

En Arnedo, el 23 de julio de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en la sede del Ayuntamiento, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

54/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Empleo, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la convivencia escolar en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, cuyo expediente administrativo consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de la Dirección General de Innovación y Ordenación Educativa (DGIOE), de fecha 20 de diciembre de 2024.
- Certificado de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 20 de enero de 2025.
- Aportación presentada por la Federación de Enseñanza de la Unión Sindical Obrera de La Rioja (FEUSO), de fecha 16 de enero de 2025 (según índice).
- Primer Borrador del Anteproyecto Decreto (AD) por el que se regula la convivencia escolar en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), de la DGIOE, de fecha 31 de enero de 2025.
- Memoria Justificativa de la DGIOE, de fecha 31 de enero de 2025.
- Diligencia de formación del expediente de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo (Consejería actuante), de fecha 7 de febrero de 2025.

- Segundo Borrador del AD de la DGIOE, de fecha 10 de febrero de 2025.
- Memoria inicial de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 10 de febrero de 2025.
- Resolución 1/2025, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de apertura del Trámite de Audiencia, de fecha 10 de febrero de 2025.
- Publicación en el Boletín Oficial de La Rioja núm. 29, de 12 de febrero, de la Resolución 1/2025, de apertura del Trámite de Audiencia, de fecha 12 de febrero de 2025.
- Solicitud de informe del DGIOE al Servicio de Enseñanza Concertada y Subvenciones Educativas, de la Consejería actuante, de fecha 10 de febrero de 2025.
- Solicitud de informe del DGIOE al Servicio de Recursos Humanos de la Consejería actuante, de fecha 10 de febrero de 2025 (11 según índice).
- Certificado de Información Pública en relación al trámite de audiencia, a través del Portal web de participación, de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 6 de marzo de 2025.
 - 1.- Aportación privada presentada a través de registro, de fecha 27 de febrero de 2025.
 - 2.- Aportación privada presentada a través de registro, de fecha 3 de marzo de 2025.
 - 3.- Aportación pública anónima presentada a través de registro, de fecha 4 de marzo de 2025.
 - 4.- Aportación del IES Hermanos D'Elhuyar presentada a través de registro, de fecha 4 de marzo de 2025.
 - 5.- Aportación privada presentada a través de registro, de fecha 4 de marzo de 2025.
 - 6.- Aportación privada presentada a través de registro, de fecha 4 de marzo de 2025.
 - 7.- Aportación privada presentada a través de registro, de fecha 5 de marzo de 2025.
 - 8.- Aportación anónima presentada a través del Portal de Participación, de fecha 18 de febrero de 2025.
 - 9.- Aportación anónima presentada a través del Portal de Participación, de fecha 19 de febrero de 2025.
 - 10.- Aportación privada presentada a través del Portal de Participación, de fecha 3 de marzo de 2025.
- Informe del Servicio de Enseñanza Concertada y Subvenciones Educativas, de fecha 19 de marzo de 2025.
- Informe del Servicio de Recursos Humanos de la Consejería actuante, de fecha 21 de marzo de 2025.
- Memoria económica complementaria de la Dirección General de Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 22 de marzo de 2025.
- Informe de la DGIOE, complementario al trámite de audiencia, de fecha 2 de abril de 2025.
- Tercer Borrador del AD, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 3 de abril de 2025.
- Memoria de la SGT de la Consejería actuante, tras inicio del procedimiento de tramitación del borrador de Decreto, de fecha 3 de abril de 2025.
- Solicitud de dictamen al Consejo Escolar de La Rioja, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha

7 de abril de 2025.

-Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de fecha 30 de abril de 2025.

-Informe complementario al dictamen al Consejo Escolar de La Rioja, de la DGIOE, de fecha 16 de mayo de 2025.

-Cuarto Borrador del AD, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 19 de mayo de 2025.

-Memoria del AD, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 19 de mayo de 2025.

-Solicitud de informe al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, por parte de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 19 de mayo de 2025.

-Solicitud de informe al Servicio de Inspección Técnica Educativa, por parte de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 19 de mayo de 2025.

-Solicitud de informe a la DG de Control Presupuestario, por parte de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 19 de mayo de 2025.

-Solicitud de informe a Intervención Delegada en la Consejería actuante, por parte de la SGT, de fecha 19 de mayo de 2025.

-Informe de la DG de Control Presupuestario, de fecha 23 de mayo de 2025.

-Informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de fecha 26 de mayo de 2025.

-Informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos (SOIESP), de fecha 30 de mayo de 2025.

-Informe de la DGIOE complementario al informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa y al informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de fecha 20 de junio de 2025 (23 de junio según índice).

-Quinto Borrador del AD, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 23 de junio de 2025.

