.

Una vez declarada la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 por [Acuerdo](#) de 4 de julio de 2023 del Consejo de Ministros, un estudio de la implementación por parte de las distintas administraciones educativas de las recomendaciones establecidas en la citada Ley 4/2019, de 7 de marzo, permite comprobar que una gran parte de dichas administraciones ha adoptado medidas que conllevan la adopción de las recomendaciones establecidas respecto a la jornada, pero persiste una situación de desigualdad en el ejercicio de la función pública docente en los cuerpos docentes estatales, en un tema tan importante y que afecta a la calidad de la educación como es la jornada lectiva impartida.

Así, la regulación con carácter básico de la jornada lectiva del profesorado que imparte enseñanzas en centros públicos, se configura como una vía necesaria en todo el territorio nacional respecto al número de horas que integran esa jornada lectiva semanal del profesorado no universitario de los cuerpos docentes estatales, para el establecimiento de una jornada lectiva que contribuya a una necesaria mejora de la profesión docente y, en particular, de las condiciones en que realiza su trabajo, que redundará, sin duda, en un beneficio para el sistema educativo en la medida en que incide de forma directa en la carga de trabajo del profesorado y en la atención educativa prestada a su alumnado, evitando perpetuar una situación de desigualdad que se ha generado en el ejercicio de la función pública docente.

Además, la reducción de la jornada lectiva permitirá al profesorado planificar y coordinar actuaciones centradas en la atención individualizada del alumnado y en la educación inclusiva y de calidad, así como fomentar el trabajo colaborativo entre docentes, profesionales de apoyo del centro, servicios especializados y familias.

Siendo competencia estatal la regulación con carácter básico de la jornada lectiva de los y las docentes, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias [SSTC 26/2016](#), [54/2016](#) y [66/2016](#), la legislación estatal que se plantea no agota con sus bases la regulación de esta materia, permitiendo el ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas, conforme a lo establecido por el citado tribunal en la [STC 22/2012](#), de 16 de febrero.

III

El tamaño de los grupos de clase constituye un tema central en el debate educativo y una preocupación clave para las escuelas, las autoridades educativas y las familias. Hay una percepción generalizada de que las clases más reducidas ofrecen una oportunidad para que el profesorado brinde una atención más individualizada, dedique menos tiempo a la gestión del aula y adapte mejor su enseñanza a las necesidades de aprendizaje del alumnado, beneficiando especialmente al procedente de entornos socioeconómicos desfavorecidos. En definitiva, se extiende la idea de que grupos más pequeños pueden contribuir a mejorar las condiciones de aprendizaje y a favorecer la equidad. No obstante, a pesar de que la evidencia disponible sobre el impacto directo de esta medida en los resultados de aprendizaje no siempre es concluyente, sí está demostrado que reducir la carga laboral del profesorado tiene un efecto positivo en su bienestar y satisfacción profesional, así como en la percepción de inclusión y valoración por parte del alumnado.

Por tanto, existe un consenso generalizado acerca de que las ratios razonablemente dimensionadas, junto con otras medidas organizativas, formativas y de asignación específica de recursos humanos y materiales, adaptadas a las necesidades concretas de cada centro educativo, favorecen la atención al alumnado y la aplicación de los principios básicos de la educación inclusiva, así como la atención a la diversidad y la equidad e igualdad de oportunidades.

Por todo ello, se observa un amplio consenso en que, de manera general, una moderada disminución del número de alumnos y alumnas por grupo de clase se relaciona con la reducción de la carga laboral del profesorado y, por tanto, con la mejora del bienestar docente. En definitiva, tener menos estudiantes en el aula junto con una disminución en el tiempo de docencia directa, reduce los niveles de estrés asociados a la preparación de clases o la corrección y calificación de trabajos escolares. También facilita el crecimiento profesional del personal docente y su implicación y participación en la vida escolar, ya que permite desarrollar competencias docentes esenciales como son el rol investigador docente, la innovación metodológica o la atención individualizada al alumnado y a sus familias. Asimismo, en lo que se refiere al alumnado, numerosas investigaciones académicas muestran que la moderación de las ratios consigue que se incremente su participación en las actividades del aula.

No obstante, también se constata que, además de una posible reducción generalizada, los mayores beneficios educativos de las reducciones de ratios se observan cuando estas intervenciones se realizan en determinados centros docentes. Centros en los que existe una elevada diversidad académica o un elevado número de estudiantes con necesidades complejas, como dificultades lingüísticas o necesidades especiales de apoyo educativo o ubicados en zonas de especial complejidad social; en definitiva, centros susceptibles de mejora de resultados educativos en cuanto a tasas de éxito, promoción, titulación y abandono escolar. Si bien es cierto que la educación inclusiva, entendida como la capacidad de los centros escolares para ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad a todo su alumnado, teniendo en cuenta sus diversas necesidades, capacidades y expectativas, es un principio universal para todo centro educativo, hay algunos centros en los cuales su composición social y de entorno dificulta esta atención y adaptación individualizada y, por tanto, requieren de apoyos específicos. En estos centros, el profesorado se enfrenta a una amplia variedad de exigencias derivadas de la necesidad de apoyar a su alumnado con perfiles académicos, necesidades de aprendizaje y contextos lingüísticos distintos. Y estas exigencias pueden tener un impacto significativo en cómo el profesorado experimenta y gestiona su trabajo diario. Desarrollar el currículo en aulas con una alta diversidad académica y de características y necesidades individuales especiales, requiere una mayor adaptación y diferenciación pedagógica, tareas que exigen un elevado esfuerzo en tiempo, atención y agilidad pedagógica por parte del profesorado. Por ello, las recomendaciones generalizadas orientan hacia intervenciones que, de forma focalizada, puedan disminuir ratios en situaciones en las que puede contribuir más eficazmente al éxito educativo y a la mejora de las condiciones laborales del profesorado.

Aunque, evidentemente, el éxito educativo no depende únicamente de la disminución de ratios, esta intervención puede producir cierto efecto compensatorio sobre algunas de las situaciones iniciales del alumnado, facilitando en lo posible sus condiciones de enseñanza y aprendizaje y favoreciendo actuaciones del profesorado orientadas a una mayor individualización de la atención educativa, así como a la innovación y adaptación pedagógica vinculadas al contexto social y cultural.

Ya el [artículo 14](#) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, consagró la relevancia de las ratios y su relación con la calidad educativa, al incluir la relación numérica alumnado/profesorado entre los requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad. Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, estableció en su [artículo 157](#) un número máximo de alumnos y alumnas por aula en la enseñanza obligatoria, para la educación primaria y la educación secundaria obligatoria. Pero también estableció una serie de principios sobre atención a las diferencias individuales, escolarización, y admisión de alumnos y alumnas que, entre otros extremos, indicaba que, para atender adecuadamente a la escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales, la relación entre profesorado y alumnado podrá ser inferior a la establecida con carácter general.

Considerando todo lo anterior, y con el objetivo de mejorar las condiciones del desempeño docente y el bienestar y éxito del alumnado, la presente ley incluye las siguientes medidas en relación con las ratios. Se modifica el [artículo 157.1.a\)](#) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, cuyo carácter es de ley ordinaria, según lo dispuesto en [según lo dispuesto en la disposición final séptima](#) de la citada ley orgánica, para reducir con carácter general el número máximo de alumnos y alumnas por aula, que en la enseñanza obligatoria será de 22 para la educación primaria y de 25 para la educación secundaria obligatoria. Se añade la previsión de una norma reglamentaria que regulará el número máximo de alumnos y alumnas por aula en las restantes enseñanzas reguladas por la citada ley orgánica, no mencionadas en su artículo 157.1.a), para lo que el Gobierno deberá modificar el [Real Decreto 132/2010](#), de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, en el plazo establecido en la disposición final tercera.

En la línea de centrar la reducción de ratios en la atención al alumnado con necesidades educativas especiales, se incluye la disposición de que cada alumno o alumna que presente necesidades educativas especiales computará como dos plazas, a efectos de la determinación de la ratio máxima en aulas ordinarias en las distintas etapas educativas, compensando de esta manera la mayor dedicación necesaria por parte del profesorado.

También con el mismo objetivo de complementar la reducción general de ratios con una atención focalizada, se establece que el Gobierno fijará los indicadores de referencia para la determinación de aquellos centros educativos en los que, por escolarizar a un elevado número de alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, por estar ubicados en zonas de especial complejidad social o para mejorar las tasas de éxito, promoción, titulación y reducir las de abandono escolar, se requiera la adopción de medidas concretas que faciliten una atención específica del alumnado, que podrán incidir en una mayor adaptación tanto de las ratios máximas establecidas como de los medios personales y materiales necesarios.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido claramente la competencia estatal para regular esta materia, como se indica, por ejemplo, en la [Sentencia 26/2016](#), de 18 de febrero. Pero, al igual que se ha indicado en relación con la jornada lectiva docente, la legislación básica estatal no agota la regulación de esta materia, permitiendo el ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas, que pueden establecer unas ratios inferiores y completar o mejorar la regulación básica.

Finalmente, resulta obvia la incidencia de la intervención en los ratios sobre otros aspectos del servicio educativo, entre ellos: la planificación, la oferta educativa y la red de centros; las plantillas de profesorado y las dotaciones de personal de atención educativa y apoyo pedagógico; la aplicación y desarrollo de planes y programas; la organización interna de los centros y su distribución de horarios lectivos; y las infraestructuras y recursos de los centros. Por esta razón, deben establecerse las prioridades y los tiempos adecuados para realizarlas, que se reflejan en el calendario de aplicación previsto en la disposición final cuarta.

IV

Esta norma responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, tal y como exige la [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A estos efectos, se acredita el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen.

De esta forma, la norma atiende al fin de crear un marco común respecto a la fijación de la parte lectiva de la jornada de trabajo del personal funcionario que integra los cuerpos docentes no universitarios, al constituir dicha fijación de la jornada de trabajo una previsión integrada en la esfera de los derechos y deberes de unos cuerpos que son estatales, siendo el instrumento más eficaz para su consecución. Asimismo, la norma adopta medidas para la reducción de los ratios de alumnado por unidad escolar, con el objetivo de mejorar las condiciones del desempeño docente y el bienestar y éxito del alumnado, así como medidas destinadas a aquel alumnado que requiera una atención educativa diferente a la ordinaria, a fin de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad que se adapte a sus características individuales.

Del mismo modo, la norma es acorde con los principios de seguridad jurídica, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para establecer un marco normativo estable, predecible, integrado y claro que regule la tarea docente dentro de la jornada laboral del profesorado y el establecimiento de unos ratios por unidad escolar razonablemente dimensionadas, en la medida en que su determinación incide de forma directa tanto en la carga de trabajo del profesorado como en la calidad del servicio educativo, al fomentar una atención más individualizada y adaptada a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes.

Respecto al principio de eficiencia, el establecimiento de unas condiciones de jornada homogéneas en relación con la parte lectiva de la misma en el ámbito de la educación no universitaria es esperable que tenga una incidencia positiva en la eficiencia del uso de los recursos públicos, teniendo en cuenta que las recomendaciones establecidas en la [Ley 4/2019](#), de 7 de marzo, han sido ya implantadas por una gran parte de las administraciones educativas. Por su parte, las medidas que se establecen respecto a la reducción de los ratios alumnado/unidad escolar deben ser contextualizadas en el marco temporal que la norma prevé para su aplicación, que se extiende hasta el inicio del curso escolar 2031/32, y en la evolución a la baja del alumnado escolarizado en las distintas etapas, que se ve afectado por los descensos en el número de nacimientos que se vienen produciendo desde 2009 y que se ha ido trasladando a las distintas etapas educativas.

Del mismo modo, en aplicación del principio de transparencia durante el procedimiento de elaboración de la norma se ha garantizado la participación de los potenciales destinatarios a través del trámite de audiencia e información pública, quedando justificados los objetivos que persigue. Concretamente, en su elaboración han sido consultadas las comunidades autónomas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, y ha informado el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Asimismo, ha emitido **dictamen** el Consejo Escolar del Estado.

Igualmente, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el **artículo 37** del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, pues la norma ha sido objeto de negociación con las organizaciones sindicales en la reunión del 12 de marzo de 2026 de la Mesa de negociación del personal docente no universitario. Asimismo, se ha recabado la aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Por último, en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa evita la imposición de cargas administrativas y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

La presente norma se dicta con carácter básico al amparo de las competencias que corresponden al Estado conforme al **artículo 149.1** de la Constitución: 18.ª, sobre 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; y 30.ª, relativa a 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.