



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN Nº 289/2020

OBJETO: Anteproyecto de Ley por el que se regula el reconocimiento de autoridad del profesorado.

SOLICITANTE: Consejería de Educación y Deporte.

PONENCIA: Gallardo Castillo, María Jesús  
Tárrago Ruíz, Ana  
Linares Rojas, María Angustias  
Martín Moreno, José Luis, Letrado Mayor

**Presidenta:**

Gallardo Castillo, María Jesús

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Cañizares Laso, Ana  
Dorado Picón, Antonio  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.  
Jiménez López, Jesús  
López Cantal, Rafael  
López Fernandez, Soledad  
López-Sidro Gil, Joaquín José  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel  
Tárrago Ruíz, Ana  
Yélamos Navarro, Fernando

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2020, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 6 de mayo de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 1/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido para la elaboración del Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen, resultan los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con carácter previo al acuerdo de inicio de la tramitación del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley por el que se regula el reconocimiento de autoridad del profesorado, consta resolución por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa recabando la opinión de las personas físicas y organizaciones potencialmente afectadas por la futura norma (resolución de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional de 25 de febrero de 2019). Asimismo, antes de la adopción del acuerdo de inicio, la Secretaría General de Educación y Formación Profesional elabora (10 de abril de 2020) la siguiente documentación:

- Borrador inicial del Anteproyecto de Ley "por el que se regula el reconocimiento de autoridad del profesorado".
- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 2/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Memoria económica justificativa de la misma, donde consta que la aprobación de la ley no comporta gasto alguno en los Presupuestos de ejercicios presentes o futuros para la Administración de la Junta de Andalucía.

- Propuesta de entidades que deben ser incluidas en el trámite de audiencia.

- Test de evaluación de la competencia.

- Informe de evaluación de impacto de género, en el que se recoge que se han tenido en cuenta las normas sobre utilización de un lenguaje no sexista e inclusivo.

- Informe de evaluación relativo a los derechos de la infancia.

- Informe de valoración de cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, en el que se pone de manifiesto que la entrada en vigor de la norma no supone ninguna carga administrativa adicional.

- Con fecha 15 de abril de 2019, la Secretaría General Técnica emite informe de validación previo a la adopción del acuerdo de inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley.

**2.-** Con fecha 16 de abril de 2019 el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Deporte, a propuesta de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, acuerda iniciar la tramitación del procedimiento relativo al Anteproyecto de Ley por el que se regula el reconocimiento de autoridad del profesorado.

**3.-** Seguidamente consta certificación de 24 de abril de 2019 relativa al acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 23 de abril, sobre consultas, dictámenes e informes

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 3/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que deben recabarse, así como sobre la continuación de la tramitación preceptiva del Anteproyecto de Ley hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

4.- Figura a continuación el segundo borrador del Anteproyecto de Ley.

5.- Mediante oficios de fecha 2 y 3 de mayo de 2019, la Secretaría General Técnica remite el borrador del Anteproyecto de Ley para informe (o audiencia) de los siguientes órganos y entidades: Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Consejería de Salud y Familias; Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico; Observatorio de la Infancia; Consejo Escolar de Andalucía; Consejo Regional de la Infancia; Dirección General de Infancia y Conciliación; Consejo Andaluz de la Juventud; Instituto Andaluz de la Juventud; Unidad de Igualdad de Género; Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar; Asociación de Directores y Directoras de Instituto de Andalucía (ADIAN); Asociación Andaluza de Directores y Directoras de Centros Públicos de Educación Infantil, Primaria y Residencias Escolares (ASADIPRE); Asociación de Profesores de Instituto de Andalucía (APIA); Asociación de Catedráticos de Instituto de Andalucía

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 4/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(ACIA); Asociación de profesorado de Escuelas Oficiales de Idiomas de Andalucía (APEOI-Andalucía); Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros Estatales (APPRECE Andalucía); Asociación de Directores de Conservatorio Elementales y Profesionales de Música en Andalucía (ADICOAN); Asociación de Directores y Directoras de Escuelas Infantiles de Andalucía (DDEIA); Federación de Asociaciones Profesionales de la Orientación de Andalucía (FAPOAN); Confederación Organizaciones Psicopedagogía y Orientación de España (COPOE); Asociación de Orientadores de Granada, Jaén y Almería (ASOSGRA); Asociación Nacional de Inspectores de Educación (ANIE); Confederación Regional de Asociaciones del Alumnado Sindicato de Estudiantes de Andalucía; Federación Provincial de Asociaciones del Alumnado Sindicato de Estudiantes de Málaga (FPAASE); Federación de Asociaciones del Alumnado Sindicato de Estudiantes de Sevilla; Confederación Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado por la Educación Pública (CODAPA); Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA); Confederación Andaluza de Padres y Madres de Alumnos y Alumnas (CONFEDAMPA); Federación Andaluza de Padres y Madres de la Enseñanza Privada (FAPYMA); Federación Escuelas Familiares Agrarias de Andalucía; Federación Local de AMPA Rafael Alberti; Federación del AMPA del Sur de Córdoba; Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos Nebrija; Federación Local de AMPA de Benalmádena La Comba; Federación de AMPA Sierra Sur; Federación Local de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos; Escuelas Católicas de Andalucía; Fundación de Escuelas Profesionales de la Sagrada Familia (SAFA); Obispos del Sur de España; Consejo Evangélico Autonomo de Andalucía; Plataforma Andalucía Laica; Plena Inclusión Andalucía; Federa-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 5/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción Andaluza de Asociaciones para el Síndrome de Down; Confederación Andaluza de Personas con Discapacidad Física y Orgánica; Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos; Fundación Andaluza para la Integración Social de personas con enfermedad mental (FAISEM); Federación Andaluza de Familiares y Personas con Problemas de Salud Mental; Federación Andaluza de Personas Sordas; Federación Andaluza de Asociaciones de Atención a las personas con Parálisis Cerebral (ASPACE); Federación Autismo Andalucía; ANPE, Sindicato Independiente de Andalucía; Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF Andalucía); Unión de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de Andalucía (USTEA); Confederación General del Trabajo (CGT- Andalucía); Comisiones Obreras (CC.OO.- Andalucía); Sindicato Independiente de Empleados Públicos; Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza (FSIE- Andalucía); Unión Sindical Obrera (USO- Andalucía); Plataforma por la Homologación de los Centros Concertados en Andalucía; Confederación Nacional del Trabajo (CNT); Sindicato de Profesores de Instituto de Enseñanza Secundaria (PIENSA); Sindicato de Enseñanza Docentes por la Pública; Asociación Andaluza de Centros de Enseñanza de la Economía Social (ACES); Confederación Española de Centros de Enseñanza en Andalucía (CECE- Andalucía); Federación de movimientos de Renovación Pedagógica de Andalucía; Fundación Educativa y Asistencial (CIVES); Grupo Comunicar Colectivo Andaluza de Educación en Medios de Educación; Fundación ONCE; Federación Secretariado Gitano; Comisión para el Polígono Sur; Comité de entidades Representantes de Personas con Discapacidad en Andalucía (CERMI Andalucía); Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE); Unión Sindical de Inspectores de Educación (USIE); Asociación de Directores de Escuelas de Arte en Anda-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 6/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lucía; Asociación de Directores de Escuelas Oficiales de Idiomas en Andalucía; Asociación Española de Centros de Enseñanza; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Asociación de Profesores de Música de Andalucía (APROMÚSICA); Asociación Andaluza de Docentes de Economía en Secundaria (AADES); Asociación Andaluza de Filosofía (AAFI); Asociación del Profesorado de Tecnología de Andalucía (APTA); Federación Española de Asociaciones de Docentes de Educación Física; Sociedad Andaluza de Educación Matemática (THALES); Asociación Andaluza Hespérides; Asociación Andaluza de Profesores de Español "Elio Antonio de Nebrija"; Asociación Profesores de dibujo de Andalucía (APRODIAN); Asociación Andaluza de Profesores de Informática (AAPRI); F.A. de Accesibilidad y Personas Sordas; Dirección General de Administración Local; Defensor del Pueblo Andaluz; Federación de Movimientos de renovación pedagógica de Andalucía; Fundación Educativa y Asistencial CIVES y Grupo Comunicar, Colectivo Andaluz de Comunicación en medios de Comunicación.

6.- El 3 de mayo de 2019 se solicita informe de la Secretaría General para la Administración Pública, acompañado de las correspondientes memorias justificativa y económica.

El 6 de mayo de 2019 se solicita informe de la Dirección General de Tributos, Financiación Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, acompañado de la memoria económica e informe complementario. El 7 de mayo de 2019 la misma informa favorablemente al respecto.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 7/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El 7 de mayo de 2019 se solicita informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

7.- Como fruto de las solicitudes antes descritas se incorporan al expediente los escritos procedentes de los siguientes órganos: Consejería de Salud y Familias (20 de mayo de 2019); Directora General de Infancia y Conciliación (14 de mayo de 2019); Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (29 de mayo de 2019); Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (28 de mayo de 2019); y Consejo Escolar de Andalucía (25 de junio de 2019).

Manifiestan que no formulan observaciones al texto las Consejerías de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (5 de junio de 2019) y la de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (17 de junio de 2019).

8.- Con fecha 3 de mayo de 2019, la Secretaría General Técnica proponente redacta un informe complementario a la memoria económica, en el que se recoge la incidencia presupuestaria con un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos I a IV referidos en la disposición transitoria segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico financiera, tal y como se establece en la memoria económica redactada por la Secretaria General de Educación y Formación Profesional, con fecha 10 de abril de 2019.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 8/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

9.- Por Resolución de 7 mayo de 2019 de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional se somete a información pública el Anteproyecto de Ley, durante el plazo de quince días hábiles, a contar desde el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, publicación que se produjo con fecha 21 de mayo de 2019 (BOJA núm. 95). Igualmente, en dicha Resolución se recoge que el texto podrá ser consultado en la sede de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional y en la página web de la Consejería de Educación y Deporte.

10.- Tras intentar sin efecto la notificación personal la Secretaría General de Educación y Formación Profesional publica sendos anuncios en el Boletín Oficial del Estado (nº 159, de 4 de julio de 2019, y nº 176 de 24 de julio de 2020), notificando, respectivamente, la concesión del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley a las entidades interesadas que después se relacionan:

- Asociación de Catedráticos de Instituto de Andalucía (ACAIA).
- Asociación de Profesores de Dibujo de Andalucía (APRODIAN).
- Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros Estatales (APPRECE-Andalucía).
- Confederación Nacional del Trabajo (CNT).
- Federación de Asociaciones del Alumnado Sindicato de Estudiantes de Sevilla.
- Grupo Comunicar Colectivo Andaluz de Educación en Medios de Comunicación.
- Plena Inclusión Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 9/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 138 de 19 de julio de 2019 se notifica igualmente el trámite de audiencia a las entidades siguientes:

- Asociación de Profesores de español "Elio Antonio de Nebrija".
- Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA).
- Federación de AMPA del Sur de Córdoba.

**11.-** En este estado de la tramitación se realizó el informe de observaciones al informe de Evaluación por Impacto de Género (3 de mayo de 2019) y el de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (elaborado por la Dirección General de Infancia y Conciliación con fecha 28 de mayo de 2019). Asimismo consta la emisión de nuevos informes con la siguiente procedencia:

- Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (29 de mayo de 2019), en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

- Secretaría General para la Administración Pública (21 de mayo de 2019), según lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, no haciendo observaciones al mismo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 10/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

También se incorporan al expediente las certificaciones de la presentación y tratamiento del texto en la Mesa de Enseñanza Concertada (31 de mayo de 2019) y en la Mesa Sectorial de Negociación de Educación (30 de mayo de 2019).

**12.-** Con fecha 12 de julio de 2019 la Secretaría General de Educación y Formación Profesional emite informe en el que valora las observaciones recibidas sobre el texto. Tras el mismo, se emite un segundo borrador del Anteproyecto de Ley, adaptado a las aceptadas.

**13.-** El 10 de septiembre de 2019 la Secretaría General Técnica emite su preceptivo informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2066, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**14.-** El 18 de septiembre de 2019 la Secretaría General de Educación y Formación Profesional valora las alegaciones formuladas por la Secretaría General Técnica. A continuación, figura el tercer borrador del Anteproyecto de Ley.

**15.-** Con fecha 20 de noviembre de 2019, el Gabinete Jurídico emite su preceptivo informe, en el que se formulan diversas consideraciones valoradas en informe de 10 de diciembre de 2019.

**16.-** Figura a continuación el nuevo borrador del Anteproyecto de Ley tras informe del Gabinete Jurídico (borrador número 4).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 11/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

17.- Con fecha 7 de febrero de 2020, el Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía emite su dictamen núm. 1/2020 sobre el Anteproyecto de Ley. Dicho informe es valorado por la Secretaría General de Educación y Formación Profesional con fecha 3 de marzo de 2020. Consta a continuación el quinto borrador del Anteproyecto de Ley.

18.- El Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al texto del Anteproyecto de Ley en su informe de 4 de marzo de 2020.

19.- La norma proyectada fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su reunión del día 4 de marzo de 2020, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

20.- El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (borrador nº 6) consta de exposición de motivos, diez artículos (distribuidos en un título preliminar y tres capítulos), una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

El Excmo. Sr. Consejero de Educación y Deporte somete a dictamen el "Anteproyecto de Ley por el que se regula el reconocimiento de autoridad del profesorado".

12

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 12/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Según precisa el artículo 1 del Anteproyecto de Ley, la disposición proyectada tiene por objeto "reconocer la autoridad pública del profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los términos reconocidos en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como fomentar la consideración y el respeto que le son debidos por el ejercicio de sus funciones y competencias".

El capítulo I ("disposiciones generales"), además de precisar el objeto y finalidad de la Ley, concreta el "ámbito de aplicación"; enuncia los "principios generales" que inspiran la regulación; describe los derechos de los profesores en el ejercicio de la función docente; y regula el deber de garantizar que los espacios públicos, tablones de anuncios y medios tecnológicos no sirvan de soporte para conductas injuriosas u ofensivas para el profesorado.

El capítulo II se centra en la protección jurídica y psicológica del personal docente. En este sentido se regula la condición de autoridad pública de los profesores; el valor probatorio "de los hechos constatados por el profesorado"; la asistencia jurídica y psicológica a los profesores en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional; adopción de medidas de protección y reconocimiento por parte de la Consejería competente en materia de educación, y la responsabilidad y reparación de daños causados por los alumnos.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 13/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otra parte, la disposición final primera lleva a cabo una modificación del artículo 106, apartado 3, y el anexo VII, apartado 4, de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, eliminando la referencia a la tasa por servicios académicos en las Escuelas Superior de Arte Dramático.

El contenido del Anteproyecto de Ley se relaciona de manera inmediata con el derecho fundamental a la educación, previsto en el artículo 27 de la Constitución Española y en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El reconocimiento de la autoridad del profesorado es fundamental para el desarrollo de la función docente y debe contemplarse desde una doble vertiente que mira tanto a la protección de la dignidad de los profesores como a la creación de un clima de respeto y convivencia en el desarrollo de la actividad educativa dentro y fuera de los centros educativos.

En este sentido, la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley subraya que "es importantísimo implementar medidas que incrementen y refuercen la valoración social de la función docente y la autoridad del profesorado para que pueda desarrollar su labor con las máximas garantías".

Desde esta óptica, el Anteproyecto de Ley engarza con el objetivo básico previsto en el artículo 10.3.2.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, esto es, el acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 14/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Desde el punto de vista competencial, resulta claro que la regulación se inscribe en las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanzas no universitarias, en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo contenido damos por reproducido. Sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones (entre otras, en el dictamen 277/2007 sobre el Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía). Sin perjuicio de lo anterior, y en relación con la competencia compartida prevista en el apartado 2 del mismo artículo, que incluye la ordenación del sector y de la actividad docente, hay que recordar que el Estado ostenta competencia exclusiva en virtud del artículo 149.1.30ª de la Constitución para regular las materias que en él se enumeran, incluyendo las *“normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*

Como hemos señalado en anteriores ocasiones (dictamen 674/2017), en relación con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desplegar sus propias opciones políticas a través del desarrollo normativo, el Consejo Consultivo ha recordado que la competencia estatal para dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución ha de entenderse *«de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adaptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas»*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 15/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3, cuya doctrina reitera la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 15)).

Por su parte, el artículo 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución le atribuye la competencia para regular *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*. Sobre este título competencial hemos expuesto en anteriores dictámenes desde la sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, de 27 de junio (FJ 15) se reconoce que el título competencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> opera, junto al más específico del apartado 1.30.<sup>a</sup> del mismo artículo, como fundamento de las competencias estatales en materia educativa, habilitando al Estado junto con la normativa básica a que se refiere el artículo 149.1.30.<sup>a</sup>, para hacer efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (STC 188/2001, FJ 13, a la que se remite la STC 212/2005, FJ 5). Al mismo tiempo hemos precisado que el propio Tribunal Constitucional recuerda [STC 95/2006, de 12 de mayo, FJ 5.c)] que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución *«constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico»* [STC 61/1997, FJ 7 b)], si bien *“no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento”* (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)“».

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 16/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, determinados aspectos de la regulación se encuentran amparados por la competencia que el artículo 47.1.1.ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

Precisado lo anterior, es obvio que el Anteproyecto de Ley debe respetar las normas dictadas por el Estado al amparo de los títulos competenciales antes referidos. En aspectos muy puntuales será preciso verificar que la regulación no se adentre en materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación penal, legislación laboral y legislación civil (art. 149.1.6.ª, 7.ª y 8.ª de la Constitución), y no entre en conflicto con las bases sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.ª), ello, naturalmente, en lo que atañe al profesorado que ostente dicha condición.

En este contexto conviene recordar que al amparo de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1ª y 30.ª de la Constitución se aprobó la Ley Orgánica 2/2006 cuyo artículo 124 (en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) establece que los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública. Dicha calificación se realiza al mismo tiempo que el precepto regula su trascendencia en los procedimientos de adopción de medidas correctoras (apdo. 3). Sobre dicha norma volveremos después en el último fundamento jurídico de este dictamen.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 17/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Anteproyecto de Ley que ahora examinamos concuerda con otras normas de la propia Ley Orgánica 2/2006. Así, cabe destacar que su artículo 104.1 establece que *"Las Administraciones educativas velarán por que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea"* (apdo.1), a la par que precisa que *"Las Administraciones educativas prestarán una atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente"*. Por otro lado, respecto del profesorado de los centros públicos, el artículo 105 mandata a la Administración educativa para que adopte *"las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional"*.

El mentado artículo 124 de la Ley Orgánica 2/2006 regula en sus apartados 2 y 3 el plan de convivencia de los centros, con el fin de fomentar un buen clima de convivencia, la concreción de los derechos y deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de su incumplimiento; normas de convivencia y conducta que serán de obligado cumplimiento y deberán concretar los deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento. Tales medidas correctoras tendrán, según la Ley, un carácter educativo y recuperador, y deberán garantizar el respeto a los derechos del resto de los alumnos y alumnas y procurarán la mejora en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 18/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A su vez, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, dispone en su artículo cuarto, apartado 2, que a los padres, "como primeros responsables de la educación de sus hijos o pupilos", les corresponde "respetar y hacer respetar las normas establecidas por el centro, la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado" y "fomentar el respeto por todos los componentes de la comunidad educativa" [párrafos f) y g)]. La misma Ley establece en su artículo sexto, apartado 4, los deberes básicos de los alumnos, entre los que se encuentran el de "seguir las directrices del profesorado" y "participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio en el centro, respetando el derecho de sus compañeros a la educación y la autoridad y orientaciones del profesorado" (párrafos c) y e)].

En lo que respecta a los empleados públicos, recordamos de manera particular que junto al derecho que todos los trabajadores tienen a la consideración debida a su dignidad, el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone en su artículo 14.f) que los empleados públicos tienen derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos. Y en el párrafo h) del mismo artículo se reconoce el derecho individual de los empleados públicos al respeto de su dignidad en el trabajo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 19/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por su parte, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, establece diversas medidas destinadas al profesorado en su artículo 23 y, entre ellas, el deber de la Administración educativa de *"velar para que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea"* (apdo. 1) y promover *"acciones que favorezcan la justa valoración social de todo el personal dedicado a la actividad docente"* (apdo. 2). El mismo artículo dispone en su apartado 6 que la Administración educativa proporcionará asistencia psicológica y jurídica gratuita al personal docente de todos los niveles educativos que preste servicios en los centros docentes públicos por hechos que se derivan de su ejercicio profesional.

Asimismo, entre otros deberes del alumnado que atañen a la regulación proyectada, el artículo 8.2 de la Ley 17/2007 se refiere al deber de respetar la autoridad y las orientaciones del profesorado y el apartado 3.b) del mismo artículo alude al deber de respeto a las normas de organización, convivencia y disciplina del centro docente. A su vez, el artículo 127.1.e) se refiere al plan de convivencia como aspecto que necesariamente debe abordarse en el proyecto educativo; plan de convivencia que se ha de desarrollar para prevenir la aparición de conductas contrarias a las normas de convivencia y facilitar un adecuado clima escolar. Dicho precepto establece que incluirá, asimismo, las normas de convivencia, tanto generales del centro que favorezcan las relaciones de los distintos sectores de la comunidad educativa, como particulares del aula, y un sistema que detecte el incumplimiento de las normas y las correcciones que, en su caso, se aplicarían.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 20/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Expuesto lo anterior, recordamos que otras Comunidades Autónomas han dictado normas similares al amparo de sus competencias en materia de educación. En este sentido, el reconocimiento de la condición de autoridad al profesorado puede comprobarse en las siguientes disposiciones legales: Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor de Madrid; Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de Autoridad del Profesorado de la Comunidad Valenciana; Ley 2/2011, de 1 de marzo, de Autoridad del Profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 4/2011, de 30 de junio, de Convivencia y Participación de la Comunidad Educativa de Galicia; Ley 3/2012, de 10 de mayo, de Autoridad del Profesorado de Castilla-La Mancha; Ley 8/2012, de 13 de diciembre, de Autoridad del Profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia; Ley 3/2013, de 28 de junio, del Principado de Asturias, de medidas de autoridad del profesorado y Ley de la Comunidad de Castilla y León 3/2014, de 16 de abril, de autoridad del profesorado. En el mismo sentido, la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura, entre otras medidas de apoyo y protección de la función pública docente, dispone en su artículo 165 que el profesorado, en el desempeño de sus funciones, tendrá la consideración de autoridad pública, con los efectos que le reconoce el ordenamiento jurídico.

En suma, sin perjuicio de las observaciones que, en su caso, pudieran formularse sobre determinados preceptos del Anteproyecto de Ley, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con competencias suficientes para la aproba-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 21/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ción de una Ley de reconocimiento de autoridad del profesorado.

## II

En cuanto atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley, el examen de la documentación remitida por la Consejería consultante permite afirmar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en las disposiciones legales y reglamentarias concordantes.

En este plano de análisis, damos por reproducida la síntesis que realizamos en el dictamen 475/2018 sobre la STC 55/2018, de 24 de mayo, teniendo en cuenta que en relación con los anteproyectos de leyes dicha sentencia reconoce la invasión competencial alegada por el Gobierno de Cataluña [FJ 7.b)] al razonar que *«el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas» como al procedimiento administrativo común»*. Más allá de lo que resulta de dicha sentencia, por las razones que venimos señalando en nuestra doctrina (dictamen 242/2017) resulta de suma importancia para el acierto y buen fin de la regulación que los anteproyectos de leyes vayan acompañados de una valoración de los principios de buena regulación.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 22/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dicho lo anterior, hay que señalar que la tramitación está precedida de consulta pública previa (resolución de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional de 25 de febrero de 2019). El procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se inició el 16 de abril de 2019, por acuerdo del Consejero de Educación y Deporte, a propuesta de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional. Dicho acuerdo se acompaña de la siguiente documentación: borrador del Anteproyecto de Ley; memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma; memoria económica, de conformidad con lo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006 y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera; propuesta motivada de las entidades que deben ser incluidas en el trámite de audiencia; test de evaluación de la competencia; informe de evaluación de impacto de género; informe de evaluación relativo a los derechos de la infancia e informe sobre valoración de posibles cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006. Hay que precisar que el 3 de mayo de 2019 se redactó un informe complementario a la memoria económica.

Consta, asimismo, certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno de fecha 23 de abril de 2019, en la que se acuerda, a propuesta del Consejero de Educación y Deporte, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de ley, concretándose las consultas,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 23/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.2 de la Ley 6/2006.

El expediente incorpora los informes preceptivos que a continuación se relacionan con expresión del órgano de procedencia, fecha y norma que los exige: Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte (15 de abril de 2019), según lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (1 de octubre de 2019), de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Dirección General de Presupuestos (29 de mayo de 2019), en cumplimiento del Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (25 de mayo de 2019), según lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Test de Evaluación de la Competencia, e informe del Consejo de Defensa de la Competencia (10 de abril de 2019), de conformidad con el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Del mismo modo, hay que señalar que consta informe del Consejo Escolar de Andalucía (27 de junio de 2019), emitido de conformidad con lo establecido en los artículos 7.1.b) de la Ley 4/1984, de 9 de enero, de Consejos Escolares, y artículo 13, apartado 1.b), del Decreto 332/1988, de 5 de diciembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de los Consejos Escolares de ámbito territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 24/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

También se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. Sobre dicho informe consta que la Unidad de Género de la Consejería formula diversas observaciones (informes de 10 de abril y 3 de mayo de 2019). Igualmente consta la emisión del informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril.

La Mesa Sectorial de Educación estudió la disposición proyectada en la sesión de 30 de mayo de 2019. Asimismo, el borrador del Anteproyecto de Ley fue examinado en la Mesa de Enseñanza Concertada el 31 de mayo de 2019.

También consta dictamen del Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley (7 de febrero de 2020), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de diciembre.

Hay que destacar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma fue sometida a in-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 25/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

formación pública (BOJA núm. 95 de 21 de mayo de 2019, en las que se ha ofrecido la posibilidad de consultar el texto en la página web de la Junta de Andalucía.

El Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto en su informe de fecha 4 de marzo de 2020.

La disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (4 de marzo de 2020), de conformidad con el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, y acordó solicitar el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

Aunque este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en concordancia con el artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debería incorporarse una diligencia sobre dicho cumplimiento. En este mismo plano se recuerda la obligación de publicación de los proyectos de ley, tras su aprobación por el Consejo de Gobierno, prevista en el apartado 1.b) del referido artículo 13.

Por otro lado, tal como venimos haciendo en los dictámenes sobre disposiciones de carácter general, hay que destacar la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 26/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



existencia de diferentes informes en los que se deja constancia de los cambios introducidos en el texto como consecuencia de las observaciones y sugerencias formuladas durante la tramitación. Dichos informes permiten comprobar que las sugerencias y observaciones han sido valoradas por el Centro Directivo responsable de la elaboración del Anteproyecto de Ley, de modo que cobran verdadero sentido los trámites desarrollados de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006. **No obstante, hubiera sido deseable una mayor concreción sobre los motivos que llevan a la aceptación o rechazo de dichas sugerencias y observaciones.**

### III

**El examen del Anteproyecto de Ley lleva a formular observaciones de diferente calado sobre la parte expositiva y dispositiva, precedidas de unas consideraciones sobre el objeto y alcance de la disposición, así como de varias observaciones generales que permiten enmarcar las que después se realizan sobre preceptos concretos.**

En primer lugar nos referimos al objeto y alcance de la disposición proyectada y al significado del reconocimiento de autoridad que en ella se lleva a cabo.

Autoridad significa poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho, pero también prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución. Son dos de las acepciones del término autoridad (proveniente del latín *auctoritas*)

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 27/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que ofrece el Diccionario de la Lengua Española publicado por la Real Academia Española.

Las leyes de las que hemos dado cuenta en el primer fundamento jurídico de este dictamen han tratado de dar respuesta a una de las manifestaciones de la llamada "crisis de autoridad", la referida a la autoridad de los docentes, pero conviene advertir que el Derecho no tiene un valor taumatúrgico y tiene una limitada capacidad de transformación de la realidad social sobre la que se opera si no va acompañado de instrumentos coadyuvantes para conseguir el propósito del legislador.

Tanto en la memoria justificativa como en la exposición de motivos de los primeros borradores del Anteproyecto de Ley se señala que "la autoridad del profesorado es inherente al ejercicio de su función docente", subrayando que su reconocimiento es indispensable para el desarrollo de la enseñanza. Dicha consideración, ausente en el texto sometido a dictamen, es incontrovertible.

La "auctoritas" a la que se refiere la segunda acepción del Diccionario antes mentado se ha entendido desde el Derecho Romano como especial legitimación por el conocimiento y capacidad moral de los sujetos que la poseen para emitir opiniones calificadas o ejercer una determinada función.

En el contexto del Anteproyecto de Ley, lo deseable sería que el reconocimiento de la "auctoritas" de quienes desempeñan la función docente no estuviese ligado a relaciones de conflicto resueltas en términos jerárquicos o de mando y obediencia.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 28/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cia. Lo deseable sería que la "auctoritas" fuese natural y espontánea emanación de la legitimación de los docentes frente a lo discentes. El anhelo es que los estudiantes admiren la función docente y sepan reconocer la "auctoritas" de sus profesores como principales artífices del sistema educativo y garantes de su derecho a la educación. El reconocimiento de la autoridad del profesorado por la especial legitimación moral que deriva de su posición y función en las instituciones docentes, por su formación y vocación, por sus actitudes y aptitudes, por su superior capacitación, vocación y acceso meritocrático a la docencia, debería ser fruto de la propia estima social y familiar de la educación.

Tanto la Ley de Educación de Andalucía como el Anteproyecto de Ley asumen este planteamiento y prevén medidas para cultivar dicha "auctoritas", más allá del revestimiento formal de la condición de autoridad al profesorado. El legislador es consciente que hay que trabajar en pos de dicha estima porque una vez alcanzada vendría rodado el merecido trato, la consideración y el respeto hacia los docentes, no sólo por parte de los alumnos, sino también de sus familias, y del conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva no hablamos, pues, del reconocimiento de la autoridad bajo presupuestos de obediencia por coerción normativa.

Lo cierto es que el Anteproyecto de Ley justifica la necesidad de reconocimiento de la condición de autoridad al profesorado para crear un clima de convivencia propicio para el desarrollo de docencia. Según la memoria justificativa "es completamente indispensable" para que se logre "un ambiente de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 29/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

respeto donde el docente tiene la autoridad, no porque el alumnado sea inferior, sino por el desempeño de su actividad docente, su grado académico y el ejercicio de su profesión”.

En este sentido, parece evidente que una regulación de estas características tiene razón de ser cuando se constata episodios frecuentes contrarios a las normas de convivencia de los centros docentes y al respeto del profesorado, sin perjuicio de que la propia disposición legal apunte que no sólo se reconoce como autoridad institucional la figura del profesorado, como soporte primordial del proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que al mismo tiempo se “pretende elevar su prestigio social y laboral en el sistema educativo y hacerlo extensivo al conjunto de la sociedad”.

La lectura del Anteproyecto de Ley revela ese propósito, aunque el reconocimiento de autoridad que se lleva a cabo parece primordialmente conectado con el ámbito disciplinario (y más precisamente con el valor probatorio atribuido a la constatación de hechos por parte del profesorado).

A este respecto, hay que señalar que no pueden pasar desapercibidas las reformas legales llevadas a cabo en el ordenamiento jurídico estatal y especialmente la que se refiere al reconocimiento al profesorado de la condición de autoridad en la modificación de la Ley Orgánica de Educación, llevada a cabo en 2013, como ya hemos apuntado en este dictamen. Dicha modificación, sumada a la del Código Penal (a la que aludimos después), obliga a reflexionar sobre cuál debe ser el cometido de una iniciativa legal con los objetivos antes expresados. En

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 30/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

principio, una disposición que se limite a repetir normas ya previstas en la legislación, directamente aplicables e indisponibles para el legislador autonómico carecería de sentido. No sólo eso, sino que una regulación así podría entrar en conflicto con la legislación estatal si no se justifica la necesidad del empleo de la "lex repetita", excluyéndola en todo caso en los supuestos proscritos según la jurisprudencia constitucional (a ello nos referimos en la siguiente observación general).

Por otro lado, aun cuando la norma se ciña a la esfera competencial propia de la Comunidad Autónoma, y pudiera justificarse la necesidad de desarrollo del reconocimiento de la condición de autoridad, cabe plantearse si el objeto guarda correspondencia con el título de la disposición o estamos ante una disposición con un alcance mayor, como puede colegirse de su lectura conjunta y del inciso del artículo 1 que se refiere al fomento de la consideración y el respeto debidos al profesorado por el ejercicio de sus funciones y competencias.

En este sentido se observa que se procede a una regulación de los derechos de los docentes en el ejercicio de su función, así como de las medidas de asistencia jurídica y psicológica, y junto a ello se añaden medidas de protección y reconocimiento, así como distintos supuestos de responsabilidad y reparación de daños producidos por los alumnos.

Como hemos visto en el primer fundamento jurídico, algunas Comunidades Autónomas se han limitado a reconocer la condición de autoridad de los profesores en sus respectivas leyes de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 31/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

educación, mientras que otras han promulgado disposiciones legales específicas con ese concreto objeto, con presencia de normas concomitantes.

En este sentido, habiéndose optado por una regulación separada de la Ley de Educación de Andalucía, convendría reflexionar sobre la coherencia y consistencia del Anteproyecto de Ley, que en realidad tiene un objeto plural cercano a lo que vendría a ser parte de un estatuto del profesorado, aunque se regulan los derechos y no deberes y faltan otros aspectos que se echarían en falta si la disposición buscara en ese estatuto su verdadero objeto, más allá del reconocimiento de la autoridad del profesorado ya efectuado por el legislador básico.

No es una cuestión menor considerando que existe una parte repetitiva en el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de Autoridad del profesorado que podría poner en entredicho su necesidad. Tras su lectura se aprecia que buena parte de las materias que en él se abordan ya se encuentran reguladas en otras normas preexistentes, tanto estatales como autonómicas.

Así, dejando a un lado el reconocimiento de la condición de autoridad que da nombre a la disposición legal proyectada, cabe señalar que la mayoría de los derechos que el artículo 4 del Anteproyecto de Ley reconoce al profesorado en el ejercicio de la labor docente, ya aparecen recogidos en la Ley Orgánica 2/2006 (arts. 104 y 105) y en la Ley de Educación de Andalucía (arts. 23 y 29), de modo que la innovación del Anteproyecto de Ley en esta materia es muy reducida.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 32/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, determinados aspectos del Anteproyecto de Ley como los referidos a la protección y defensa jurídica gratuita de los docentes en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional se hallan actualmente recogidos en la legislación estatal y autonómica. Así, como ya hemos expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen, el artículo 14.f) del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público extiende dicha protección a los empleados públicos en general y los artículos 105.1 de la Ley Orgánica 2/2006 y 23.6 de la Ley de Educación de Andalucía la contemplan específicamente para los docentes. La asistencia psicológica del personal docente por hechos que se deriven de su ejercicio profesional ya aparece reconocida en el artículo 23.6 antes citado.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial de los padres y representantes legales de los estudiantes menores de edad penal por los daños y perjuicios que causaren está específicamente regulada por normas del Estado, por culpa civil (art. 1903 del Código Civil, para la responsabilidad civil extracontractual, y arts. 120.1 del Código Penal y 61.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores, cuando la responsabilidad civil deriva de hechos delictivos).

La propia extensión de la consideración de autoridad a los docentes viene prevista en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, como también hemos anticipado en el primer fundamento jurídico.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 33/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Si la iniciativa legislativa finalmente adoptada llegara a conformar su objeto aproximándose a un estatuto del profesorado, no sólo habría que procurar la coherencia con otras disposiciones legales como la propia Ley de Educación de Andalucía, sino que también habría que precisar los deberes del profesorado y regular otros aspectos propios de dicho estatuto.

Desde esta óptica una Ley centrada en la protección de la actividad docente no debería omitir toda referencia al derecho fundamental del profesorado a la libertad de cátedra garantizado por la propia Constitución [art. 20.1.c)], y por el artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1985. Con absoluto respeto a las determinaciones de dicha Ley, la regulación del elenco de derechos del profesorado en la futura disposición legal debería aspirar a garantizar su efectivo ejercicio en el marco de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Se trata de un derecho íntimamente relacionado con la libertad ideológica (art. 16 CE), de expresión (art. 20.1 a) CE) y de enseñanza (art. 27.1 CE), que ha sido expresivamente definido por el Tribunal Constitucional como «el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan (art. 20.1 c)» (STC 5/1981, de 13 de febrero. FJ 7).

Sobre la libertad de cátedra tiene declarado el Tribunal Constitucional que «en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 34/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza» (STC 217/1992, de 1 de diciembre, FJ 2).

Como vemos es un derecho individual del docente, que rige la comunicación entre profesores y los alumnos para la enseñanza directa de cualquier nivel educativo o disciplina (STC 161/2005, de 20 de junio, FJ 2); un derecho de autodeterminación docente del profesor (SSTC 5/1981 de 13 de febrero, FJ 9) que ha de ser considerado en su dimensión positiva y negativa, atendiendo a las potestades de la Administración educativa para regular, conforme al interés general, el servicio público de la enseñanza (STC 217/1992, de 1 de diciembre, FJ 2).

### **1.- Título del Anteproyecto de Ley.**

En principio, el título "Anteproyecto de Ley de reconocimiento de autoridad del profesorado" puede estimarse una denominación cabal y certera, aunque algunos aspectos de la regulación vayan más allá de ese reconocimiento. Sin embargo, al incluir una disposición tributaria ajena al objeto de la regulación, dicha modificación debe reflejarse en el título por exigencia de la Ley General Tributaria. En efecto, como ya adelantamos, la disposición final primera del Anteproyecto de Ley lleva a cabo una modificación del apartado 3 del artículo 106 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 35/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Siendo así, resulta de aplicación el artículo 9.1 de la Ley General Tributaria, en el que (bajo la rúbrica "identificación y derogación expresa de las normas tributarias") se establece que las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes.

Por consiguiente, debe modificarse el título de la disposición legal proyectada en el sentido exigido por la Ley General Tributaria.

**2.- Observación general sobre el ámbito material cubierto por el Anteproyecto de Ley y el problema de la "lex repetita" (dictámenes 815/2013 y 674/2017, entre otros).**

Tal y como se indica en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, la doctrina de este Consejo Consultivo advierte de que la "lex repetita" no sólo pone de manifiesto una deficiente técnica legislativa, sino que puede provocar problemas de seguridad jurídica y, en casos extremos, vicios de inconstitucionalidad. El dictamen 815/2013, condensa la doctrina de este Consejo Consultivo sobre el empleo de la "lex repetita", subrayando la preocupación de esta institución por los riesgos que lleva consigo, al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas (dictamen 567/2001). Efectivamente, el citado dictamen 815/2013 se pronuncia en los siguientes términos:

*«...el Supremo intérprete de la Constitución ha advertido que este procedimiento de repetición "al utilizarse por órga-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 36/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad" (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores [SSTC 62/1991, FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9; y 135/2006, FJ 3].

»En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si "el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere" (STC 149/1985, FJ 3). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que "su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma" (STC 69/1991, FJ 4).

»Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido lo dicho en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros ca-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 37/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*sos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, "que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía".*

*»Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se indica en el dictamen 567/2011, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual "desactivación" de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la "importación" del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.*

*»No es menos cierto, como se dice en el dictamen referido,*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 38/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que el Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y plenitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas "de acuerdo con" o "de conformidad con", siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la *lex repetita*...

»El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 39/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.*

*»Sin embargo, como se advierte en el dictamen 567/2011, la anterior conclusión sólo puede establecerse cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.*

*»La doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.*

*»En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 40/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*regulada... el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.»*

Profundizando en esta dirección, hemos señalado que la jurisprudencia más reciente insiste en el planteamiento del Tribunal Constitucional sobre el empleo de la "lex repetita", recordando (STC 5/2015, de 22 de enero, FJ 5) que «la reiteración de preceptos en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto» (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)». En el mismo sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 16) y 8/2016, de 21 de enero (FJ 3).

Esta misma jurisprudencia vuelve a lucir en pronunciamientos posteriores, que continúan distinguiendo **dos supuestos distintos de "lex repetita": cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias, la falta de habilitación autonómica conduce a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal. Si se trata de materias en las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias, «al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 41/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 7, que remite a la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3)

En cualquier caso, aunque se estimara que la reproducción de normas básicas resulta necesaria para hacer inteligible o facilitar la comprensión del régimen autonómico de desarrollo, insistimos en que debe identificarse el origen de la norma y debe revisarse cuidadosamente la redacción que emplean los artículos afectados, que en ningún caso pueden desvirtuar lo previsto en la normativa básica.

### 3.- Observación general sobre la consideración del profesorado como autoridad pública.

Las consideraciones que seguidamente se formulan explican la conclusión a la que después llegamos sobre la necesidad de reformular los artículos 6 y 7 del Anteproyecto de Ley y han de ser tenidas en cuenta para evitar que por vía normativa o interpretativa se rebase la frontera competencial de la Comunidad Autónoma al concretar el alcance del reconocimiento de la condición de autoridad al profesorado de los centros educativos no universitarios.

El reconocimiento al personal docente de la condición de autoridad pública tiene fuentes diversas. Aun constatando la dificultad jurídica para reconocer la condición de autoridad pública a profesores no funcionarios, como son los que ejercen la función docente en centros privados y concertados, lo cierto es que tales centros forman parte del Sistema Educativo Es-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 42/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pañol y prestan servicios para el ejercicio del derecho a la educación en España (art. 2 bis Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación). El artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006 no distingue entre el profesorado de uno y otro tipo de centros, ya que dispone que "Los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública" (y lo hace al regular las "normas de organización, funcionamiento y convivencia" de los centros).

El artículo 6 del Anteproyecto de Ley tiene como obligado punto de partida el criterio expresado por el legislador estatal en una norma de común aplicación en todo el territorio nacional. Se asume así un criterio expansivo de reconocimiento de la condición de autoridad, en lo objetivo (todas las funciones vinculadas a la docencia) y en lo subjetivo (la norma se aplica a los profesores sin distinción). Así se comprueba al disponer el precepto que: "El profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ejercicio de las funciones de gobierno, educativas y disciplinarias que tenga atribuidas, tendrá la condición de autoridad pública y gozará de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico."

Sin embargo, el Consejo Consultivo debe señalar que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de educación no permite concebir una hiperbólica extensión de dicha condición al profesorado en todas las ramas del Derecho en las que opera el concepto de autoridad pública. Por el contrario, dicho reconocimiento debe quedar reducido a la esfera jurídico-administrativa, sin penetrar en el Derecho Penal, pues de otro modo el legislador autonómico rebasaría los títulos competen-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 43/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ciales examinados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, invadiendo la competencia exclusiva que se atribuye al Estado en el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución.

Para la mejor comprensión de lo que acabamos de afirmar, es preciso recordar que la definición penal de los conceptos de autoridad y funcionario público vienen recogidos en el artículo 24 del Código Penal, según el cual *"a los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia"*, y funcionario público a *"todo aquel que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas"*.

En este preciso ámbito resulta evidente que los profesores no encajan dentro del concepto penal de autoridad, sino en el de funcionario público, que es la condición que les viene reconociendo la jurisprudencia, cuando ha tenido ocasión de pronunciarse sobre ello en los delitos de atentado y resistencia.

Téngase en cuenta que la distinción penal entre autoridad y funcionario público resulta especialmente relevante para los delitos de atentado (art. 550 y ss. del Código Penal) y resistencia (art. 556), en los que la gravedad de la pena -o la misma tipicidad penal- dependen de la condición jurídica del sujeto pasivo.

A este respecto, hay que hacer notar que, tras la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, de 30

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 44/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de marzo, el artículo 550.1 del Código Penal dispone lo siguiente:

*"Son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas.*

*En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas."*

El artículo 550 del citado Código configura una distinta respuesta penal al distinguir entre el delito de atentado que afecta a las autoridades y el que afecta a los funcionarios públicos, entre los que se incluye el personal docente. Si todo el personal docente tuviera la consideración legal de autoridad carecería de sentido esa mención diferenciada y el Código se referiría sólo a las autoridades.

Por esta razón, **la jurisprudencia considera que el Código Penal protege a los profesores de los colegios frente a los atentados cometidos contra ellos, no por reputarlos autoridad, sino por ser funcionarios docentes**, al incluirlos bajo esa denominación específica en los artículos 550 a 555. Dicha protección no se extiende a la desobediencia grave prevista en el artículo 556 del Código Penal, donde no existe referencia alguna a los funcionarios docentes, sino sólo a la autoridad (SAP de Valladolid de fecha 30 de junio de 2016; SAP de Burgos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 45/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de 24 de enero de 2017; SAP Tarragona 193/2017, de 21 de abril; y SSAP de Huelva 87/2019, de 22 de abril, entre otras).

Es más, la cuestión resulta zanjada por el Tribunal Constitucional que se ha pronunciado al respecto en varias ocasiones, la última de ellas al dar respuesta a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, por posible vulneración de los artículos 17, 25.1, 149.1.6.<sup>a</sup> y 149.1.29.º de la Constitución, en la medida en que atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas de transportes de viajeros por carretera en el ejercicio de sus funciones y, como consecuencia de ello, permitiría exigir la correspondiente responsabilidad penal a quienes ofrezcan resistencia a esos empleados o cometan delito de atentado sobre ellos.

Pues bien, la STC 90/2018, de 6 de septiembre, desestima la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el precepto enjuiciado no concede relevancia penal (no podría hacerlo) a la condición de agente de la autoridad atribuida a los referidos empleados, por lo que tal condición se entiende circunscrita al ejercicio de funciones de policía administrativa, sin que la norma cuestionada invada, por tanto, las competencias exclusivas estatales en materia de legislación penal y seguridad pública.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 46/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, la STC 90/2018, de 6 de septiembre (FJ 4) precisa lo siguiente:

*«El artículo 550 del Código penal no es una ley penal en blanco, de modo que el órgano judicial no puede integrar el tipo penal con una norma autonómica de naturaleza administrativa o, en otros términos, la norma autonómica no sirve de complemento a la ley penal (STC 50/2018, FJ 4). En efecto, ni el artículo 550 del Código penal, donde se tipifica el delito de atentado a la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos, ni el artículo 556 del Código penal que incrimina la resistencia o desobediencia grave a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, contienen una remisión expresa a normas externas para determinar, en este caso, lo que ha de entenderse por agente de la autoridad. Al no existir un reenvío normativo expreso a la normativa administrativa, estamos ante un concepto penal autónomo, siendo el juez penal quien debe determinar, con los métodos exegéticos correspondientes, la utilidad que puede tener la normativa extrapenal, en concreto la administrativa, para dotarlo de contenido [...]*

*»La disposición cuestionada se inserta en una ley autonómica dirigida a regular un determinado sector material, el transporte regular de personas por carretera dentro del territorio de Cataluña, en el que la Generalitat ostenta competencias conforme a lo dispuesto en el artículo 169 EAC. Cuando esta legislación administrativa sectorial procede a atribuir la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en el ejercicio de las funcio-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 47/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*nes de inspección y vigilancia de la normativa de transportes (en particular que los usuarios disponen de un título de viaje válido) se limita a su propio ámbito material de competencias sobre transporte de viajeros por carretera. No amplía o modifica, por tanto, el tipo penal del artículo 550 del Código penal (ni tampoco el tipo del artículo 556 del Código penal), ni define el sujeto pasivo de la acción penal, ni impone al juez penal una concreta subsunción del tipo, sino que restringe su ámbito de aplicación al puramente administrativo, permitiendo que el personal de las empresas de transportes al que se reconoce la condición de agente de la autoridad pueda ejercer funciones de policía administrativa sobre los usuarios del servicio de transporte por carretera. En consecuencia, la disposición cuestionada no invade la competencia exclusiva estatal en materia de regulación penal (art. 149.1.6 CE).»*

En cambio, el artículo 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, que atribuyó la condición de agentes de la autoridad a los interventores ferroviarios del Sistema Ferroviario de Cataluña fue declarado inconstitucional y nulo porque suponía la extensión a dichos interventores, a efectos penales, de la condición de sujeto pasivo de los delitos de resistencia, atentado o desacato, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal (STC 50/2018, de 10 de mayo, FJ 5).

**Esta observación ha de ser tenida en cuenta en relación con las observaciones particulares relativas a los artículos 6 y 7 del Anteproyecto de Ley.**

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 48/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



#### 4.- Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.

Aunque en términos generales puede afirmarse que el texto sometido a dictamen presenta una redacción correcta y comprensible, resulta aconsejable realizar una revisión del texto desde el punto de vista gramatical.

Concretamente, debería revisarse el uso de los signos de puntuación y el empleo de mayúsculas. Así, en alguna ocasión se escribe "Administración Educativa", mientras que en la mayor parte de las ocasiones el segundo término aparece con minúscula. Aunque en general se escribe "Administración educativa", tampoco es incorrecta la primera fórmula, en la medida en que el término "educativa" entra a formar parte de la denominación.

En cambio, en el título del capítulo I no debería escribirse "Disposiciones Generales", sino "Disposiciones generales". Lo mismo cabe decir en relación con el título del artículo 1 ("Objeto y Finalidad"), ya que el segundo término debería figurar con minúscula inicial.

En lo que respecta a los signos de puntuación, debería prestarse especial atención al empleo de la coma. Así, a título de ejemplo, en el artículo 4.b) debería insertarse como tras el sustantivo "derechos", antes de del adverbio "especialmente" ("...y respecto a sus derechos, especialmente a su integridad física y moral").

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 49/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por otro lado, el **artículo 5** se refiere a "los tablones de anuncios y/o de cualquier otro medio..." Este Consejo Consultivo viene señalando que **no deberían emplearse las conjunciones "y/o"**. La combinación de ambas conjunciones separadas por el signo gráfico ("barra oblicua") es incorrecta y no está admitido por la Real Academia Española, aunque resulte cada vez más frecuente en textos administrativos y jurídicos. Dicho uso combinado (procede de la expresión inglesa "and/or") es innecesario y olvida, según la RAE, que la **conjunción "o" puede expresar en español ambos valores conjuntamente**. Por ello se desaconseja el uso de esta fórmula, salvo que resultara imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos (así se indica en el Diccionario panhispánico de dudas, 2005). En el segundo párrafo de este artículo debería sustituirse la expresión "en base a" por "con base en" u otra similar.

En el **artículo 4, párrafo f)**, existe una discordancia de número. Si el sujeto es el **profesorado** el verbo no puede figurar en plural ("apoyados"), sino en singular (**apoyado**). En esta misma norma se indica que la Administración educativa "velará **porque** el profesorado reciba el trato, consideración y respeto que le corresponde". Debería escribirse "**por que**" (la preposición por seguida de la conjunción que) en vez de porque, ya que no estamos ante una conjunción causal.

En el **artículo 8, párrafo segundo**, parece omitirse el sustantivo Ley tras la palabra citada.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 50/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**5.- Exposición de motivos.** En primer lugar, recordamos que la redacción de la parte expositiva sigue habitualmente un orden lógico en el que primero se exponen las normas constitucionales y estatutarias que guían la regulación y posteriormente los títulos competenciales que la fundamentan. En este caso se expone primero la competencia, en el párrafo segundo del **expositivo I**, y luego en el único párrafo del **expositivo IV** se vuelve a indicar que la Ley se aprueba en el ejercicio de las competencias que posee la Comunidad Autónoma en virtud del apartado 2 del artículo 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debería invertirse la exposición en el sentido indicado y evitarse la aludida reiteración, además de señalar también que una parte de la regulación resulta amparada por el artículo 47.1.1.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía, tal y como expusimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

En el **expositivo II** quizá deberían matizarse afirmaciones como la que se refiere a la modificación del papel que tradicionalmente ha jugado el profesorado, los padres y el alumnado en el sistema educativo. Nada se indica sobre los extremos en los que se ha producido dicha modificación en lo concerniente a la disposición que se pretende aprobar. En el párrafo tercero de este expositivo debería sustituirse la expresión **"nuestra sociedad"** por **"la sociedad"**. En el párrafo cuarto de este mismo expositivo se apunta que: "La necesidad de que se logre una conexión con el alumnado tal que permita una convivencia en un ambiente de respeto exige, junto a la reducción del número de escolares por aula, y con ello una atención más personalizada del alumnado y sus familias, dotar de autoridad al

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 51/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



profesorado". Aunque este Consejo Consultivo no desconoce que dicho párrafo se introdujo en un momento avanzado de la tramitación por sugerencia del Consejo Escolar de Andalucía, **la referencia al número de escolares por aula puede generar confusión, en la medida en que sólo presenta una conexión mediata con la autoridad del profesorado, aunque contribuya a la mejora de la calidad de la enseñanza y de la convivencia en los centros docentes.**

**6.- Artículo 1.** El precepto incorpora un largo inciso final con contenido explicativo impropio de una norma: "...con el fin de alcanzar un adecuado clima de convivencia en los centros docentes que permita desarrollar los procesos de enseñanza-aprendizaje y con ello mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todo el alumnado y, por tanto, su éxito educativo". Este Consejo Consultivo viene señalando que **la incorporación en el articulado de justificaciones o explicaciones** (propias de la memoria justificativa o de la exposición de motivos) **constituye una técnica legislativa defectuosa y genera confusión**. Las normas deben ceñirse a su contenido prescriptivo y sólo excepcionalmente podría estar justificada una alusión a fines o propósitos que normalmente se deducen de dicho contenido.

**7.- Artículo 2, apartados 1 y 3.** Realizamos dos observaciones sobre este artículo.

**A) La lectura del apartado 1**, en conexión con el artículo 6 y con la disposición adicional única, podría suscitar alguna duda sobre el ámbito de aplicación. El apartado 1 establece

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 52/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que "La presente Ley será de aplicación en los centros docentes no universitarios, que impartan alguna de las enseñanzas contempladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo" y el artículo 6 dispone que "El profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ejercicio de las funciones de gobierno, educativas y disciplinarias que tenga atribuidas, tendrá la condición de autoridad pública y gozará de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico". Por su parte, la disposición adicional única se refiere a los centros docentes de titularidad privada: "En aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, los centros privados no concertados gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, elaborar el proyecto educativo y establecer las normas de convivencia".

Los artículos 2 y 6 obvian cualquier tipo de referencia al carácter, público o privado, tanto de los centros en los que rige la disposición (art. 2.1) como del profesorado al que se le reconoce la condición de autoridad (art. 6). Parece, pues, que a los efectos del reconocimiento de la condición de autoridad no sólo resulta irrelevante la condición pública o privada del centro, sino que de su tenor literal se desprende que su ámbito de aplicación son los centros públicos, los concertados y los centros privados. Así se infiere también de la lectura de distintos informes y alegaciones. Pero con independencia de la cuestión que pudiera suscitar la posibilidad de que para que sea reconocida la condición de autoridad no se precise la condición previa de funcionario público (en la línea del artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006), la norma

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 53/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



proyectada **no parece expresarse con suficiente claridad sobre el ámbito de aplicación, ya que los artículos 2 y 6 abarcan a todos los centros (públicos y privados), y la disposición adicional única habilita a los centros docentes de titularidad privada la posibilidad de "establecer las normas de convivencia".** Aunque hay normas que evidentemente no se aplican a estos centros (en los arts. 8 y 10.3 sí hallamos referencias expresas a centros públicos), **resulta recomendable que la norma aluda de manera concreta, por razones de seguridad jurídica, a los preceptos que se aplican en función de la naturaleza del centro.**

**B)** Por otro lado, **el apartado 3** dispone lo siguiente: *"Quedan comprendidos en el ámbito de la Ley, cualquiera que fuera el momento y el lugar en que se produjeran los actos contrarios a la integridad física o moral del profesorado, siempre que resulten motivados por la condición profesional del docente"*. **Entendemos que con ello se quiere precisar que la protección prevista en la Ley (medidas de asistencia, reconocimiento de la condición de autoridad, etc.) se extiende a hechos que ocurran fuera del horario lectivo y del centro docente, incluyendo nuevas manifestaciones de lesiones a la integridad física y moral del profesorado como el ciberacoso y actos de similar naturaleza. Si es así debería indicarse con mayor precisión, quizá señalando expresamente que la protección del profesorado -mediante el reconocimiento de la condición de autoridad y las medidas de asistencia, con los requisitos que, en cada caso se señalan- se extiende a los actos de dicha naturaleza relacionados con el ejercicio profesional del docente.**

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 54/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**8.- Artículo 3.** Este artículo se intitula "Principios Generales", pero articula un listado en el que incluyen derechos, deberes y objetivos. La distinción no es baladí. Los derechos garantizan situaciones o prestaciones de utilidad directa para su titular. En definitiva, describen situaciones de intereses evidentemente privados en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder a favor de su titular, con el cual puede imponer a la Administración una conducta (prestación, abstención, deber).

Por esa razón no puede conceptuarse como "principio general" el derecho de todas las personas consagrado en el artículo 27.1 de la Constitución (y reconocido en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía, que no se menciona). El derecho a la educación, al que se alude en el párrafo a) de este artículo, es un derecho fundamental de carácter prestacional que no puede ser confundido con un principio.

Recordamos que los deberes, sobre todo si son de carácter público (como parecen ser los que se enuncian en los párrafos i) y f) constituyen una conducta impuesta para la satisfacción del interés tutelado por la norma. En cualquier caso, aunque deberes y obligaciones no son equivalentes, sí puede afirmarse que los deberes antes referidos no son principios generales.

Los principios son fórmulas o cláusulas que constituyen el basamento estructural de las normas y reglas del ordenamiento jurídico. Por ejemplo, el principio de autonomía enunciado en la letra g), que en principio no necesitaría de explicación sobre

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 55/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

su cometido: "La autonomía de los centros para dar respuesta propia a los problemas específicos de la comunidad educativa en materia de convivencia escolar, sin perjuicio del respeto a los preceptos que garantizan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes consagrados por el ordenamiento jurídico". Generalmente, como en otras ocasiones ha expresado este Consejo Consultivo, los principios son fácilmente identificables como tales y para su enunciación bastan unas pocas palabras, sin que requieran de extensas descripciones o explicaciones detalladas sobre su significado.

Un objetivo de la norma puede ser el que se encuentra en el párrafo b), esto es, "El reconocimiento, respeto, ejercicio correcto y efectiva garantía de los derechos y deberes de todas las personas que pertenecen a la comunidad educativa, con especial consideración al profesorado".

Bajo estas premisas, debería reformularse el precepto para que en él se formule una nítida clasificación que permita diferenciar entre las distintas categorías jurídicas antes referidas.

**9.- Artículo 4.** El título sería más completo si se refiriera a los "derechos del profesorado en el ejercicio de la función docente".

Por otra parte, en el párrafo b) se aprecia una falta de coordinación entre la primera parte del precepto y el inciso que se introduce con el adverbio especialmente. Por dicha razón debería mejorarse la redacción.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 56/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**El párrafo c)** se refiere al derecho a "tener la potestad y la autonomía, en el ámbito de sus competencias, para tomar las decisiones necesarias, de manera inmediata, proporcionada y eficaz, de acuerdo con las normas de convivencia del centro y con la normativa vigente, que le permitan mantener un clima adecuado de convivencia que favorezca el estudio y aprendizaje durante las clases y en las actividades complementarias y extraescolares, tanto dentro como fuera del recinto escolar". La redacción es tan críptica que resulta difícilmente comprensible. **Si el tener "potestad y autonomía" se refiere a la imposición de medidas correctivas en las situaciones descritas, de acuerdo con las normas de convivencia, debería realizarse una explícita alusión al objeto de dicha potestad.**

El derecho al que se refiere el **párrafo d)** se enunciaría de modo más preciso si aludiera al derecho a solicitar o recabar la colaboración de las familias o representantes legales.

#### 10.- Título y contenido del artículo 5.

La lectura de este precepto lleva a formular varias observaciones con distinto alcance.

**A)** En relación **con el título**, hay que señalar que, puesto que el **párrafo primero** se refiere al deber de garantizar que los espacios públicos y medios físicos y tecnológicos no sirvan de soporte a conductas injuriosas u ofensivas, el título del artículo debería referirse al **"Buen uso de" y no al "uso"**.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 57/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**B)** Por otra parte, sorprende el contenido del párrafo segundo de este artículo, según el cual "(...) *la Consejería competente en materia de educación determinará las sanciones y actuaciones preventivas que los centros, en base a su propia autonomía, puedan desarrollar...*"

El precepto alude a dos ámbitos objetivos ("las sanciones" y "actuaciones preventivas") como objeto de posterior concreción por parte de la Consejería competente en materia de educación.

En el expediente no encontramos una explicación clara sobre el porqué de dicha norma, que aparece en un momento tardío de la tramitación. Sólo se sabe que se introduce a instancia del Consejo Escolar de Andalucía y aparece por primera vez en la página 203 del expediente remitido a este Consejo Consultivo

La expresión inicial ("A tal fin") parece dar a entender que el precepto se refiere a comportamientos relacionados con el mal uso de las instalaciones y medios aludidos para materializar injurias u ofensas al profesorado.

Aunque probablemente no se ha reparado en la utilización de términos poco acordes con lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Orgánica 2/2006, cuyo apartado 2 se refiere a las normas de convivencia y las medidas correctoras, la habilitación que examinamos resulta inviable. En efecto, aunque la norma comentada se hubiera redactado contemplando las modulaciones de la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitu-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 58/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ción en el ámbito funcional de las relaciones de especial sujeción, según la jurisprudencia constitucional (SSTC 2/1987, de 21 de enero, y 69/1989, de 20 de abril, a cuya doctrina se remiten los dictámenes de este Consejo Consultivo 30/1999 y 624/2006), resulta inviable la habilitación a la Consejería competente en materia de educación para la "determinación de las sanciones y actuaciones preventivas". Efectivamente, aunque se aceptara la eficacia relativa o mayor laxitud de la garantía formal y material (STC 69//1989, FJ I), ni siquiera en este ámbito puede aceptarse una remisión de estas características a lo que disponga la Consejería competente. Cuestión distinta es la habilitación para determinar las llamadas "actuaciones preventivas", en las que no opera la garantía a la que ya nos hemos referido. Por consiguiente el precepto debe reformularse en lo concerniente a la sanciones.

**11.- Artículos 6 y 7.**

La lectura de estos artículos nos lleva a formular diversas observaciones, sin dejar de apreciar que ambos están íntimamente relacionados.

El **artículo 6** dispone que *"El profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ejercicio de las funciones de gobierno, educativas y disciplinarias que tenga atribuidas, tendrá la condición de autoridad pública y gozará de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico"*. El artículo se intitula "Autoridad pública" pese a que será más apropiado hablar de **reconocimiento de la condición de autoridad pública**.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 59/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pero más allá de esta cuestión puramente denominativa, resulta obligado el contraste entre esta norma y el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006. La necesidad de que la regulación proyectada se acomode a lo dispuesto en este precepto no ha pasado desapercibida para el órgano responsable de la elaboración del Anteproyecto de Ley. De hecho, el acertado criterio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía llevó a la modificación del artículo 1 para hacer constar expresamente que el reconocimiento de la condición de autoridad al profesorado se realiza en los términos del artículo 124.3 de la Ley Orgánica.

Ya hemos advertido en la observación general que específicamente dedicamos a la cuestión que el legislador autonómico no puede atribuir la condición de autoridad pública a cualesquiera personas y a cualesquiera efectos. Sólo puede hacerlo en la esfera de sus competencias, cuando ello resulte necesario y sin invadir competencias ajenas como la competencia exclusiva en materia penal que atribuye al Estado el artículo 149.1.6 de la Constitución.

También hemos advertido de los peligros que derivan del empleo de la "lex repetita" y la redacción de los artículos 6 y 7 del Anteproyecto de Ley constituye un ejemplo de la confusión que puede crearse con una variación que podría propiciar una interpretación de tales preceptos contraria al marco competencial, aunque no haya sido esa la pretensión de la disposición objeto de dictamen.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 60/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, el Anteproyecto de Ley separa en dos artículos el reconocimiento de la condición de autoridad pública y la presunción de veracidad, que el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006 reúne en un mismo apartado (referido a los miembros del equipo directivo y a los profesores). Mientras que la norma estatal contempla a reglón seguido a qué efectos se reconoce dicha condición (para sentar la presunción de veracidad en los procedimientos de adopción de medidas correctoras), el artículo 6 analizado se aparta del tenor literal de la norma estatal y reconoce dicha condición al "profesorado", añadiendo que *"gozará de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico"*, lo que podría interpretarse como una remisión a la protección que el Código Penal concede a las autoridades públicas. Como ya vimos el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional una norma autonómica que contemplaba dicha protección, que está fuera de la órbita competencial de la Comunidad Autónoma.

La incertidumbre sobre el significado del inciso final de dicho artículo es mayor si se tiene en cuenta que en una versión anterior (tercer borrador) el precepto concluía disponiendo que *"En los centros docentes privados, la condición de autoridad de su profesorado quedará limitada al ámbito interno y disciplinario de las relaciones entre el personal docente y el alumnado"*.

**El artículo 7**, intitulado "Presunción de veracidad", establece lo siguiente: *"En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por el profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía tendrán valor probatorio"*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 61/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*y disfrutarán de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas".*

En este caso, salvo la acotación de la norma al profesorado de la Comunidad Autónoma, el precepto reproduce literalmente lo dispuesto en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006. Estamos ante un caso de "lex repetita", en el que no se identifica el origen de la norma. Quizá se omite el empleo de la expresión habitual en estos casos ("de conformidad con" u otra similar), por lo que ya se anuncia en el artículo 1. Pero lo que en el artículo 124 figura claramente como correlato del reconocimiento de la condición de autoridad (en el mismo apartado y párrafo) aquí figura en un artículo independiente que no permite apreciar una conexión indisociable y única entre dicho reconocimiento y la "presunción de veracidad". Por lo dicho anteriormente más bien puede interpretarse que el Anteproyecto de Ley pretende disociar el reconocimiento de la condición de autoridad de la presunción de veracidad (el inciso final del artículo 6, como hemos visto, viene a establecer que el profesorado gozará de la protección reconocida por el ordenamiento jurídico; la "reconocida a tal condición", precisa).

Para comprender el significado del artículo 7 y el margen con el que cuenta el legislador autonómico para configurar una norma de estas características, nos detenemos en su redacción y repasamos los antecedentes legislativos y la jurisprudencia existente al respecto. Este análisis nos permitirá comprobar

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 62/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los límites constitucionales de la llamada "presunción de veracidad" y realizar una observación para que la norma proyectada acomode su redacción a dichos límites y lo haga de manera respetuosa con el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006. La jurisprudencia a la que nos referimos arroja luz sobre los problemas que suscita la presunción examinada y suministra criterios interpretativos para la norma cuya aprobación se pretende.

El artículo 7 no deja dudas en relación a lo que constituye su objeto y finalidad de regulación, no sólo por su contenido, sino por el título "presunción de veracidad", con lo que no sólo reabre la vieja polémica respecto de la (especial) fuerza o valor probatorio de los documentos elaborados por los funcionarios que ostentan condición de autoridad, sino que se decanta por otorgarle este valor privilegiado que su título anuncia y del que es plenamente consciente el precepto al utilizar el verbo "disfrutar" cuando atribuye tal especial fuerza probatoria.

La polémica a la que se hace referencia parecía zanjada con la redacción del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen de Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al incorporar una regulación mucho más matizada que la del precepto que analizamos. Dicho precepto se redactó a la vista de las distintas y muy divergentes posiciones doctrinales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia. En la misma línea se inscribe el vigente artículo 77.5 de la Ley 39/2015 con alguna variación semántica poco relevante. El ci-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 63/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tado artículo 77.5 otorga, con carácter general, a estos documentos un valor probatorio inferior a la presunción de veracidad, exigiendo, además, que se cumplan unas determinadas formalidades legales (las "correspondientes") de las que nada dice el artículo 7 de este anteproyecto. Pero antes de analizar estos extremos, deben hacerse dos matizaciones: En primer lugar, el art. 149.1.18.ª de la Constitución reserva al Estado en materia de procedimiento administrativo común la competencia plena y exclusiva, sin perjuicio, de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional (entre otras, en STC 227/1988) entiende que la competencia para regular el procedimiento se encuentra conexas a las que el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Expresado de otro modo: la Constitución Española otorga competencia exclusiva al Estado para regular el procedimiento administrativo común si bien, a partir de esta estructura procedimental común, el legislador estatal y autonómico, dentro de sus respectivas competencias, pueden regular los distintos procedimientos administrativos adaptados, en cada caso, a las peculiaridades de la materia a la que se refieran. La finalidad, pues, de la Ley 39/2015 no es establecer un procedimiento universal aplicable para todas las materias; ni siquiera unas reglas generales aplicables a falta de disposición específica, sino establecer un núcleo de garantías mínimas que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común ante todas las Administraciones públicas. No se trata de un procedimiento en sentido propio, sino de un

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 64/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

conjunto de garantías mínimas. Por tanto, siendo exclusiva la competencia estatal para ello y tratándose de garantizar el cumplimiento de tales "garantías mínimas" va de suyo que la Comunidad Autónoma podrá hacer adaptaciones a la normativa estatal sobre procedimiento, pero no obviarla ni contradecirla, tanto más cuando se está en presencia de un precepto garantizador.

En segundo lugar, el citado artículo 77.5 de la Ley 39/2015 establece: *"Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario"*.

Son varias las cuestiones que deben tenerse en cuenta a la luz de la dicción literal de este precepto:

a) El artículo 77.5 de la Ley 39/2015 no otorga en modo alguno presunción de veracidad, sino que le confiere mero valor de prueba, lo que no es equivalente: la presunción "iuris tantum" genera un deber consistente en considerar cierto un hecho que el documento incorpora salvo que concurra prueba clara en sentido contrario. El valor probatorio consiste en valorar la credibilidad del hecho que se constata en el documento de forma libre y racional junto al resto de las pruebas practicadas. En definitiva, cabe afirmar que la presunción de veracidad tiene un valor superior al que se atribuye cuando se reconoce a un documento mero valor probatorio.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 65/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Lo que acabamos de indicar llevaría a sugerir una modificación del artículo 7 en el sentido que se acaba de indicar, pues en su actual redacción incorpora uno y otro alcance ("tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad "iuris tantum" o salvo prueba en contrario") cuando ambos no son indiferentes jurídicos ni tienen una significación equivalente. Sin embargo, el defecto técnico constatado no debe imputarse al artículo 7 del Anteproyecto de Ley, sino al artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, que en este aspecto se copia literalmente. Volvemos al problema de la "lex repetita" y en esta tesitura debe mantenerse la redacción porque no corresponde al legislador autonómico corregir las imperfecciones técnicas del legislador básico mediante "lex repetita" modificada, máxime cuando la norma resultante no cobraría el mismo significado.

b) El artículo 77.5 plantea un problema interpretativo en cuanto al sujeto al que se circunscribe la capacidad para elaborar documentos con la fuerza probatoria que indica el precepto, indicando expresamente a los "funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad". Sin embargo, frente a esta interpretación restrictiva la STS de 25 de febrero de 1998 entendió que el artículo 137.3 de la Ley 30/1992 -de contenido similar, como hemos dicho, al artículo 77.5 de la Ley 39/2015- se extiende en general a los actos de funcionarios, agentes y toda clase de dependientes administrativos especialmente encargados del servicio que se trate, y siempre que actúen en el ejercicio de una función pública inherente a su cargo que autorice la constatación directa de hechos infractores. En idén-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 66/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tico sentido se expresó la STS de 12 de mayo de 1995 se refería, en general, a «órganos de la Administración de actuación especializada» puesto que el precepto «tiene su justificación en la existencia de una actividad objetiva de comprobación» realizada por dichos órganos, «en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia».

c) Por otra parte, la Ley 39/2015 incorpora al artículo 77 la doctrina ya consolidada de la jurisprudencia por cuya virtud no se establece a favor de estos documentos (entre los que se incluyen las actas y los atestados policiales) una presunción legal que dispense a la Administración de toda prueba respecto de los hechos en ellos constatados, sino que, al tratarse de medios de prueba de carácter documental que pueden valorarse junto con los demás elementos probatorios -es decir, de «un medio de prueba más»- la jurisprudencia viene a sugerir que si la inmediatez del hecho no lo impide, se trate de completar el acervo probatorio con otros medios adicionales (fotografía, testigos, etc.). En este sentido se expresó la STSJ de Madrid de 10 de febrero de 2000, en la que se realizan las siguientes precisiones:

*«a lo consignado en las denuncias o en las actas administrativas no ha de otorgársele una fuerza de convicción privilegiada que las haga prevalecer a todo trance, aunque sí debe atribuírsele eficacia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado, en la medida*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 67/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*en que los datos objetivos reflejados en la denuncia o en el acta no hayan sido conocidos de referencia por los denunciantes, ni fueren producto de su enjuiciamiento o deducción, sino percibidos real, objetiva y directamente por los agentes, que no han de ser considerados, en esos casos, como simples particulares, sino como funcionarios públicos actuando objetivamente en el cumplimiento de las funciones de su cargo.*

*Estas circunstancias son las que dotan de un carácter de imparcialidad y de la condición de prueba directa al contenido de la denuncia -que no sólo determina la incoación del procedimiento sino que también es, a la vez, medio de prueba, con lo que se logra la sumariadad que es lógica a esta clase de procedimientos sancionadores-, que puede ser muy relevante en la valoración de la prueba practicada, pero esto no quiere decir que en todos los casos la denuncia del agente constituya prueba plena: Existen infracciones en las cuales no es posible obtener otro medio probatorio diferente a la denuncia porque la instantaneidad y fugacidad del hecho constatado impide que pueda ser comprobado de otra forma, y en estos casos debe bastar como prueba la declaración testifical o ratificación del agente. Pero hay infracciones en que son perfectamente fáciles otras pruebas, tales como una fotografía o un reconocimiento posterior. En estos casos, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 137.4 de la Ley 30/1992 y en el artículo 1.248 del Código Civil, ha de negarse el carácter de prueba plena a la sola declaración testifical, pues entenderlo de otra forma supondría establecer una presunción "iuris et de jure" en orden a la certeza de lo informado por el agente denunciante, lo que sería contrario a la Presunción de Inocencia, que no per-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 68/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*mite que los hechos denunciados por un agente o funcionario público sean considerados intangibles».*

d) En el contexto estudiado el legislador autonómico no puede apartarse del artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, superando su imperfección técnica, pero sí puede señalar el modo de constancia de los hechos a los que se refiere la norma, pues se trata de la garantía que legitima la presunción de veracidad en los términos resultantes de la jurisprudencia constitucional. En este aspecto, cabe sostener que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 constituye un mínimo a partir del cual la ley sectorial puede establecer requisitos conformes con dicha garantía a la que nos referimos, estableciendo las formalidades precisas para que el documento en el que se deja constancia de los hechos pueda desplegar el efecto probatorio pretendido. Ciertamente el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 no establece ni siquiera de forma orientativa (como tampoco lo hacía el artículo 137.3 de la Ley 30/1992) cuáles deban ser dichas formalidades por lo que debe entenderse que existe amplia libertad para que puedan adaptarse en función de las peculiaridades de cada procedimiento. La STC 161/2016, de 3 de octubre que analizaba la fuerza probatoria de los «partes disciplinarios» que los funcionarios de prisiones emiten, insiste en esta cuestión al afirmar que para que la versión de los hechos relatados por el funcionariado goce de veracidad, como prueba "privilegiada", ha de haberse emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez, es decir, debe respetarse el procedimiento legalmente establecido, so pena de perder la declaración funcional dicho valor probatorio.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 69/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Entre las condiciones y formalidades legales que pueden destacarse están las que siguen: En primer lugar, que el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario, refleje estos hechos documentalmente, con claridad y precisión, quedando fuera del relato las valoraciones subjetivas, las calificaciones jurídicas, las opiniones o los juicios de valor. El informe de que se trate, debe consignar, solamente, los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción, por el órgano competente, respecto a la conducta reprochada y a elementos de imputabilidad y de culpabilidad. Por ello, este relato de los hechos no puede consistir en una fórmula estereotipada, redactada en formularios genéricos sin atender a las características específicas del caso concreto. En segundo lugar, los hechos han de ser comprobados, directamente, por el funcionario que emite la declaración de los mismos -apreciación directa-. No cabe que el relato sea de hechos percibidos por un tercero, incluso cuando ese tercero fuera un funcionario. Así, el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario debe reflejar hechos objetivos, presenciados *in situ* y, constatados material y directamente por el funcionario interviniente, como resultado de su propia y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias e hipótesis. Es decir, que la actividad del funcionario debe limitarse a recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento para el órgano competente.

En cualquier caso, como ya se ha avanzado, queda fuera del alcance de la eficacia probatoria de estos documentos las ca-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 70/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los funcionarios consignen en las actas y diligencias (SSTC 169/1998 y 76/1990). Por tanto, el grado de credibilidad que pueden merecer no debe rebasar este límite porque ni parten de unos hechos preconstituidos ni quienes intervienen en ella actúan como jueces imparciales sino que es la Administración la que realiza esta actuación por lo que debe respetar el sistema de garantías del procedimiento administrativo común. Así se dejó afirmado en las SSTC 76/1990, de 26 de abril y 14/1997, de 28 de enero, que negó que tuvieran preferencia probatoria alguna que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia, tanto más cuando son incorporadas al expediente sancionador, en el que «no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas».

Como señala la STSJ del País Vasco de 20 de mayo de 1999, el carácter de prueba documental dotada de la fuerza probatoria de este tipo de documentos se extiende sólo a aquellos hechos consignados en ellos con el grado de pormenorización suficiente para garantizar el ejercicio del derecho de defensa. En el proceso en causa no había sucedido así puesto que omitía *«un dato trascendental cual es el consignar la fecha en que se cometió la infracción, sin que tal defecto pueda entenderse subsanado por la ratificación efectuada por persona dis-*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 71/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tinta que el inspector denunciante; de tal suerte que, no habiéndose llegado a documentar en el expediente administrativo el acta de inspección observando los requisitos legales pertinentes es claro que la misma carece del valor y fuerza probatoria dispuesta en el artículo 137.3 LRJPAC».

Todo lo anterior se trae a colación *mutatis mutandis*, puesto que el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, del que trae causa el artículo 7 comentado, dispone que tendrán "valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario" los hechos constatados por profesores, profesoras y miembros del equipo directivo de los centros docentes, sin referirse a la condición funcional ni a ningún otro requisito subjetivo.

En consecuencia, los artículos 6 y 7 del Anteproyecto de Ley deben corregirse en el sentido indicado. En primer lugar, su contenido debería integrarse en un solo artículo, suprimiendo la genérica remisión a la protección reconocida por el ordenamiento jurídico. La redacción debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, si bien refiriendo esa regulación al profesorado de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, deben regularse los requisitos para que los hechos constatados por el profesorado surtan el efecto probatorio pretendido, de conformidad con la jurisprudencia que hemos expuesto. De este modo se armoniza la norma con el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, en el que se exige la observancia de "los requisitos legales correspondientes", que quedan en manos de la regulación sectorial. Por consiguiente, el artículo 7 debe incorporar las formalidades procedentes para

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 72/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



que los documentos a los que nos referimos gocen del valor probatorio que finalmente les atribuya la norma.

**12.- Artículo 8, párrafo 2.**

La redacción de este párrafo debería modificarse de conformidad con las reglas de técnica normativa, ya que su primera parte es meramente descriptiva de lo que se establece en otra norma ("Por su parte, el artículo 23.6 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, establece que la Administración educativa proporcionará asistencia psicológica y jurídica...").

**13.- Artículo 10.** La lectura de este artículo conduce a formular las observaciones que seguidamente exponemos.

**A)** En lo que respecta al **apartado 1**, en principio la finalidad de la regulación resulta acorde con la obligación que impone a los alumnos el artículo 8.3.e) de la Ley de Educación de Andalucía, esto es, hacer un uso responsable y solidario de las instalaciones y del material didáctico, contribuyendo a su conservación y mantenimiento.

Sin embargo, el precepto aborda situaciones diversas en materia de responsabilidad por los daños ocasionados por el alumnado que ya cuentan con la regulación adecuada y con abundante jurisprudencia. La escueta regulación que en él se contiene pudiera generar problemas interpretativos susceptibles de distorsionar el régimen aplicable en esta materia. Quizá por esta razón el precepto se halla plagado de remisiones a las normas que resultan de aplicación a cada uno de los posi-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 73/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bles supuestos que prevé: se remite al artículo 1903 del Código Civil, a las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y a los términos previstos en la ley.

Pese a dichas remisiones, de la estructura de este apartado podría colegirse que el principal sujeto activo de la responsabilidad por los daños generados es el propio alumnado que causa un determinado daño. El empleo del término "alumnado", objetable también en otros preceptos, es inapropiado para referirse al régimen de responsabilidad. Según la RAE, el término hace referencia al "conjunto de alumnos de un centro docente", lo que resulta contradictorio con el carácter individual de la responsabilidad, pues no se responde como grupo de lo realizado por uno de sus miembros, sino que la responsabilidad es del individuo que genera el daño, sin perjuicio de la responsabilidad de los representantes legales o del centro educativo cuando proceda.

Ciertamente el precepto es consciente de que cuando se cumplan los requisitos que en él se prevén entrará en juego el artículo 1903 del Código Civil. Pero en lo que respecta al régimen de responsabilidad patrimonial de los padres y representantes legales de los estudiantes menores de edad penal por los daños y perjuicios que estos causaren, volvemos a reiterar que está específicamente regulado por normas del Estado. Siendo así, cabría pensar que el precepto se ha concebido más como recordatorio que como norma llamada a establecer un régimen de responsabilidad y reparación de daños, ya previsto por el legislador estatal. Aparte de la contención de las normas auto-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 74/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nómicas al campo competencial propio, nada puede añadirse a reglas bien conocidas e interpretadas jurisprudencialmente. Más bien se generan dudas o se formulan normas vacuas. Ejemplo de lo que decimos es la precisión que se realiza en este apartado sobre la aplicación del artículo 1903 del Código Civil, "en los supuestos en que proceda", resulta innecesaria y puede generar confusión. Además, aunque no esté en el propósito del legislador autonómico, podría parecer que se está arrogando competencias que no le corresponden al establecer que *"Los representantes legales del alumnado asumirán la responsabilidad civil que les corresponda en los términos previstos en la ley"*. No puede ser de otra manera, pero el problema es que no compete al legislador autonómico el establecimiento de dicha responsabilidad.

Tampoco se sabe a ciencia cierta qué es lo que se pretende establecer cuando se indica que el alumnado *"estará obligado a restituir lo sustraído o reparar económicamente el valor de éste, cuando sea posible"*. El inciso final podría entenderse si la reparación por equivalente se contemplara "cuando no sea posible la restitución".

Por consiguiente, el precepto comentado debe modificarse por las razones que se acaban de indicar, ajustándolo a las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia y eliminando la confusión que puede generar la actual redacción.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 75/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**B) El apartado 2** dispone lo siguiente:

*"En los casos de agresión física o moral al profesorado causada por el alumnado, la reparación del daño moral infligido, incluirá la petición de excusas y el reconocimiento de la responsabilidad de los actos, bien en público o en privado, según corresponda por la naturaleza de los hechos, y ello sin perjuicio de otras medidas educativas correctoras o disciplinarias que puedan adoptarse o de la posible responsabilidad civil o penal en que se haya podido incurrir conforme a la legislación vigente".*

Aunque el Consejo Consultivo no desconoce que existen disposiciones similares en otras Comunidades Autónomas y en las normas de convivencia de los centros educativos, hay que subrayar que la petición de excusas y el reconocimiento de la responsabilidad se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de voluntad no sometido a coerción. La contrición y el arrepentimiento no puede ser fruto de la imposición del legislador. Cuestión distinta es que se estimule el arrepentimiento y la petición de perdón por su efecto reparador y benéfico para el restablecimiento de la convivencia, de manera que tal arrepentimiento (espontáneo y libre) sea tenido en cuenta a los efectos de atenuar la responsabilidad. Así se desprende del artículo 18 del Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos (gradación de las correcciones y de las medidas disciplinarias), en el que el reconocimiento espontáneo de la incorrección de la conducta, la reparación es-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 76/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



pontánea del daño producido y la petición de excusas se considerarán circunstancias que atenúan la responsabilidad a efectos de la gradación de las correcciones y de las medidas disciplinarias. Por esta razón, el precepto debe ser reformulado.

C) El apartado 3 dispone lo siguiente:

*"La Consejería con competencias en materia de educación establecerá la homogeneización de las medidas educativas, correctoras o disciplinarias, contempladas en los protocolos de actuación, de manera que cualquier falta o hecho acaecido conlleve una respuesta semejante en todos los centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos".*

El precepto transcrito responde a una sugerencia del Consejo Escolar de Andalucía (pág. 204 del expediente remitido a este Consejo Consultivo) pero se desconoce la razón que lleva a proponer la adición de este apartado en el artículo destinado a regular la responsabilidad patrimonial y la reparación de daños. Quizá deba relacionarse con la sugerencia general que realiza el propio Consejo Escolar para que la Consejería de Educación y Deporte "proceda a la revisión de la normativa sobre convivencia y protocolos de actuación vigentes, para que se puedan resolver con inmediatez las conductas contrarias a las normas de convivencia en los centros".

En cualquier caso, aun contemplando la jurisprudencia constitucional sobre la modulación de la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución en las relaciones de sujeción especial, el Consejo Consultivo considera inviable la habili-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 77/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



tación que se realiza en este artículo. Nos remitimos, *mutatis mutandis*, a lo expuesto en la observación que realizamos sobre el segundo párrafo de artículo 5. Por consiguiente dicha habilitación debe suprimirse por la misma razón apuntada en esa otra observación.

**14.- Disposición transitoria primera.** Bajo el título "Promoción de la convivencia" se dispone en ella:

"Hasta que se apruebe la correspondiente disposición reglamentaria en desarrollo de la presente Ley, mantendrá su vigencia el Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos."

Ciertamente, el contenido del Decreto 19/2007 está relacionado con la disposición legal cuya aprobación se postula, pero en él se regulan diversos aspectos que no necesariamente han de verse afectados por la aprobación de una Ley de reconocimiento de la autoridad del profesorado (plan de orientación y acción tutorial, protocolo para supuestos de maltrato, discriminación o agresiones que el alumnado pudiera sufrir y protocolos de actuación para los supuestos de agresiones que los trabajadoras de los centros educativos pudieran sufrir. Siendo así, la disposición transitoria tendría sentido si como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley se operara una derogación tácita del Decreto y fuese necesario salvar ese efecto mediante el mantenimiento temporal de su vigencia hasta la aprobación de otro. Sin embargo no existe un mandato específi-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 78/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRN7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



co para la aprobación de un nuevo Decreto en un determinado plazo. En esas circunstancias estaría justificada esta disposición transitoria. Por consiguiente, deberían introducirse las correcciones necesarias en el sentido indicado para evitar las dudas que pueden surgir al respecto.

**15.- Disposición transitoria segunda.** Según esta norma, *"La entrada en vigor de la modificación de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía prevista en la disposición final primera tendrá lugar cuando produzca efectos el Acuerdo de Consejo de Gobierno que determine los precios públicos por la prestación de los servicios académicos en escuelas de arte dramático"*.

Como puede verse en el texto transcrito, la norma no da respuesta a un problema de Derecho transitorio, sino que prevé la entrada en vigor diferida para la modificación legal a la que se refiere. Siendo así, el contenido de este precepto debería figurar como segundo apartado de la disposición final tercera (entrada en vigor) y no como disposición transitoria.

## CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 79/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se atiende a las reglas legales y reglamentarias que lo regulan, sin perjuicio de las observaciones que se formulan al respecto (**FJ II**).

**III.-** En términos generales, **el Anteproyecto de Ley respeta el ordenamiento jurídico**, no obstante lo cual, **se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue (FJ III)**:

**A)** Deben modificarse las disposiciones que se relacionan, en la medida en que **pueden contravenir el ordenamiento jurídico**:

(1) **Título y contenido del artículo 5** (*Observación III.10, apartado B*). (2) **Artículo 10** (*Observación III.13, apartado C*).

**B)** Por razones de seguridad jurídica, **debe atenderse a la observación que se formula sobre**:

(1) **Artículo 2, apartados 1 y 3** (*Observación III.7, apartado A*). (2) **Disposición transitoria primera** (*Observación III.14*).

**C)** Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa**:

(1) **Título del Anteproyecto de Ley** (*Observación III. 1*).  
(2) **Observación general sobre el ámbito material cubierto por el Anteproyecto de Ley y el problema de la "lex repetita" (dictámenes 815/2013 y 674/2017, entre otros (observación**

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	26/05/2020	PÁGINA 80/81
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.2). (3) Observación general sobre la consideración del profesorado como autoridad pública (Observación III.3). (4) Artículos 6 y 7 (Observación III.11). (5) Artículo 10 (Observación III.13, apartado A y B).

D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

(1) Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación III.4). (2) Exposición de motivos (Observación III.5). (3) Artículo 1 (Observación III.6). (4) Artículo 2, apartados 1 y 3 (Observación III.7, apartado B). (5) Artículo 3 (Observación III.8). (6) Artículo 4 (Observación III.9). (7) Título y contenido del artículo 5 (Observación III.10, apartado A). (8) Artículo 8, apartado 2 (Observación III.12). (9) Disposición transitoria segunda (Observación III.15).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN Y DEPORTE.- SEVILLA**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	26/05/2020	PÁGINA 81/81
VERIFICACIÓN	Pk2jmJDZWTG7KRNR7HS2D8P7NLE4DY	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	