-Memoria de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 24 de junio de 2025.

-Solicitud de informe a la DG de los Servicios Jurídicos (DGSSJJ), de fecha 24 de junio de 2025.

-Informe de la Intervención Delegada en la Consejería actuante, de fecha 25 de junio de 2025.

-Informe de la DGSSJJ, de fecha 1 de julio de 2025.

-Sexto Borrador del AD, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 2 de julio de 2025.

-Memoria final del AD, de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 2 de julio de 2025.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 02/07/2025 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Empleo remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 07/07/2025, 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

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo (LCCR), este órgano deberá ser consultado sobre los “(Ante)proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCCR).

Tal circunstancia concurre en el presente caso. De la lectura del Anteproyecto y de su propia Exposición de Motivos se desprende que 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); 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); y, ya en el ámbito del ordenamiento riojano, del capítulo VI de la Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas

administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja.

En suma, la preceptividad de nuestro dictamen no ofrece duda.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos pues examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

1. 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.

3. El plazo de la consulta previa 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”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), 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 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; 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 vieren 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 concurran 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 apartado 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, si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en este caso, la consulta previa se ha realizado entre los días 26 de diciembre de 2024 y 17 de enero de 2025, según consta en el certificado de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad digital y Portavocía del Gobierno, de 20 de enero de 2025.

Únicamente se recibió una aportación por parte de FEUSO-La Rioja, que ha sido considerada en la Memoria inicial justificativa de 31 de enero de 2025.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“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”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 20 de diciembre de 2024, fue dictada por el DG de Innovación y Ordenación Educativa que, entre otras, tiene asignadas como competencias específicas, la de “*La planificación, ordenación y gestión de las funciones y competencias atribuidas a la Consejería en materia de diversidad, equidad, inclusión y convivencia.*”, ex art. 14-e) del Decreto 53/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo, 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, por lo que su competencia en el presente caso no ofrece duda.

B) 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”.

La Resolución, de 20 de diciembre de 2024 dictada, como se ha dicho, por el órgano competente cumple adecuadamente con este requisito legal: i) describe el objeto y finalidad de la norma; ii) las normas que viene a desarrollar; y, iii) contiene el “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”.

3. Elaboración del borrador inicial

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. 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.

2. 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.

3. 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”.

Consta en el expediente remitido a este Consejo un 1º borrador de Decreto, fechado el 31 de enero de 2025 y una Memoria inicial justificativa de igual fecha.

La Memoria incluye un apartado en relación con el *impacto de género* de la norma proyectada. Ello —recordemos— es una consecuencia obligada y directa de lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 7/2023, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, de modo que su ausencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria puede tener virtualidad anulatoria (Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 30 de enero de 2024, ECLI:ES:TS:2024:586).

Es cierto que el Gobierno de La Rioja no ha aprobado todavía las normas y directrices a las que se refiere el apartado 2 del artículo 22, para lo que dispone, a tenor de la

Disposición Adicional segunda, de “*un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley*” (25 de abril de 2023), pero el citado art. 22 de la Ley prescribe, entre tanto, unos contenidos mínimos para estos informes, de modo que no puede despacharse este trámite mediante una mera negación de su impacto, huérfana de una mínima fundamentación, o, constatado éste, sin un examen de sus repercusiones y, en su caso, de las medidas tendentes a paliar sus efectos negativos (D.59/23).

En este sentido, cabe advertir que, en el presente caso, este análisis se ha realizado de forma un tanto genérica, si bien, en ausencia del citado protocolo específico, debe darse por cumplido este trámite.

En cuanto al *estudio económico* previsto por el art. 34.3 LFAR, la Memoria incluye una primera aproximación. No obstante, es la Memoria económica complementaria, de fecha 22 de marzo de 2025, la que cuantifica y concreta la repercusión económica de la aprobación del Decreto proyectado.

Por último, en relación con el análisis específico de *simplificación administrativa* previsto en el art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa (LAER), el centro gestor lo entiende innecesario al no incluir el objeto de la norma nuevos trámites, ni comunicaciones, ni notificaciones electrónicas.

En suma, puede decirse que este trámite se ha cumplido.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de Decreto

El artículo 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 del reglamento.

3. Cuando se observaran 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 la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 7 de febrero de 2025. Se acompaña de un 2º borrador, de 10 de febrero de 2025, que trae causa de dos modificaciones menores introducidas en el borrador inicial por la DG de Innovación y Ordenación Educativa.

5. Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“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 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 vieren 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”.

Conviene, además, recordar que 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 18/1981, 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, ECLI:ES:TS:2008:5834); 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).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente procedimiento, según se hace constar en un certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de fecha 6 de marzo de 2025, quedó abierto este trámite de audiencia por información

pública en el *portal web de participación* entre los días 12 de febrero de 2025 y 4 de marzo de 2025, habiéndose recibido 10 aportaciones. Éstas fueron examinadas y en algún caso aceptadas por la DG, en su informe de fecha 2 de abril de 2025, dando lugar a un 3º borrador de Anteproyecto, de fecha 3 de abril de 2025.

6. Informes y dictámenes preceptivos

Según el art. 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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 presente expediente consta los preceptivos:

i) Dictamen 02/2025 del Consejo Escolar de La Rioja, aprobado por su Comisión Permanente en las sesiones celebradas los días 22, 23 y 28 de abril de 2025. Sus sugerencias y recomendaciones fueron valoradas y, en parte, aceptadas e introducidas por el centro gestor en el 4º borrador de Anteproyecto, de fecha 19 de mayo de 2025.

ii) Informe de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 23 de mayo de 2025.

iii) Informe de la Inspección Técnica Educativa de 26 de mayo de 2025. Sus observaciones y sugerencias han sido valoradas por el centro gestor en el un informe de 20 de junio de 2025 y, en su caso, incorporadas al 4º borrador de 23 de junio de 2025

iv) Informe del SOIESP, de fecha 30 de mayo de 2025. Sus observaciones y sugerencias han sido valoradas por el centro gestor en el un informe de 20 de junio de 2025 y, en su caso, incorporadas al 5º borrador de 23 de junio de 2025.

v) Informe de la Intervención Delegada de la Intervención General de la CAR, de 25 de junio de 2025.

vi) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 1 de julio de 2025. En cuanto al contenido del Decreto, la Dirección General de los Servicios Jurídicos realizan 9 observaciones que, en su mayor parte, han sido incorporadas al 6º y último borrador, de 2 de julio de 2025.

Por lo demás, como hemos indicado en numerosos dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19, por todos) su preceptiva intervención se ha producido en último lugar, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final. Se trata con ello de que la DGSSJJ pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades y, va de suyo, la versión final del borrador de la norma.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final, de 2 de julio de 2025, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango formal de la misma

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que sus órganos pretendan dictar, pues, en caso contrario, serían susceptibles del correspondiente reproche de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

En relación con la norma que nos ocupa, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen.

De entrada, por tanto, siendo el objeto de Decreto, según se indica en su artículo 1 el de *“regular el modelo de convivencia escolar en los centros docentes no universitarios”* en la CAR, es clara la competencia autonómica para acometer una regulación como la que persigue el Anteproyecto que comentamos, si bien, obviamente, la regulación autonómica debe tener presente y respetar el marco jurídico básico estatal derivado, en particular, de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1. 30ª de la CE. A todo ello nos referíamos ya en nuestros dictámenes D.38/14, D.25/22, D.36/22 o D.62/22.

Así las cosas, la normativa autonómica que se pretende aprobar debe cohererarse con la normativa básica dictada por el Estado en esta materia. En este sentido, debemos tener, en cuenta en particular, tres normas estatales.

-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.

-Y la Ley Orgánica 8/2021, de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia frente a la Violencia, 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.

En definitiva, la CAR ostenta de suficiente título competencial para adoptar la norma sometida a consulta, que, por lo demás, no viene sino a sustituir el vigente decreto autonómico en la materia (Decreto 31/2022, de 1 de junio, por el que se regula la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja).

2. En cuanto a la **cobertura legal**, como nos hemos referido ya en Fundamento Jurídico primero, la obtiene de lo ordenado en la LOE, la LOPIVI y la Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Como expresa su artículo primero, la norma proyectada tiene por objeto concretar derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y regular el modelo de convivencia educativa en los centros docentes no universitarios. A tal efecto, consta de una parte expositiva, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Su estructura la forman cinco títulos, que llevan las siguientes rubricas *“Disposiciones generales”*, *“Convivencia Escolar”*, *“Derechos y deberes del alumnado y participación y compromisos de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal en el proceso educativo”*, *“Derechos, deberes y autoridad del profesorado”* y *“Conductas que perturban*

la convivencia en los centros educativos”.

La CAR ya contaba, en esta materia, con la regulación prevista en el Decreto 31/2022, de 1 de junio, por el que se regula la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que la norma proyectada pretende ahora sustituir, en atención a que la *“aplicación de la citada normativa ha provocado incertidumbre en los centros educativos riojanos. Es por ello que, pese a su breve periodo de vigencia, en atención a la demanda de los centros educativos, se ha hecho necesario redefinir la normativa autonómica relacionada con la convivencia escolar”*.

Su contenido merece, a este Consejo Consultivo, un juicio *general* favorable, pues se considera ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR.

Por lo demás, a largo del procedimiento de elaboración se han ido teniendo en consideración diversas modificaciones que han mejorado la calidad de la norma.

2. Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes consideraciones u observaciones sobre algunas de las disposiciones del texto proyectado, que entiende pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma, y una objeción relativa al ámbito de aplicación previsto en el art. 1 del Anteproyecto:

A) Exposición de motivos.

Puede dar lugar a confusión, señalar: *“Resulta, por consiguiente, necesario [...] reconocer la autoridad del profesorado”*.

Se sugiere modificar la redacción, en tanto que es la LOE la que lo reconoce con carácter básico, tal y como, por lo demás, acertadamente refleja el art. 46 del Anteproyecto.

B) Título I: “Disposiciones generales”.

En atención a las directrices de técnica normativa, los artículos que contienen disposiciones generales deben incluirse en un *Título Preliminar*.

Nos sumamos, por tanto, a la observación efectuada por el SOIESP, de que este Título I debiera ser el Título Preliminar del Decreto.

C) Art. 1: “Objeto y ámbito de aplicación”.

-Dice su apartado primero que *“El presente decreto tiene por objeto establecer los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, así como regular el modelo*

de convivencia escolar en los centros docentes no universitarios”.

Desde un prisma jurídico, no parece que el término “*establecer*” los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa se ajuste a lo que realmente realiza y corresponde a esta norma reglamentaria autonómica, pudiendo dar lugar a confusión. El Decreto más bien *concreta* dichos derechos y deberes.

-De mayor calado son las dudas que nos plantea el ámbito general de aplicación previsto en su apartado segundo: “*Será de aplicación en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos y centros privados en los que se impartan las enseñanzas no universitarias en la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

En este sentido, nos adherimos y nos remitimos a la observación de la DGSSJJ que el centro gestor ha rechazado.

Y es que, en efecto, una recta interpretación de lo dispuesto en la LOE y LODE, parece llevar a la conclusión de que el establecimiento de las normas de convivencia entra dentro del ámbito de autonomía reconocido a los centros privados no concertados (art. 25 de la LODE).

De hecho, este es el parecer del vigente Decreto 31/2022, que se ciñe a los centros docentes públicos y privados concertados, y de otras normas similares autonómicas (alguna en fase de elaboración) que, igualmente, se aplican sólo a centros sostenidos con fondos públicos.

Además, el propio artículo 6 de la Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja prevé el “*establecimiento de un marco regulador de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja que impartan alguna de las enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y Bachillerato y Enseñanzas de Régimen Especial...*”.

En suma, el Consejo considera que debería reconsiderarse el ámbito de aplicación del Decreto.

Ello no quita, sin embargo, para que los centros privados no concertados puedan adaptar sus normas a lo establecido en este Decreto y que ello se prevea expresamente en él.

Por último, como también advierten la DGSSJJ, debemos dejar a salvo del anterior planteamiento, lo dispuesto en la LO 8/2021, de Protección Integral a la Infancia y la

Adolescencia frente a la Violencia, que expresamente prevé su aplicación a todos los centros docentes, al margen de su titularidad. Cfr. así lo dispuesto en sus artículos 34 y 35.

Por lo demás, justamente, la previsión, en este caso, de su aplicación general —que recuerda también la exposición de motivos del Anteproyecto— vendría a confirmar la interpretación que aquí sostenemos, en orden a que la aplicación prescriptiva de la totalidad del Anteproyecto podría estar lesionando la autonomía reconocida a los centros privados no concertados.

D) Art. 4: “El Consejo Escolar del centro”.

El artículo 4-a) dispone que corresponde al Consejo Escolar “*aprobar y evaluar el Plan de Convivencia y las normas que sobre esta materia se contemplen en el Reglamento de Organización y Funcionamiento...*”. No obstante, según el artículo 127-a) de la LOE, el Consejo Escolar es competente para aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento (en adelante ROF) en su conjunto, no sólo de las normas de convivencia que se incluyan en su seno.

Se sugiere, en consecuencia, una redacción que evite equívocos a este respecto.

E) Comisión de Convivencia.

El artículo 5 impone la constitución de una Comisión de Convivencia en los centros docentes “*en el seno del Consejo Escolar*”. Esta regulación es coherente con el artículo 3.1 que no identifica a la Comisión de Convivencia como un órgano con funciones en la materia, puesto que se configura como parte del Consejo Escolar de cada centro. Esta previsión es también coherente con el hecho de que sus funciones se configuran, en parte, por la delegación que le haga el propio Consejo Escolar [art. 5.5-b)].

Por tanto, se trata de una comisión delegada del Consejo Escolar de obligada creación en los centros docentes a los que resulte de aplicación la norma. Esa naturaleza de “*comisión delegada*” es la misma que aparece en los Decretos 49/2008 y 54/2008 por los que se aprueban los reglamentos orgánicos de las Escuelas de Infantil y Educación Primaria, y de Educación Secundaria Obligatoria, respectivamente.

Sentado lo anterior, la regulación de las competencias de la Comisión de Convivencia es un tanto confusa. Por una parte, se prevé que tenga las competencias que delegue el Consejo Escolar (arts. 5 y 15); pero, por otra, también se prevén posibles delegaciones del equipo directivo en materias en las que el Consejo Escolar debería quedar al margen (arts. 7.2 y 16.4).

El régimen de delegación de competencias en la Ley de Régimen Jurídico del Sector

Público, Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP) prevé algunas limitaciones que deben ser objeto de atención. No se trata de valorar si es posible que el equipo directivo delegue en un órgano delegado, sino en tener presente que la Comisión de Convivencia debe ser considerada como parte del Consejo Escolar.

Como tal, el Consejo Escolar tiene una serie de competencias fijadas por la propia LOE que condicionan la posibilidad de aceptar delegaciones cuando concurra alguna causa de prohibición del artículo 9 LRJSP.

Así, la competencia prevista en el artículo 7.2-b) para la persona que ejerza la Dirección del centro, que permite que, *“Esta competencia de imposición de medidas correctoras podrá ser delegada en la Jefatura de Estudios, en la persona que ejerza la tutoría docente o [en] la Comisión de Convivencia, en su caso”*, se reputa contraria al régimen de delegación de competencias.

Según el artículo 127-h) de la LOE, el Consejo Escolar podrá revisar la decisión de imponer medidas correctoras a actuaciones que perjudiquen gravemente la convivencia del centro. En esos casos, entraría en juego la prohibición del artículo 9.2-c) LRJSP para delegar *“la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso”*. En otras palabras, la Comisión de Convivencia, como parte del Consejo Escolar, no puede imponer medidas correctoras de conductas que perjudiquen gravemente la convivencia porque el Consejo Escolar puede tener encomendada la revisión de dichas medidas. Máxime, cuando el artículo 68.5 del AD prevé que esa competencia de revisión del Consejo Escolar pueda delegarse, a su vez, en la propia Comisión de Convivencia.

F) Art. 7.2 b) y 3: “El Equipo Directivo”.

-Se ha omitido la preposición “en” respecto a Comisión de Convivencia, lo que resta claridad a la disposición del art. 7.2 b).

-En el apartado tercero se dice que corresponde a la Jefatura de Estudios, entre otros *“Coordinar y dirigir las actuaciones del Coordinador o Coordinadora de Convivencia, Bienestar y Protección”*.

Ciertamente el Anteproyecto amplía la figura prevista en el art. 35 LOPIVI: *“Coordinador o coordinadora de bienestar y protección”*, al ser también de *“Convivencia”*, sin embargo, ello no permite ignorar que, dicho precepto, en su primer apartado establece, que el *“Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección del alumnado”*, *“actuará bajo la supervisión de la persona que ostente la dirección o titularidad del centro”*.

Debe, en consecuencia, al menos en el desarrollo de las funciones que le atribuye el

citado art. 35, corregirse dicha atribución a la Jefatura de Estudios.

G) Art. 8 y otros. lenguaje no sexista.

Este Consejo ha señalado regularmente la necesidad, tal y como, por lo demás, prescribe la legislación en materia de igualdad, de utilizar un lenguaje no sexista o neutral en la redacción de normas jurídicas y así lo hace, en efecto, el Decreto que examinamos.

No obstante, a este respecto cabe observar lo siguiente:

-En el artículo 8, se usa la expresión “*persona Coordinadora*”, si bien en el resto de las alusiones a esta figura se habla de *Coordinador o Coordinadora*.

A este respecto cabe recordar que, por economía del lenguaje y mejora de la legibilidad, lo más aconsejable es —si es posible— recurrir a alternativas genéricas o expresiones omnicomprensivas, a fin de evitar la duplicación y las dobles concordancias en cuanto al género en artículos, sustantivos y adjetivos.

En este sentido, parece más adecuado hablar de la persona coordinadora, si bien nada impide mantener los dos términos (coordinador o coordinadora), que es, además, lo que hace la LOPIVI, pero, en cualquier caso, debiera mantenerse un único criterio en todo el texto reglamentario.

-El Decreto usa la expresión alumnos o alumnas y alumnado. De nuevo, al margen de la citada preferencia por el término genérico, sería conveniente unificar el criterio en todo el texto y, adaptar a la decisión tomada en este punto, varios preceptos (arts. 16, 33, 43 o 45), que únicamente se refieren a “*alumnos*”.

H) Art. 16.3 a): “*El Reglamento de Organización y Funcionamiento del centro*”.

Este artículo prevé que:

“El Reglamento de Organización y Funcionamiento del centro recogerá, además de lo dispuesto en la normativa vigente, al menos los siguientes aspectos relacionados con la convivencia escolar:

a) La precisión en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes regulados en el presente Decreto”.

Resulta una expresión jurídicamente algo confusa recoger “**la precisión** en el ejercicio de los derechos...”.

I) Mediación escolar.

La figura del mediador, según el artículo 22.1 tiene que *“tener formación específica”* y ser imparcial. Según el artículo 23-b) *“no puede tener ninguna relación directa con los hechos que han originado el conflicto”*. Esa regulación hace muy difícil que se pueda nombrar mediador a profesores o padres de los respectivos centros. Pero, además, las obligaciones que asume el mediador (art. 25, reuniones, constancia y comunicaciones por escrito) y el plazo máximo de diez días lectivos para poder ejecutarlas llevan a considerar que será necesario contar con profesionales y retribuir las funciones de mediación si se quiere aplicar el régimen propuesto.

El artículo 24 se dedica a la designación del mediador, pero omite completamente la cuestión de su posible retribución y a cargo de quién recaería.

J) Compromisos de convivencia.

Los compromisos de convivencia son acuerdos formales y escritos entre el centro y el alumno y/o sus progenitores. Su inicio suspende los *“procedimientos correctores”* que se estuvieran en tramitación y se prevé que consten compromisos para la conducta que se espera de cada uno de los implicados, y las consecuencias que se derivan del cumplimiento o no de los acuerdos pactados [art. 27.5 a) y b)].

Esta regulación se comprende entre los artículos 26 y 28. En la misma se observa la siguiente antinomia, el artículo 28 regula los efectos del acuerdo de compromiso de convivencia. El artículo 28.3 regula el supuesto en que se cumpla el acuerdo, y el artículo 28.4 el supuesto de incumplimiento. En ninguno de los dos supuestos se incluye la referencia a que el propio acuerdo tiene que prever las consecuencias derivadas de su cumplimiento, según resulta del artículo 27.5-b).

K) Art. 33.2 c): “Derecho de reunión”.

Se prevé ahí que *“La propuesta razonada de celebración de la reunión deberá presentarse por escrito ante la Dirección del centro, firmada por los representantes del alumnado, con una antelación mínima de diez días lectivos a la fecha prevista, indicando la propia fecha de la reunión, hora de celebración y, en su caso, actos programados”*.

Teniendo en cuenta que, como indica en su apartado primero, el fin perseguido es *“el ejercicio efectivo de la participación del alumnado en los centros educativos y facilitar su derecho de reunión”*, se echa de menos la posibilidad de reducir el plazo de antelación previsto en situaciones de urgencia o excepcionales, en las que la espera de 10 días puede restar de forma sustancial el fin perseguido o la visibilidad de las discrepancias que el alumnado pretenda poner de manifiesto.

L) Art. 45 d): “Deberes del profesorado”.

Como deber del profesorado se establece la de “Aplicar las normas de convivencia del centro de forma rápida, proporcionada y eficaz, para mantener un ambiente adecuado de estudio y aprendizaje...”.

A nuestro juicio, tal regulación adolece de una ambigüedad excesiva que impide identificar su concreto mandato normativo, a la par que una recta u ordinaria aplicación de estas normas es la que, en realidad, debe llevar al cumplimiento de los fines que persigue.

M) Art. 46: “Autoridad pública” y Art. 47: “Presunción de veracidad”.

Puede dar lugar a confusión, el hecho de que, en el art. 47, no se haga referencia al art. 124.3 de la LOE, que es el que, con carácter básico, establece tanto la consideración de autoridad pública del profesorado, como la presunción de veracidad de los hechos constatados por ellos (la referencia a la LOE sí que, en cambio, se halla explicitada en el art. 46 del Anteproyecto).

De otro lado, el art. 47 establece que su aplicación se limita a los centros docentes públicos y privados concertados, algo que, sin embargo, se omite en el art. 46, lo que puede también dar lugar a interpretaciones erróneas del mismo.

Por último, estos preceptos vuelven a poner en cuestión la pretendida aplicación del Decreto a todos los centros docentes de su art. 1, que ya hemos comentado.

N) Título V: “Conductas que perturban la convivencia en los centros educativos”.

En este Título, el reglamento desarrolla lo dispuesto en el capítulo VI “Medidas administrativas en materia de gratuidad en la educación”, de la Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja.

En este sentido, algunos de sus artículos indican expresamente las disposiciones de la citada Ley que desarrollan y, en su mayor parte, reproducen (arts. 51, 56 o 60), en cambio, en otros se omite esta referencia, situación que puede llevar a interpretaciones erróneas sobre el fundamento legal o reglamentario de la disposición (así, arts. 50, 52, 53 o 57).

O) Art. 50.2: “Ámbito de las conductas objeto de corrección”.

Se prevé en este precepto que “También podrán llevarse a cabo medidas correctoras en relación con aquellas conductas que, aunque se realicen fuera del recinto escolar, estén

relacionadas con la vida escolar y afecten a algún miembro de la comunidad educativa. Todo ello sin perjuicio de poner en conocimiento de las autoridades competentes dichas conductas y de que pudieran ser sancionadas por otros órganos o entidades en el ámbito de sus respectivas competencias”.

El carácter en extremo abierto de esta disposición puede resultar muy conflictivo en su etapa aplicativa, (*“estén relacionadas con la vida escolar y afecten a algún miembro de la comunidad educativa”*), a la vez de que, como parece estar pensando su parte final, puede colisionar con otras normas particulares.

Debe tenerse en cuenta, además, que el propio art. 8 de la Ley 4/2024 establece que *“No resultarán de aplicación dichas medidas correctoras a las conductas que se produzcan en actividades privadas de los alumnos no relacionadas **estrictamente** con la vida escolar”*.

Se sugiere, en consecuencia, establecer una vinculación, a estos efectos, más precisa, del estilo: conductas que estén *“motivadas o directamente relacionadas...”*.

P) Art. 52: “Responsabilidad y reparación de daños”.

Este artículo es reproducción del artículo 12 de la Ley 4/2024, casi literal. En él se prevé que las medidas correctoras son compatibles con la reparación del daño causado. El artículo 52.4 añade que el ROF podrá *“fijar aquellos supuestos en los que la reparación material de los daños pueda sustituirse por la realización de tareas o trabajos que contribuyan al mejor desarrollo del centro”*. La recta interpretación de este artículo es que no se exigirá la reparación del daño en tales casos, pero seguirá siendo compatible con las medidas correctoras que correspondan, si bien parece aconsejable desarrollar la previsión legal para aclarar ese punto.

En el artículo 52.5, para supuestos en los que se producen daños físicos o morales, se reproduce el artículo 12.3 de la Ley 4/2024. La redacción propuesta no aclara la duda que suscita la interpretación de dicho artículo en relación a si la presentación de excusas hace desaparecer la obligación de reparar el daño, aunque sí aclara su independencia de las medidas correctoras que correspondan.

El resultado es que puede resultar mejor tratado quien provoque un daño físico o moral que aquel que provoque un daño material. Con el debido respeto a las previsiones legales objeto de desarrollo, se debería valorar la posibilidad de aclarar estas cuestiones y perfilar mejor el régimen legal en el presente desarrollo reglamentario.

Q) Art. 56.1. K): “Conductas contrarias a las normas de convivencia”.

Como conducta contraria a las normas de convivencia del centro se establece *“El*

incumplimiento del deber de trasladar a los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal la información facilitada por el centro”, mientras que el art. 9 de la Ley 4/2024, lo que tipifica como conducta contraria es la *“negativa a trasladar...”*.

Pues bien, aun cuando pueda entenderse esta disposición dentro del ámbito de desarrollo reglamentario de la Ley, el incumplimiento del deber es, obviamente, una previsión muy abierta, que puede incluir supuestos que no respondan a una auténtica alteración de la convivencia, tal y como se observó por el SOIESP durante la tramitación.

Se sugiere, en consecuencia, una redacción que restrinja su ámbito de aplicación.

R) Artículo 57: “Medidas correctoras en el caso de conductas contrarias a la convivencia”.

En este artículo, teniendo a la vista el art. 10 de la Ley 4/2024, se establecen las medidas correctoras en el caso de conductas contrarias a la convivencia. Y a ello responde literalmente su apartado 2.

Ahora bien, el apartado 1 dispone que *“Cualquier conducta contraria a las normas de convivencia del centro llevará en todo caso asociada una amonestación escrita, en la que se reflejarán los datos del alumno o alumna responsable de la conducta y la descripción de la misma”*. Los términos imperativos son claros *“cualquier conducta... llevará en todo caso...”*. Sin embargo, no está claro si esa amonestación es una mera constancia escrita, es una medida correctora, es una medida inmediata [art. 54.2 a)], está sometida a la discreción para informar a los padres (art. 55 y 57.3).

En definitiva, debería precisarse, en aras de la seguridad jurídica, si es una medida correctora añadida, y su régimen de aplicación y comunicación.

S) Procedimientos correctores.

La regulación de procesos de gestión pacífica se contrapone con los procedimientos correctores.

Las conductas que perturban la convivencia se clasifican en dos niveles: a) contrarias a las normas de convivencia, y b) gravemente perjudiciales para la convivencia (art. 53 AD).

Según el artículo 64 es preciso instruir un procedimiento formal cuando se impongan medidas correctoras de las enumeradas en las letras e) a g) del artículo 61.1.

El artículo 62, bajo el título de *“Competencia”* también distingue entre el procedimiento simplemente escrito y comunicado, como dispone el ROF, cuando se

impongan medidas del art. 61.1 letras a) a d); del procedimiento corrector, con su instrucción y distintas fases, para el supuesto en que se impongan medidas del artículo 61.1-e) a g).

Los siguientes artículos enumeran las medidas de tramitación que deben o pueden adoptarse en el seno de esos procedimientos correctores (art. 65 a 68). Entre los trámites previstos está la elaboración del *“pliego de cargos, en el que deberán figurar con claridad y precisión los hechos imputados y las medidas correctoras que pudieran imponérsele...”* (art. 67.5), o la propuesta de resolución que también ha de contener *“la medida correctora que se propone”* [art. 67.7-d)].

Pues bien, todo este sistema de tramitación se monta sobre una diferenciación que no se podrá hacer al inicio del procedimiento, como es la consecuencia de la instrucción misma y la propuesta de la medida correctora que corresponda. En efecto, si el mayor o menor rigor en el procedimiento depende de la medida correctora a imponer, se está preconfigurando toda la instrucción para imponer una medida de tal o cual tipo, con independencia de los actos de prueba, tomas de declaraciones u otro tipo de actuaciones que se desarrollen en su seno.

Se puede entender que la exigencia del *“debido procedimiento”* –*due process of law*– resulta especialmente aplicable en materia sancionadora, pero puede adaptarse a la importancia o gravedad de los asuntos. Por tanto, la diferenciación de procedimientos y de exigencias formales entre ellos no es contraria a este principio. No obstante, tal diferenciación debería pivotar sobre la gravedad de las conductas objeto de corrección, no sobre las consecuencias o medidas que se impongan para corregirlas. Hacerlo de esa manera vacía de contenido todo el procedimiento, en teoría más garantista, previsto para los casos en los que se impongan ciertas medidas, y cierra la posibilidad de proponer e imponer medidas más graves cuando no se hubiera iniciado un *“procedimiento corrector”*.

T) Art. 63: “Régimen de prescripción”.

Prevé que *“Las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia en el centro prescribirán en el plazo de noventa días, contado a partir de la fecha en que se cometió la conducta. Asimismo, las medidas correctoras impuestas por estas conductas prescribirán en el plazo de noventa días desde su imposición. En ambos casos, los periodos no lectivos y vacacionales suspenden estos plazos”*.

A fin de evitar conflictos en su fase aplicativa y proporcionar una mayor seguridad jurídica, se recomienda precisar en mayor grado la fecha de inicio del cómputo del plazo de prescripción.

Debe tenerse en cuenta que las aludidas *“conductas”* pueden referirse a un hecho o hechos singulares o a una conducta o infracción continuada, de manera, en consecuencia,

que el *dies a quo* debería ser el de la última infracción o desde que finalizó la conducta infractora.

U) Art. 68: “Resolución del expediente”.

-Se prevé en su apartado 6 que *“Contra la resolución se podrá presentar recurso de alzada ante la Dirección General competente en la materia de Convivencia en los términos previstos en los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, frente a cuya resolución no cabe interponer más recursos en vía administrativa”*.

Conviene explicitar, de acuerdo con el art. 122.2 de la Ley 39/2015, que frente a cuya resolución no cabe interponer más recursos en vía administrativa, *“salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el art. 125.1”*.

-Dentro del procedimiento corrector, el apartado 5 prevé la posibilidad de revisión de las medidas por parte del Consejo Escolar, o de la Comisión de Convivencia. Todo ello, en debida contemplación de la previsión del artículo 127-h) de la LOE, para los supuestos de medidas correctoras a conductas que perjudiquen gravemente la convivencia.

Pues bien, de ese tipo de conductas, sólo se prevé que se dicten resoluciones para las que lleven aparejadas unas determinadas medidas correctoras [art. 61.1e) a g), en concordancia con los artículos 62 y 64]. Es decir, que la revisión de las resoluciones que adoptan medidas correctoras de conductas gravemente perjudiciales para la convivencia sólo será posible en determinados casos, en contravención a la previsión del art. 127-h) de la LOE.

-Por último, la referida posibilidad de interponer recurso de alzada, no especifica si cabe contra las resoluciones directamente o previa revisión por el Consejo Escolar-Comisión de Convivencia.

CONCLUSIÓN

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual ha sido elaborada con arreglo al procedimiento correspondiente, cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico Cuarto.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

En particular, el Consejo considera que se debe reformular el ámbito de aplicación del artículo 1.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO