



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **49/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 13 de octubre de 2014, sobre Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **287/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 19 de mayo de 2014, la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, dependiente de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, elabora un borrador de Decreto por el que se regulan las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña de la siguiente documentación:

- Informe-Memoria, de idéntica fecha, que señala como hitos normativos que mueven a la redacción de la futura norma, tanto a la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) como a la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia (LAD).

El informe estima necesario sustituir la actual regulación (Decreto 115/2005, de 21 de octubre, por el que se regulan las normas de convivencia de los centros escolares sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares, en adelante DNC) por una nueva que responda a las nuevas demandas y problemas de la comunidad escolar, singularmente en relación con el uso inadecuado de las nuevas tecnologías, y agilice la tramitación de los procedimientos de adopción de medidas correctoras cuando los mecanismos de resolución pacífica de conflictos no permitan solucionarlos. A tal efecto, se prevé la aplicación directa de las medidas por el Director del centro en reacción a las faltas leves y un procedimiento sencillo basado en el informe del profesor que haya presenciado los hechos en el caso de faltas graves o muy graves, reservándose la instrucción de un expediente sancionador sólo para el caso de infracciones muy graves, cuando los hechos no puedan constatarse con el informe de un profesor.

Recoge el informe, asimismo, la tramitación que de forma previa se ha llevado a efecto, con la participación de la comunidad escolar y de los sectores afectados. Así, se indica que se realizó una encuesta en los centros sobre las normas de convivencia, a tenor de cuyos resultados se elaboró un primer borrador que se sometió a la consideración de las asociaciones de centros de enseñanza privados concertados; a las de madres y padres de alumnos; a la Comisión Regional de Directores de Institutos de Educación Secundaria, Centros con Enseñanzas de Régimen Especial, Centros de Educación de Personas Adultas y Centros Integrados de Formación Profesional; y a la Comisión Regional de Directores de Escuelas de Educación Infantil, Colegios de Educación Infantil y Primaria, Colegios Rurales Agrupados, Centros de Educación Especial y Centros de Educación Infantil y Básica.

Se afirma en el informe que las propuestas formuladas por los consultados se han tenido en cuenta en la elaboración del Proyecto, al igual que las aportaciones de los restantes centros directivos de la Consejería, siendo objeto de consideración detallada en el informe-memoria, con indicación de cuáles se han incorporado al texto de la futura norma y cuáles no.

- Informe de impacto de género, también de 19 de mayo de 2014.

- Memoria económica, según la cual el Proyecto no establece regímenes de retribución ni gasto concreto alguno, por lo que no se derivan obligaciones económicas de ningún tipo para la Comunidad Autónoma.

- Propuesta que eleva la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, al Consejero de adscripción para que éste a su vez eleve al Consejo de Gobierno el Proyecto para su aprobación como Decreto.

- Borrador de propuesta del Consejero de Educación al Consejo de Gobierno en el sentido expresado en el párrafo anterior.

- Informe sobre los resultados de la encuesta sobre normas de convivencia escolar, de diciembre de 2013, a que se refiere el Informe-Memoria del proyecto.

- Informe de la Inspección de Educación, de 21 de mayo de 2014.

- Observaciones efectuadas por las Direcciones Generales de Recursos Humanos y Calidad Educativa, y de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

- Aportaciones de la Comisión de Directores de Enseñanzas Artísticas y Escuela Oficial de Idiomas.

**SEGUNDO.-** El 10 de junio de 2014 se incorpora al expediente el preceptivo informe de la Vicesecretaría de la Consejería promotora del Proyecto.

**TERCERO.-** Con fecha 11 de junio de 2014 el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora del Proyecto lo informa favorablemente, si bien formula numerosas observaciones tanto de técnica normativa como sobre la redacción de los preceptos en orden a simplificar, clarificar y precisar la regulación en ellos contenida, eliminando redundancias, duplicidades o reglas innecesarias en algunos casos y proponiendo completarla en otros, evitando contradicciones internas. También se realizan observaciones de legalidad, singularmente en materia de recursos y potestad reglamentaria del Consejero.

**CUARTO.-** Las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico son objeto de valoración por el Servicio de Ordenación Académica en informe de 20 de junio, según el cual se asumen e incorporan al texto la mayoría de aquéllas. El rechazo de las restantes se motiva en el correspondiente informe.

Como consecuencia de la incorporación de las indicadas observaciones se redacta un nuevo borrador, el segundo de los que constan en el expediente.

**QUINTO.-** Recabado el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua con número de Dictamen 7/2014, de 29 de julio, en sentido favorable al Proyecto. Se efectúan, no obstante, observaciones en relación con la preeminencia que parece querer otorgarse a la mediación frente a otros procedimientos de resolución de conflictos; se señala la conveniencia de diferenciar las distintas etapas educativas y enseñanzas en las que habrá de aplicarse el futuro Decreto, estableciendo orientaciones y medidas específicas para cada una de ellas; se demanda una mayor claridad en las funciones que corresponden a cada uno de los sujetos intervinientes en los procesos y un papel más relevante de la figura del orientador; asimismo, se apunta la necesidad de revisar la regulación proyectada en orden a determinar qué aspectos son comunes y aplicables a los centros privados concertados y cuáles sólo a los de titularidad pública.

Junto a las observaciones generales expuestas, también se realizan numerosas sugerencias de redacción y regulación de preceptos concretos.

**SEXTO.-** Con fecha 3 de septiembre de 2014, el Servicio de Ordenación Académica evacua informe valorativo de las observaciones y sugerencias formuladas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia, con indicación de las que son asumidas e incorporadas al texto y de las que no lo son, expresando en tal caso la motivación que ampara el indicado rechazo.

Con idéntica fecha se elabora un nuevo borrador del texto, el tercero.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 30 de septiembre, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe núm. 78/14 en sentido favorable al Proyecto, al que, no obstante, formula diversas observaciones, ninguna de legalidad, y sugerencias de redacción, todas las cuales son admitidas e incorporadas al texto, conforme se detalla en informe del Servicio de Ordenación Académica de 6 de octubre.

Como consecuencia de los cambios introducidos en el texto a raíz de las observaciones efectuadas por la

Dirección de los Servicios Jurídicos, se elabora un nuevo borrador, el cuarto de los que constan en el expediente y definitivo, que es diligenciado por la Vicesecretaría de la Consejería promotora, por autorización del Secretario General, como el último de los textos y el que se somete al Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Consta el referido texto de un índice, una parte expositiva innominada, cuarenta y seis artículos, cinco disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y una final.

La parte dispositiva se estructura como sigue:

Título I. Disposiciones generales.

Cap. I. Objeto, ámbito de aplicación y principios generales.

Cap. II. Normas de organización, funcionamiento y convivencia.

Cap. III. Distribución de competencias para favorecer la convivencia escolar.

Cap. IV. Derechos y deberes de los alumnos y profesores.

Cap. V. Protección a las víctimas de agresiones.

Título II. Procedimientos para la prevención y resolución de conflictos.

Cap. I. Disposiciones generales.

Cap. II. Procedimientos preventivos y de resolución pacífica de conflictos.

Título III. Faltas y medidas correctoras, procedimiento disciplinario.

Cap. I. Clasificación de las conductas contrarias a las normas de convivencia.

Cap. II. Faltas leves. Tipificación y medidas correctoras.

Cap. III. Faltas graves. Tipificación y medidas correctoras.

Cap. IV. Faltas muy graves. Tipificación y medidas correctoras.

Cap. V. Procedimiento disciplinario por faltas graves y muy graves.

Cap. VI. Disposiciones generales sobre procedimientos disciplinarios.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y un autodenominado *"extracto de documentos que conforman el expediente"*, se remite este en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 13 de octubre de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

### **PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

Este Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al considerarlo un proyecto de disposición de carácter general que se dicta en desarrollo de legislación regional y básica del Estado.

En efecto, tanto la Exposición de Motivos como los informes justificativos de la futura norma aluden a su condición de reglamento ejecutivo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y de la LAD, calificando su contenido como desarrollo de diversos preceptos de la misma. Coincide el Consejo Jurídico con dicha apreciación, como se detalla en la Consideración Tercera de este Dictamen, lo que lo convierte en preceptivo.

### **SEGUNDA.-** Competencia orgánica, procedimiento de elaboración y conformación del expediente.

1. El Consejo de Gobierno es el órgano competente para aprobar, en su caso, el presente Proyecto, en virtud de la genérica atribución de potestad reglamentaria efectuada por el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía.

2. Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Es de destacar la amplia participación que, según se recoge en el informe memoria que acompaña al Proyecto se ha dado a la comunidad educativa, sometiéndose el texto a los distintos sectores y colectivos que la componen. Sin embargo, el expediente no contiene ni la acreditación documental del otorgamiento de la referida audiencia ni, en algunos casos, las aportaciones de los consultados.

Así, carece el expediente de los escritos u oficios de remisión del texto a los diferentes sujetos a los que aquél se sometió, como tampoco se han incorporado al mismo las observaciones u alegaciones formuladas por las organizaciones sindicales y que, según la parte expositiva del Proyecto, han sido objeto de consideración en la redacción del mismo. No obstante, la intervención en el procedimiento del Consejo Escolar de la Región de Murcia, órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la programación general de la enseñanza de niveles no universitarios (artículo 6, Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia), en cuya composición tienen cabida todos los colectivos afectados, permite relativizar el efecto de una eventual omisión o defectuosa audiencia, como apreció el Consejo de Estado en Dictamen 1298/2004, de 27 de mayo.



Tampoco se ha incorporado al expediente el primigenio borrador del texto, que es precisamente el que se sometió a audiencia de los sectores y sujetos consultados, pues el primero de los textos que constan en la documentación remitida al Consejo Jurídico es el resultante de la incorporación de las alegaciones efectuadas por aquellos.

Del mismo modo ha de señalarse que el "extracto de documentos" que se ha unido a la consulta elevada a este Consejo Jurídico sólo de forma muy laxa puede llegar a considerarse como el extracto de secretaría que exige el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, y que persigue no tanto exponer los documentos obrantes en el expediente (finalidad a la que se dirige la exigencia del índice de documentos), sino indicar los principales hitos del procedimiento seguido en la elaboración de la futura norma.

Ha de indicarse a la Consejería consultante la conveniencia de que los expedientes guarden un orden lógico coherente, atendiendo a criterios cronológicos o materiales, exigencia ésta que no concurre en el remitido en solicitud de Dictamen, lo que dificulta su revisión y correcto entendimiento.

**TERCERA.-** Competencia material y habilitación normativa. La competencia regional en materia de educación y el marco normativo en que se inserta el futuro Decreto.

#### 1. Competencia en materia de enseñanza.

El artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) 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 el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma 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".

#### 2. Las normas de convivencia de los centros docentes.

En esta competencia regional se ampara el desarrollo normativo de las denominadas normas de convivencia, que parten de las previsiones estatales básicas en la materia, que otorgan un papel primordial a esta materia como pilar fundamental del sistema educativo español. Así, ya en el artículo 1, letra k) LOE, se afirma como principio inspirador de dicho sistema el de la educación para la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar.

El artículo 2 LOE recoge como una de las finalidades a las que ha de orientarse el sistema educativo español, la educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, siendo la escuela uno de los ámbitos fundamentales en los que el niño ha de comenzar a adquirir y desarrollar tales valores en su relación con los restantes miembros de la comunidad educativa. Por ello, la adquisición de las pautas de convivencia y el respeto hacia las normas que la disciplinan constituyen objetivos presentes en las distintas etapas educativas, ya desde la Educación Infantil y Primaria (arts. 13 y 17 LOE).

En la LOE la regulación de las normas de convivencia se ubica en sede de autonomía de los centros (Título V, capítulo II), previendo que cada uno de ellos pueda establecer sus propias normas de convivencia, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable (art. 120.4).

De conformidad con el artículo 124 LOE, los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar, la concreción de los derechos y deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de su incumplimiento con arreglo a la normativa vigente, tomando en consideración la situación y condiciones personales de los alumnos y alumnas, y la realización de actuaciones para la resolución pacífica de conflictos con especial atención a las actuaciones de prevención de la violencia de género, igualdad y no discriminación.

Dispone, asimismo, que las normas de convivencia y conducta de los centros serán de obligado cumplimiento, y deberán concretar los deberes de los alumnos y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento, tomando en consideración su situación y condiciones personales. Tales medidas correctoras tendrán un carácter educativo y recuperador, deberán garantizar el respeto a los derechos del resto de los alumnos y procurarán la mejora en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa. Además, deberán ser proporcionadas a las faltas cometidas (124.2 LOE).

Aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como origen o consecuencia una discriminación o acoso basado en el género, orientación o identidad sexual, o un origen racial, étnico, religioso, de creencias o de discapacidad, o que se realicen contra el alumnado más vulnerable por sus características personales, sociales o educativas tendrán la calificación de falta muy grave y llevarán asociada como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro.

Las decisiones de adoptar medidas correctoras por la comisión de faltas leves serán inmediatamente ejecutivas.

La necesidad de mantener esa convivencia en el seno de los centros docentes es una constante en las diversas leyes orgánicas que, en materia educativa, han venido configurando el sistema de enseñanza. Así, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG), atribuía funciones para el mantenimiento de dicha convivencia al Consejo Escolar del Centro y al Director; la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), por su parte, recogía desde su versión original (artículo 6.2, hoy 6.4) el deber básico de los alumnos de respetar las normas de convivencia del centro; la derogada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, señalaba entre los deberes del alumnado (artículo 2.4,c)) el de respetar las normas de convivencia del centro educativo, normas que constituyen el instrumento necesario para la consecución de un ambiente o clima de trabajo que permita a los alumnos el pleno ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

Ya de forma más concreta, tanto la LODE como la LOE fijan las atribuciones de los diversos órganos de los centros en materia de convivencia.

Así, en relación con los centros privados concertados, la LODE atribuye a su Director la función de resolver los asuntos de carácter grave planteados en el centro en materia de disciplina de alumnos y alumnas (art. 54.2, f), siendo sus decisiones revisables ante el Consejo Escolar del centro, cuando se trate de medidas impuestas en relación con conductas que atenten gravemente a la convivencia en el centro. El referido Consejo, además, conocerá de la resolución de los conflictos disciplinarios y velará por que se atengan a la normativa vigente (art. 57,d), viniendo facultado para proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro (art. 57,n).

Similares funciones son atribuidas al Consejo Escolar de los centros públicos (art. 127, letras f) y g) LOE), que comparte con el Claustro de Profesores las funciones de conocimiento de la resolución de los conflictos y de propuesta de medidas e iniciativas de mejora (art. 129, letras i) y j) LOE).

Al Director de los centros docentes públicos, por su parte, le corresponde *"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 y alumnas, en cumplimiento de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar en el artículo 127 de esta Ley Orgánica. A tal fin, se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros"* (art. 132, letra f) LOE).

En definitiva, y como ya se adelantó en la Consideración Primera de este Dictamen, el Decreto proyectado es el resultado de una labor de desarrollo normativo de las previsiones que, en materia de derechos y deberes de los alumnos y de normas de convivencia en los centros docentes, contiene la normativa básica estatal.

### 3. La autoridad de los docentes y su incidencia en el ámbito de las normas de convivencia.

En íntima conexión con las normas de convivencia, la Ley otorga a los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras la condición de autoridad pública, de modo que en los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por aquéllos tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad *iuris tantum* (art. 124.3 LOE).

Ya antes del reconocimiento de esta condición, operada a nivel estatal por la LOMCE, el ordenamiento regional investía de autoridad a dichos sujetos, conforme a lo establecido en la LAD, cuyo artículo 5 dispone que los docentes, así como los directores y demás miembros de los equipos directivos tendrán en el ejercicio de las potestades de gobierno, docentes y disciplinarias que tengan atribuidas, la condición de autoridad docente.

El artículo 6, por su parte, dispone que en el ejercicio de sus funciones gozarán de presunción de veracidad cuando se formalicen por escrito en documento que cuente con los requisitos que por la Consejería competente en materia de educación sean establecidos reglamentariamente, sin perjuicio de las pruebas o informes que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan ser aportadas. Cuando la aplicación de este artículo produzca alguna colisión de derechos, se resolverá atendiendo al orden jerárquico de los implicados y a las atribuciones propias de la Inspección de Educación.

La relación entre autoridad docente y normas de convivencia se traduce en las numerosas referencias que la



indicada LAD realiza a la convivencia en los centros como principio inspirador de la misma (art. 3), como derecho del profesor a desarrollar su tarea en un clima de convivencia que la facilite (art. 4), como deber de los padres y madres, que han de colaborar con los centros en la aplicación de las indicadas normas de convivencia (art. 8), etc.

Su artículo 10, en fin, prevé la modificación del DNC a fin de que los centros docentes adapten sus normas de convivencia a lo establecido en la ley, si bien su Disposición derogatoria única salvaguarda la vigencia del indicado Decreto en lo que no se oponga al nuevo régimen legal.

#### 4. La habilitación reglamentaria.

El Proyecto sometido a consulta no es una mera norma reglamentaria que se limite a ejecutar o desarrollar una Ley regional habilitante (más allá de la escueta previsión contenida en la LAD acerca de la necesidad de modificar el DNC), sino que la función que a través del mismo se lleva a cabo es el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en materia de educación, mediante el desarrollo reglamentario directo de la legislación básica estatal, introduciendo en la regulación opciones políticas propias.

Desde esta perspectiva, no es posible encontrar en las leyes estatales objeto de desarrollo una habilitación reglamentaria expresa al órgano ejecutivo de las Comunidades Autónomas, aunque sí se deja a éstas, como ya quedó expuesto en las consideraciones precedentes, la reglamentación derivada de aquéllas.

Atendido el contenido disciplinario de una buena parte del Proyecto, la cuestión que surge de manera inmediata es la suficiencia de su rango normativo, a la luz de la reserva de Ley contenida en el artículo 25.1 CE en materia sancionadora, luego recogida en el ámbito de las sanciones administrativas por los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Cabe reproducir aquí lo que ya señalamos en nuestro Dictamen 116/2005, al conocer del Proyecto que a la postre se convertiría en el DNC:

*"Ya quedó expuesto en las consideraciones precedentes que la base legal del régimen disciplinario de los estudiantes de niveles no universitarios resulta extremadamente escueta, pues consiste en la mera alusión a la existencia de unas medidas correctoras, de acuerdo con las normas que establezcan las Administraciones educativas, mención que, por demás, se efectúa al hilo de la atribución de las funciones disciplinarias al director del centro. Ello, desde luego, y conforme a la teoría general de las relaciones Ley-reglamento en materia sancionadora, inspirada por el principio de reserva legal, resultaría insuficiente para entender cumplido el principio de legalidad, en tanto que existiría una mera remisión reglamentaria en blanco, pues aunque sea admisible la colaboración del reglamento en materia sancionadora, es preciso que la Ley haya señalado de manera suficiente los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza de las sanciones a imponer (STC 3/1988).*

*Quizás por ello el RD 732/1995 -Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia aplicables en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, norma no básica- cambia la denominación del régimen disciplinario contenido en*

el anterior Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, al que deroga, y cuyo capítulo IV se titulaba "faltas, sanciones y garantías procedimentales", resaltando de forma evidente el carácter sancionador-disciplinario de su regulación. Ahora, el RD 732/1995, y el Proyecto sometido a consulta, ya no habla de régimen disciplinario, ni de faltas y sanciones, sino que regula "normas de convivencia", "incumplimientos" a tales normas y "medidas correctoras", apuntando a la configuración de un régimen no propiamente sancionador, que responde no a un genérico ius puniendi de la Administración, sino a una serie de medidas que, incardinadas en el proceso educativo, tienden a garantizar una adecuada convivencia en el seno de los centros docentes, que permita a los miembros de la comunidad educativa el desarrollo de sus respectivas labores y, en especial, la consecución de los fines y objetivos de la educación. Por ello, la Exposición de Motivos del referido reglamento dirá que "las normas de convivencia del centro, regulando los derechos y deberes del alumno, deben propiciar el clima de responsabilidad, de trabajo y esfuerzo, que permita que todos los alumnos obtengan los mejores resultados del proceso educativo y adquieran los hábitos y actitudes recogidos en la LOGSE". Su objetivo último es alcanzar un marco de convivencia y autorresponsabilidad que haga prácticamente innecesaria la aplicación de medidas disciplinarias, pero, "cuando éstas resulten inevitables, las correcciones deberán tener un carácter educativo y deberán contribuir al proceso general de formación y recuperación del alumno".

En consecuencia, no estaríamos ante sanciones administrativas de protección del orden general, ni siquiera de un determinado ámbito, "sino ante medidas dirigidas a hacer efectivo el derecho a la educación y la formación plena que de él debe derivarse, 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" (Dictamen 30/1999, del Consejo Consultivo de Andalucía).

Así lo entendió también el Consejo de Estado, en Dictamen 2250/1994, sobre el Proyecto del que a la postre sería Real Decreto 732/1995. Sobre el sistema de correcciones que en el mismo se prevé y que será aplicable en caso de incumplimiento por el alumnado de sus deberes, dice que "se enmarcan dentro de las referidas normas de convivencia, y se insertan con naturalidad en la propia dirección y organización de la actividad docente misma, siendo las previstas en el proyecto, por lo demás, ponderadas y sin que el alumno pueda ser privado en ningún caso de su derecho a la educación. Constituyen una respuesta necesaria para alcanzar el debido cumplimiento de las normas de convivencia, encontrando de esta manera su engarce directo no sólo en el espíritu de la propia Ley Orgánica 8/1985, sino incluso, como se dice, en sus previsiones relativas al citado deber de respeto".

Atendida, pues, la naturaleza educativa más que sancionadora, de las medidas previstas en el Proyecto sometido a consulta, ningún reparo cabría hacer a que el Consejo de Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene atribuida por el artículo 32.1 EAMU, procediera a desarrollar las previsiones de la LOCE y la LOPEG en materia de derechos y deberes de los alumnos y padres, y de normas de convivencia en los centros docentes. Así lo han hecho el resto de Administraciones educativas que han regulado tales materias en sus respectivos ámbitos, en todas las cuales el rango de las correspondientes normas es reglamentario (Decreto 246/1991, de 23 de diciembre, de la Generalidad valenciana; Decreto 85/1999, de 6 de abril, de la Junta de Andalucía; Decreto 292/1995, de 3 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Canarias; y Decreto 136/2002, de 25 de julio, de la Comunidad de Madrid), sin norma legal propia habilitante, más allá de las leyes estatales.

Si bien la doctrina mantenida por los referidos órganos consultivos resuelve el incumplimiento, al menos parcial, de la reserva formal de ley exigida por el artículo 25.1 CE, lo cierto es que materialmente la regulación es disciplinaria y al esquema clásico de ésta responde, mediante la tipificación y graduación de las conductas que pueden ser corregidas, la determinación de circunstancias agravantes y atenuantes, el establecimiento de las medidas correctoras que corresponde imponer ante cada tipo de incumplimiento o infracción de las normas y la definición de un procedimiento en el que quedan reflejados no sólo los principios del procedimiento sancionador sino, incluso, la terminología propia de ésta (pliego de cargos). Por ello, atendiendo tanto a las peculiares características de las relaciones existentes entre los alumnos y el centro docente como a la finalidad no sólo educativa, sino, más

aún, de garantía del correcto desenvolvimiento de la actividad docente, que presentan las medidas correctoras previstas en el Proyecto, la advertida relativización del principio de reserva de ley podría encontrar su fundamento en la institución de las relaciones especiales de sujeción, una de cuyas modalidades clásicas es la de los estudiantes.

En efecto, de conformidad con una primera doctrina constitucional, la relación de supremacía especial que une a los alumnos con la administración educativa permite limitar el alcance de la reserva de ley, que pierde parte de su fundamentación material (SSTC 2/1987 y 69/1989). La primera de ellas dice que "en virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese sometimiento singular al poder público, el "ius puniendi" no es el genérico del Estado, y en tal medida la propia reserva de ley pierde parte de su fundamentación material, dado el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria, expresiva de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución". Ahora bien, incluso en este ámbito, una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 CE (STC 219/1989), de tal forma que "siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación -nunca supresión- a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción" (STC 61/1990).

Por tanto, siendo plenamente aplicable el principio de legalidad y de reserva de ley en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, este principio no se aplicará aquí en los mismos términos que en el Derecho Penal o Sancionador Administrativo General, sino que admite una adaptación en atención a la intensidad de la relación Administración-ciudadano. Se trata, como ha puesto de relieve la doctrina científica, de lograr un equilibrio prudente entre dos intereses contrapuestos, el de la Administración orientada hacia la eficacia de su organización y de los servicios públicos, y el del individuo que se siente protegido en sus derechos fundamentales, pues "no es lícito sacrificar los derechos fundamentales a las relaciones de sujeción especial, pero tampoco el que las garantías de estos derechos imposibiliten la función de tales relaciones. Ambos necesitan una integración ponderada que les proporcione una eficacia óptima". En consonancia con esta idea, el Auto del Tribunal Constitucional 382/1996 dice que "nada obsta, sin embargo, como sucede con la generalidad de los derechos fundamentales, a que esta faceta del derecho a la educación pueda ser lícitamente limitada a fin de salvaguardar otros derechos o bienes de naturaleza constitucional. De ahí que el legislador orgánico, al objeto de tutelar el pacífico disfrute del derecho a la instrucción del conjunto del alumnado, haya establecido como un deber básico de los alumnos "el respeto a las normas de convivencia dentro del centro docente" (art. 6.2 LODE)" -hoy 2.4, c) LOCE-.

Desde esta perspectiva, la intensidad de la relación que une al alumno con el centro docente, que supone su inserción en la propia organización de éste, como medida necesaria para posibilitar la eficacia de la actividad que en ellos se lleva a cabo y permitir que el sistema educativo alcance sus objetivos, tolera una adaptación del principio de legalidad, que queda aquí reducido a la mera previsión legal de la existencia de unas medidas disciplinarias y al encargo que la LOCE efectúa a las Administraciones educativas para su establecimiento. El Consejo Jurídico no desconoce que dicha tesis es frontera con una cuasi desaparición del principio de legalidad en la materia -"no se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo" (STC 61/1990)-, pero el propio legislador orgánico estatal no ha considerado preciso realizar una tipificación de las infracciones ni establecer las sanciones correspondientes, dejando de manera consciente a la normación reglamentaria esta labor, según un modelo que se remonta a tiempos preconstitucionales (Decreto de 8 de septiembre de 1954, de disciplina académica) y que ninguna de las numerosas leyes orgánicas que, con posterioridad a la Constitución, han venido desarrollando su artículo 27 ha considerado necesario corregir. Esta ausencia de previsión legal de los mínimos elementos esenciales del régimen disciplinario aplicable en el seno de los centros docentes, junto a la acreditada necesidad de su existencia para garantizar el normal desenvolvimiento de su actividad, obligan a admitir la referida relativización del principio de legalidad, advirtiendo, eso sí, que la minoración de garantías que de ello pudiera derivar para los alumnos se compensa con la doctrina constitucional que, de manera invariable, establece la



*prohibición de que las medidas correctoras o disciplinarias puedan atentarse contra derechos fundamentales de los alumnos, singularmente el derecho a la educación y a la integridad física y moral, que quedan configurados como límite infranqueable para el ejercicio de las potestades disciplinarias (Autos del Tribunal Constitucional 382/1996 y 333/1997).*

*Asimismo, la naturaleza disciplinaria de buena parte de la regulación proyectada la somete a las normas y principios que, en materia de ejercicio de la potestad sancionadora, contiene el Título IX de la LPAC, cuyo artículo 127.3 únicamente excluye de su ámbito la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes se encuentren vinculados a ellas por una relación contractual".*

Con posterioridad al Dictamen parcialmente transcrito, el Consejo de Estado continúa manteniendo la doctrina expuesta, cuando en su Dictamen 818/2009 establece:

*"El Decreto proyectado tiene por finalidad la consecución de una convivencia escolar ordenada con arreglo a tales fines. Ello exige la regulación de los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, y como contrapartida inevitable el establecimiento de un régimen disciplinario que establezca las consecuencias de la violación de los derechos ajenos o del incumplimiento de los deberes propios.*

*El rango normativo de los preceptos que regulan este régimen disciplinario ha resultado controvertido en el pasado. Sin duda sería deseable que los principios de tal regulación se aprobaran mediante norma con rango de ley. No obstante, el Consejo de Estado observó en su dictamen número 627/2007, de 12 de abril, relativo al proyecto de Decreto de la Comunidad de Madrid por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, lo siguiente:*

*"Aunque la cuestión acerca de la norma que debe regular el régimen disciplinario en los centros docentes ha sido polémica (vid., a este respecto, el Dictamen del Consejo de Estado 51.277, de 10 de diciembre de 1987), es lo cierto que desde hace más de dos décadas se viene utilizando la vía reglamentaria para tal fin, por virtud de la modulación que el principio de legalidad experimenta en el ámbito de las relaciones de sujeción especial. De este modo se aprobó el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos, que fue derogado por el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia de los centros. En relación con este último real decreto, que está todavía vigente, el Consejo de Estado, en su Dictamen 2250/94, de 26 de enero de 1995, no hizo cuestión del rango de la norma proyectada".*

Los apuntados caracteres de las normas disciplinarias en el ámbito educativo no universitario, tales como los de insertarse en relaciones de sujeción especial y la finalidad educativa y recuperadora de las medidas correctivas que permiten relativizar las exigencias del principio de legalidad sancionadora, continúan siendo reconocidas por la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (STS de 16 de diciembre de 2009) y por los Tribunales Superiores de Justicia (vgr. STSJ Valencia 900/2012, de 19 de octubre).

En consecuencia, el rango reglamentario de la norma proyectada resulta adecuado para la regulación de la materia que constituye su objeto.

#### CUARTA.- Observaciones de carácter general.

##### I. Conductas contrarias a las normas de convivencia y medidas de corrección.

a) De conformidad con el espíritu que informa todo el Proyecto debería evitarse la utilización de términos propios del Derecho sancionador como el de "faltas", para referirse a las conductas contrarias a las normas de convivencia.

Del mismo modo, los términos "atenuantes" y "agravantes" (art. 41 del Proyecto) propios del Derecho Penal podrían ser sustituidos por otros más acordes con el carácter educador de las medidas correctivas que establece el Proyecto. Así lo hace el RD 732/1995, que alude a circunstancias paliativas y acentuantes, acogiendo una observación efectuada por el Consejo de Estado.

b) Con ocasión de la regulación de los plazos de prescripción de las faltas y las medidas correctoras que se aborda en el artículo 43 del Proyecto, podría contemplarse de forma expresa la incidencia que sobre el cómputo de dichos plazos prescriptivos tendría la suspensión del procedimiento disciplinario o de la aplicación efectiva de las medidas correctoras ya impuestas, acordada como consecuencia de la apertura de un procedimiento de mediación (art. 27, apartados 3 y 4, letra a, del Proyecto) o de suscripción de un acuerdo o contrato de convivencia (art. 25.3).

c) Como pone de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 818/2009, *"Es clara la diferencia entre las medidas de policía administrativa destinadas a mantener el buen funcionamiento del servicio público educativo, por un lado, y las medidas disciplinarias encaminadas a la educación del menor, por otro. Aquéllas no comportan necesariamente la imposición de sanciones propiamente dichas; su finalidad es garantizar la continuidad en la prestación del servicio público; la competencia para su adopción debe corresponder en principio al profesor que está impartiendo la clase o de otro modo prestando el servicio educativo, y no necesariamente al director del centro (...), y las garantías procedimentales del alumno también pueden ser más reducidas que las exigidas en un procedimiento disciplinario. Entre tales medidas de policía de mantenimiento del orden escolar que no han de tener necesariamente una naturaleza disciplinaria cabría citar el requerimiento hecho a un alumno para que cese en una conducta que interrumpa la clase o dificulte continuar con ella, llegándose incluso a la expulsión de clase del alumno en caso de que no pueda de otro modo continuarse con la lección. Podría, en el Decreto proyectado, incluirse la regulación de estas medidas de policía administrativa para el mantenimiento del orden en las aulas, diferenciándolas del régimen disciplinario propiamente dicho"*.

También el Consejo Jurídico (Dictamen 116/2005) había dudado del carácter disciplinario de alguna medida correctora, como la obligación de comparecencia ante el jefe de estudios, que considerábamos más bien como una medida que garantiza el adecuado desenvolvimiento de la actividad docente, y que, dada la inmediatez que su adopción requería para resultar efectiva, no estaba justificada la atribución de su imposición al Director del centro -lo adecuado era que fuera el profesor quien pudiera decidirla- ni parecía necesario rodear su adopción de las garantías propias del régimen disciplinario.

En el Proyecto sometido a consulta se advierten también algunas conductas, fundamentalmente entre las tipificadas como faltas leves (art. 29, letras b), c), d), f)) que cabría calificar como disruptivas del desarrollo de las clases o actuaciones educativas y que requieren de una respuesta inmediata por parte del profesor con la finalidad



de mantener el orden en las aulas, independientemente de que también puedan llegar a considerarse como conductas contrarias a las normas de convivencia. Por ello, quizás podría el Proyecto establecer las medidas a adoptar por el profesor ante dichas conductas disruptivas, en orden a garantizar el adecuado desarrollo de las clases, como respuesta no disciplinaria, sino meramente de policía administrativa.

d) Al establecer medidas correctoras susceptibles de ser ejecutadas no de forma instantánea sino duradera en el tiempo, es preciso definir su extensión temporal, de lo contrario dichas medidas podrían imponerse con carácter indefinido o perdurar en exceso, lo que resultaría claramente contrario al principio de proporcionalidad que ha de regir cualquier régimen disciplinario y el que nos ocupa en particular (art. 124.2, tercer párrafo LOE). Así, en el artículo 30.1, debería fijarse una duración máxima a las medidas establecidas en las letras b), g) o h). En coherencia con el resto de medidas correctivas contempladas en el mismo artículo 30, no debería extenderse más allá de cinco días.

e) Dejar a las normas de convivencia de cada centro la determinación de cuántas faltas leves han de cometerse para considerar que se ha incurrido en la reiteración que da lugar a la comisión de una falta grave, equivale a desplazar a tales normas la tipificación de la falta grave, pues la fijación de dicho número de faltas constituye el elemento objetivo del tipo infractor agravado contenido en el artículo 32.1, letra a) del Proyecto.

Debería el propio Proyecto establecer dicha concreción, de forma coherente con la limitación que respecto de la tipificación de conductas infractoras impone su artículo 4.2 a las referidas normas de convivencia y conducta de centro.

Del mismo modo, las exigencias de concreción y precisión que los principios de tipicidad, propio del Derecho sancionador, y de seguridad jurídica imponen a la descripción normativa de las conductas infractoras resulta incompatible con determinaciones tan genéricas como la contenida en el artículo 34, a) -"la reiterada y sistemática comisión durante el curso de infracciones graves"- para tipificar una falta muy grave contra la convivencia escolar. Debe el Proyecto establecer el número de faltas graves necesarias que constituyen el tipo, de modo que *"la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, F. 2; 116/1993, de 29 de marzo, F. 3; 153/1996, de 30 de septiembre, F. 3)"*, doctrina recogida por la STC 25/2002.

Pero, además, ha de recordarse la doctrina constitucional que sobre la configuración como tipos agravados de la repetición de las conductas ilícitas proscribió que se sancione dos veces una misma conducta. Ha de precisarse que esta doctrina, construida en torno a la reincidencia, sería trasladable, en atención a su fundamentación jurídica a la otra forma de repetición de ilícitos administrativos como es la reiteración contemplada en los artículos del Proyecto objeto de análisis. Así, señalamos en nuestro Dictamen 144/2008, entre otros, en relación con la tipificación como infracción muy grave de la reincidencia en la comisión de al menos dos infracciones graves que, conforme con la doctrina contenida en la STC 188/2005, de 7 de julio, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 27.3, j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (que incluía a su vez un precepto idéntico a los comentados en el citado Dictamen), tales preceptos deberían ser suprimidos, o bien modificarse su redacción, pues, con la pretendida, se estaría castigando dos veces un mismo hecho sin existir fundamento jurídico distinto para ello; esto es, se estaría vulnerando el principio constitucional *non bis in idem*. Dicha doctrina constitucional ya había sido puesta de manifiesto por este Consejo Jurídico en el previo Dictamen 189/2006.

Así, en la citada sentencia, el TC comienza por reconocer que *"es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena a imponer por el delito cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia. Y si bien es indudable que la repetición de delitos propia de la reincidencia, presupone, por necesidad lógica, una referencia al delito o delitos repetidos, ello no significa, desde luego, que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo que han sido tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos, según los casos, bien (según la perspectiva que se adopte) para valorar el contenido de (l) injusto y su consiguiente castigo, bien para fijar y determinar la extensión de la pena a imponer"* (FJ 2, c). No obstante, añade el Tribunal que ello debe diferenciarse de supuestos en los que, como sucede con preceptos como el allí impugnado (y el ahora analizado), *"el legislador ha creado un tipo, administrativo o penal, autónomo prescindiendo absolutamente de la comisión de un hecho nuevo por el infractor. Y es que en este tipo de supuestos, al no existir un hecho nuevo, se castigan realmente hechos anteriores del mismo sujeto que ya han sido castigados previamente, sin que la simple reiteración de sanciones o penas impuestas previamente constituya un fundamento diferenciado nuevo que haga inaplicable el principio non bis in idem. Esta última forma de castigar la reincidencia por parte del legislador, al menos en el caso presente, trasciende, por tanto, y frente a lo que sostiene la Abogacía del Estado, lo que es un mero defecto en la técnica de legislar ajena al control de este Tribunal (...), para transformarse, eventualmente, en una lesión del principio non bis in idem, y, consecuentemente, del art. 25.1 CE"* (FJ 4).

Ello, pues, no significa que se proscriba utilizar la reincidencia o, como ocurre en el Proyecto, la reiteración, como criterio para la previsión normativa de una infracción de mayor gravedad, con la consiguiente aplicación de una sanción de superior grado a la prevista e impuesta a hechos cometidos con anterioridad, pero tal posibilidad tiene como exigencia indispensable que la infracción que así se tipifique se refiera expresa y claramente a la realización de una nueva conducta contraria a las normas de convivencia de carácter leve en el caso del artículo 32.1, letra a), o grave en el artículo 34.1, letra a); de forma que el tipo infractor no consista en la mera circunstancia (que no es, en rigor, un "hecho" nuevo) de haber sido sancionado el sujeto en varias ocasiones anteriores, pues ello no puede constituir, per se y sin más, una nueva infracción, que es lo que se desprende de redacciones como la utilizada en los preceptos comentados (y en el que ahora nos ocupa), y que llevó al TC a declarar su inconstitucionalidad, sin posibilitar, pues, una interpretación correctora de los mismos.

Procede, entonces, fijar en los preceptos indicados el número de infracciones previas que determinarán que ante una nueva conducta contraria a la convivencia, determinarán la aplicación del tipo agravado correspondiente. Una posible redacción sería, para el artículo 32.1, letra a), "La comisión de una falta leve tras haber sido corregido el alumno durante el curso por la comisión de dos faltas leves", o similar; análogamente en el artículo 34.1,a).

Esta consideración tiene carácter esencial.

f) En los artículos 32 y 34 se tipifica como falta grave y muy grave, respectivamente, el incumplimiento de la medida correctora impuesta por la comisión de faltas leves y graves. Debería precisarse, salvo que el incumplimiento se deba a causas ajenas al propio alumno.

g) Se aprecia cierto solapamiento entre las conductas infractoras descritas en las letras d) y f) del artículo 32.1, pues, más allá de matices semánticos, no se advierte una diferencia sustancial entre los términos "desconsideración" y "falta de respeto" o entre "insulto" e "injuria", que utilizan ambos preceptos para la descripción de los respectivos tipos cuando tales conductas vayan dirigidas contra el personal del centro. Tales expresiones parecen regular una misma infracción, por lo que podrían ser objeto de refundición.

h) La medida correctora contemplada en los artículos 33.1, letra e) y 35.1, letra b), consistente en la suspensión del derecho a la utilización del transporte escolar, cuando la conducta objeto de corrección se haya realizado precisamente con ocasión del uso de dicho transporte, se prevé siempre que en atención a la edad del alumno o a la existencia de transporte público alternativo "fuera posible la aplicación de esta medida".

Ya la Inspección de Educación puso de manifiesto el peligro de que por aplicar esta medida pudiera vulnerarse el derecho fundamental del alumno a la educación. Y coincide el Consejo Jurídico en que ése ha de ser el límite en la aplicación de esta medida correctora. En efecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo tuvo ocasión de analizar la tensión existente entre el derecho y correlativo deber del alumno de asistir a clase y la medida correctora de expulsión del aula o del centro por un determinado tiempo, y consideró que no existía contradicción *"...porque esa obligación de asistencia a clase, que incumbe al alumno, no significa la imposibilidad de corregir disciplinariamente comportamientos graves atentatorios a la convivencia con la expulsión de la clase o del Centro (los arts. 48 y 53 del Real Decreto 732/1995 prevén este tipo de correcciones), sin que con ello sea vea negativamente afectado el derecho a la educación (art. 27 CE), en el que se reconoce como derecho fundamental, no podemos olvidarnos, "el pleno desarrollo de la personalidad humana", pues, además de, como se afirma en la STS (Sección Tercera) de 12 de mayo de 1995 (EDJ 1995/4185): "Este derecho fundamental que corresponde a "todos" se despliega en los derechos básicos que enumera el artículo 6 citado de la Ley General de Educación que, a su vez, impone a los alumnos el "deber básico, además del estudio, del respeto de las normas de convivencia dentro del centro docente", el propio texto -como también recogía el Decreto del 2002 derogado- dispone (apartados 3, 4 y 5 de su art. 14) que:"3. Con el fin de no interrumpir el proceso educativo, cuando se apliquen las sanciones previstas en las letras b), d) y e) del apartado anterior, el alumno realizará las tareas y actividades que determine el profesorado que le imparte clase" (STS, 3ª, de 16 de diciembre de 2009).*

De modo que, *mutatis mutandi*, será viable imponer la suspensión de la utilización del transporte escolar cuando su aplicación no imposibilite o ponga en riesgo la asistencia del alumno al centro y, por extensión, el ejercicio efectivo de su derecho a la educación. Y así debería precisarse en el precepto, sustituyendo la genérica previsión del inciso final del precepto "siempre que...fuera posible la aplicación de esta medida", por la más expresiva de "siempre que en función de la edad o de la existencia de transporte público alternativo el alumno no se viera imposibilitado de acudir al centro", o similar.

Deberían, asimismo, revisarse los términos "conducta contraria" (art. 33.1) y "falta contraria conducta" (art. 35.1) de ambos preceptos, sustituyéndolos por los de "conducta contraria a las normas de convivencia" -opción que se considera preferible-, o en su defecto, "falta" o "infracción".

i) De conformidad con lo establecido en el artículo 124.2, tercer párrafo LOE, debería preverse expresamente en el artículo 35, que la conducta tipificada en el artículo 34, letra e) llevará asociada, como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro.

## II. Procedimiento disciplinario.

a) Aun cuando la finalidad de las medidas correctoras que se establecen en el Proyecto sea eminentemente educativa y recuperadora, todo el sistema de reacción frente a los incumplimientos de las normas de convivencia responde a un modelo sancionador-disciplinario. Ello lleva consigo la necesaria adecuación de sus normas, si bien modulada, a los principios tanto materiales como procesales que rigen el Derecho Administrativo Sancionador (Título IX de la LPAC), los cuales operan como garantías del ciudadano frente a la manifestación más directa y evidente del *imperium* de que goza la Administración.

Entre estos principios destacan el de la garantía de procedimiento, en el sentido de que no podrá imponerse sanción alguna sino es previa la tramitación del correspondiente procedimiento, el cual, además, deberá establecer la debida separación entre las fases instructora y decisoria, encomendándolas a órganos distintos (art. 134 LPAC).

La aplicación de este principio de separación de fases procedimentales, en cualquier caso, habrá de modularse en relación con la imposición de algunas de las medidas previstas para la corrección de algunas faltas, singularmente las leves, medidas que serán de escasa intensidad o relevancia para la educación del alumno y cuya efectividad exige una inmediatez y rapidez de respuesta frente a la infracción que puede resultar incompatible con la tramitación de un procedimiento con la indicada separación de fases. Es el caso de aquellas que el artículo 30.2 prevé que puedan ser aplicadas por el profesor por delegación del Director. Sin perjuicio de que, como se señala en este mismo Dictamen, quizás su naturaleza sea más la de medidas de policía administrativa dirigidas a posibilitar el desarrollo normal de las clases, que medidas de reacción frente a una infracción, lo cierto es que en cualquier caso, para la imposición de todas ellas se garantiza la existencia de un procedimiento, aunque mínimo, pues se prevé la audiencia del alumno con carácter previo a la imposición de la medida correctora, salvando así tanto la exigencia de procedimiento impuesta por el artículo 134.1 LPAC, como el derecho del niño a ser oído en aquellas decisiones que le afecten (art. 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño).

En el caso de las faltas graves, el procedimiento para la imposición de las medidas correctoras no prevé una separación formal entre instrucción y decisión, ni siquiera en el caso de que los hechos sean controvertidos (art. 37), pues a diferencia de lo que ocurre para las muy graves, no se designa un instructor que formule una propuesta de resolución para que sea otro órgano, el Director, quien imponga la medida correctora. Atendida la severidad de algunas de las medidas correctoras que podrían ser aplicadas ante la comisión de faltas graves (suspensión del derecho de asistencia a determinadas clases o al centro durante quince días, suspensión del derecho a utilizar el transporte escolar durante ese mismo período; suspensión del derecho a participar en actividades complementarias o extraescolares durante tres meses,...) entiende el Consejo Jurídico que no está justificada la omisión de la indicada garantía procedimental, por lo que la imposición de las medidas contempladas en el artículo 33 debería someterse a la tramitación de un procedimiento disciplinario con todas las garantías, como el descrito en el artículo 38 del Proyecto.

Esta observación tiene carácter esencial.

b) El procedimiento para la imposición de medidas correctoras frente a las faltas graves o muy graves varía según los hechos hayan sido constatados por un profesor o hayan sido reconocidos por su autor, de un lado (art. 36), frente a cuando los hechos se consideren "controvertidos" (arts. 37 y 38).

Cabe considerar que esta diferenciación se basa en la presunción de veracidad que revisten los hechos constatados por los docentes y miembros del equipo directivo de los centros, que permiten aligerar la instrucción de los procedimientos en orden a la determinación de los hechos, autores y demás circunstancias relevantes para la decisión disciplinaria, dado el especial valor probatorio que reviste el informe de aquellos, al que se configura como prueba de cargo. Y, en efecto, tal presunción ha de reconocerse por virtud del art. 124 LOE y la LAD, pero no ha de olvidarse que aquélla es meramente *iuris tantum*, es decir, de las que admiten prueba en su contra, lo que determina que ha de posibilitarse a los interesados la proposición y práctica de aquellas que estimen convenientes a sus intereses.



Y es que la presunción de veracidad incide sobre la carga de la prueba, pues tiene el efecto de obligar al interesado a demostrar que los hechos constatados por el profesor no son ciertos, de modo que, si no lo consigue, aquéllos habrán de considerarse probados. Pero este beneficio probatorio que la Ley otorga a la Administración no justifica la supresión de las garantías procedimentales propias del derecho sancionador, como la ya indicada separación entre las fases instructora y decisoria, el derecho a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento que resulten procedentes (art. 135 LPAC) y la presunción de inocencia, la cual únicamente podrá quedar desvirtuada una vez finalice la instrucción del procedimiento y sean valoradas las pruebas allí obrantes. Garantías que no quedan plenamente salvaguardadas en el procedimiento diseñado en los artículos 36 y 37 del Proyecto, toda vez que ni se prevé la posibilidad ni el trámite en que los interesados (el alumno o sus representantes legales) pueden proponer prueba, ni la posibilidad de que la resolución del procedimiento declare la no existencia de responsabilidad o infracción.

En cuanto a los hechos reconocidos por el alumno, habría de tomarse en consideración cómo se ha obtenido ese reconocimiento de autoría de los hechos en relación con los menores de edad. A tal efecto, la sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia, de 25 de abril de 2012, señala: *"...se tomó declaración al menor a solas con la Directora que manifestó que el mismo reconoció los hechos de modo espontáneo al igual que cuando lo hizo del mismo modo ante las referidas tutoras lo que (...) supone una vulneración de sus derechos de defensa y presunción de inocencia en cuanto que aunque estas personas pertenecen a su ámbito habitual, es obvio que la autoridad que tienen frente a todo alumno y que éstos perciben no garantizan el respeto de estos derechos y llevan a dudar de esa espontaneidad que, además, no fue igual en todas sus declaraciones y no justifica que (...) estos hechos fueran dados como ciertos sólo con fundamento a un reconocimiento indebidamente obtenido..."*. El órgano jurisdiccional estima que el reconocimiento de la autoría de los hechos, en un niño de 10 años, no podía tener efectos de prueba si no se había obtenido en presencia de sus padres o representantes legales, garantía que debería incorporarse a la regulación contenida en el artículo 36 del Proyecto.

Esta observación tiene carácter esencial.

c) El plazo de dos días lectivos que se concede a los alumnos y a sus padres o representantes legales para presentar alegaciones en los artículos 36, 37 y 38 resulta excesivamente limitado y breve. Como ya se ha puesto de relieve anteriormente, se trata del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por la comisión de faltas graves o muy graves, lo que puede implicar severas consecuencias para el alumno, por lo que debe darse a los interesados una posibilidad real de reflexión y oposición a la aplicación de las medidas disciplinarias, garantizando así de forma efectiva los principios de contradicción y audiencia al interesado garantizados por los artículos 105 CE y 135 LPAC. Considera, en definitiva, el Consejo Jurídico que en aras de la agilidad del procedimiento no pueden sacrificarse las garantías procedimentales de los ciudadanos, que es lo que ocurriría si se reducen los plazos de reacción frente a la acusación a extremos tales que, aunque permitan una cumplimentación formal del trámite, pueda éste quedar materialmente afectado en su función de garantía, máxime si este trámite es el único durante el cual pueden presentarse pruebas en defensa del alumno.

La agilización del procedimiento disciplinario, criterio presente en el artículo 132, f) LOE y expresamente señalado en la parte expositiva del Proyecto como inspirador de las normas rituarías que en él se contienen, ya se consigue por otras vías, como la simplificación consistente en la supresión de la obligación de conferir trámite de alegaciones frente a determinados actos de trámite, que sí prevé el procedimiento sancionador ordinario y que en el Proyecto quedan reducidas a un único trámite de audiencia.

Adviértase, además, que un plazo de sólo dos días lectivos es cinco veces inferior al plazo ordinario que para la realización de trámites por parte de los ciudadanos establece el artículo 76.1 LPAC, al fijado para el trámite de audiencia en el artículo 84 de la misma Ley y al que el artículo 24 del Reglamento del Procedimiento para el



Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, fija para la presentación de alegaciones en el procedimiento simplificado destinado a la imposición de sanciones por faltas leves, que en todos los casos es de, al menos, diez días.

En atención a lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que este único trámite de audiencia que contempla el procedimiento de imposición de medidas correctoras no debería concederse por un plazo inferior a 10 días.

Esta observación tiene carácter esencial.

d) La incoación del procedimiento disciplinario contemplada en el artículo 38, en la medida en que constituye un acto de trámite que afecta a los derechos e intereses del alumno (art. 58.1 LPAC), debería serle notificada, a él y a sus representantes legales en caso de ser menor de edad.

Esta observación tiene carácter esencial.

e) El plazo de veinte días lectivos previsto como duración máxima del procedimiento puede resultar excesivamente corto si surgen dificultades en las notificaciones a realizar o se propone la realización de determinadas pruebas. Además, ha de considerarse que dentro de dicho plazo máximo no sólo habrá de adoptarse la decisión resolutoria sino también proceder a su notificación a los interesados. Por otra parte, la consecuencia de la superación del plazo sería la caducidad del procedimiento ex art. 44.2 LPAC.

Todo ello conduce a sugerir, como medida de prudencia, el establecimiento de un plazo más largo para resolver y notificar.

f) Las medidas provisionales tienen por finalidad asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer (arts. 72 y 136 LPAC), lo que debería reflejarse en el artículo 39 del Proyecto, que prevé la adopción de tales medidas cautelares "cuando sea necesario...en atención a las circunstancias concurrentes".

### III. Reclamaciones y recursos.

El Proyecto, en su artículo 40, establece un sistema de reclamación frente a las medidas correctoras impuestas por faltas graves o muy graves que puede sintetizarse como sigue:

1º.- Reclamación ante el Consejo Escolar del centro que podrá revisar la decisión correctora adoptada y proponer al Director del centro las medidas oportunas.

2º.- A la vista de la propuesta del Consejo Escolar el Director dicta resolución ratificando la propuesta o motivando la desestimación de la misma y fijando la medida correctora que proceda aplicar. Esta resolución pone fin a la vía administrativa y será inmediatamente ejecutiva, conforme a lo establecido por el artículo 138.3 LPAC.

3º.- Esta resolución del Director sólo podrá ser recurrida en alzada ante la Dirección General competente en materia de convivencia escolar si la medida correctora impuesta es la de cambio de centro o expulsión.

En relación el sistema descrito han de efectuarse las siguientes consideraciones:

a) Cuando el segundo párrafo del artículo 40.3 señala que la resolución del Director imponiendo la medida correctora de expulsión o cambio de centro podrá ser recurrida en alzada ante la Dirección General competente en materia de convivencia escolar, realmente está fijando una excepción a la regla general enunciada en el primer párrafo del apartado, como es que la resolución del Director dictada tras la propuesta del Consejo Escolar pondrá fin a la vía administrativa, pues de conformidad con el artículo 114.1 LPAC, sólo serán susceptibles de recurso de alzada aquellas resoluciones o actos que no pongan fin a la vía administrativa.

En consecuencia, considera el Consejo Jurídico que sería preferible establecer dicha excepción de forma expresa, refundiendo ambas previsiones, de un modo similar al siguiente:

"3. La resolución del Director, ratificando o desestimando la propuesta del Consejo Escolar pondrá fin a la vía administrativa, salvo cuando la medida correctora impuesta sea la de cambio o expulsión de centro, en cuyo caso se podrá interponer recurso de alzada ante la Dirección General..."

En esta redacción se suprime la mención a la inmediata ejecutividad de la resolución del Director, que se regiría por lo establecido en el artículo 44 del Proyecto.

Del mismo modo, se elimina la mención a que frente a la resolución del Director no cabe reclamación alguna, en la medida en que puede dar lugar a entender que dicha resolución es irrecurrible cuando imponga alguna medida diferente a las de cambio de centro o expulsión. La expresa determinación de que el acto por el que el Director resuelve el procedimiento disciplinario pone fin a la vía administrativa determina que frente al mismo podrán interponerse los recursos que prevé el ordenamiento para impugnar tales actos administrativos, como son el recurso potestativo de reposición y el contencioso-administrativo (art. 116 LPAC), pues de lo contrario se estarían fijando ámbitos de la actuación administrativa susceptibles de incidir en la esfera personal de los ciudadanos que quedarían al margen de todo control posterior, ya sea administrativo o jurisdiccional, contraviniendo así uno de los pilares del Estado de Derecho como es el pleno sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103 CE) y el control de su legalidad por los Tribunales (art. 106.1 CE).

b) En relación con los centros concertados, la posibilidad de reclamación ante la Dirección General competente en materia de convivencia escolar contemplada en el artículo 40.3, segundo párrafo, debería ampliarse al resto de resoluciones que impongan medidas correctoras por faltas graves o muy graves, para evitar dejar en el ámbito meramente escolar y sin posibilidad de revisión administrativa medidas susceptibles de incidir de forma intensa en el ejercicio del derecho a la educación del alumno y en la prestación, aun en forma de gestión indirecta mediante

un sujeto privado, del servicio público de enseñanza del que es titular la Administración regional.

Estas observaciones tienen carácter esencial.

#### IV. Ejecutividad de las medidas correctoras.

Como ya se ha indicado en consideraciones anteriores, si bien las medidas correctoras no son sanciones en sentido estricto, atendida la finalidad educativa que las inspira, materialmente sí comparten con aquéllas el carácter de reacción frente a conductas que son merecedoras del reproche jurídico, por lo que hemos propugnado la traslación, eso sí, ampliamente modulada, de los principios del régimen sancionador a la regulación que ahora se pretende aprobar.

Esta traslación de normas sancionadoras también es posible advertirla en relación con la ejecutividad de las medidas correctoras, singularmente en el artículo 40.3 del Proyecto, en cuya virtud la ejecutividad de la resolución que imponga las medidas correctoras pondrá fin a la vía administrativa "y será inmediatamente ejecutiva, conforme a lo que establece el artículo 138.3 LPAC".

La ejecutividad de las sanciones administrativas, más allá de la literalidad del artículo 138.3 LPAC y de la confusión terminológica a que puede llevar el uso de la expresión "poner fin a la vía administrativa", ampliamente criticada por la doctrina, se vincula con la firmeza de la resolución, en una interpretación finalista y lógica del precepto en relación con el artículo 21 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora y como reconoce hoy el consenso de la doctrina y la jurisprudencia. Así, por ejemplo, la STS de 22 de septiembre de 2008, establece de forma expresa que *"el artículo 138.3 de la misma Ley 30/1992 establece que "la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa", lo que significa que la resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras no se resuelva el recurso administrativo dirigido contra ella"*. También el Tribunal Constitucional ha consagrado esta interpretación, si bien de forma indirecta, al considerar equivalentes la exigencia de poner fin a la vía administrativa del artículo 138.3 LPAC con la exigencia de firmeza en vía administrativa contenida en otra norma, cuando señala que la LPAC *"no excepciona a las sanciones administrativas de la regla de la ejecutividad, si bien exige que la resolución correspondiente ponga fin a la vía administrativa (art. 138.3 LPC). Así lo prevé igualmente el art. 24.1 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que, invocado en el fundamento jurídico segundo de la Orden, establece literalmente que "las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas"* (STC 24/2006, de 24 de julio).

Esta concepción, acertadamente, también se plasma en el artículo 44 del Proyecto, al señalar que las medidas impuestas no serán ejecutivas hasta que transcurran los plazos de presentación de las reclamaciones y recursos previstos en el Proyecto o se resuelvan los presentados, aunque cabría precisar que dicha resolución habrá de ser expresa, toda vez que una vez interpuesto el recurso, el mero transcurso del plazo máximo para resolver, que permitiría considerarlo desestimado por silencio administrativo ex artículo 43.1 LPAC, no tiene virtualidad para convertir en firme la resolución impugnada. A tal efecto, la STS de 15 de diciembre de 2004, establece: *"...lo dispuesto en su artículo 138.3 para el procedimiento administrativo sancionador, en el que «la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa», de manera que, mientras no finaliza dicha vía con la decisión expresa del recurso administrativo interpuesto, la resolución carece de ejecutividad, y, por consiguiente, no hay sanción definitiva y firme en vía administrativa de la infracción cometida"*.

Por otra parte, el precepto vincula la demora en la ejecutividad de las medidas correctoras impuestas a las reclamaciones y recursos expresamente previstos en el artículo 40 del Proyecto, pero ya hemos señalado que, contra las resoluciones del Director que, con la excepción de las que impongan las medidas de expulsión o cambio de centro, no ponen fin a la vía administrativa y que, en consecuencia, no son susceptibles de recurso de alzada, cabrá con carácter potestativo el recurso de reposición, por lo que debería pronunciarse el precepto acerca de la ejecutividad de tales resoluciones en caso de ser recurridas.

#### **QUINTA.-** Observaciones particulares al texto.

##### **I.** A la parte expositiva y fórmula promulgatoria.

a) Al describir el contenido del Título III, se indica que éste regula el procedimiento disciplinario, pero también la tipificación de las infracciones y de las medidas correctoras. Debería incorporarse esta mención a la frase que anuncia el objeto de regulación del indicado Título, de modo similar al siguiente: "En el Título III se regula la tipificación de las faltas y las medidas correctoras, así como el procedimiento disciplinario..."

b) Como se advirtió en la Consideración Segunda de este Dictamen, no constan en el expediente las alegaciones formuladas por las organizaciones sindicales a que se refiere el último párrafo de la parte expositiva, que precede inmediatamente a la fórmula promulgatoria. Tampoco se recoge a tales organizaciones representativas entre aquéllas a las que se dio traslado del Proyecto original para formular observaciones y que enumera el informe-memoria de 19 de mayo de 2014.

No obstante, si la intervención de los sindicatos se hubiera producido únicamente a través del cauce institucional de representación que constituye el Consejo Escolar de la Región de Murcia, que es lo que se desprende del indicado informe-memoria, no sería adecuado incluir a las organizaciones sindicales entre aquellas otras entidades a las que sí se dio conocimiento del texto antes de su elevación al indicado órgano participativo. Dicha consideración puede hacerse extensiva también a las federaciones de estudiantes.

##### **II.** Al articulado.

###### **- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.**

El precepto contiene una restricción en cuanto a los destinatarios de la norma que no resulta acertada. En efecto, si bien el régimen disciplinario sí viene referido en exclusiva a los alumnos, lo cierto es que la responsabilidad en el mantenimiento del clima de convivencia en los centros docentes incumbe a todos los miembros de la comunidad educativa (equipo directivo, docentes, personal de administración y servicios, padres y madres...), no sólo al alumnado. En consecuencia, quizás sería más acertado aludir a las normas de convivencia a aplicar en los centros, evitando la mención de colectivos concretos de destinatarios

- Artículo 3. El plan de convivencia.

a) En el apartado 3, para una mejor identificación del instrumento denominado "plan de acción tutorial", debería incluirse una referencia a la norma que lo establece y regula.

b) En el informe emitido por el Servicio de Ordenación Académica con ocasión de las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia (folios 263 y ss), se afirma que se ha suprimido en este precepto la referencia a la incorporación del Plan de convivencia a la programación general anual, *"siguiendo la consideración efectuada por el Consejo Jurídico regional en su Dictamen 230/2014, de 27 de agosto, relativo a la disposición adicional quinta del Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Primaria, en la que proponía eliminarlo del contenido de la programación general anual e incluirlo dentro del contenido del Proyecto educativo, por entender que así lo exige el artículo 121.2 de dicha Ley orgánica"*.

La consideración a que se refiere el informe es del siguiente tenor literal: *"b) En el apartado 2, debe incluirse también como contenido mínimo del proyecto educativo de centro el plan de convivencia regulado en el artículo 124 LOE, pues así lo exige el artículo 121.2 de dicha Ley orgánica"*. En absoluto debe interpretarse la consideración efectuada en nuestro Dictamen 240/2014, no 230/2014 como por error se consigna en el indicado informe, en el sentido de que el plan de convivencia no deba incorporarse a la programación general anual, lo que sería contrario a lo establecido por el artículo 124.1 LOE. En dicho Dictamen, lo que señalábamos era que dicho plan, "también" había de incorporarse al proyecto educativo del centro, por así exigirlo expresamente el artículo 121.2 de la indicada Ley orgánica, pero dicha inclusión no ha de entenderse como incompatible con la incorporación del plan de convivencia a la programación general anual, como parece haber interpretado el Servicio de Ordenación Académica.

- Artículo 4. Normas de convivencia y conducta.

El contenido de tales normas es el que dispone el apartado 1 del precepto, que omite la tipificación de las conductas contrarias a las normas de convivencia que, sin embargo y de conformidad con el artículo 28 del Proyecto, también debe constar en las referidas normas de convivencia y conducta del centro.

Deben coordinarse ambos preceptos.

- Artículo 5. Normas de organización y funcionamiento.

No se ha justificado en el expediente la necesidad de introducir en el Proyecto una norma aparentemente ajena a su objeto, como es la relativa a las normas de organización y funcionamiento de los centros y que únicamente cabría justificar en la mención que el artículo 124.4 LOE efectúa a las mismas. Pero, precisamente tal previsión lo que hace es diferenciar lo que son las normas de convivencia, con el contenido preceptivo y necesario establecido por el apartado 2 del indicado precepto legal, respecto de las de organización y funcionamiento.



Antes de la reforma operada por la LOMCE, el artículo 124.1 LOE sí establecía una vinculación estrecha entre las normas de convivencia, de un lado, y las de organización y funcionamiento de los centros, de otro, al señalar que éstos *"elaborarán sus normas de organización y funcionamiento, que deberán incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia"*, lo que se plasmaba de ordinario en el reglamento de régimen interior de cada centro. Sin embargo, tras la reforma, las normas de convivencia no forman parte obligada de las organizativas, por lo que la previsión de éstas en el Proyecto resulta, *a priori* y salvo justificación en contrario, innecesaria.

- Artículo 6. Evaluación de la convivencia en los centros.

Debería coordinarse el apartado 1 de este precepto con el artículo 3.4 que, junto al Consejo Escolar de centro, también atribuye funciones de evaluación de la convivencia al final de cada curso al Claustro de Profesores.

- Artículo 7. El Observatorio para la convivencia escolar de la Región de Murcia.

El precepto no añade regulación sustantiva alguna a la ya establecida por el Decreto 276/2007, de 3 de agosto, por el que se crea el indicado órgano. Por ello, bastaría con salvaguardar su vigencia mediante una disposición final.

- Artículo 8. El Director del centro.

a) De conformidad con el artículo 132 LOE, el Director es el competente para imponer las medidas correctoras que correspondan a los alumnos y alumnas del centro por la realización de conductas contrarias a las normas de convivencia y conducta.

En la medida en que la Ley no distingue si las medidas son las que corresponden a infracciones o faltas leves, graves o muy graves, cabe considerar que cualesquiera medidas correctoras, aún las referidas a las faltas más leves, han de ser impuestas por el Director. Ciertamente que la concentración de esta función en esta figura puede no estar justificada en algunos casos, singularmente en aquellos en que la levedad de la infracción y la inmediatez que la medida de corrección demanda para su mayor eficacia, aconsejarían que su imposición pudiera ser acordada por el profesor o tutor del alumno infractor, o por el Jefe de Estudios.

Así lo prevé el artículo 8.3 y las normas concordantes del Título III (arts. 30.2 y 33.2 del Proyecto), cuando establecen la posibilidad de delegación de las funciones sancionadoras del Director en estos otros sujetos. Sin embargo, no se prevé en ninguno de los referidos preceptos si la indicada delegación habrá de realizarse caso por caso o bien con carácter genérico. Entiende el Consejo Jurídico que la mayor eficacia que justifica la previsión de la posibilidad de delegación, exigiría que la delegación de las facultades sancionadoras en los profesores o en la Jefatura de Estudios se estableciera no de forma particular o individualizada en cada supuesto en que hubiera de aplicarse la correspondiente medida correctora, sino con una cierta vocación de permanencia y sin perjuicio de la correspondiente posibilidad del órgano delegante de revocar la delegación o de avocar para sí el conocimiento de algún asunto concreto.

En tal caso, tanto la delegación como su eventual revocación, deberían ser objeto de publicación para que puedan ser conocidas por todos los miembros de la comunidad educativa del centro y así debería preverse en el Proyecto.

b) En el apartado 4, la referencia al artículo 46 del Proyecto, ha de corregirse, pues el precepto que regula la concurrencia de sanciones en la última versión del texto es el 45.

#### - Artículo 9. El Jefe de Estudios del Centro.

Se asigna a este miembro del equipo directivo la función genérica de garantizar la aplicación de las normas de convivencia y conducta, que se podrá ver complementada, mediante la oportuna delegación por el Director, con la imposición de las medidas correctoras que se enumeran en el Título III del Proyecto y con arreglo a los límites allí establecidos.

Cabe entender que en esa función genérica de control y garantía de la aplicación de las normas de convivencia se encuentra ínsita la de garantizar el cumplimiento de todas las medidas correctoras impuestas en el centro, independientemente de quién haya sido el órgano o sujeto sancionador, y no sólo las que hubiera impuesto el propio Jefe de Estudios por delegación del Director, interpretación reduccionista ésta que podría llegar a realizarse a la luz de la redacción del apartado 2 del precepto, cuya modificación se sugiere en orden a evitarla.

Por otra parte, dada la imperatividad y fuerza de obligar de las normas de convivencia (art. 124.2 LOE) y del futuro Decreto, parece innecesario el exhorto que se realiza al Jefe de Estudios de procurar que las medidas preventivas y correctoras que se impongan se atengan a lo establecido en el Título III del mismo, pues la función de garante en la aplicación de las referidas normas en el centro que le corresponde ya le compele de forma especialmente intensa a su respeto.

#### - Artículo 10. El Claustro de Profesores, los profesores y tutores del centro.

El epígrafe que encabeza el precepto no expresa adecuadamente el contenido del mismo, al menos no en su integridad, dado que omite cualquier alusión a esos otros agentes implicados en la convivencia de los centros como son los orientadores educativos y los profesores técnicos de servicios a la comunidad, a quienes los apartados 4 y 5 del precepto asignan funciones y actuaciones en materia de convivencia.

#### - Artículo 11. El Consejo Escolar del Centro.

La letra c) reproduce la posibilidad de solicitar la revisión ante el Consejo Escolar de las medidas impuestas por el Director del centro en respuesta a conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, prevista en el artículo 127, letra f) LOE, si bien el Proyecto establece dicha revisión para las medidas impuestas por la comisión de infracciones graves o muy graves.

Para garantizar una mejor adecuación de la norma reglamentaria a la básica estatal, podría incorporarse al artículo 28 del Proyecto una previsión expresa de la correspondencia o identidad entre las referidas conductas que perjudiquen gravemente la convivencia y las faltas graves o muy graves previstas en los artículos 32 y 34 del Proyecto.

#### - Artículo 13. Las familias.

El precepto se limita a reproducir el artículo 4.2 LODE, por lo que cabría proceder a su supresión. En cualquier caso, si se decide mantenerlo en el texto, habría de modificarse su ubicación, pues no es correcto incardinarlo en un capítulo (Título I, Capítulo III) destinado a regular la "distribución de competencias para favorecer la convivencia escolar". Cabe entender que la inclusión del precepto en el capítulo indicado obedece a la intención de recordar el esencial papel que las familias desempeñan en orden a facilitar el adecuado clima de respeto a la institución docente y a sus agentes, así como de convivencia entre todos los miembros de la comunidad educativa, pero por muy amplio que quiera ser el concepto administrativo de "competencia", ésta nunca sería predicable de las familias.

Por ello, si pretende mantenerse el precepto, quizás debería incorporarse al Título III, Capítulo IV, adecuando el epígrafe que lo encabeza "Derechos y deberes de los alumnos y profesores", incorporando la mención a los progenitores o a las familias.

#### - Artículo 14. Derechos de los alumnos.

a) Tras reconocer los derechos de los alumnos establecidos en los artículos 6.3, 7 y 8 LODE, el segundo inciso del apartado 1 del precepto señala que las normas de convivencia deberán garantizarlos en función de su edad y normativa en vigor. Sin embargo, la referida Ley Orgánica únicamente admite modulaciones en atención al criterio de la edad respecto de los derechos básicos reconocidos en sus artículos 6.3 y 7, pero no respecto del derecho de reunión de su artículo 8, lo que obliga a corregir el precepto objeto de la presente consideración, en la medida en que de lo contrario se estaría habilitando una eventual limitación de un derecho fundamental en una norma reglamentaria, sin cobertura normativa suficiente en la Ley Orgánica que efectuó el desarrollo normativo del derecho fundamental a la educación reconocido por el artículo 27 CE, en aplicación del principio de reserva de Ley Orgánica que el artículo 81.1 CE establece para tal regulación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) En el segundo apartado, debería suprimirse el inciso "*garantizados por las normas de convivencia*", toda vez que la efectividad de los derechos de los alumnos no depende de su plasmación en las normas de convivencia, sino de la regulación que del mismo efectúa la legislación orgánica dictada en desarrollo del derecho fundamental a la educación establecido por el artículo 27 CE.

#### - Artículo 16. Deberes del profesor en materia de convivencia escolar.

Debería modularse la obligación del profesor de prevenir las actuaciones de los alumnos contrarias a las normas de convivencia, pues de conformidad con la redacción actual del precepto objeto de consideración la prevención de tales conductas se configura como un deber u obligación del profesor en términos tan absolutos y poco matizados que aquél devendría responsable de cualquier comportamiento de sus alumnos contrario a la convivencia, al no haberlo previsto, lo que, como es evidente, no siempre será posible.

Las consecuencias de diverso orden que el incumplimiento de sus deberes por parte de los profesores pueden originar no sólo en su esfera personal y profesional (responsabilidad disciplinaria), sino también para el centro o la Administración a la que sirven en el caso de producción de daños a otros alumnos o a terceros (responsabilidad patrimonial en el supuesto de los centros públicos y extracontractual en el de los centros concertados), aconsejan matizar el deber del profesorado de prevenir las conductas de los alumnos contrarias a la convivencia.

#### - Artículo 18. Protocolos de actuación ante situaciones de acoso, maltrato o agresión.

Considera el Consejo Jurídico acertado remitir a los correspondientes protocolos de actuación y no detallar en el Proyecto la determinación de todos los extremos que conlleva la compleja respuesta a las indicadas situaciones, las cuales constituyen manifestaciones extremas de conductas contrarias a la convivencia, de ordinario con significación penal, frente a las cuales es necesario desplegar actuaciones que exceden a menudo las competencias propiamente educativas y el ámbito de los centros escolares.

Aquellas abarcan un amplio catálogo de conductas de carácter físico o moral, permanentes o continuadas en el tiempo, y desarrolladas por uno o más alumnos sobre otro, incluyendo agresiones físicas, amenazas, vejaciones, coacciones, insultos o el aislamiento deliberado de la víctima, siendo frecuente que el mismo sea la resultante del empleo conjunto de todas o de varias de estas modalidades (Instrucción de la Fiscalía General del Estado 10/2005, de 6 de octubre). Dada su amplitud, considera el Consejo Jurídico que, quizás, sería conveniente definir el concepto de cada una de estas situaciones de acoso, maltrato o agresión, en tanto que presupuesto necesario para la aplicación de los indicados protocolos de actuación.

#### - Artículo 19. Protección a las víctimas.

a) El exhorto a los centros educativos a convertirse en garantes del derecho no sólo a la educación, sino también a la seguridad, integridad y dignidad personal de las víctimas de abuso sexual, acoso, maltrato o agresión, así como de cualquier situación que pueda atentar contra su dignidad o integridad física o moral, aun cuando se produzca fuera del ámbito escolar, quizás debería ser objeto de modulación en orden a evitar interpretaciones extensivas que pudieran exigir del centro y, por extensión, de la propia Administración educativa, la adopción de medidas extrañas o que excedan de sus propias competencias y la eventual responsabilidad por su omisión o falta de implementación.

Y es que tales exigencias de garantía alcanzan su máxima intensidad cuando las indicadas situaciones se producen en el seno de los centros educativos en atención a los especiales deberes de vigilancia y cuidado que la Administración asume respecto de quienes participan en la actividad docente, ya sea como usuarios el servicio público de educación, ya como agentes prestadores del mismo, en la medida en que se sitúan dentro de su esfera

de organización y dirección, viniendo expresamente obligada la Administración no sólo a reaccionar frente a tales conductas vulneradoras de derechos, sino también a detectarlas, preverlas y corregirlas; sin embargo, la obligación de los centros de adoptar medidas de reacción frente a situaciones que se produzcan fuera del ámbito escolar, debería condicionarse al previo conocimiento por parte del profesorado o por el equipo directivo del centro de la existencia misma de las amenazas a los derechos protegidos, toda vez que sus posibilidades de detección son mucho más limitadas en la medida en que de ordinario sólo podrán conocerse cuando se manifiesten indicios de tales situaciones en el desarrollo de la actividad educativa. Del mismo modo, las medidas a implementar vendrán determinadas por las competencias de la Administración educativa, al modo de las que señalan los apartados siguientes del precepto (atención educativa especial, facilidades de escolarización a alumnos desplazados, etc.), singularmente mediante la presentación de la oportuna denuncia o la activación de los protocolos establecidos, estimulando la actuación de las Administraciones u organismos competentes, conforme se señala en el apartado 2.

b) Debería, además, delimitarse el ámbito subjetivo de aplicación del apartado 1 del precepto, pues no queda claro si por víctimas de abuso sexual, acoso, maltrato o agresión ha de considerarse sólo a los alumnos o si pueden entenderse incluidos también los docentes y demás personal del centro educativo, a los que se refiere el artículo 18.3 del Proyecto.

c) En los apartados 4 y 5 debe sustituirse la mención a "las Administraciones educativas" por la Administración regional como entidad llamada a implementar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia las medidas que la LOE encomienda, *in genere*, a las administraciones educativas.

- Artículo 22. Reparación de daños y asunción de responsabilidades.

a) En el apartado 2 debería incluirse la calificación como atenuante de las circunstancias allí indicadas (reparación del daño o devolución de lo sustraído) en coherencia con lo establecido en el artículo 41.2, letra c) del Proyecto.

b) Este mismo apartado 2 permite interpretar que la imposición de medidas correctoras no es una actuación debida por parte del Director del centro una vez acreditada la existencia de una conducta contraria a la convivencia, dado que en atención a las circunstancias ya referidas, parece que aquél podría decidir no imponer medida alguna.

De ser esa la intención del redactor de la norma debería expresarse de forma más clara, de modo que en atención a determinadas circunstancias (y quizás no sólo las apuntadas por el precepto) tales como la levedad de la infracción, la situación y condiciones personales del alumno implicado, la concurrencia de atenuantes o la consideración de que la reacción disciplinaria sería perjudicial para el clima de convivencia en el centro, el Director podría decidir no imponer medida de corrección alguna.

c) El apartado 3 dispone que los padres o representantes legales de los alumnos menores de edad asumirán la responsabilidad que les corresponda en los términos previstos en la legislación vigente.

El alcance del precepto es excesivamente limitado, cuando señala como únicos responsables civiles de los daños



causados por los alumnos menores de edad a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela sobre los mismos, incorporando la regla contenida en el artículo 1903, párrafo tercero, del Código Civil. Y es que el párrafo quinto de ese mismo artículo, también señala como posibles responsables civiles a las personas o entidades que sean titulares de un centro de enseñanza no superior, respecto de los daños causados por sus alumnos menores de edad durante el tiempo en que se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares, extraescolares y complementarias. Adviértase que, de conformidad con el apartado 1 del precepto proyectado, el sujeto pasivo de los daños materiales puede ser, además del centro, cualquier miembro de la comunidad educativa (profesores, otros alumnos, personal de administración y servicios, padres y madres de alumnos), por lo que podrían generarse supuestos de responsabilidad para la titularidad del centro educativo, ya sea éste de naturaleza privada, lo que daría lugar a un supuesto de responsabilidad extracontractual, o pública, lo que podría generar la obligación para la Administración educativa de reparar el daño.

En consecuencia, debería incorporarse entre los sujetos a quienes se puede exigir la responsabilidad civil (o patrimonial) por los daños causados por los alumnos, al titular de los centros de enseñanza en los términos establecidos en el artículo 1903 CC o en el 9.3 LAD.

#### - Artículo 23. Inasistencia a clase.

La referencia concreta a una determinada Orden del año 2012 de la Consejería impulsora del Proyecto, debería ser sustituida por una remisión genérica a las disposiciones que dicte la Administración educativa en materia de absentismo escolar, para evitar que la remisión quede superada por la eventual modificación de la referida Orden.

#### - Artículo 24. Procedimientos preventivos.

El apartado 1 posibilita a los centros que, en ejercicio de su autonomía, adopten "las medidas educativas de carácter preventivo que consideren oportunas", señalando a continuación las finalidades u objetivos a que se dirigirán tales medidas. Considera el Consejo Jurídico que junto a estas limitaciones en sentido positivo (qué se persigue con las medidas), también habrían de establecerse algunos límites negativos, en particular por referencia a los derechos fundamentales de los alumnos, tales como los inherentes a la dignidad personal y al libre desarrollo de la personalidad y a la integridad física y moral (arts. 10 y 15 CE), pues aun cuando la incidencia de las medidas preventivas sobre estos ámbitos puede ser de menor intensidad que la de las correctivas, lo cierto es que también podrían afectarles.

Del mismo modo, las medidas preventivas a adoptar habrán de ser no sólo razonables y adecuadas a los fines que se persiguen con ellas, sino también proporcionadas.

#### - Artículo 25. Acuerdos y contratos de convivencia.

a) Si la base legal de estas medidas se encuentra en el artículo 121.5 LOE, como apunta el apartado 1 del precepto objeto de consideración, los compromisos, exigencias y obligaciones que han de plasmarse en el acuerdo o contrato no son sólo los que adquieren las familias y los alumnos, sino también el profesorado.

b) El apartado 3 prevé la posible concurrencia temporal de un procedimiento disciplinario y de un acuerdo de convivencia, de forma que la tramitación de aquél y la aplicación de las eventuales medidas correctoras ya adoptadas pueden interrumpirse provisionalmente. Cabe entender que dicha interrupción o suspensión, que únicamente se prevé como provisional, abarcará desde el momento en que se inicien los contactos para la suscripción del acuerdo de convivencia y hasta la fecha en que aquél se formalice.

No se prevé, sin embargo, que dicha suspensión se convierta en definitiva, de forma que el acuerdo de convivencia pudiera poner fin al procedimiento disciplinario, operando dicho acuerdo como instrumento de terminación convencional del procedimiento al modo previsto en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Ha de considerarse que el acuerdo de convivencia entendido como finalizador del procedimiento tendría por objeto satisfacer el interés público que la Administración educativa tiene encomendado (art. 88.1 LPAC) y que se encuentra en la base de su potestad disciplinaria, en atención a las especiales características que revisten la disciplina escolar, en especial su carácter esencialmente educativo más que represor, y que el bien o interés jurídico protegido en el ejercicio de esta potestad es la garantía de un clima de convivencia escolar que permita el desarrollo de la labor educativa y de la adquisición de valores, conocimientos y enseñanzas por parte de los educandos que contribuya a su formación y crecimiento personal. Por ello mismo, y a diferencia de otras manifestaciones sancionadoras o incluso disciplinarias, en este ámbito cabría entender que nos encontramos ante una materia susceptible de transacción, al menos en lo tocante a la responsabilidad estrictamente disciplinaria del alumno y sin perjuicio de las restantes responsabilidades, económicas o penales que le fueran exigibles y que quedarían al margen del acuerdo finalizador del procedimiento.

En cualquier caso, si la Consejería consultante pretende utilizar el acuerdo de convivencia en los términos expresados, es decir, como instrumento de terminación convencional del procedimiento disciplinario previamente incoado, habría de preverlo expresamente en el Proyecto, fijando el alcance, los efectos y el régimen jurídico de dicho acuerdo.

- Artículo 26. Aulas de convivencia.

Durante el tiempo de permanencia del alumno en el aula de convivencia, especialmente si su estancia allí se prolonga durante varios días, debería preverse que no sufra un retraso respecto de las enseñanzas curriculares correspondientes, lo que podría incorporarse a las tareas educativas a que se refiere el apartado 2 *in fine* del precepto.

- Artículo 27. La mediación escolar.

a) El precepto aborda la regulación de una institución que, tanto en el ámbito educativo como fuera de él se encuentra en auge y que, *grosso modo*, consiste en una vía de dirimir conflictos entre partes con la ayuda de un tercero independiente (el mediador). En el Derecho sancionador, del que es exponente máximo y punto de referencia el Derecho Penal, se trata de lograr un acuerdo a partir de las disculpas, el perdón y, en su caso, el compromiso de reparación del daño. Se produce así una conciliación que permite prescindir de los procedimientos sancionadores y de las sanciones que pudieran corresponder.

Entiende el Consejo Jurídico que la primera regulación que debería abordar el Proyecto en esta materia, habría de ser su definición, pues se carece de un concepto legal básico y unívoco de qué sea la mediación escolar.

Por otra parte, la decisión del Director del centro acerca de en qué casos resulta conveniente el uso de los procesos de mediación (apartado 1, *in fine*) aunque es acorde con la función que le atribuye el artículo 132, letra f) LOE, debería delimitarse normativamente mediante la fijación de determinados criterios que ampararan dicha decisión. Así, a mero modo de ejemplo, excluyéndola cuando se trate de conductas en las que la interlocución personal entre los afectados pueda resultar especialmente dolorosa para la víctima, tales como las vejaciones o humillaciones, agresiones, acoso, etc.; o cuando ya se haya intentado reiteradamente la mediación en anteriores ocasiones con el mismo alumno infractor con resultados negativos (art. 8, Decreto 3/2008, de 8 de enero de 2008, de la Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha; art. 34, Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears).

b) El primer párrafo del apartado 4 establece la obligación del mediador de comunicar al Director del centro si la mediación ha finalizado con acuerdo. En realidad, dicha comunicación es siempre necesaria, independientemente del resultado de la mediación, pues cuando el resultado es negativo también ha de comunicarse al Director para que éste adopte las decisiones disciplinarias correspondientes.

c) Las actuaciones que pueden adoptarse una vez finalizado el procedimiento de mediación deberían regularse en un apartado diferente al 4, el 5.

Además, la tercera de las señaladas, la letra c), debería coordinarse con la enumeración de las circunstancias atenuantes contenida en el artículo 41.2 del Proyecto, quizás completando la regulada en la letra e) de este último precepto.

- Artículo 38.4. La cita que se hace al artículo 43, debe ser, en realidad, al artículo 42.

- Artículo 40. Reclamaciones y recursos.

a) El apartado 1 señala que contra las decisiones por las que se impongan medidas correctoras por faltas leves contra las normas de convivencia no cabrá recurso alguno, "por lo que conforme al artículo 31.1 serán inmediatamente ejecutivas".

Debe señalarse que, en rigor, la inmediata ejecutividad de las decisiones de aplicación de medidas correctoras por faltas leves, prevista en el artículo 124.2 LOE no conlleva necesariamente la irrecurribilidad de la misma, sino únicamente que, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho sancionador (art. 138.3 LPAC) no ha de esperarse a la firmeza en vía administrativa de la resolución para que ésta produzca sus efectos y haya de cumplirse la medida impuesta. Por ello, la indicada previsión del artículo 124.2 LOE no impediría que las decisiones de aplicación de medidas correctoras por faltas leves pudieran ser objeto de reclamación ante el Director del centro, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento.

b) Aun cuando el Consejo Jurídico es conocedor de que el plazo de dos días es común en la normativa comparada de otras Comunidades Autónomas para formular reclamación ante el Consejo Escolar del Centro frente a la resolución que impone una medida correctora por la comisión de una falta grave o muy grave, su brevedad pone en riesgo la efectividad misma de la impugnación, pues puede resultar difícil reunir pruebas, conseguir el adecuado asesoramiento, e incluso, estructurar una fundamentación adecuada.

Se sugiere, en consecuencia, la previsión de un plazo más amplio, lo que en principio y dada la posibilidad de aplicar las medidas provisionales contempladas en el artículo 39 del Proyecto, no debería conllevar riesgos para la efectividad de la medida correctora impuesta.

#### - Artículo 41. Circunstancias atenuantes y agravantes.

En orden a evitar que una misma conducta sea constitutiva de un tipo agravado de infracción o falta y que, además, sea considerada como circunstancia agravante, con el plus de gravamen o sanción que ello conlleva para el autor, debería excluirse la aplicación de circunstancias agravantes cuando éstas ya formen parte del injusto que contempla el tipo infractor agravado, al modo de lo que se prevé para la reiteración en el apartado 3, letra b). Es el caso de la agravante de la letra c), que atiende a cuando las conductas se realicen contra colectivos especialmente vulnerables, circunstancia ésta ya tomada en consideración para la configuración de tipo por el artículo 34, letra e); o la consistente en el uso de violencia y acoso contemplada en el artículo 41.3, letra e), que ya forman parte de los tipos infractores recogidos en el artículo 34, letras c) y d).

#### - Artículo 42. Comunicaciones.

El apartado 1 recoge que las comunicaciones relacionadas con los procedimientos establecidos en el Proyecto se podrán realizar "además", por los medios electrónicos que detalla el precepto. La utilización del indicado adverbio debería venir precedida de la determinación de cuáles son los otros medios ordinarios de realización de las comunicaciones, lo que podría conseguirse situando el actual apartado 3 como 1.

Por otra parte, la utilización de medios electrónicos para la realización de comunicaciones debería cumplir, al menos en relación con los centros de titularidad pública, con lo establecido en el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que fija los estándares a cumplir por las comunicaciones y notificaciones electrónicas que la Administración pretenda dirigir a los ciudadanos y cuyo artículo 64 contempla expresamente los medios a que se refiere el precepto proyectado.

#### - Artículo 43. Plazos de prescripción.

En el apartado 2 se indica el *dies a quo* de los plazos de prescripción de las medidas correctoras impuestas. Tras señalar cuáles son tales plazos en función del tipo de falta que pretenden corregir dichas medidas (leves, graves o muy graves), se señala "ambos plazos contados a partir de...". La utilización del término "ambos", que significa "el



uno y el otro, los dos" (Diccionario RAE), parece referir la regla sobre el comienzo del plazo a los dos últimos regulados en el texto, es decir, los de prescripción de las medidas impuestas por faltas graves y muy graves, excluyendo el tercer plazo, el de las faltas leves, aun cuando la regla de cómputo también debería extenderse a aquél.

- Artículo 45. Concurrencia de sanciones con el orden penal.

Plasma el precepto el principio denominado "non bis in ídem", positivizado en el ámbito sancionador administrativo común por el artículo 133 LPAC, en cuya virtud no podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujetos, hechos y fundamento.

Dicho principio se recoge acertadamente en el Proyecto, realizando el apartado 1 una proclamación general del mismo adecuada a la norma básica, mientras que en el segundo inciso del apartado se efectúa una concreción de dicha regla general, al señalar la posibilidad de corregir disciplinariamente las conductas contrarias a la convivencia aunque también pudiesen ser constitutivas de infracción penal, cuando su fundamento sea la seguridad y el buen orden del centro, es decir, cuando sea distinto del que es propio de la infracción penal.

En consecuencia, este segundo inciso del artículo 45.1 podría suprimirse, pero, si se considera oportuno mantenerlo en el texto, deberá sustituirse el adversativo "no obstante" por otra expresión que refleje que el contenido regulador de ese segundo inciso no es una excepción a la regla general, sino su concreción.

III. A la parte final.

- Disposición adicional primera. Aplicación en centros privados.

El apartado 2 prevé que los centros privados no concertados podrán aplicar el futuro Decreto, teniendo presente la autonomía que les reconoce el artículo 25 LODE. Es precisamente esa autonomía la que habilita a los centros privados no sostenidos con fondos públicos a establecer sus propias normas de convivencia, que quedan fuera del ámbito de aplicación del Proyecto. En ejercicio de dicha autonomía legalmente reconocida, los centros privados, a su opción, podrán aplicar el futuro Decreto en su totalidad, parcialmente, de forma supletoria o no aplicarlo en absoluto, y podrán hacerlo tanto si así lo prevé expresamente esta disposición ahora considerada, como si no lo hace. En consecuencia, estima el Consejo Jurídico que el segundo apartado de la disposición puede suprimirse.

- Disposición adicional cuarta. Sobre la patria potestad.

Siendo evidente la ausencia de competencia autonómica para regular las condiciones de ejercicio de la patria potestad (art. 149.1, 8ª CE), el precepto resulta prescindible, toda vez que se limita a ilustrar las consecuencias del régimen fijado por el artículo 156 del Código Civil en relación con la intervención de los padres de los alumnos menores de edad afectados por un procedimiento de los regulados en el Proyecto.

En todo caso, si se considera oportuno el mantenimiento del precepto, debería modificarse el epígrafe que lo intitula, pues como se ha señalado, en él no se regula la patria potestad, sino la intervención de los padres en los procedimientos disciplinarios o preventivos.

- Disposición adicional quinta. Aplicación informática.

Prevé el precepto que todas las medidas correctoras aplicadas por los centros sean registradas en la aplicación informática que establezca la Administración educativa. Considera el Consejo Jurídico que también debería preverse la cancelación de los antecedentes disciplinarios una vez transcurrido el tiempo que se considere oportuno, para evitar que pendan indefinidamente sobre el alumno.

- Disposición final única. Entrada en vigor.

No se aprecian en el expediente razones de especial urgencia que justifiquen una excepción al régimen general de *vacatio* de las normas, establecido en veinte días desde su publicación, de conformidad con el artículo 52.5 de la Ley 6/2004.

**SEXTA.-** De técnica normativa y gramaticales.

1. Cita de normas.

a) No es preciso indicar en la cita de una determinada disposición que la versión a la que se refiere la cita es la vigente o la resultante de la última de las modificaciones operadas en la norma referida. Así, al citar la LOE (art. 16.2 del Proyecto) no es necesario precisar que se trata de la versión posterior a la modificación llevada a cabo sobre la misma por la LOMCE, pues se sobreentiende que las citas lo son al derecho vigente en el momento de entrar en vigor la norma que las contiene.

b) De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2002 y aplicables en la elaboración de las disposiciones reglamentarias regionales en defecto de norma propia, una vez realizada la primera cita completa de las disposiciones normativas en la parte dispositiva, pueden abreviarse las restantes (Directriz 80), lo que permite aligerar la redacción de los preceptos. Se sugiere, en consecuencia, citar de forma abreviada la LAD en el artículo 22.1 del Proyecto.

2. Fórmula promulgatoria y actividad consultiva.

De conformidad con la Directriz 16 de las de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros

de 22 de julio de 2005, la única referencia a la actividad consultiva llevada a efecto durante la elaboración normativa que ha de incorporarse a la fórmula promulgatoria es la del Consejo de Estado. Tratándose de un proyecto normativo autonómico, dicha mención habrá de venir referida al órgano consultivo equivalente, en este caso, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Procede, en consecuencia, extraer de la fórmula promulgatoria la referencia a la participación del Consejo Escolar en la elaboración del texto, sin perjuicio de dejar constancia de dicha relevante intervención en un párrafo diferente en la parte expositiva.

### 3. Estructura del Proyecto.

El Título I del Proyecto se denomina "Disposiciones Generales" y en él se incluyen lo que son verdaderas disposiciones directivas (objeto y ámbito de aplicación) junto a otras que no lo son (Capítulos II a V). Deber recordarse que, de conformidad con las directrices 17 y 18, las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de las normas, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Si la norma se divide en títulos, como es el caso de la sometida a consulta, "los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el Título Preliminar, Disposiciones generales, u otras denominaciones del tipo "ámbito y finalidad".

Así pues, la calificación como "Disposiciones generales" debe limitarse a las denominadas como disposiciones directivas, es decir, las que regulan el objeto y ámbito de aplicación del futuro Decreto. Éstas deben incorporarse a un Título Preliminar, pasando el resto de disposiciones a un nuevo Título I o sucesivos, según proceda.

### 4. Revisión general del texto.

A lo largo del Proyecto se advierten diversos errores tipográficos y gramaticales (ciertas tildes, uso de signos de puntuación, concordancias de género o número, etc.) que afectan a diversos preceptos y que deberían ser objeto de corrección, por lo que se sugiere realizar una última revisión del texto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** De conformidad con lo indicado en las Consideraciones Segunda y Tercera de este Dictamen, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencia para dictar la norma cuyo Proyecto se ha sometido a consulta, correspondiendo al Consejo de Gobierno su aprobación como Decreto.

**SEGUNDA.-** La tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas

que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración Segunda de este Dictamen.

**TERCERA.-** Tienen carácter esencial las siguientes observaciones:

- A los artículos 32.1 y 34.1 en relación con la utilización de la reiteración de conductas contrarias a la convivencia para la configuración de tipos agravados, conforme se indica en la Consideración Cuarta, I, letra d).

- La relativa a que la imposición de las medidas contempladas en el artículo 33 debería someterse a la tramitación de un procedimiento disciplinario con todas las garantías (Consideración Cuarta, II, letra a).

- Las formuladas a los artículos 36 y 37 en la Consideración Cuarta, II, letras b), c) y d).

- La formulada al art. 38 en la Consideración Cuarta, II,d.

- Las efectuadas en la Consideración Cuarta, III, relativas al sistema de reclamaciones y recursos.

- Al artículo 14.1 en la Consideración Quinta de este Dictamen.

**CUARTA.-** El resto de observaciones, y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.