



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 22 de mayo de 2013, ha examinado el *anteproyecto de ley de Autoridad del Profesorado*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de mayo de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de autoridad del profesorado*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 368/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley sometido a dictamen (folios 261 a 266 del expediente) consta de una exposición de motivos, 11 artículos -distribuidos en tres capítulos-, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En la exposición de motivos se indican, como objetivos de la ley, el de "contribuir a que el profesorado pueda realizar con éxito la elevada tarea que la



sociedad le encomienda, garantizar el derecho individual a la educación, mejorar la convivencia en los centros educativos y aumentar la calidad de la educación". Para ello, continúa la parte expositiva, "es preciso transmitir que [el profesorado], además de la autoridad que le confiere su saber, está investido de una autoridad institucional por ejercer la función primordial de la docencia y ser, con ello, garante inmediato del derecho constitucional a la educación. Se trata de tutelar las funciones públicas en sí mismas consideradas, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan a la ciudadanía, servicios que pueden verse afectados por la realización de conductas perturbadoras de extrema gravedad con la agresión".

Como aspectos principales del proyecto de ley, se dispone su aplicación a los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad; se reconocen derechos del profesorado de Castilla y León; se regula la protección jurídica del profesorado (tendrá la condición de autoridad pública, se atribuye presunción *iuris tantum* de veracidad a los hechos constatados por él y se prevé la colaboración de las familias y la asistencia jurídica al profesorado de centros públicos); se obliga a la dirección del centro docente a comunicar al Ministerio Fiscal y a la Dirección Provincial de Educación cualquier hecho que pueda ser constitutivo de delito o falta; se prevé la responsabilidad y reparación del daño moral causado por agresión física o moral; y se contempla una regla específica para reconocimiento de la condición de autoridad al profesorado de los centros docentes privados concertados.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

El capítulo I, titulado "Disposiciones generales", determina el objeto, finalidad y el ámbito de aplicación de la ley, los principios generales que la inspiran y los derechos en el ejercicio de la función docente (artículos 1 a 4). En relación con el ámbito de aplicación, el artículo 2 dispone que la ley se aplicará a los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad que impartan alguna de las enseñanzas previstas en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; y, en concreto, "a las tareas desarrolladas por el profesorado en el interior del centro docente y a las que, realizadas fuera del recinto del centro, estén directamente relacionadas con la vida escolar y afecten a algún miembro de la comunidad educativa, así como a las que se lleven a cabo durante la



realización de otros servicios educativos como el transporte y el comedor escolar”.

El capítulo II, denominado “Protección jurídica del profesorado”, regula los siguientes aspectos:

- Se atribuye al profesorado la condición de autoridad pública con la protección reconocida como tal por el ordenamiento jurídico (artículo 5).

- Se establece que los hechos constatados por el profesorado en el ejercicio de las actuaciones correctivas y disciplinarias gozarán de presunción *juris tantum* de veracidad, siempre que se formalicen en documento que cuente con los requisitos establecidos reglamentariamente (artículo 6).

- Se permite que los centros docentes recaben la colaboración de las familias o representantes de las familias o, en su caso, de las instituciones públicas competentes, con el fin de obtener la información necesaria para el ejercicio de la función educativa y para la aplicación de las normas que garanticen la convivencia en los centros escolares (artículo 7).

- Se prevé la protección y asistencia jurídica del profesorado de centros públicos, así como la cobertura de su responsabilidad civil, en relación con hechos ocurridos durante su actividad (artículo 8).

El capítulo III, intitulado “Convivencia en los centros docentes”, atribuye a la Junta de Castilla y León el establecimiento del marco regulador de la convivencia de los centros docentes y “obliga” a los centros a adaptar al marco normativo sus normas de organización y funcionamiento, en las que incluirán las normas que garanticen el plan de convivencia (artículo 9); obliga a la dirección del centro docente a comunicar al Ministerio Fiscal y a la Dirección Provincial de Educación cualquier hecho que pueda ser constitutivo de delito o falta y le permite adoptar medidas cautelares (artículo 10); regula la posibilidad de reparar el daño moral causado por agresión física o moral al profesorado, sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda existir (artículo 11).

La disposición adicional contempla una regla específica para los centros docentes privados concertados, cual es que la condición de autoridad del personal docente de dichos centros “se reconocerá exclusivamente a efectos de



garantizar la prestación del servicio público educativo, teniendo en cuenta tanto la cualidad de la relación laboral de dicho personal como la autonomía de que disponen los centros para establecer sus normas de organización y funcionamiento en el marco de la normativa vigente”.

La disposición derogatoria deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo previsto en la ley.

Por último, la disposición final primera habilita a la Junta de Castilla y León y a la Consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley; y la segunda prevé la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borradores de anteproyecto de ley de 8 de febrero y 23 de marzo de 2012.

- Certificado de la secretaria de la Mesa Sectorial de Personal Docente No Universitario, de 5 de abril de 2013, en el que se hace constar que la Mesa Sectorial de Educación celebró reuniones los días 24 de febrero y 3 de abril de 2012, en la que se trató, entre otros puntos, “el reconocimiento jurídico de la autoridad del profesorado”. Se indica que a dichas reuniones asistieron “representantes de las cinco organizaciones sindicales con representatividad en dicho foro”.

- Borrador de anteproyecto de ley de 7 de junio de 2012.

- Documentación justificativa del trámite de audiencia concedido a la Gerencia de Servicios Sociales, Delegación de Gobierno en Castilla y León (Área de Alta Inspección), Consejo Escolar de Castilla y León, CECE Castilla y León, FERE-CECA Educación y Gestión Castilla y León, FADAE Castilla y León, Confederación de Federaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos de Centros Públicos de Enseñanza de Castilla y León (CONFAPACAL), CSIF Castilla



y León, STE Castilla y León, UGT Secretaría de Política Institucional y Comunicación y CCOO Castilla y León. Todas las notificaciones se realizaron el 2 de julio.

- Resolución de 3 de julio de 2012 de la Secretaria General de la Consejería de Educación, por la que se abre un periodo de información pública en el procedimiento de elaboración de la norma, y anuncio publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el 11 de julio de 2012.

- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla y León de 11 de julio de 2012, sobre el borrador de anteproyecto.

- Observaciones y alegaciones formuladas por la Federación de Sindicatos independientes de Enseñanza (FSIE), Confederación de Federaciones de AMPAS Rurales de Castilla y León (CONFARCALE), Confederación de Federaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos de Centros Públicos de Enseñanza de Castilla y León (CONFAPACAL), UGT (Comité Intercentros de Seguridad y Salud), Sindicato Independiente ANPE Castilla y León, Facultad de Educación y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid, Federación Provincial de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Centros Públicos de Enseñanza no Universitaria de Burgos (FAPA Burgos), Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Castilla y León, y D. Juan Rodríguez Olivera (a título particular).

- Observaciones presentadas en la web corporativa de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto".

- Borrador de anteproyecto de ley de 27 de agosto de 2012, sometido a observaciones de las Consejerías.

- Observaciones formuladas por las Consejerías de Hacienda, Fomento y Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades (Dirección General de la Mujer). Obran asimismo escritos de las Secretarías Generales de las Consejerías de la Presidencia, Economía y Empleo, Sanidad, Agricultura y Ganadería y Cultura y Turismo, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto.

- Borrador de anteproyecto de ley de 19 de septiembre de 2012.



- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 10 de octubre de 2012, al que se adjunta el texto informado.

- Borrador de anteproyecto de ley de 25 de octubre de 2012.

- Solicitud de informe a la Consejería de Hacienda, de conformidad con el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. La solicitud está fechada el 31 de octubre de 2012 y tiene como fecha de registro de salida de la Consejería el 6 de noviembre de 2012. Se adjunta informe, de 23 de octubre de 2012, sobre la repercusión y efectos en los presupuestos generales de la comunidad del anteproyecto de ley.

- Escrito del Director General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 19 de noviembre de 2012, en el que se solicita a la Consejería de Educación información complementaria sobre determinados aspectos económicos relativos a la aplicación de la futura ley. En dicho escrito figura como fecha de registro de salida de la Consejería de Hacienda el 20 de noviembre de 2012 y como fecha de registro de entrada en la Consejería de Educación el 18 de diciembre de 2012.

- Informe del Director General de Política Educativa Escolar, de 20 de diciembre, relativo a la información complementaria solicitada. Dicho informe se remite a la Consejería de Hacienda el 28 de diciembre de 2012.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 14 de enero de 2013. Dicho informe se remite a la Secretaría General de la Consejería de Educación el 21 de enero, según consta en el sello de registro de salida.

- Memoria del anteproyecto de ley, firmada el 17 de abril de 2013 por el Director General de Política Educativa Escolar, comprensiva de los siguientes aspectos: necesidad y oportunidad del anteproyecto; alternativas; contenido, análisis jurídico (en el que se incluye el estudio del marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias), descripción de la tramitación (apartado en el que se analizan las alegaciones y observaciones formuladas e informes emitidos); análisis de impactos (económico y presupuestario, por razón de género y otros impactos); principios de calidad normativa.



- Anteproyecto de ley, carente de fecha, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo (folios 261 a 266 del expediente).

- Informe de la Jefa del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, con el visto bueno del Secretario General de la Consejería de Educación, de 29 de abril de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

### **2ª.- Urgencia del dictamen.**

El dictamen se emite con carácter de urgencia al haberse solicitado así por la autoridad consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y en el artículo 55.4 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

En el oficio de remisión se expone lo siguiente:

“Esta urgencia se fundamenta en la necesidad de que el anteproyecto de dicha ley pueda tener entrada en las Cortes de Castilla y León lo antes posible y, en todo caso, antes del periodo vacacional de verano. De esta forma, y teniendo en cuenta el periodo ordinario de tramitación de una ley, cabría la posibilidad de que, una vez aprobada y publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León, entrase en vigor antes de finalizar el año 2013 y, en todo caso, a lo largo del próximo curso escolar 2013-2014.



»Este desarrollo temporal facilitaría el calendario de modificaciones previstas en algunas de las normas que pueden verse afectadas por la entrada en vigor de la Ley de Autoridad del Profesorado y, en particular, el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León, norma de gran importancia para el correcto funcionamiento de los centros docente, y que, estando pendiente de otros aspectos derivados de la propia aplicación de la norma, también está de la publicación de la ley”.

No obstante estas afirmaciones, se advierte que en la tramitación del anteproyecto de ley no se ha procedido con la urgencia y celeridad que ahora se solicita a este Consejo para la emisión de su dictamen: así, tras la emisión del informe por los Servicios Jurídicos el 10 octubre de 2012 (en apenas 10 días desde la solicitud) y la elaboración del nuevo texto del anteproyecto (25 de octubre de 2012), se tarda casi cuatro meses en emitirse el informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística (14 de enero de 2013), plazo en el que llama la atención el inexplicable lapso temporal de un casi un mes desde que la solicitud de información complementaria de la Dirección General citada se registra de salida en la Consejería de Hacienda (20 de noviembre de 2012) hasta que se registra de entrada en la Consejería de Educación (18 de diciembre de 2012); y también es llamativo que, pese a la urgencia ahora requerida, la Consejería proponente haya ocupado tres meses en la elaboración de la memoria y del anteproyecto de ley sometido a dictamen.

Expuesto lo anterior, este Consejo Consultivo no cuestiona que puedan concurrir en este caso las circunstancias expuestas en el oficio de remisión que justifiquen la urgencia con la que se solicita la emisión del dictamen. Sin embargo y como se ha señalado en otras ocasiones, ha de ponderarse por la Administración consultante la conveniencia, e incluso la necesidad, de hacer un uso prudente de la declaración de urgencia, ya que la característica fundamental de la función consultiva es la de operar con sosiego y reflexión. En caso contrario, la calidad que el Consejo Consultivo se esfuerza en mantener en sus dictámenes puede verse mermada si se trasladan a la Administración consultiva, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa (dictámenes del Consejo de Estado 2.096/2003, de 10 de julio, o 19/2013, de 17 de enero; y dictámenes de este Consejo Consultivo 915/2006,





de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, y 846/2008, de 9 de octubre, 1.020/2009, de 9 de octubre, 1.235/2010, de 11 de octubre, y 652/2012), máxime en supuestos en los que, como el presente expediente, los motivos de apremio son en parte debidos a la propia Administración consultante.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo Consultivo, consciente de la importancia y trascendencia del anteproyecto de ley y de la necesidad de su pronta tramitación parlamentaria, ha procedido a la emisión del dictamen solicitado por la vía de urgencia.

### **3ª.- Contenido del expediente.**

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.



e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se han celebrado reuniones de la Mesa Sectorial de Educación en las que se abordó el reconocimiento jurídico de la autoridad del profesorado, a las que asistieron "representantes de las cinco organizaciones sindicales con representatividad en dicho foro".

Si bien consta en el expediente un certificado acreditativo de la celebración de tales reuniones, no se han incorporado, sin embargo, las actas de las reuniones que hubieran permitido conocer y analizar las observaciones y opiniones expresadas en ellas.

- Se ha dado audiencia a las entidades interesadas y ha existido un trámite de información pública (mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León y a través de la web corporativa de la Junta de Castilla y



León "Gobierno Abierto"), en el que se han presentado diversas observaciones y alegaciones.

- Se ha consultado al Consejo Escolar de Castilla y León, tal y como exige el artículo 8.1.a) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León, que ha emitido un dictamen sobre el anteproyecto.

El dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León se ha emitido por la Comisión Permanente de dicho órgano, si bien la competencia está atribuida en principio al Pleno según se desprende del artículo 14, letra a), del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Escolar de Castilla y León, aprobado por el Acuerdo 97/2009, de 23 de julio, de la Junta de Castilla y León ("Emitir dictámenes, informes y propuestas, en los términos previstos y sobre los asuntos relacionados en la Ley 3/1999").

No obstante, las letras g) y h) del citado precepto permiten al Pleno "delegar, por razones de urgencia u operatividad y por mayoría absoluta de sus miembros, el ejercicio de funciones en la Comisión Permanente" y "delegar excepcionalmente en la Comisión Permanente la aprobación de los informes, propuestas y dictámenes que la urgencia de su emisión así lo requiera, debiendo ser sometidos a estudio, para su ratificación o rechazo, en el primer Pleno que se celebre". En el supuesto examinado, el dictamen se solicitó mediante escrito de 26 de junio de 2012 (notificado el 2 de julio) y se fijó como fecha máxima el 16 de julio de 2012. Aunque de esta brevedad de plazo se infiere el carácter urgente de la petición, lo cierto es que no se hace mención alguna en el dictamen del Consejo Escolar a la delegación de dicha función en la Comisión Permanente ni tampoco consta que el dictamen se haya ratificado por el Pleno (página 22 de la Memoria de actividades 2011-2012 del Consejo Escolar de Castilla y León). El dictamen fue aprobado por mayoría, según figura en la página 54 de la Memoria de actividades 2011-2012 del Consejo Escolar de Castilla y León.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías y han formulado observaciones las de Hacienda y Fomento y Medio Ambiente, así como la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En cambio, las Consejerías de la Presidencia, la de Economía y Empleo, la de Sanidad, la de Agricultura y Ganadería y la de Cultura y Turismo contestaron en el sentido de no formular sugerencias.



- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013.

- Figura el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Consta también el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sin que sea preciso, a la vista del contenido del anteproyecto, la motivación exigida en las letras f) y g) del citado precepto.

Por ello cabe concluir, a la vista de la documentación remitida, que en la tramitación del anteproyecto de ley se ha cumplido lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

#### **4ª.- Título competencial y marco normativo.**

El artículo 27 de la Constitución establece como derecho fundamental el derecho a la educación, cuyo desarrollo, de acuerdo con el artículo 81.1, está reservado a la ley orgánica.

En cuanto al orden competencial, el Estado tiene competencia exclusiva para regular "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" (artículo 149.1.1ª); y para la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y



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” (artículo 149.1.30ª).

En virtud de estas competencias, el Estado ha aprobado, en el ámbito de la educación no universitaria, sucesivas leyes orgánicas de las que actualmente se encuentran vigentes la Ley Orgánica 1/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones Profesionales y de la Formación Profesional, y la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE); Ley esta última que, entre otras, ha derogado expresamente la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) así como la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), incorporando, además, importantes modificaciones respecto al texto de la LODE. Cabe citar asimismo que el Consejo de Ministros ha aprobado hace pocos días (el 17 de mayo de 2013) el proyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa, en el que se modificará la LOE y la LODE.

La LODE impone en el artículo 4.2, letra f), a los padres o tutores, “como primeros responsables de la educación de sus hijos o pupilos”, la obligación de “Respetar y hacer respetar las normas establecidas por el centro, la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado”; y en el artículo 6.4 se incluyen, entre los deberes básicos de los alumnos, los de “Participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio en el centro, respetando el derecho de sus compañeros a la educación y la autoridad y orientaciones del profesorado” (letra e) y el de “Respetar las normas de organización, convivencia y disciplina del centro educativo” (letra g).

También la LOE se refiere al respeto, consideración y protección debidos al profesorado. El artículo 104 establece en su apartado 1 que “Las Administraciones educativas velarán por que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea”; y su apartado 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”. Y el artículo 105 encomienda a la Administración educativa “respecto del profesorado de los centros públicos, adoptar las medidas



oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional”.

El artículo 121.3 de la LOE atribuye a las Administraciones educativas la competencia para establecer el marco general que permita a los centros públicos y a los privados, elaborar sus proyectos educativos, lo cuales deben recoger la forma de atención a la diversidad del alumnado, la acción tutorial, y el plan de convivencia, del que forma parte el régimen disciplinario.

En Castilla y León, el artículo 73.1 del Estatuto de Autonomía, titulado “Competencias sobre educación”, atribuye a la Comunidad Autónoma “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal”.

En ejercicio de esta competencia la Comunidad de Castilla y León tiene competencia para regular la educación y, en particular, aspectos relativos a la consideración y reconocimiento social de la función docente, en el marco de la normativa básica del Estado.

Actualmente, la Comunidad ha aprobado diversas normas en la materia relacionada con el ámbito concreto de regulación del anteproyecto sometido a Dictamen, entre las que cabe destacar:

- El Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León. Uno de los principios informadores y ejes de la norma es el refuerzo de la autoridad del profesor, para lo cual se le dota de herramientas disciplinarias (actuaciones correctoras inmediatas) que puede y debe “utilizar en el mismo momento en el que tiene lugar una conducta perturbadora de la convivencia” (preámbulo y artículo 2.c).

- La Orden EDU/1921/2007, de 27 de noviembre, por la que se establecen medidas y actuaciones para la promoción y mejora de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León; norma dictada en desarrollo del Decreto 51/2007, de 17 de mayo.



Por otra parte, ha de señalarse que el reconocimiento de la condición de autoridad al profesorado se regula de manera similar en otras Comunidades Autónomas: la Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor de Madrid; la Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de Autoridad del Profesorado de la Comunidad Valenciana; la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de Autoridad del Profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la Ley 4/2011, de 30 de junio, de Convivencia y Participación de la Comunidad Educativa de Galicia; la Ley 3/2012, de 10 de mayo, de Autoridad del Profesorado de Castilla-La Mancha; y la Ley 8/2012, de 13 de diciembre, de Autoridad del Profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón. Cabe citar también el artículo 165.1 de la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura, según el cual "El profesorado, en el desempeño de sus funciones, tendrá la consideración de autoridad pública, con los efectos que le reconoce el ordenamiento jurídico" (consideración que también se atribuye a la dirección de los centros públicos en el artículo 146.1).

En cambio, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, si bien alude en varios preceptos a la autoridad del profesorado (artículos 22.1.d, 28.1, 30.4 y 77.1.f), únicamente atribuye la consideración de autoridad pública a los directores de los centros públicos (artículo 142.9).

Por último, ha de indicarse que en febrero de 2012 se presentó por el grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia una proposición de ley orgánica (que ya había presentado en 2008 y caducó al final de la legislatura anterior) con el fin de que la condición de autoridad pública del profesorado se regule a nivel estatal, "para no crear desigualdades entre unas Comunidades Autónomas y otras". Tal proposición se admitió a trámite el 28 de febrero de 2012 y se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 2 de marzo de 2012. No consta que se hayan realizado más trámites.

## **5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.**

### **Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.***

El ámbito de aplicación de la futura ley se ciñe a los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad, es decir, centros públicos y centros privados concertados.



Sin valorar la oportunidad de tal previsión, este Consejo Consultivo quiere poner de manifiesto que tal criterio se ha seguido también en Galicia, mientras que en Madrid, Aragón, La Rioja, Castilla-La Mancha y Valencia la ley de autoridad del profesorado extiende su ámbito de aplicación a todos los centros docentes no universitarios de la Comunidad, y no solo a los sostenidos con fondos públicos.

Por otra parte, aunque pueda inferirse del tenor del apartado 2, sería conveniente incluir de manera expresa en el ámbito de aplicación de la ley las actividades extraescolares que se realicen dentro o fuera del recinto escolar, si esa es la intención de la Administración, ya que la literalidad del precepto podría llevar a interpretar que solo están comprendidas las actividades "directamente relacionadas con la vida escolar" y "las que se lleven a cabo durante la realización de otros servicios educativos como el transporte escolar y el comedor escolar", pero no las actividades extraescolares.

En este sentido, cabe señalar que las leyes de Valencia, Madrid, Aragón, Galicia y Castilla-La Mancha se refieren de manera expresa a las clases, a las actividades complementarias y a las actividades extraescolares.

#### ***Artículo 4.- Derechos en el ejercicio de la función docente.***

El derecho recogido en la letra b) de precepto, si bien va referido al ejercicio de la función docente, debería precisar la finalidad de las decisiones que adopte el profesorado, que es la de mantener un ambiente adecuado de convivencia, estudio, aprendizaje y respeto durante las clases, actividades complementarias y extraescolares (análogamente a lo previsto en las leyes de La Rioja, Aragón, Valencia, Castilla-La Mancha y Madrid).

#### ***Capítulo II.- Protección jurídica del profesorado.***

***Artículos 5 y 6.- Autoridad del profesorado. Presunción de veracidad. Y Disposición adicional.- Centros docentes privados concertados.***

La regulación de la protección jurídica del profesorado, recogida en este capítulo, incluye el reconocimiento de su condición de autoridad pública, el otorgamiento de presunción de veracidad a los hechos constatados por él y la





garantía de una adecuada protección y asistencia jurídica y cobertura de su responsabilidad civil, en el caso del profesorado de centros públicos, en relación con hechos que deriven de su ejercicio profesional.

Como se ha expuesto *ut supra*, los artículos 104 y 105 de la LOE se refieren al respeto, consideración y protección debidos al profesorado, si bien el ámbito de aplicación de estos dos últimos preceptos es diverso. El artículo 104 encomienda a las Administraciones educativas la obligación de velar por que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea; y de prestar 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. Al no distinguir entre profesorado de centros públicos y privados, sostenidos o no fondos públicos, la obligación que se impone a la Administración alcanza a todos los centros educativos.

Sin embargo, la previsión del artículo 105 de la LOE –precepto que no se menciona en la exposición de motivos del anteproyecto de ley- sí se limita a los centros públicos. En él se encomienda a la Administración educativa “respecto del profesorado de los centros públicos, adoptar las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional”.

Esta distinción tiene relevancia en cuanto a la posibilidad de otorgar al profesorado la condición de autoridad pública.

Ni la LODE ni la LOE atribuyen al profesorado tal condición. La LODE solo alude a la autoridad del profesorado en los artículos 4.2.f) y 6.4.e) y la LOE atribuye la condición de autoridad pública únicamente a los funcionarios del Estado que ejerzan las funciones de alta inspección educativa (artículo 150.2).

No existe en el ordenamiento jurídico administrativo una definición de lo que debe entenderse por autoridad o por autoridad pública.

El único concepto de autoridad recogido en el derecho positivo español es el contemplado en el apartado 1 del artículo 24 del Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre: “A los efectos penales se



reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal". El apartado 2 del mismo precepto añade que "Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas".

Ahora bien, esta definición de autoridad del artículo 24 del Código Penal lo es "a efectos penales" y no cabe su aplicación al derecho administrativo, ya que el concepto de autoridad penal y el de autoridad administrativa no son necesariamente coincidentes. El mismo criterio sigue el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en su Dictamen 30/2012, de 29 de febrero, y el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en su Dictamen 618/2010, de 8 de julio.

Continuando con el ámbito penal, el Código Penal exige la condición de autoridad o de funcionario público para ser sujeto activo de determinados delitos (título XIX del Código Penal) y también para caracterizar al sujeto pasivo en algunas infracciones penales, por ejemplo, el delito de atentado (artículo 550).

Actualmente, es postura mayoritaria en la jurisprudencia, con alguna excepción, la de que el profesorado funcionario público (no los de centros privados en régimen de concierto u otra forma jurídica similar) es sujeto pasivo del delito de atentado, aunque no se le otorgue la condición de autoridad; criterio seguido también por la Fiscalía General del Estado (Consulta nº 2/2008, de 25 de noviembre). De acuerdo con ello, ha de ponerse de manifiesto que la diferencia entre ostentar los docentes funcionarios públicos la condición de funcionario público o la de autoridad, a efectos de esta ley, se encuentra en la mayor gravedad de la pena del delito de atentado cuando el sujeto pasivo es autoridad y en que solo la autoridad (y no el funcionario público) es sujeto pasivo del delito o falta de resistencia o desobediencia de los artículos 556 y 634 del Código Penal.

Desde el punto de vista administrativo, no existen objeciones jurídicas al reconocimiento de la condición de autoridad, en el ejercicio de sus funciones de



gobierno, docentes, educativas y disciplinarias, al profesorado de centros públicos que sea funcionario público, ya que tal posibilidad está amparada por el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dentro de la regulación del procedimiento sancionador, cuando alude a “funcionarios a los que se reconozca la condición de autoridad”.

No ocurre lo mismo, sin embargo, en relación con el profesorado de los centros privados concertados, puesto que ni es funcionario público ni tampoco personal al servicio de la Administración, por lo que no puede ser considerado como autoridad pública y, por ende, los hechos por él constatados no pueden tener la presunción de veracidad a que se refiere el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Este es el criterio mantenido también por la Fiscalía General de Estado en el ámbito penal, en el que el concepto de funcionario es más amplio que en el ámbito administrativo (Consulta 2/2008, de 25 de noviembre): “Los trabajadores o empleados de empresas o instituciones privadas, aunque éstas –en concierto o mediante cualquier otra fórmula de relación con la Administración- participen en el ejercicio de funciones sociales, no ostentan la condición de funcionarios públicos a efectos penales, toda vez que su designación no se realiza por alguna de la tres formas expresadas en el art. 24.2 CP –disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente–, precisas para adquirir la condición de funcionario público a efectos penales”.

Expuesto lo anterior, se advierte que, aunque el ámbito de aplicación del anteproyecto se extiende a todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad, los artículos 5 y 6, referidos a la autoridad del profesorado y a la presunción de veracidad, se refieren al profesorado en general, sin limitarse al profesorado de los centros públicos. Esta generalidad se trata de salvar en la disposición adicional al contemplar, como peculiaridad de los centros privados concertados, que la condición de autoridad de su personal docente “se reconocerá exclusivamente a efectos de garantizar la prestación del servicio público educativo, teniendo en cuenta tanto la cualidad de la relación laboral de dicho personal como la autonomía de que disponen los centros para establecer sus normas de organización y funcionamiento en el marco de la normativa vigente”.

Esta técnica legislativa empleada en el anteproyecto de ley es la que se ha utilizado por algunas Comunidades Autónomas, como Madrid, Aragón o



Galicia, que no realizan la distinción entre centros públicos y privados en la regulación de la protección jurídica del profesorado y remiten a los centros privados, en una disposición adicional, a lo que se establezca en sus normas de organización y de convivencia. Sin embargo, otras Comunidades Autónomas, como Valencia o Castilla-La Mancha, distinguen, en los preceptos relativos a la autoridad pública y a la presunción de veracidad, entre centros públicos y centros privados, aun cuando la ley valenciana se refiere también, en una disposición adicional, a lo que establezcan las normas de organización y de convivencia de los centros privados.

Sin perjuicio de considerar más adecuada la técnica seguida por las Comunidades Autónomas de Valencia y de Castilla-La Mancha, ha de tenerse en cuenta que, en caso de no seguirse este criterio, pese al ámbito de aplicación previsto en el artículo 2, los artículos 5, 6 y 8 no serían de aplicación a los centros privados concertados.

#### **Artículo 8.- *Asistencia jurídica.***

La dicción literal del precepto podría llevar al equívoco de considerar que todo el profesorado, tanto de centros públicos como de centros privados concertados, podría tener derecho a la asistencia jurídica de los servicios jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, ya que sólo se limita para el profesorado de los centros públicos la cobertura de su responsabilidad civil.

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 105 encomienda a la Administración educativa “respecto del profesorado de los centros públicos, adoptar las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional”. Este precepto ciñe las medidas de protección y asistencia jurídica al profesorado de centros públicos.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el artículo 9.1 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, limita la representación y defensa en juicio por Letrados de la Comunidad a “las autoridades, funcionarios y empleados de la Administración General e Institucional de la Comunidad en los procedimientos judiciales que se sigan por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones, siempre que no exista conflicto de intereses”.



No obstante lo anterior, en la Memoria del anteproyecto de ley, se indica que la previsión del artículo 8 supone elevar a rango legal la previsión contenida en el artículo 7 (“Seguridad jurídica de los miembros de la comunidad educativa”) de la Orden EDU/1921/2007, de 27 de noviembre, por la que se establecen medidas y actuaciones para la promoción y mejora de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León, aplicable a los centros docentes sostenidos con fondos públicos. Según dicho precepto “La Consejería de Educación adoptará las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica del personal docente, de administración y servicios y de los inspectores de educación en el desarrollo de sus funciones. (...)”. En la Memoria se expone que tal protección y asistencia jurídica se realiza mediante un seguro de asistencia jurídica.

A la vista de ello, no se observa objeción de legalidad al artículo 8, siempre que la asistencia jurídica al profesorado de los centros privados concertados se realice mediante los seguros citados, y no mediante la actuación de los servicios jurídicos de la Comunidad. En caso contrario se estaría atribuyendo a los servicios jurídicos de la Comunidad funciones no previstas en la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

#### **Artículo 11.- *Responsabilidad y reparación.***

Este precepto establece que “Cuando se incurra por el alumnado, su familia o representantes legales en conductas consideradas como agresión física o moral al profesorado, se podrá reparar el daño moral causado mediante el reconocimiento de la responsabilidad de los actos y la presentación de excusas a la persona ofendida, bien en público o en privado, según corresponda por la naturaleza de los hechos y de acuerdo con lo que determine el órgano competente para imponer la corrección, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil en que se haya podido incurrir conforme a la legislación vigente”.

En relación con la posibilidad, no obligación, de reparar el daño moral causado al profesorado, ha de ponerse de manifiesto que las leyes de otras Comunidades Autónomas sobre esta materia (Madrid, Aragón, La Rioja, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia) no la prevén sino que obligan a la reparación.

En este sentido, se advierte que en el segundo borrador de anteproyecto de ley de 23 de marzo de 2012 se imponía la obligación de reparación del daño



moral causado. Es en el tercer borrador, de 7 de junio de 2012, tras la segunda reunión de la Mesa Sectorial de Educación celebrada el 3 de abril de 2012 (según el certificado de la secretaria del órgano) cuando se modifica el texto y se sustituye la expresión "se deberá reparar el daño moral causado" por "se podrá reparar el daño moral causado". No obstante, al no constar en el expediente remitido las actas de las reuniones de dicho órgano, se ha vedado a este Consejo conocer y valorar, no solo las observaciones y opiniones expresadas en ellas, sino también los motivos que han llevado al cambio de la redacción.

#### **6ª.- Observación gramatical.**

Se advierte en el párrafo sexto de la exposición de motivos una falta de concordancia entre el verbo (en plural) y el sujeto "profesorado" (en singular), probablemente debido a la utilización inicial en los borradores de la palabra "profesores".

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de autoridad del profesorado.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.