

En Logroño, a 25 de marzo de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**25/22**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Único**

El titular de la citada Consejería actuante ha remitido, para dictamen, el antedicho Anteproyecto, junto con el expediente que recoge la tramitación del procedimiento de elaboración de este, en el que destacan los siguientes documentos, relacionados cronológicamente:

- Certificado de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, de 17 de diciembre de 2021, acreditativo del cumplimiento del trámite de consulta previa.
- Resolución de Inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, de la Dirección General de Innovación Educativa (en adelante, DGIE), de 11 de enero de 2022.
- Borrador nº 1 del Anteproyecto, de 11 de enero de 2022 (según índice).
- Memoria Justificativa Inicial de la Secretaría General Técnica actuante, de 11 de enero de 2022.
- Diligencia de formación del expediente de la Secretaría General Técnica actuante, de 11 de enero de 2022.
- Solicitud de informe al Consejo Escolar de La Rioja, de 12 de enero de 2022.

-Publicación en BOR de la Resolución de apertura del periodo de audiencia pública, de 12 de enero de 2022.

-Certificado de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, de 2 de febrero de 2022, acreditativo de la publicación en el Portal web de Participación del Gobierno de la Rioja del Anteproyecto, dando cumplimiento al trámite de consulta previa.

-Los siguientes informes, alegaciones y aportaciones realizadas en el trámite de audiencia, relacionadas siguiendo el orden en el que aparecen en el expediente: i) Alegaciones al Anteproyecto formuladas por la Federación de Enseñanza de U.S.O., de 1 de febrero de 2022; ii) Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de 15 de febrero de 2022 (aprobado en sesión de su Comisión Permanente en sesión celebrada el día anterior, 14 de febrero de 2022); iii) Aportaciones y alegaciones formuladas, por R.A.R., de 18 de febrero de 2022 (según índice); iv) Aportaciones al Anteproyecto presentadas por Don M.J.A. de 7 de diciembre de 2021 (18 de febrero de 2022 según índice); v) Aportaciones del I.E.S. Gonzalo de Berceo de Alfaro, de 1 de febrero de 2022 (18 de febrero de 2022, según índice); y vi) Aportaciones realizadas por CCOO-Enseñanza, de 18 de febrero de 2022, (según índice).

-Informe de la Dirección General de Innovación Educativa, relativo a las aportaciones realizadas, de 18 de febrero de 2022.

-Memoria Inicial de la Secretaría General actuante, de 18 de febrero de 2022, a la que se adiciona un segundo borrador del Decreto, que incorpora las modificaciones propuestas por la Dirección General gestora. En el expediente, este segundo borrador no se reconoce como tal.

-Informe de la Dirección General de Planificación y Control Presupuestario, de 22 de febrero de 2022.

-Informe del Servicio de Inspección Técnica Organizativa, de 22 de febrero de 2022.

-Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, de 23 de febrero de 2022.

-Informe complementario al Anteproyecto de Decreto emitido por la Dirección General de Innovación Educativa, de 2 de marzo de 2022.

-Informe de la Dirección General de Función Pública, de 4 de marzo de 2022.

-Informe complementario de la DGIE, de 8 de marzo de 2022.

-Memoria de la Secretaría General Técnica actuante, de 9 de marzo de 2022.

-Versión 3ª del Anteproyecto de Decreto, de 9 de marzo, según índice.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 23 de marzo de 2022.

-Memoria de la Secretaría General Técnica actuante, de 29 de marzo de 2022.

## **ANTECEDENTES DE LA CONSULTA**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 30 de marzo de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el día 1 de abril de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el Anteproyecto de Decreto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 4 de abril de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este.**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya petición es preceptiva por cuanto se trata de un Anteproyecto de Decreto que se dicta (así lo señala la Consejería peticionaria) en desarrollo o ejecución de Leyes estatales y así lo disponen los arts. 11-c) LCCR (nuestra Ley reguladora 3/2001) y 12.2-C) RCCR (nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

De la lectura de tal Anteproyecto, en concreto de su Exposición de Motivos, se desprende que el mismo tiene por objeto y fin el desarrollo del artículo 124, apartados 1 y 5 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (en adelante LOE), así como el de diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2021, de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia

frente a la Violencia (en adelante LOPIVI) - Capítulo IV, artículos 30 y siguientes; y artículos 45 y siguientes- que, según se señala en tal Exposición de Motivos, *“prescriben actuaciones que deben ser incorporadas a la acción educativa, dirigidas a prevención y eliminación de la violencia y al desarrollo de formas de convivencia positiva”*.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.71/11 y D.36/13 D.57/21), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Decreto.**

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos en nuestra legislación autonómica.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros, establece:

*“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.*

*2. Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar infracciones administrativas, establecer sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.*

*3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa.”*

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus

artículos 32-bis a 41 a la regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D. 57/21, D.36/13 y D.9/01), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 32-bis a 40 de la LFAR.

2. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la solicitud de dictamen.

### **A) Consulta previa.**

El art. 32 bis de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta.*

*Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos.*

*Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

Por su parte, el art. 133 LPAC’15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación); c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.*

*Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero.*

*Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la Memoria inicial, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal web del Gobierno de La Rioja una “*consulta pública*”, que se desarrolló entre los días 13 de abril y 3 de mayo de 2021, si bien no se recibió en ese período ninguna aportación.

Al expediente, de hecho, se incorpora certificado emitido por el Director General de Transparencia y Buen Gobierno el 17 de diciembre de 2021, acreditativo de la efectiva publicación en el portal web de Participación del Gobierno de La Rioja, con expresa indicación del día de inserción del anuncio en éste (13 de abril de 2021) y el plazo de inicio y cierre del debate.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

1. En cuanto a la competencia administrativa, el artículo 33 de la LFAR establece en su apartado 2. *“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante resolución del titular de la consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante resolución del director general competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias direcciones generales, de su secretario general técnico”*.

Y en su apartado 3, señala que *“La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”*.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 11 de enero de 2022 de la Dirección General de Innovación Educativa (en adelante DGIE), es decir, por órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2.3 del Decreto 47/20, de 3 de septiembre, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud y sus Funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

En concreto, los apartados c) y k) de tal precepto atribuyen a tal Dirección General: *“La elaboración de la normativa de funcionamiento y de requisitos mínimos de los centros docentes”* y *“La elaboración, ejecución y evaluación de los planes de formación permanente del personal docente, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Dirección General de Función Pública y a la Dirección General de Formación Profesional Integrada.”*

2. Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR dispone que: *“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”*.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto y finalidad de la norma -Regular la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, en la Comunidad Autónoma de La Rioja-, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

### **C) Anteproyecto.**

El art. 34.1 LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”*.

En el expediente remitido a este Consejo, de seguido a la Resolución iniciadora del procedimiento y precediendo a la Memoria Justificativa, consta un borrador de Anteproyecto (folios 3 a 33) que, pese a no aparecer fechado ni firmado, resulta obvio que constituye el borrador inicial a que se refiere el citado precepto.

Y el mismo se ajusta a las previsiones legales anteriormente citadas.

### **D) Memoria inicial.**

El art. 34.2 LFAR, dispone que: *“El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.”*

*Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.*

En este caso, el borrador inicial va seguido, como hemos indicado, de la Memoria justificativa de la DGIE de 11 de enero de 2022, en la que se detalla el título competencial y se analiza el marco normativo en que se insertará la norma en tramitación; se argumentan los motivos de su oportunidad; se analiza el impacto del proyecto por razón de género de la norma proyectada, con acomodo a lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; y se detallan los trámites concretos del procedimiento y los informes que han de recabarse en su seno.

#### **E) Estudio económico.**

El art. 34.3 LFAR señala que: *“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

El objetivo que persigue el estudio económico exigido por el citado precepto es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

La exigencia de valorar los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general viene refrendada asimismo por el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), que establece: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”.*

Pues bien, en el presente caso, la DGIE ofrece en la Memoria Justificativa el análisis del coste que entrañará la norma, identificando como tal el que se derivará de implantar, en todos los centros educativos afectados por la norma, la figura del “Responsable de la

Convivencia” que se contempla en la misma, lo que, según sus cálculos, que aparecen claramente detallados, ascenderá con carácter anual a 1.325.054,01 euros.

La Dirección General de Planificación y Control Presupuestario considera correcta tal estimación en su informe de 22 de febrero de 2022, si bien manifiesta que sería deseable aclarar en el expediente el coste de otras de las medidas previstas en el Decreto, como lo son: la creación de aulas de convivencia; la formación de los alumnos ayudantes; la formación del personal docente; la formación a las familias; y la creación y funcionamiento del Observatorio Autonómico de Convivencia.

Coincidimos con la observación de tal Dirección General, si bien en el expediente obra un informe complementario de la DGIE, de 2 de marzo de 2022, por el que se ofrece una detallada explicación al respecto del coste de tales medidas, de la que se infiere que las mismas serán financiadas con cargo al propio presupuesto de la Consejería actuante y, por tanto, no entrañarán un sobrecoste para la Administración Autonómica, a excepción de la formación a las familias, que actualmente podría sufragarse con cargo a la subvención recogida en la vigente Ley de Presupuestos Generales a favor de la Federación de AMPAS, para la financiación de actividades formativas para las familias en materia de educación de sus hijos e hijas, si bien en el futuro exigiría mantener los convenios con tal Federación, en la medida en que los Presupuestos lo permitan.

Aun no constando informe de la DGPCP al respecto de estas aclaraciones, consideramos que el estudio económico ofrecido por la Consejería actuante es lo suficientemente concreto y cumple las previsiones legales, sin perjuicio de hacer constar que su aprobación entrañará un gasto que habrá de contemplarse con carácter anual en el presupuesto autonómico.

## **F) Formación del expediente.**

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.*

*3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En este caso, obra en el expediente la declaración de la SGT a que se refiere este precepto, de 11 de enero de 2022, la cual se acomoda a sus previsiones.

### **G) Trámite de audiencia.**

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

*“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.”*

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) *“se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

La CE condiciona el desarrollo legislativo en este aspecto y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente caso, el citado trámite se ha realizado de forma correcta.

De hecho, en el expediente consta la publicación en el BOR, el día 12 de enero de 2022, de la Resolución de la SGT actuante de 11 de enero de 2022, por la que se procedió a abrir un periodo de información pública por un plazo de 15 días hábiles, que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas presentar telemática o presencialmente escritos de aportaciones o alegaciones.

Dentro del antedicho plazo, según señala el informe de la SGT actuante de 29 de marzo de 2022, se registraron las alegaciones/aportaciones presentadas por: i) La Federación de Enseñanza de U.S.O., de 1 de febrero de 2022; ii) R.A.R., de 18 de febrero de 2022, (según índice); iii) Aportaciones del I.E.S. Gonzalo de Bercero, de Alfaro, de 1 de febrero de 2022 (18 de febrero, según índice); y iv) Aportaciones realizadas por CCOO-Enseñanza, de 18 de febrero, (según índice).

En el expediente obra copia de tales escritos.

E igualmente consta unido un escrito de alegaciones, firmado digitalmente por Don M.J.A. el 12 de julio de 2021, registrado el día 17 de igual mes, según se indica en la Memoria de la SGT actuante de 29 de marzo de 2022.

## **H) Informes y dictámenes preceptivos.**

El artículo 46.3 LGI, referido al ejercicio de la potestad reglamentaria, establece:

*“3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.*

Y, por su parte, según el artículo 38 LFAR:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

En el expediente que nos ocupa constan los siguientes informes, relacionados por orden cronológico de emisión: i) Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de 15 de febrero de 2022, aprobado tras su debate en sesiones del mismo de 7, 8 y 14 de febrero de 2022; ii) informe de la DG de Control Presupuestario de 22 de febrero de 2022; iii) Informe del Servicio de Inspección Educativa, de 22 de febrero de 2022; iv) Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de 23 de febrero de 2022; v) Informe de la DG de Función Pública, de 4 de marzo de 2022; vi) Informe de la DG de Servicios Jurídicos de 23 de marzo de 2022; y vii) Informe de la SGT de la Consejería actuante de 17 de febrero de 2022.

En definitiva, constan los informes preceptivos de:

1. El Consejo Escolar de La Rioja (ex art. 7.1 de la Ley 3/2004, de Consejos Escolares de La Rioja), de 15 de febrero de 2022, en el que se efectúan diversas observaciones, sugiriendo la modificación y/o corrección de concretos preceptos.

2. El SOISP (ex art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos), de 23 de febrero de 2022, que igualmente plantea observaciones y señala que no procede, en el caso del Decreto, efectuar el análisis de cargas administrativas al que se refiere el art. 34.2 LAE (Ley 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa).

3. La Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 22 de febrero de 2022, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja).

4. El Servicio de Inspección Educativa de 22 de febrero de 2022 (ex artículo 4 del Decreto 3/2010).

5. La DG de Función Pública, de 4 de marzo de 2022 (en cumplimiento de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 6/201, de Presupuestos Generales de la CAR para el ejercicio 2022).

6. La DG de Servicios Jurídicos de 23 de marzo de 2022 (en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.3 LFAR).

En consecuencia, esta fase del procedimiento se entiende correctamente realizada.

**I) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Al respecto, el art. 39 LFAR establece:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria Final de la SGT actuante, de 29 de marzo de 2022.

De la misma se desprende que el iter procedimental del que deriva el borrador final (versión 4) del Anteproyecto fue el siguiente: i) Finalizado el trámite de audiencia, la DGIE acogió parcialmente las propuestas y aportaciones realizadas por CCOO, A., F. y el Consejo Escolar de La Rioja, según se detalla en su informe complementario de 18 de febrero de 2022 y en la Memoria de la SGT de igual fecha, como consecuencia de lo cual se redactó un nuevo borrador del texto (versión 2), que recogía las mismas; ii) Obtenidos los informes preceptivos de la DGCP, la DGFP, el SOISP y el Servicio de Inspección Educativa, la Dirección General actuante efectuó la oportuna valoración de sus propuestas e igualmente acogió parte de éstas, en los términos que se exponen detalladamente en su informe complementario de 8 de marzo de 2022 y en la Memoria de la SGT de igual fecha, fruto de lo cual se redactó un tercer borrador (versión 3) que recogía las mismas; y iii) Obtenido el informe de los Servicios Jurídicos, se acogieron parcialmente sus aportaciones y propuestas, lo que dio lugar a la redacción de un último borrador de la norma (versión 4), en la que quedaron incorporadas las modificaciones derivadas de ello.

A este último Borrador 4 se refiere, de hecho, como Anteproyecto de la Ley, el informe de la SGT de la Consejería actuante de 29 de marzo de 2022, que concluye en un juicio favorable del mismo y propone continuar su tramitación, tras dar cuenta de las

diferentes alegaciones realizadas a lo largo de la tramitación, así como de cuales de éstas han sido incorporadas al texto y cuáles descartadas, con la oportuna motivación.

3. Por lo anteriormente expuesto, consideramos se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en los artículos contenidas en los artículos 32 a 38 LFAR.

### Tercero

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Decreto.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier disposición que sus órganos proyecten, ya sean de rango legal ya reglamentario pues, en caso contrario, serían susceptibles del correspondiente reproche de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

Ha de analizarse en primer lugar, por tanto, si la CAR tiene o no competencia para dictar el Decreto cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, a la vista del “bloque de constitucionalidad”, es decir, la propia Constitución (CE) y el vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

En este caso, teniendo en cuenta que el objeto de tal Decreto, según se indica en su artículo 1.1, es el de *“regular el desarrollo y trabajo de la convivencia positiva en los Centros docentes públicos y privados concertados, de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y Bachillerato, y Enseñanzas de Régimen Especiales”* y que, según su artículo 1.2. *“Será de aplicación en todos los Centros docentes públicos y privados concertados en los se impartan las citadas enseñanzas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.”*, no ofrece ninguna duda y, de hecho, así se reconoce en el propio Decreto, que la competencia autonómica ejercitada es la prevista en el artículo 10.1 del EAR’99, según el cual corresponde a la CAR *“la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Sin embargo, el propio tenor del citado precepto estatutario evidencia la gran complejidad que presenta la delimitación del marco competencial en materia de educación y enseñanza, sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª CE, tiene competencia exclusiva, tanto para desarrollar el derecho fundamental a la educación como para establecer normas básicas, correspondiendo a las CCAA, dentro del marco de

dicha legislación y en ejercicio de sus propias competencias, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación tiene carácter compartido, como ocurre en otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, (...) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*. Y, en el ejercicio de las competencias de carácter normativo con alcance orgánico y básico, al Estado le corresponde garantizar la *“homogeneidad y unidad del sistema educativo, así como de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental a la educación”* (STC 54/2016, de 17 de marzo).

La normativa básica dictada por el Estado, en ejercicio de sus competencias se encuentra contenida actualmente en:

-La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), cuyo artículo 2 establece, entre los fines de la actividad educativa en los centros docentes: *“b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, de la igualdad entre hombres y mujeres y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia”* y *“g) La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos y para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.”* y, en sus artículos 6 a 8 establece los derechos y derechos básicos de los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa.

-La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), de la que, a los efectos del presente dictamen, ha de destacarse su artículo 124 titulado *“Normas de organización, funcionamiento y convivencia”*, cuyos apartados 3) y 5), tienen carácter de normativa básica, según dispone su Disposición Final Quinta.

-La Ley Orgánica 8/2021, de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia frente a la Violencia (en adelante, LOPIVI), cuyo Capítulo IV del Título III (artículos 30 a 35), relativo a la sensibilización, prevención y detección precoz en el ámbito educativo, igualmente constituye normativa de carácter básico dictada al amparo del artículo 149.1.30ª CE en desarrollo del repetido artículo 27 CE.

Estas son las normas básicas a las que ha de atenerse la CAR en la regulación que es objeto del proyecto remitido y se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en

el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por este Consejo.

Pues bien, analizada la norma proyectada, consideramos que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia que nos ocupa ex artículo 10.1 EAR, ampara su contenido, ya que se ajusta a las previsiones del artículo 27 CE y no infringe ninguno de los preceptos de carácter orgánico dictados por el Estado ni tampoco los calificados por éste como básicos y establecidos por él al amparo de las reglas 1ª, 18ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución.

No obstante lo anterior, consideramos conveniente introducir concretas modificaciones en el texto del Anteproyecto, en orden a acomodar sus previsiones a las del artículo 124 LOE y artículos 31, 34 y 35 de la LOIPVI, respetando así estrictamente sus términos, que serán detalladas en las observaciones de carácter jurídico que se expondrán, junto a otras de diferente naturaleza, en el fundamento Quinto.

#### **Cuarto**

##### **Rango de la norma proyectada.**

En términos generales, La CAR puede ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación mediante normas de rango legal o reglamentario.

La opción por el reglamento constituye, en consecuencia, una legítima opción gubernamental que, en este caso, ante la ausencia de norma autonómica de rango legal en la materia, servirá para desarrollar la precitada legislación estatal, orgánica y básica, si bien hemos de advertir al respecto que tal disposición reglamentaria no sólo vendrá sometida a la prevalencia normativa del marco determinado por la legislación estatal básica, sino también a la jerarquía normativa determinada por el conjunto de leyes reguladoras de la materia de la propia CAR y del Estado, aunque éstas últimas no tengan el carácter de básicas, como hemos señalado en diversos dictámenes (cfr. por todos, D. 31/08 y 43/20).

## Quinto

### Análisis del Anteproyecto.

#### I. Observaciones de carácter formal.

Este Consejo Consultivo, aun consciente de que su labor no es realizar un examen de estricta técnica o estilo normativo, entiende que ello no le impide realizar observaciones en ese ámbito, cuando considere que la redacción de la norma tiene trascendencia negativa de cara a la segura interpretación y aplicación.

##### A) Generales.

El Anteproyecto a que se refiere este dictamen tiene por objeto, según se indica en su artículo 1, regular el desarrollo y trabajo de la convivencia positiva en los Centros docentes públicos y privados concertados, lo que supone que, con su aprobación y entrada en vigor, quedará incorporado a nuestro ordenamiento autonómico a través de Decreto, un Reglamento que regulará la forma en que ha de enfocarse la convivencia en tales Centros y el marco jurídico de acuerdo al cual éstos habrán de elaborar sus propios Planes de Convivencia.

El planteamiento de partida bebe de las fuentes aristotélicas que consideran al hombre un animal social (*zoon politikón*). Considera que la sociabilidad que nos permite alcanzar la condición de personas debería tener más presencia en las aulas. La convivencia en sociedad genera conflictos y los elementos de todo conflicto son tres: persona, problema, y proceso (las tres Ps). El Decreto se centra mucho en los procedimientos y quiere abandonar planteamientos reactivos que van por detrás de los acontecimientos, y pasar a otros proactivos que tomen la iniciativa mirando hacia adelante. Estos planteamientos pedagógicos se trasladan a una norma jurídica sin asumir bien que el lenguaje jurídico debe ser prescriptivo. La parte expositiva de la norma es la más adecuada para hacer ese tipo de consideraciones.

De hecho, tras una detenida lectura del texto, hemos concluido que, gran parte de los preceptos del Anteproyecto que contienen tal regulación adolecen de una ambigüedad excesiva que impide identificar su concreto mandato normativo.

Así, entre otros y sin ánimo exhaustivo, consideramos adolecen de ambigüedad:

-El artículo 2, al definir la “convivencia positiva”, a efectos del Decreto, como *“aquella convivencia que se construye día a día estableciendo unas relaciones consigo mismo, con las demás personas y con el entorno fundamentadas en el cuidado mutuo, la dignidad humana, en la paz positiva ...”*

-El artículo 3.2. al establecer entre los principios y fines que de conformidad con los cuales ha de desarrollarse el modelo de convivencia positiva:

*“a) El cuidado mutuo, que se llevará a cabo impulsando acciones que pongan a la persona en el Centro de la acción educativa, proporcionándole la debida atención a sus necesidades”.*

*“c) La paz positiva, buscando eliminar los distintos tipos de violencia existentes en el Centro educativo; en el ámbito estructural presente en el sistema económico, social y legal; en el cultural, que transmite la percepción y sentimientos ante determinadas personas y colectivos; y el simbólico, que lleva a dar por buenas situaciones muchas veces injustificables”.*

-El artículo 4, al establecer que *“El planteamiento proactivo se define como aquel que busca adelantarse a los problemas trabajando básicamente la prevención y desarrollando en todo el alumnado las competencias, habilidades y valores necesarios para una convivencia positiva”.*

-El artículo 9, al establecer entre los principios que han de guiarles en la educación del alumnado en la prevención y gestión de conflictos: *“a) Establecer vínculos que fortalezcan el grupo de alumnos y alumnas como método de prevención...”*.

-El artículo 24, al establecer la obligación de los Centros educativos de *“buscar una respuesta proactiva a las mismas (en relación con las conductas disruptivas), más allá de la respuesta meramente reactiva y sancionadora, que deberá incluirse en el Plan de Convivencia del Centro”.*

-El artículo 29, al establecer, al respecto de las medidas que cada centro ha de establecer como respuesta a la conducta contraria a la convivencia, *“Frente a un enfoque predominantemente punitivo sancionador, basado en el control del alumnado y en la sanción como medio fundamental de aprendizaje de las conductas correctas, los Centros educativos desarrollarán un modelo basado en la justicia restaurativa, centrado en la rehabilitación y reeducación de los alumnos y alumnas infractores y que actúe no solo sobre sus conductas sino también sobre sus emociones y pensamientos”.*

-El artículo 31, regulador de las medidas reparadoras, al establecer la obligación de incorporar este tipo de medidas en su documento de Normas, *“siempre desde un planteamiento restaurativo”* y/o *“En su elaboración se deberá tener en cuenta la actuación no sólo sobre las conductas que se quieren cambiar, sino también sobre las emociones y sentimientos y sobre pensamientos, buscando el lugar adecuado para llevar a cabo este trabajo”.*

-El artículo 39, al disponer que el profesorado fomentará la participación del alumnado a través de *“a) La motivación: despertar en el alumnado el QUERER participar, conectando con sus intereses y haciéndole vivir su utilidad. b) La formación: enseñándole*

*a SABER participar, cómo participar en las reuniones, como practicar la escucha activa y otras competencias para saber participar”.*

Coincidimos, en definitiva, con las observaciones realizadas por el Consejo Escolar de La Rioja, en el Dictamen emitido el 15 de febrero de 2022, en el que se señala que *“el texto adolece de **falta de concreción** en la mayoría de los aspectos que aborda y en su terminología (“paz positiva”, “enfoque positivo” “enfoque proactivo y sistémico-ecológico), constituyendo un documento demasiado teórico y, en consecuencia, **poco práctico** para el adecuado tratamiento de los aspectos que afectan a la convivencia en los centros educativos”.*

Por todo ello, se sugiere, a la Consejería promotora del Anteproyecto, que realice una revisión del texto, con el fin de mejorar su claridad y precisión, lo que permitirá identificar el concreto mandato normativo contenido en cada uno de sus preceptos.

### **B) Sobre la parte expositiva.**

-En el último párrafo de la página 2, ha de sustituirse “Centro” por “centro”.

-En el inicio del párrafo cuarto de la página, se señala: *“...si bien su orientación se ha centrado prioritariamente en el desarrollo de la disciplina y no de la convivencia positiva”.*

Sugerimos suprimir tal inciso, fundamentalmente porque, de seguido, tras el adverbio “así”, se cita el artículo 10.1 CE, lo que parece sugerir que tal precepto constitucional constituye un ejemplo de la orientación que ha priorizado el desarrollo de la disciplina.

-El último párrafo de la página 4 contiene una crítica peyorativa, absolutamente innecesaria, del Decreto 4/2009 (que el Anteproyecto está llamado a derogar).

Es más, tal crítica resulta incluso paradójica si se tiene en cuenta que el Anteproyecto no extiende sus efectos derogatorios al Título VII de dicho Decreto, por el que se regula precisamente el procedimiento para la imposición de correcciones y sanciones.

### **C) Sobre el articulado.**

-Artículo 3.2.a).- Ha de sustituirse “Centro” por “centro”.

-Artículo 3.2.c).- La redacción del apartado resulta ciertamente confusa, por lo que sugerimos reformularlo o suprimir el texto que sigue a “Centro educativo”, pues el modelo de convivencia en los Centros docentes a que se refiere el precepto no está llamado a extender sus efectos al ámbito estructural presente en el sistema económico, social, legal, cultural y simbólico, a que se hace referencia en éste.

-Artículo 5.4.- El mismo establece que la definición de convivencia positiva que cada Centro concrete tendrá “como referencia” los derechos y deberes del alumnado y demás miembros de la comunidad educativa, recogidos en los artículos 6 y 8 de la LODE.

No cabe atribuir a tales preceptos un simple carácter referencial, pues ambos son de obligado cumplimiento.

Por tanto, habrá de modificarse el citado artículo, sustituyendo “como referencia” por “marco de obligado cumplimiento”.

-Artículo 10.2.- Sugerimos sustituir “imposición de procesos disciplinarios” por “inicio de procesos disciplinarios”.

-Artículo 11.4.- En éste se señala que, reglamentariamente, se “*regulará la forma de desarrollar en los Centros el modelo de prácticas restaurativas como alternativa para la transformación pacífica de los conflictos*”.

Sugerimos sustituir “transformación” por “resolución”.

-Artículo 12.- La definición de violencia que éste ofrece en su primer párrafo omite la bilateral o multilateral, es decir, aquella en la que dos o más partes (unipersonales o multipersonales) pretenden imponerse por la fuerza.

Y, en su segundo párrafo, realmente no ofrece una definición de la violencia estructural, limitándose a señalar que afecta a la organización, actividad y resultados de la tarea docente.

Sugerimos revisar la redacción de este precepto y reformularlo.

-Artículo 13, segundo párrafo.- Ha de sustituirse “las siguientes:” por “los siguientes:”.

-Artículo 13.b).- Sugerimos suprimir “no se hace por casualidad”.

La intencionalidad excluye la casualidad.

-Artículo 13.c).- Sugerimos acotar el requisito de la recurrencia, máxime cuando éste constituye un factor cuya ausencia impide calificar como acoso un maltrato entre iguales y obliga a calificarlo como un mero problema de convivencia.

-Artículo 18.c).- En el nivel de recuperación que ha de contemplar el proyecto antiacoso se fija como objetivo de las actuaciones que han de preverse “*la recuperación y restablecimiento de la relación perdida*”.

Sugerimos incluir como objetivo de tales actuaciones la reparación del daño, en coherencia con lo previsto en el artículo 31.b).

-Artículo 22.- Sugerimos suprimir las comillas que enmarcan *conductas violentas de baja intensidad*, básicamente porque el uso de tal signo ortográfico en textos legales ha de evitarse y en este caso en concreto carece de justificación.

-Artículos 29 y 30.- Sugerimos sustituir “Medidas sancionadoras” por Medidas correctoras, ajustando así el texto a la terminología que, al respecto, utiliza el artículo 124.2 LOE.

-Artículo 31.- A pesar de que el precepto se refiere a las Medidas reparadoras, en su último párrafo faculta a los Centros para “*proponer como medida correctora, la realización de trabajos y de actividades a favor del Centro educativo o de un grupo concreto de alumnos o alumnas*”.

Sugerimos trasladar este inciso al artículo 30, por ser éste el que regula las medidas correctoras.

-Artículo 39.- En el primer párrafo se establece “... llevar a cabo actividades de fomento la participación”.

Ha de adicionarse la preposición “de” entre “fomento” y “la participación”.

Este precepto, por otra parte, cuenta con varios párrafos sin numerar, dos de los cuales se hallan subdivididos en apartados identificados por las letras a) a c) en el primero de los casos, y a) a d) en el segundo.

Sugerimos numerar los párrafos.

-Artículo 50.4.i).- Ha de suprimirse, la frase inacabada “En el ámbito”, al final de este.

## **II. Observaciones de carácter jurídico o sustantivo.**

**1. Falta de concordancia entre el articulado del Anteproyecto y las previsiones del artículo 124 LOE y de los artículos 31.3, 34 y 35 LOIPIVI, a las que el Reglamento ha de someterse.**

Como hemos anticipado, son varios los artículos del Anteproyecto que, en diferente medida, no se ajustan a las previsiones de los antedichos preceptos, así:

A) El artículo 18 del Anteproyecto contempla la regulación, por parte de la Consejería con competencias en materia de educación, de los protocolos de actuación que deben seguir los Centros para la investigación, denuncia, actuación y seguimiento en los casos de maltrato y acoso, **una vez que hayan tenido conocimiento de los mismos.**

Sin embargo, el artículo 124.5 LOE impone a las Administraciones educativas la regulación de protocolos de actuación frente a **indicios** de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia.

La LOIPIVI, por su parte, impone a las Administraciones educativas en su artículo 34.1 la obligación de regular protocolos de actuación contra el abuso y el maltrato, el acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género, violencia doméstica, suicidio y autolesión, así como cualquier otra manifestación de violencia comprendida en el ámbito de aplicación de esta ley, estableciendo que dichos protocolos deberán ser aplicados en todos los centros educativos, independientemente de su titularidad y evaluarse periódicamente con el fin de valorar su eficacia.

Y, en su artículo 34.2, establece los aspectos que han de contemplar tales protocolos, entre los que figuran las sistemas de comunicación y coordinación de los responsables de cada actuación y con los ámbitos sanitarios, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y judicial; así como la obligación de contemplar actuaciones específicas cuando el acoso tenga como motivación la discapacidad, problemas graves del neurodesarrollo, problemas de salud mental, la edad, prejuicios racistas o por lugar de origen, la orientación sexual, la identidad o expresión de género, así como actuaciones específicas cuando el acoso se lleve a cabo a través de las nuevas tecnologías o dispositivos móviles y se haya menoscabado la intimidad, reputación o el derecho a la protección de datos personales de las personas menores de edad.

Sería conveniente, en definitiva, dar cumplimiento al mandato exacto de tales preceptos, en el sentido de: i) Contemplar en el texto la regulación de los concretos protocolos a que éstos se refieren; y ii) Extender el ámbito de aplicación del Reglamento, en cuanto a la obligatoriedad de éstos a los Centros privados no concertados, modificando el artículo 1.3 del Anteproyecto.

B) El artículo 49.- Bajo el título “Responsables de la convivencia en los Centros educativos” se regula la figura del docente que asumirá la responsabilidad del trabajo de la convivencia y de la protección frente a formas de violencia y promoción del bienestar emocional del alumnado.

Teniendo en cuenta que el artículo 35 de la LO 8/2021, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, dictado en desarrollo del artículo 27 CE ex artículo 149.1.30 CE, impone a todos los centros educativos donde cursen estudios personas menores de edad tener un “Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección del alumnado”, entre cuyas funciones figuran las que, en el artículo 49 del Anteproyecto, se atribuyen al “Responsable de la convivencia en los Centros educativos”, sería conveniente denominar a esta figura “Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección del alumnado”, como señala el citado precepto de la LO 8/21.

Por otra parte, como quiera que el “Coordinador” a que se refiere la LOPIVI (y la LOE en su artículo 124.5) ha de designarse en todos los Centros educativos, independientemente de su titularidad, igualmente habría de hacerse extensivo el Reglamento, en lo que a la regulación de esta figura se refiere, a los Centros privados no concertados, modificando el artículo 1.3 del Anteproyecto en tal sentido.

C) El artículo 20 del Anteproyecto, regulador de las “Medidas sancionadoras” establece en su apartado 4.): *“La corrección de las conductas contrarias a la convivencia se llevará siempre a cabo en el propio Centro educativo. Sólo en casos excepcionales, cuando haya un riesgo evidente para la integridad física o moral de las personas del Centro, podrá adoptarse la decisión de expulsión temporal de un determinado alumno o alumna”*.

Sin embargo, el artículo 124.2 LOE establece, en su tercer párrafo: *Aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como origen o consecuencia una discriminación o acoso basado en el género, orientación o identidad sexual, o un origen racial, étnico, religioso, de creencias o de discapacidad, o que se realicen contra el alumnado más vulnerable por sus características personales, sociales o educativas tendrán la calificación de falta muy grave y llevarán asociada como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro.*

Consideramos que la regulación que este artículo del Anteproyecto plantea difiere sustancialmente de la prevista en el transcrito precepto de la LOE, lo que ha de corregirse, en el sentido de acomodar la primera al tenor de este precepto.

## **2. Rango y desarrollo normativo.**

Como este Consejo Consultivo ha recordado en numerosas ocasiones, la potestad reglamentaria originaria corresponde al Gobierno de La Rioja, siendo la de los Consejeros meramente derivada o conferida, sea directamente por la Ley (autonómica) sea por el propio Gobierno, arts. 42 e) y 46.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (cfr. D. 84/03, D.9/14, entre otros muchos).

En este caso, de aprobarse mediante Decreto el texto sometido a nuestra consideración, correspondería a la Consejería competente en materia de Educación la potestad de regular la totalidad de las novedosas figuras, modelos, procedimientos y protocolos que quedarán introducidos en nuestro ordenamiento autonómico con su aprobación, como lo son: Los sistemas de mediación (art. 10.5); El modelo de prácticas restaurativas como alternativa para la *transformación* pacífica de los conflictos (art. 11.4); Los protocolos de actuación para la investigación, denuncia, actuación y seguimiento de los casos de maltrato y acoso (art. 18); Los protocolos que faciliten el análisis de las conductas disruptivas y prevean sus respuestas (art. 24); Las condiciones de funcionamiento del Aula de Convivencia (art. 32); La forma de desarrollar el trabajo de la inteligencia interpersonal (art. 45); Las pautas de trabajo a favor de la convivencia positiva (art. 46); El procedimiento de elección, formación y requisitos del responsable de la convivencia en los Centros (art. 49).

Regular esta materia tan trascendente mediante Ley hubiera permitido a la Comunidad Autónoma separarse de la legislación no básica, amén de desarrollar la legislación básica. El Decreto sólo puede moverse en el desarrollo de las bases, y lo hace delegando mucho de su contenido a un ulterior desarrollo por Orden del Consejero del ramo. Esa opción supone una cierta renuncia del Consejo de Gobierno a ejercer en plenitud su potestad reglamentaria.

Y, si bien la opción es perfectamente lícita y legítima, consideramos ha de reflexionarse sobre si realmente es acertada y conveniente o si, por el contrario, lo sería regular la materia con una norma de rango legal, a desarrollar por el propio Consejo de Gobierno vía reglamentaria.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

## **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

## **Tercera**

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz