



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 275/2011

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 191/2011 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

De acuerdo con el artículo 11.1.B.b) en relación con el 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), el 15 de marzo de 2011 (RE del 25 de marzo de 2011) se solicita preceptivamente, por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto (PD) por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

II

Procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto.

Constan en el expediente, además del certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del Dictamen respecto al PD, que el Gobierno de Canarias tomó en consideración en su sesión de 4 de marzo de 2011 (arts. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias), los siguientes informes emitidos por los órganos y unidades administrativas que han participado en su tramitación:

- Informe de iniciativa reglamentaria (norma 31 del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura).

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

- Informe de impacto por razón de género, de 24 de agosto de 2009 (artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), y Memoria económica, de 10 de marzo de 2010 (artículo 44 de la Ley 1/1983), todos ellos emitidos por la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 5 de abril de 2010 (art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias, en la redacción dada por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre).

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 18 de febrero de 2011, si bien no se ha emitido en el momento oportuno, pues debió ser el último de los informes en emitirse, una vez instruido el expediente y cumplido, en su caso, el trámite de audiencia a los interesados, si éste fuera exigible (arts. 19.5 y 20.f) del Decreto 19/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Inspección General de Servicios, de 17 de diciembre de 2010 (artículo 44 de la Ley 1/1983).

- Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 26 de abril de 2010, desfavorable al PD y respondido por la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa el 15 de septiembre de 2010 y, posterior, favorable, de 13 de octubre de 2010 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fecha 3 de marzo de 2011 (artículo 44 de la mencionada Ley 1/1983).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 28 de febrero de 2011 (Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

Asimismo, se acompaña Memoria sobre medidas de simplificación, emitido por la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa el 19 de octubre de 2010, así como observaciones realizadas por el Instituto Canario de Igualdad, de 26 de abril de 2010, y por la Consejería de Turismo, de 5 de abril de 2010, al texto del PD que se remitió a los distintos departamentos afectados el 23 de marzo de 2010.

No consta la audiencia de los sectores implicados por la norma proyectada [art. 24.1.c], de la Ley 50/1997, del Gobierno], si bien se ha emitido informe del Consejo Escolar de Canarias, que sustituye al citado trámite [art. 24.1.d] de la citada Ley].

III

1. Competencia, justificación de la norma y marco normativo.

El PD que se dictamina tiene por objeto la regulación de las relaciones entre los miembros de la comunidad educativa, sus derechos y deberes, así como las normas de convivencia y los procedimientos para la resolución de conflictos que la alteren, de aplicación en los centros docentes de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, sostenidos con fondos públicos.

El art. 27 de la Constitución regula el derecho a la educación, en cuyo desarrollo se dictó, entre otras, la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), cuyo objetivo fundamental, tal como afirma su preámbulo, es *“que desarrolle cabal y armónicamente los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución española, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción, y que garantice al mismo tiempo el pluralismo educativo y la equidad”*. De su articulado se deduce que *“es, por fin, una norma de convivencia basada en los principios de libertad, tolerancia y pluralismo, y que se ofrece como fiel prolongación de la letra y el espíritu del acuerdo alcanzado en la redacción de la Constitución para el ámbito de la educación”*.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias, tal como determina el artículo 32.1 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida la competencia en el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y modalidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia (art. 149.1º.30 CE), de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en la las Administraciones educativas de velar por que el profesorado reciba el trato, la consideración materia.

Con base en esta competencia, y de conformidad con lo que establece la disposición final primera de la LODE, Canarias ha dictado el Decreto 292/1995, de 3 de octubre, modificado por el Decreto 81/2001, de 19 de marzo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos, así como la Orden de 11 de junio de 2001, por la que se regula el procedimiento conciliador, normas, todas ellas, que han venido estableciendo los procesos relacionados con la convivencia en los centros.

El 3 de mayo de 2006 se promulgó la LO 2/2006, de Educación (LOE), cuya disposición final primera modificó algunos preceptos de la LODE; entre otros, los relativos a los derechos de los padres o tutores (art. 4), los derechos y deberes de los alumnos (art. 6) y el de asociación (art. 7).

Esta LOE establece en su art. 1, entre los principios inspiradores del sistema educativo español, la educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de éstos, así como la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, social y familiar.

En su art. 2.1.c) se determina, como uno de los fines del sistema educativo, la educación en el ejercicio de la tolerancia y la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y su resolución pacífica.

La LOE establece, asimismo, el deber de y el respeto acordes con la importancia social de la labor docente, por lo que aquéllas prestarán atención prioritaria a la mejora de las condiciones en las que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente.

Por otra parte, corresponde al centro docente, en ejercicio de su autonomía, consagrado en el art. 120 de la LOE, que tiene su consecuencia en el art. 124, regular la convivencia a través del proyecto educativo.

Ante este nuevo marco normativo, al que se añade el nuevo contexto social en el que se ha de aplicar la norma, se hace necesaria la promulgación de este PD, de tal modo que viene a actualizar la normativa vigente, dada la demanda social consecuencia de los últimos cambios producidos, no sólo en la normativa sino en la realidad social sobre la que se proyecta.

Estamos, pues, ante un supuesto de preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo en cuanto que se desarrollan normas básicas del Estado [art. 11.1.B.b] de la Ley del Consejo Consultivo], si bien por la índole de la materia concernida procedería servirse de un instrumento de rango primario para aprobar la regulación en esta materia de derechos, en línea con la reciente normativa proyectada, de otras Comunidades Autónomas.

2. Estructura del PD.

El PD tiene la siguiente estructura:

- Una introducción a modo de Preámbulo en la que se justifica el contenido del PD y se expone el marco normativo en el que se inserta la norma.

- Setenta y nueve artículos, distribuidos en cinco títulos, así como siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria con dos apartados y tres finales.

- El título I de la norma proyectada se rubrica "Disposiciones de carácter general", recogiendo a lo largo de los arts. 1 al 5 las normas sobre el objeto y ámbito de aplicación de la norma, definiciones, principios generales, garantías, y medidas generales y actuaciones de apoyo a los centros.

- El Título II, bajo el título: "Derechos, deberes y obligaciones de la Comunidad Educativa", distribuye en 4 Capítulos los arts. 6 a 39, estableciendo los derechos y deberes del alumnado, las familias, el profesorado y del personal de Administración y servicios.

- El Título III, "Promoción de la convivencia", regula tal materia en los arts. 40 al 55 a través de tres capítulos que se dedican a las normas de convivencia, los instrumentos para favorecer la convivencia en el centro y la distribución de las competencias en esta materia.

- El título IV, epigrafiado "Conductas contrarias a la convivencia", agrupa los arts. 56 a 74 en sus capítulos: I, "Conductas contrarias a la convivencia y medidas aplicables" y II, "Aplicación de medidas y procedimientos ante conductas contrarias a la convivencia".

- El Título V regula el "Órgano de defensa del alumnado" en los arts. 75 a 79.

- Las disposiciones adicionales se refieren a: Primera, centros docentes privados concertados; Segunda, centros docentes privados no concertados; Tercera, adaptación a centros docentes con alumnos mayores de edad; Cuarta, ejercicio de la patria potestad; Quinta, custodia y protección de la documentación de los procedimientos regulados en el PD y consentimiento en el tratamiento de datos; Sexta, control de absentismo escolar; Séptima, convenios para la protección legal y defensa jurídica.

- Las dos disposiciones transitorias se refieren, respectivamente, a los reglamentos de régimen interno y a los expedientes iniciados en la fecha de entrada en vigor del PD.

- Contiene el PD una disposición derogatoria única de normativa concreta respecto a la materia objeto del PD (Decreto 292/1995 y Orden de 11.06.01), así como respecto de cualquier norma de igual o inferior rango que la contradiga.

- Finalmente, las disposiciones finales son tres: Primera, desarrollo de instrumentos y planes previstos en el PD; Segunda, habilitación normativa; Tercera, entrada en vigor del PD a los veinte días siguientes al su publicación en el Boletín Oficial de Canarias (BOC).

IV

Observaciones al articulado.

Al PD se le formulan las siguientes observaciones:

- Art. 2.

Apartado b). Que se esté lejos o no “de la mirada de personas adultas” es intrascendente.

- Art. 30.

Es suficiente la referencia al deber de cumplimiento de la normativa del centro, pues ya en ella se incluye la relativa a las normas de convivencia.

- Art. 40.1.

Debiera incluirse en la relación que se cita al personal de administración y servicios.

- Art. 62.1.

No parece correcto señalar en este precepto que es conducta contraria a la convivencia de carácter leve cualquier infracción a (aunque debe decir “de”) las normas de convivencia que carezcan de entidad o trascendencia para ser de carácter grave o para ser de las que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, si en el mismo artículo se delimitan las conductas contrarias a la convivencia de carácter leve, salvo que lo pretendido sea definir las conductas contrarias, en todo caso.

- Art. 70.1.

Resulta técnicamente incorrecta la expresión “conducta opuesta” en el último inciso.

- Arts. 75 a 79.

Sin perjuicio de las funciones referidas en el art. 76, debiera pues añadirse una cautela en el sentido de que la intervención de este órgano no sustituye ni suplente la posible intervención del Diputado del Común.

- Art. 77.

Debiera sustituirse la expresión "estricta" por "tipificada".

- Disposición final primera.

Por otra parte, la referencia a "la ayuda y orientación a los centros para la redacción de los planes de convivencia y la utilización de la mediación y demás vías alternativas para la solución de conflictos" es contenido sustantivo que tiene su lugar natural de ubicación en el art. 5 PD, que determina el objeto de las "medidas generales y actuaciones de apoyo a los centros"

- Cabe hacer una observación de carácter técnico-jurídico:

Así, en el art. 58.3 se añade, junto con el padre o madre, los representantes legales del menor, para hacer referencia a los tutores, olvidando que el padre y la madre también son representantes legales de los hijos, de manera que el uso del término representantes legales ya abarca a los padres. Así pues, se puede utilizar este término para referirse a "padre, madre, tutor y tutora", evitando tal duplicación.

Además, en este incorrecto uso de los términos jurídicos se halla la referencia, en la disposición adicional cuarta del PD del término "cónyuges" para referirse a los padres, obviando que los padres no necesariamente son cónyuges, tanto porque pueden no haber contraído matrimonio, como porque puede haberse disuelto el mismo, sin dejar de ser por ello padres.

En el afán de la norma de evitar ser sexista en el lenguaje, se alude en numerosas ocasiones al "alumnado", que implica la referencia a un grupo indeterminado de alumnos y alumnas, cuando en realidad se refiere a uno en concreto que se ha visto implicado en un proceso disciplinario [p.e. art. 65 (donde es especialmente patente en el apartado 1.e), pues la medida a adoptar consiste en adoptar un compromiso escrito entre el profesor agraviado y el alumno concreto que agravió), 68, etc].

CONCLUSIONES

1. El "Proyecto de Decreto por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias", sometido a la consideración de este Consejo Consultivo se estima conforme al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación.

2. En el Fundamento IV del presente Dictamen se realizan observaciones al articulado.