



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de abril de 2007, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto 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*, 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 23 de marzo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto 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*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de marzo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 266/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.



Primero.- El proyecto.

El presente proyecto de decreto consta de un preámbulo, una parte dispositiva compuesta por 54 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

En la parte dispositiva se puede distinguir:

El título preliminar, "Disposiciones de carácter general", recoge el objeto y ámbito de aplicación del decreto, sus principios informadores y las garantías que corresponden a la Consejería de Educación.

El título I, "Derechos y deberes de los alumnos y participación de las familias en el proceso educativo", consta de cuatro capítulos:

- El capítulo I, "Principios generales", establece una serie de principios de general aplicación.

- Los capítulos II, "Derechos de los alumnos", y III, "Deberes de los alumnos", recogen y concretan los derechos y deberes, respectivamente, que corresponden a los alumnos, en desarrollo de las previsiones del artículo 4 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

- El capítulo IV, "La participación de las familias en el proceso educativo", busca la implicación y el compromiso de las familias en el proceso educativo de sus hijos, y concreta los derechos y deberes de los padres o tutores legales en relación con la educación de aquéllos.

El título II, "De la convivencia escolar", consta de dos capítulos:

- El capítulo I, "Distribución de competencias", recoge las funciones que corresponde a órganos como el consejo escolar, la comisión de convivencia, el claustro de profesores, el equipo directivo, el coordinador de convivencia, los tutores docentes y los profesores.



- El capítulo II, "Instrumentos para favorecer la convivencia en el centro", regula el plan de convivencia de los centros y define los contenidos que en materia de convivencia deben incluirse en los reglamentos de régimen interior.

El título III, "La disciplina escolar", consta de cinco capítulos:

- El capítulo I, "Disposiciones generales", contiene la calificación de las conductas que perturban la convivencia, su ámbito, los tipos de corrección a que pueden dar lugar y los criterios para la aplicación de esas correcciones.

- El capítulo II, "Actuaciones inmediatas", regula las actuaciones que se pueden llevar a cabo con carácter inmediato para lograr el rápido cese de la conducta perturbadora de la convivencia.

- El capítulo III, "Conductas contrarias a las normas de convivencia en el centro", define este tipo de conductas, sus medidas de corrección, la competencia para su adopción y el correspondiente régimen de prescripción.

- El capítulo IV, "La mediación y los procesos de acuerdo reeducativo", tras establecer unas disposiciones comunes, prevé a través de dos secciones estos dos tipos de corrección, recogiendo sus aspectos básicos de puesta en funcionamiento.

- Por último el capítulo V, "Conductas gravemente perjudiciales para la convivencia en el centro", define este tipo de conductas y establece sus sanciones, medidas cautelares, y fija el correspondiente procedimiento sancionador.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Borrador inicial remitido al Consejo Escolar de Castilla y León.



- Dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León.
- Texto remitido al resto de Consejerías de la Junta de Castilla y León.
- Informes del resto de Consejerías de la Junta de Castilla y León.
- Informes de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, y de la Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos justificando la no repercusión del decreto en los presupuestos de la Comunidad.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación.
- Memoria justificativa del proyecto de Decreto.

El día 20 de febrero de 2007 se presenta el proyecto de decreto al Consejo Escolar de Castilla y León para que emita su preceptivo dictamen. En el Dictamen 12/2007, relativo a este proyecto de decreto, el Consejo Escolar realiza una serie de consideraciones al articulado, que son estimadas en la Memoria justificativa contenida en el expediente administrativo.

De conformidad con los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el texto ha sido remitido a todas las Consejerías de la Junta de Castilla y León con el siguiente resultado:

- La Consejería de Cultura y Turismo evacua informe con fecha 26 de febrero de 2007, con observaciones al articulado que son acogidas parcialmente.
- La Consejería de Fomento evacua informe con fecha 5 de marzo de 2007, con observaciones a la exposición de motivos y al articulado que son acogidas en lo sustancial.



- La Consejería de Presidencia y Administración Territorial evacua informe con fecha 7 de marzo de 2007, poniendo de manifiesto algunos errores para su corrección y un conjunto de recomendaciones, recogidas en su mayor parte.

- La Consejería de Hacienda evacua informe con fecha 12 de marzo de 2007, con observaciones al articulado que son acogidas.

- El resto de las Consejerías no realiza ninguna observación o sugerencia al texto.

Solicitado el informe de la Consejería de Hacienda previsto en 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 Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, con fecha 15 de marzo de 2007, manifiesta la no repercusión de este futuro decreto en los presupuestos de la Comunidad.

De igual manera, la Dirección General de Inspección y Programas Educativos, con fecha 5 de marzo de 2007, emite un informe favorable al proyecto de decreto, indicando la no repercusión directa de esta norma en los presupuestos de la Comunidad, al no originar ingresos ni gastos.

El informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación, emitido con fecha 19 de marzo de 2007, no advierte objeción de legalidad. Únicamente observa la repetición de determinados artículos, si bien se indica por la Consejería de Educación "que debe apuntarse que ello viene motivado por la necesidad de lograr una unidad en la normativa que rige la convivencia en los centros, y recoger en un solo texto legal los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia y disciplina en los centros docentes, facilitando con ello la labor de estos para establecer, dentro de ese marco, su propio régimen de convivencia".

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.

La norma reglamentaria propuesta se dicta en ejecución de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, calificándose por ello de preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo conforme disponen los artículos 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Ahora bien, la norma proyectada pretende efectuar el desarrollo reglamentario de la legislación estatal existente en la materia, desarrollo que no tiene la condición estricta de ser ejecutivo de la Ley estatal, esto es, de cobertura de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, pues esta norma habilita al Estado –no podemos olvidar que nos encontramos en un ámbito material de actividad donde confluye materia reservada a ley orgánica y preceptos básicos– para que por vía reglamentaria pueda ejecutar la Ley, su Ley de cobertura.

El problema, que es de más calado al tratarse de regulaciones, más o menos directas, de deberes y de derechos subjetivos públicos, ha sido afrontado ya por la mayoría de las Comunidades Autónomas, de manera similar a la que se afronta en este proyecto de decreto.

Se trata así de la concreción ejecutiva de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, que es, en principio, de la competencia del Estado, no de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que ésta de acuerdo con sus competencias pueda, en efecto, proceder al desarrollo de aquella legislación, con las limitaciones que resultan del bloque de la constitucionalidad aplicable en este caso (artículo 35.1 de nuestro Estatuto de Autonomía).

De ello es expresión la disposición adicional primera 1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, que contempla la posibilidad de que pueda ser “desarrollada por las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía o, en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas de transferencias de competencias” –exceptuándose aquellas materias cuya regulación encomienda esta ley al Gobierno del Estado– lo que reconduce al Estatuto de Autonomía, norma que



contempla las competencias legislativas y de ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza.

No obstante, a efectos consultivos, no tiene mayores consecuencias la distinción entre reglamento autonómico ejecutivo de ley estatal y ejecutivo de ley autonómica, cuestión ya aludida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre.

A tenor de lo anterior, la Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, señala en su artículo 16 que son atribuciones de la Junta de Castilla y León:

“(...).

»e) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 los documentos.



Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

En cuanto al trámite de audiencia practicado, hay que señalar que además de la otorgada a las distintas Consejerías de la Junta de Castilla y León, y a las efectuadas con carácter específico, se ha realizado un completo análisis por el Consejo Escolar de Castilla y León, de manera que todas las posibles entidades interesadas y aquellas instituciones participantes han tenido oportunidad de formular alegaciones al proyecto.

3ª.- Competencia y rango de la norma.

El artículo 27.2 de la Constitución establece que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala en su artículo 1.k) que el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira, entre otros, en el principio de “una educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos, así como la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social”.

Esta Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en su disposición final primera modifica la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en lo que respecta a los derechos y deberes de los alumnos y de sus padres o tutores. Con la referida modificación se ofrece una redacción más amplia de estos derechos y deberes, para dar una mejor satisfacción a los



principios y fines de la educación enumerados prolijamente en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

Por otro lado, el artículo 35.1 de nuestro Estatuto de Autonomía señala que “corresponde 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 el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de ella lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”.

La plena asunción de las competencias educativas por la Comunidad de Castilla y León, conforme al referido artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía, y en virtud del Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, por el que se traspasan funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria, justifica actualizar el desarrollo reglamentario de la legislación estatal existente en la materia, en este momento, el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, norma estatal vigente en esta materia en los centros educativos de la Comunidad de Castilla y León, y que es la que establece hasta ahora los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros escolares.

No nos encontramos propiamente ante una norma reglamentaria que efectúe una labor de ejecución de una ley, sino ante el supuesto más específico de legislación autonómica que lleva a cabo el desarrollo de la normativa básica estatal. Esto es, la relación existente entre ambas no se limita a la realización de una labor de ejecución respecto de una norma previa con rango de ley, sino del legítimo ejercicio de una competencia autonómica que debe respetar el mínimo común normativo establecido por la legislación básica estatal, lo que permite a la Comunidad Autónoma introducir en la regulación opciones políticas propias, acomodadas a sus peculiares características.

Desde un punto de vista material, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, responsabiliza a toda la comunidad educativa en la mejora de la convivencia escolar; además de establecer que son los padres y tutores el primer escalón del proceso, configura la convivencia escolar como uno de los principios fundamentales en el ámbito educativo.



En el mismo sentido la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que reforma, entre otras, la Ley Orgánica 8/1985, para incluir como principio de calidad y como objetivo de todos los niveles de la educación y como funciones del profesorado y del consejo escolar del centro, educar para la prevención y la resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.

La Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, en su artículo 2 encomienda al Gobierno la tarea de crear en el sistema educativo medidas para cumplir con los principios de la cultura de la paz, impulsando esos valores, promoviendo la mediación en la resolución de conflictos, incluso impulsando, "2. (...) desde la óptica de la paz, la incorporación de los valores de no violencia, tolerancia, democracia, solidaridad y justicia en los contenidos de los libros de texto, materiales didácticos y educativos, y los programas audiovisuales destinados al alumnado.

»3. Promover la inclusión como contenido curricular de los programas de educación iniciativas de educación para la paz a escala local y nacional. (...)"

En relación con las competencias estatales, el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española reserva al Estado la competencia exclusiva respecto de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como lo relativo a las normas básicas de desarrollo del artículo 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia.

Entre las leyes orgánicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución y, por tanto, a las que se refiere el artículo 35 del Estatuto de Autonomía, se encuentra la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que reforma parcialmente en esta materia a la anterior. En la primera de ellas se incluyen diversos preceptos dedicados a los derechos y deberes de los alumnos, y de los padres o tutores de los mismos, pero no hace referencia alguna a un procedimiento disciplinario, sancionador o correccional de carácter reeducativo. Aunque el carácter reeducativo pueda desprenderse con naturalidad del propio



derecho a la educación, el problema jurídico surge con la reserva de ley si se toma el procedimiento como un puro procedimiento sancionador.

En cuanto a los derechos de los alumnos, se podría entender que esa regulación primaria legal que impone la reserva de ley está cumplida por el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, por lo que el Reglamento autonómico de desarrollo completa sin problemas la regulación básica sin necesidad de ley autonómica.

Por consiguiente, la Comunidad Autónoma de Castilla y León se encuentra investida de las facultades precisas para regular la materia objeto del proyecto de decreto, no sólo en virtud de la autorización de las disposiciones adicional primera y final primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, sino porque ha asumido las competencias precisas al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 35 de su Estatuto de Autonomía, que le permiten no sólo desarrollar las previsiones de la mencionada Ley Orgánica, sino, más aún, aplicar su propia opción de política legislativa, con el único límite de respetar las normas dictadas por el Estado en uso de las competencias previstas en el apartado 1.1^a, 18^a y 30^a del artículo 149 de la Constitución.

El resbaladizo problema ha sido afrontado satisfactoriamente por la mayoría de las Comunidades Autónomas de una manera similar a la que se enfrenta este proyecto de decreto, pero, dado el vaivén normativo habido en materia de educación, basándose en normas que no son exactamente iguales que las vigentes.

En el Dictamen 2250/1994, de 26 de enero de 1995, del Consejo de Estado, realizado sobre una norma similar, se considera suficiente para justificar el rango "en lo que se refiere al sistema de correcciones previsto en el proyecto aplicable en caso de incumplimiento por el alumnado de sus deberes, se enmarca dentro de las denominadas «normas de convivencia», cuya existencia está prevista en la propia Ley Orgánica 8/1985, concretamente al disponerse en su artículo 6.2 (antiguo, hoy, en parecidos términos 6.3) que constituye un deber básico de los alumnos, además del estudio, el respeto a las normas de convivencia dentro del Centro Docente".



En la actualidad el presente proyecto se dicta, a diferencia de todas las anteriores disposiciones analizadas, al amparo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que deroga la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo; la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes; y también la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, por lo que el respaldo es similar.

El sistema educativo, por sus singularidades y por la relación de sujeción que comportan sus actividades, necesita, aunque sea basado en normas únicamente reglamentarias, de medidas de orden interior de carácter disciplinario, con finalidad estrictamente pedagógica, dirigidas a hacer efectivo el derecho a la educación y la formación plena que de él deriva, mediante el respeto de los alumnos a los deberes que configuran y hacen posible, junto con los derechos, la satisfacción de los objetivos del proceso educativo.

Dado, pues, el margen de nuestro ordenamiento jurídico, las disposiciones sancionadoras deben tomarse como meras normas de convivencia integradas en el proceso educativo y dirigidas a favorecer la consecución de finalidades únicamente reeducadoras. Los centros intervienen dentro de su autoorganización en la concreción de las normas sancionadoras que les son de aplicación, y lo harán a través del reglamento interno, ejerciendo el régimen disciplinario con las modulaciones que las sujeciones de relación especial y las importantes particularidades que el sistema educativo establece.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

En palabras del pacto sobre "la promoción y mejora de la convivencia escolar", suscrito el 23 de marzo de 2006 entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las organizaciones sindicales, "Aprender a vivir juntos, aprender a convivir con los demás, además de constituir una finalidad esencial de la educación, representa uno de los principales retos para los sistemas educativos actuales.

»No obstante, una de las percepciones más extendidas entre el profesorado hace referencia al progresivo incremento de las dificultades de convivencia en los centros educativos y, de forma especial, en los de educación secundaria".



En este contexto, los derechos y deberes del alumnado adquieren una singular importancia dentro del proceso educativo, pasando a constituir su contenido y resultado fundamentales.

La educación no debe limitarse únicamente a la adquisición de erudición o de unos hábitos y técnicas intelectuales, sino que adquiere la función esencial de facilitar a todos los alumnos los recursos imprescindibles para que actúen con libertad de juicio, haciendo posible el pleno desarrollo de sus capacidades y consiguiendo sujetos responsables y consecuentes.

La educación debe contribuir, por ello, al desarrollo de aquellos valores que permiten avanzar en el respeto a la diversidad de opiniones (artículo 27.2 de la Constitución), en la lucha contra las desigualdades de cualquier índole y en la disminución de los conflictos y tensiones.

Bajo estos principios se pretende la implicación de las familias en el proceso educativo, uno de los fines emanados de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que aparece recogido a lo largo de todo el texto, concretándose no sólo en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento por aquéllas de las obligaciones que en la norma se establecen, sino en su participación en las medidas de corrección de conductas perturbadoras de la convivencia. Las familias, consideradas el punto inicial de la educación, deben implicarse en la vida de los escolares para mejorar la vida en los centros y educar para la convivencia.

Dentro de las formas previstas para mejorar la convivencia, se regula la mediación escolar, que se contempla como medida de corrección voluntaria para la solución de conflictos. Se regula el régimen de los procesos de acuerdo reeducativo, donde los padres toman un protagonismo fundamental. Además, estos dos tipos de medidas no sólo pueden utilizarse como contrarresto ante una conducta perturbadora, sino como táctica para prevenir dificultades, reflejando de esta forma otro de los principios que informan este decreto, el de prevención.

Para lograr estos objetivos, derogada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, se concretan las funciones que



en esta materia se atribuyen a los órganos de gobierno de los centros, y se establecen las que corresponden a tutores docentes, profesorado, y el coordinador de convivencia. Asimismo se recogen dos instrumentos básicos para la convivencia, desde el punto de vista interno, el plan de convivencia y el reglamento de régimen interior del centro. Este último a desarrollar, con respeto a la presente norma y bajo el principio de autoorganización, por el propio centro escolar.

El refuerzo de la autoridad constituye otro de los fundamentos de esta norma, plasmado en las actuaciones correctoras inmediatas, medidas a utilizar en el mismo momento en el que tiene lugar una conducta perturbadora de la convivencia, sin prejuzgar ni la calificación de la conducta ni las medidas posteriores que se puedan adoptar, con la finalidad del cese inmediato de la amenaza al orden.

Ante las conductas que perjudican gravemente la convivencia escolar, se configura un régimen de infracciones y sanciones y un procedimiento sancionador para las correcciones más graves, que debe fundamentarse en la actividad reeducadora.

5ª.- Observaciones al articulado.

Artículo 4.- *Principios generales.*

Este precepto, reproduciendo el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, señala que “Todos los alumnos tienen los mismos derechos y deberes, sin más distinciones que las derivadas de su edad, desarrollo madurativo y del nivel que estén cursando”. No obstante, teniendo en cuenta los derechos y deberes que posteriormente se regulan, la doctrina sobre la capacidad jurídica de los sujetos de derecho, los derechos de la personalidad y el principio de igualdad, podría mejorarse la redacción, precisando que la distinción viene no del contenido sino únicamente de la forma de su ejercicio. Por ello, aunque la redacción proviene de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, se propone añadir: (...) sin más distinciones “en su forma de ejercicio” que las derivadas de la edad (...).

Por otra parte debería sustituirse “desarrollo madurativo” por “grado de madurez”.



Debe tenerse presente la conexión del artículo 14 de la Constitución, que consagra una igualdad meramente formal, impidiendo diferencias de trato que carezcan de justificación objetiva y razonable, con el artículo 9.2 del mismo texto, el cual impone a los poderes públicos la tarea de promover la igualdad real y efectiva, por lo que debería promoverse en la igualdad a los de "inferior desarrollo madurativo" tutelando la forma de ejercicio de los derechos de esta norma.

Artículos 5 a 14.- *Derechos y deberes de los alumnos.*

En estos artículos se detallan ordenadamente los derechos y deberes recogidos en el artículo 6 de Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, no suponiendo más que la precisión en detalle de los mismos, sin sobrepasar su contenido esencial.

La norma establece una serie de derechos y deberes, identificando concretamente quién puede hacer cumplir los deberes de los alumnos, pero no ante quién se puede ejercitar una pretensión concreta de uno de los derechos subjetivos públicos contenidos en la norma. El proyecto contiene en este aspecto obligaciones generales y poco específicas.

Por ejemplo, el artículo 7.2.b) no precisa, una vez realizada la aclaración del profesor sobre la evaluación, ante quién se pueden efectuar reclamaciones "respecto a sus criterios, decisiones y calificaciones".

En el capítulo IV, bajo la rúbrica "Participación de las familias en el proceso educativo", se regula la principal innovación del proyecto de decreto con respecto a los decretos similares de otras Comunidades Autónomas.

El artículo 9, tal como está redactado, tiene un contenido excesivo que desborda el marco de la norma especialmente para los centros concertados. Dicho artículo establece un derecho a recibir apoyo y ayuda, señalando de forma general que "Todos los alumnos tienen derecho a recibir las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social o cultural, (...)", aunque posteriormente es matizado para circunscribirlo al ámbito educativo.



Sin negar, obviamente, el loable fin perseguido con tales previsiones, sin embargo ello no puede hacer perder de vista que los medios con los que cuenta la administración educativa no son ilimitados, siendo preferible en este aspecto –para evitar incluso el eventual descrédito de la medida– utilizar expresiones quizá menos ambiciosas pero más entonadas con las posibilidades reales, que eviten, además, convertir tales previsiones, al menos de hecho, en meramente programáticas.

En este aspecto, en varios informes económicos incorporados al expediente administrativo, se afirma que el proyecto de decreto no tiene repercusión económica. Por ello, debe reconsiderarse el contenido del citado artículo, dándole una redacción en la que al menos se deje a salvo la aplicación del régimen de ayudas de protección dentro de las previsiones normativas y disponibilidades presupuestarias de cada momento, o que se haga remisión al contenido de la legislación vigente, dado que pueden confluir cometidos de la Consejería de Familia y de la Gerencia de Servicios Sociales, con los de la Consejería de Educación.

Por otro lado, y como refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1985, de 10 julio, no existe un derecho subjetivo a la prestación pública incondicionada y menos ilimitada.

Artículos 19 y 20.- *El consejo escolar y la comisión de convivencia.*

El artículo 19, dentro del capítulo “Distribución de competencias”, establece las que corresponden al consejo escolar, y los posteriores artículos las del centro directivo y las del coordinador de convivencia. Debería precisarse que son las competencias en materia de convivencia escolar las que se están detallando. La precisión parece necesaria porque la nueva regulación contenida en el título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, detalla las competencias del consejo escolar, por lo que circunscribir, por ejemplo, al órgano de participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros a esas únicas funciones en materia de convivencia queda excesivamente restringido. Debe señalarse, por ello, que son funciones del consejo escolar en materia de convivencia escolar, o hacer referencia a “además de lo previsto en otras normas”.



El funcionamiento de la comisión de convivencia, regulado en el artículo 20, deberá ser democrático, siendo necesario precisar el contenido del presente artículo en una norma de desarrollo, sea Orden de la Consejería o por disposición de régimen interno.

Título III.- *La disciplina escolar.*

Las disposiciones sancionadoras previstas en este título deben tomarse como meras normas de convivencia integradas en el proceso educativo, y dirigidas a favorecer la consecución de finalidades únicamente reeducadoras. Los centros que intervienen dentro de su autoorganización en la concreción de las normas sancionadoras que les son de aplicación, a través de esta norma y de su reglamento interno, aplicarán el régimen disciplinario con las modulaciones que las sujeciones de relación especial y las importantes particularidades que el sistema educativo establecen. Por todo ello, dado que estrictamente no estamos ante un puro procedimiento sancionador, debe ponerse énfasis en que las correcciones se fundamenten en su interposición en la prevención especial, buscando la reeducación, y se eviten aquellas que aun indirectamente puedan ocasionar, en la forma de su imposición, restricciones al derecho fundamental a la educación de los alumnos, o a cualquiera de los derechos recogidos en el título I del presente proyecto de decreto.

Por otra parte, debe recordarse que el contenido de este título III y las actuaciones que puedan llevarse a cabo en aplicación de la regulación que en el mismo se establece, se entienden sin perjuicio de los principios y consecuencias derivados de la aplicación en su caso de las normas generales reguladoras de la responsabilidad civil, penal y administrativa, habida cuenta de los diversos intervalos de edades de los alumnos que pueden verse afectados.

Artículo 31.- *Ámbito de las conductas a corregir.*

Se refiere a la sanción de las conductas realizadas fuera del recinto escolar. Sobre las mismas cabe advertir que debe dejarse a salvo la posibilidad de que sean sancionadas por otros órganos o Administraciones, en el ámbito de sus respectivas competencias. Como consecuencia de ello, no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido ya penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.



En el apartado 2 de este artículo, con el fin de precisar más el ámbito de las conductas a corregir, debería incluirse después de “apartado anterior” la frase “aunque se realicen fuera del recinto escolar”, especificando además que las conductas puedan afectar a la comunidad educativa directa o indirectamente.

Igualmente, en el último inciso de este apartado 2, que prevé la posibilidad de que estas conductas pudieran ser sancionadas por otros órganos o administraciones, debería recogerse expresamente la necesidad de comunicar con este fin a la autoridad competente la realización de dichas conductas, en el supuesto de que fueran intencionadas.

Artículo 32.- *Circunstancias atenuantes y agravantes.*

No debe emplearse la denominación de circunstancias atenuantes y agravantes, términos más propios del derecho penal que de un procedimiento correccional, aunque supongan circunstancias que hacen más o menos reprochable la conducta realizada. Debe en el presente caso referirse a condiciones para la graduación de las correcciones o circunstancias que pueden modificar la responsabilidad.

En el apartado 2, letra f), se describen dos conductas, la utilización inadecuada de aparatos electrónicos, y la publicidad o jactancia de conductas perturbadoras de la convivencia a través de estos u otros medios. Sería más correcto considerar a una de ellas como objeto de un tipo de infracción –la utilización inadecuada de aparatos electrónicos–, y la otra como una agravación de esa conducta o de otras de las tipificadas –la publicidad o jactancia de conductas perturbadoras de la convivencia a través de estos u otros medios que faciliten la publicidad–.

Artículo 33.- *Responsabilidad por daños.*

Este artículo no añade nada a los principios generales. No obstante, el apartado 1 señala: “Los alumnos que individual o colectivamente causen daños de forma intencionada o por negligencia a las instalaciones del centro o a su material, así como a los bienes y pertenencias de cualquier miembro de la comunidad educativa, quedan obligados a reparar el daño causado o hacerse cargo del coste económico de su reparación”.



Respecto a este párrafo, hay que advertir que se establece la obligación de reparar el daño causado en las instalaciones, materiales o bienes de la comunidad educativa. En este punto habrá que precisar que si tal regla se refiriera sólo a bienes de carácter público, no plantearía ningún problema, porque no sólo habría un derecho, sino hasta una obligación de hacerlo, dados los deberes por un lado, y, por otro, las facultades que, en relación con ellos, tienen las Administraciones Públicas que son sus titulares. El problema se suscita en relación con los centros privados concertados y con las personas físicas miembros de la comunidad educativa. El artículo no discrimina, y configura, por referencia a estos sujetos, un supuesto concreto de responsabilidad extracontractual, imponiendo una determinada obligación de hacer a los alumnos para reparar el daño causado. Todo ello corresponde al ámbito de la legislación civil que, de acuerdo con el artículo 149.1.8ª de la Constitución, corresponde en exclusiva al Estado. Por todo lo anterior, se podría incurrir en un exceso competencial, por lo cual el precepto debe ser suprimido para los centros privados concertados, y matizado cuando se refiera a las personas físicas integrantes de la comunidad educativa, o, en caso contrario, remitir a las disposiciones normativas generales sobre la materia, que ya dan una respuesta adecuada.

El apartado 2 determina que “los alumnos que sustrajeren bienes del centro o de cualquier miembro de la comunidad escolar deberán restituir lo sustraído, sin perjuicio de la corrección a que hubiera lugar”. En este punto debemos valorar que la aquí llamada “sustracción” puede considerarse un delito o falta pública, y que la restitución no puede emanar de la obligación contenida en este apartado, sino de las disposiciones generales en la materia –por ejemplo, artículo 110.1 del Código Penal y a consecuencia de ello competencia exclusiva del Estado a tenor del 149.1.6 de la Constitución–.

Con el mismo razonamiento, la previsión del apartado 3 en los términos previstos en las leyes, cuando se refiere a la responsabilidad civil de los padres o tutores legales del alumno, aunque no añade nada, es más acertada.

Artículo 38.- *Medidas de corrección.*

Contiene sanciones a adoptar que pueden llegar a interferir la conciliación de la vida laboral y familiar, como puede ser la modificación del horario lectivo, la ampliación del horario para realizar tareas, etc.



Por todo ello deberían ser oídos los padres al adoptar cualquier medida que pueda influir en la conciliación de la vida laboral y familiar. Piénsese que sólo participan en el trámite de audiencia del artículo 52.4, para conductas gravemente perjudiciales para la convivencia del centro, no, por ejemplo, para las simplemente contrarias a la convivencia, en las que pueden ser oídos únicamente para la aplicación de la sanción.

Capítulo IV.- *La mediación y los procesos de acuerdo reeducativo.*

La figura del mediador no queda suficientemente clara. El Consejo Escolar de Castilla y León realizó una serie de consideraciones que no han llegado a precisarse.

Por ejemplo, el artículo 43.c) señala que “podrá ser mediador cualquier miembro de la comunidad educativa que lo desee, siempre y cuando haya recibido la formación adecuada para su desempeño”. La valoración de la formación adecuada no debería ser discrecional por parte de alguna autoridad administrativa indeterminada, por lo que deberá preverse de forma más concreta o aprobarse una norma de desarrollo de la mediación escolar.

Debería revisarse la redacción de la sección 2ª –artículos 45 a 47–, dado que se repite, contando con el título, “los procesos de acuerdo reeducativo”, hasta siete veces.

Artículo 50.- *Incoación del expediente sancionador.*

Debería sustituirse los términos “procedimiento sancionador”, por “correspondiente procedimiento”.

Artículo 53.- *Resolución.*

Este artículo, referido únicamente a las conductas gravemente perjudiciales, señala:



“1.- Corresponde al director del centro, en el plazo máximo de dos días lectivos desde la recepción del expediente, la resolución del procedimiento sancionador.

»(...).

»4.- Esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127.f) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, será comunicada al claustro y al consejo escolar del centro quien, a instancia de padres o tutores, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas, en el plazo máximo de cinco días lectivos. (...)”.

Por su parte, los artículos 127.f), 128.i) y 132.f), que tienen carácter básico, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, reconocen competencias en relación con la resolución de los procedimientos sancionadores al consejo escolar, claustro de profesores y el director del centro. En concreto:

- El artículo 127.f) incluye, entre las competencias del Consejo Escolar, la de “Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y velar por que se atengan a la normativa vigente. Cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el director correspondan a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, el Consejo Escolar, a instancia de padres o tutores, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas”.

- El artículo 129.i) señala que el claustro de profesores tendrá las siguientes competencias: “Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y la imposición de sanciones y velar por que éstas se atengan a la normativa vigente”.

- El artículo 132.f) indica, entre las competencias del director, “Favorecer la convivencia en el centro, garantizar la mediación en la resolución de los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan a los alumnos, en cumplimiento de la normativa vigente sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar en el artículo 127 de esta Ley. A tal fin, se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros”.



En el presente proyecto de decreto impone las correcciones el director del centro, y serán comunicadas al claustro y al consejo escolar del centro, quien, a instancia de padres o tutores, podrá revisarlas –no indica que estemos ante un recurso–. Con ello parece darse cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 129.i) y 132.f) antes transcritos.

No obstante, uno de los principios fundamentales de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, es la participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes, a través, fundamentalmente del Consejo Escolar (artículos 1, 119 y 127) y del claustro de profesores, por lo que ha de valorarse si la participación en el procedimiento disciplinario es suficiente para dar cumplimiento al mencionado principio.

De una interpretación literal del texto debemos pensar que sí lo es –basta que tuvieran conocimiento de la resolución–, dado que tanto el artículo 129.i), como el artículo 132.f) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, emplean los términos “Conocer la resolución”, mientras que para el director se utilizan los de “imponer las medidas disciplinarias”, matiz que parece ser decisivo.

La regla general, observando los decretos de las diferentes Comunidades Autónomas, es dar mayor participación a estos órganos, fundamentalmente en las sanciones más graves, ya sea oyéndolos previamente, por ejemplo en el Decreto 279/2006 de 4 de julio, de la Generalidad de Cataluña, o resolviendo las más graves –Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, y Decreto 85/1999, de 6 de abril, de la Junta de Andalucía–. A diferencia de los anteriores, el más reciente, el Decreto de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Decreto 50/2007, de 20 de marzo, es similar en esta distribución de competencias a nuestro proyecto.

Régimen de prescripción (artículos 40 y 54).

En ambos artículos se determina que “(...) en el cómputo de estos plazos de prescripción se excluirán los días y periodos no lectivos, aunque ello suponga el cumplimiento de las sanciones en el siguiente curso escolar”.



A esto hay que advertir que no puede establecerse una nueva causa de interrupción de la prescripción (artículos 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 1973 del Código Civil), ni una nueva forma de cómputo de plazos de prescripción, que lleven a la consecuencia anterior.

No hay que confundir la interrupción con la suspensión. En esta última, la prescripción queda paralizada, pero al reanudarse, el tiempo antes transcurrido conserva eficacia y cuenta para el plazo.

Según el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.

“Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable”.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción, e interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

El problema de la posible prescripción de las sanciones o infracciones ante un periodo no lectivo se soluciona aumentando el plazo a contar o regulando la caducidad del procedimiento. Pero en todo caso habrá que valorar qué objetivo reeducador puede tener el imponer una sanción, por ejemplo, tres meses después de haberse cometido la infracción.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.



III CONCLUSIONES

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

Una vez atendida la observación realizada a los artículos 40 y 54, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto 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.

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