



**DICTAMEN 1/2020 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE AUTORIDAD
DEL PROFESORADO**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 7 de febrero de 2020

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 13 de enero de 2020 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 13 de enero de 2020, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El anteproyecto de ley que se dictamina tiene por objeto, como su exposición de motivos señala, reconocer la autoridad del profesorado, destacando esta figura como pilar fundamental del sistema educativo, para procurar un adecuado clima de convivencia en los centros docentes que contribuya a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todo el alumnado.

Por ello, se considera necesario implementar medidas que incrementen y refuercen la valoración social de la función docente y la autoridad del profesorado para que pueda desarrollar con las máximas garantías, la imprescindible tarea de formación de una ciudadanía responsable y más tolerante, fomentando el entendimiento y el respeto a la diversidad.

La futura ley se apoya en la Constitución Española, que en su artículo 27 reconoce a todas las personas el derecho a la educación y establece los principios esenciales en los que se sustenta el ejercicio del mismo; además de los artículos 10.3 2º, 21 y 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que garantizan el acceso de los andaluces y andaluzas a una educación permanente y de calidad, explicitan los derechos en esta materia, y establecen las competencias de la Comunidad Autónoma, respectivamente.

Con base en lo anterior, tanto a nivel estatal como autonómico, se han promulgado leyes para hacer efectivos los derechos citados; así, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, a nivel estatal; o la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

El texto normativo consta de la exposición de motivos y la parte dispositiva, que se divide, a su vez, en diez artículos, organizados en tres capítulos; dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales. Su estructura es la siguiente:

CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 5)

En el mismo se definen el objeto y ámbito de aplicación de la norma, los principios generales, los derechos del profesorado en el ejercicio de su función docente, el uso adecuado de espacios públicos, medios físicos y tecnológicos, con el fin de evitar conductas injuriosas y ofensivas contra el profesorado, el alumnado y otros miembros de la comunidad educativa.



CAPÍTULO II. “PROTECCIÓN JURÍDICA Y PSICOLÓGICA DEL PERSONAL DOCENTE” (artículos 6 a 8)

Se reconoce, en esta parte de la norma, la condición de autoridad pública del profesorado, la presunción de veracidad de los hechos constatados por el mismo y su valor probatorio, así como el derecho a la asistencia jurídica y psicológica por hechos derivados del ejercicio profesional.

CAPÍTULO III. “MEDIDAS DE APOYO AL PROFESORADO” (artículos 9 Y 10)

En el último capítulo del anteproyecto se regulan las medidas de protección y reconocimiento al profesorado, así como la responsabilidad y reparación de daños causados por el alumnado, tanto de carácter material como físicos o morales.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Centros docentes de titularidad privada.

Segunda. Inspección Educativa.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Promoción de la convivencia.

Segunda. Entrada en vigor de la Disposición final primera.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Segunda. Desarrollo de la ley.

Tercera. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

PRIMERA

El Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado en examen se fundamenta en las competencias que, de conformidad con los artículos 10 y 52 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SEGUNDA

El citado anteproyecto de ley, como su propio nombre indica y tal como se recoge en su artículo 1, tiene como objeto reconocer la autoridad pública del profesorado y destacar su figura como pilar fundamental del sistema educativo. La consideración de autoridad pública del profesorado, y las consecuencias a ello ligadas, están ya consagradas en la normativa estatal básica, en concreto en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, tras su modificación por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre. El citado precepto dispone: *“Los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública. En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por profesores, profesoras y miembros del equipo directivo de los centros docentes tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas”* .

Con anterioridad a la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, algunas comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, habían aprobado leyes propias en las que, anticipándose a la previsión estatal, reconocían el carácter de autoridad pública del profesorado; en ocasiones, limitando el reconocimiento solo al profesorado de los centros públicos (Ley 3/2012, de 10 de mayo, de Autoridad del Profesorado de Castilla-La Mancha), y, en otras, extendiéndolo también al profesorado de centros privados con mayores o menores matizaciones (Ley 8/2012, de 13 de diciembre, de Autoridad del Profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de Autoridad del Profesorado de la Comunidad Valenciana; Ley 3/2013, de 28 de junio, de medidas de autoridad del profesorado de Asturias).

La modificación de la ley estatal en el año 2013 significó que, como normativa básica de aplicación directa, se procediera al reconocimiento general de la condición de autoridad pública del profesorado; reconocimiento que el precepto estatal formula en términos tales que los principios de interpretación de las normas jurídicas llevan a entender, como señala el informe del Gabinete Jurídico, que resulta referible a todo el profesorado, sin distinción del tipo de centro en el que desarrollen sus funciones (públicos, privados concertados o privados no concertados). Y ello, sin olvidar que el Código Penal contiene -en su artículo 24- una

definición relativa al concepto de autoridad y de funcionario público a efectos penales, consagrando (tras la reforma del Código Penal en marzo del 2015), el reconocimiento del profesorado como autoridad pública, con el endurecimiento de las penas del reo del delito del artículo 550 -atentado a la autoridad- siendo castigados de 1 a 4 años de prisión los actos de atentado cometidos contra los funcionarios docentes.

La exposición de motivos del anteproyecto señala como uno de sus fundamentos el artículo 10.3.2º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establece entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma “... el acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social” . Dado que una de las medidas primordiales del anteproyecto es la del reconocimiento como autoridad pública del profesorado, algo ya consagrado en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, hubiera sido deseable que el legislador autonómico hubiese buscado medidas y vías adicionales para conseguir el mencionado objetivo.

En este sentido entendemos que la autoridad del profesorado debe estar incluida en un global de medidas que deben desarrollarse, tales como son la reducción del número de escolares por aula y la mejora de las condiciones laborales y retributivas del personal docente.

Las demandas y reivindicaciones para conseguir mejores condiciones laborales y salariales, la estabilización de las plantillas o una reducción de las ratios del alumnado por aula, son las principales cuestiones que formula el profesorado ante los gobiernos y poderes públicos, y a ello deberían prestar mayor atención los gobiernos para una verdadera consideración y un auténtico reconocimiento social de la función docente.

El derecho fundamental a la educación requiere de la implementación de un importante conjunto de medidas como garantía básica para la efectividad del derecho en condiciones de igualdad y calidad para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.

TERCERA

La formación del profesorado y un proceso de selección adecuado pueden ayudar a que se refuerce la autoestima del mismo y sus capacidades para desarrollar su autoridad práctica dentro y fuera del aula.

En este sentido, este Consejo advierte que el texto actual del anteproyecto de ley no contempla ninguna medida de formación dirigida al profesorado, circunstancia que no alcanzamos a entender habida cuenta de que en borradores anteriores sí se establecía,

dentro del articulado que regula los derechos en el ejercicio de la función docente, un más claro apoyo y derecho al acceso a la formación del profesorado.

Este Consejo considera que el fomento y el apoyo a la formación del profesorado en temas como el uso de la redes sociales debe ocupar una parte destacada en una ley que pretende reforzar la valoración social de la función docente y del papel fundamental que el profesorado desempeña en la formación de ciudadanos y ciudadanas responsables.

Uno de los temas más importantes relacionados con el objeto de este anteproyecto de ley, y que no se aborda a pesar de estar de actualidad en los medios de comunicación social, es el referido al ciberacoso al profesorado y entre los propios escolares, que, lejos de solucionarse, experimenta un crecimiento que, en opinión de este Consejo, precisa de un tratamiento significativamente especial.

CUARTA

La norma dictaminada reconoce al profesorado una serie de derechos, entre los que en el artículo 4.e) incluye el derecho *“A la protección jurídica adecuada en el ejercicio de sus funciones docentes”* .

En relación con este derecho, el anteproyecto de ley desarrolla en el capítulo segundo lo concerniente a la protección jurídica y psicológica del docente, especialmente en su artículo 8, y lo realiza de manera tal que reduce la generalidad con la que el artículo 4 se pronuncia. Es necesario tener presente que el precepto remite al artículo 105.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el cual solo incorpora el derecho a la debida protección y asistencia jurídica (no psicológica) respecto del profesorado de los centros públicos. Por su parte, es el artículo 23.6 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía el que señala que la Administración educativa proporcionará asistencia psicológica y jurídica gratuita al personal docente que preste servicios en los centros públicos por hechos que deriven de su ejercicio profesional. Se excluye así al profesorado de los centros privados de la mencionada protección, limitándose la norma a reiterar lo ya recogido en leyes vigentes sin añadir innovación alguna.

Esta limitación del ámbito subjetivo del profesorado que goza de tales derechos contrasta no solo con la dicción del artículo 4 mencionado sino también con la finalidad y objeto de la propia norma que, como se desprende de su artículo 1, van ligados a todo el profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía.



QUINTA

Como se ha apuntado en la observación precedente, el anteproyecto de ley reproduce literalmente, ya sea de forma total o parcial, muchos preceptos contenidos en la normativa estatal de aplicación (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación o Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, entre otras) con los consiguientes riesgos de inseguridad jurídica que ello puede conllevar. La utilización de la técnica conocida como “lex repetita” debe quedar motivada y realizarse de manera literal, con idéntica correspondencia, pues de lo contrario puede inducirse a confusión y generar problemas aplicativos.

SEXTA

Este Consejo considera que, en todo caso, el reforzamiento de los contenidos de esta ley debe sustentarse en un pleno desarrollo de los valores democráticos de los que nos hemos dotado, como son el de la igualdad entre hombres y mujeres y la diversidad cultural en todos los ámbitos de la vida política y social.

Asimismo, conviene recordar que garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad se encuentra entre los diecisiete Objetivos que la ONU ha aprobado en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En esta misma línea, y aun siendo conscientes del objeto limitado y preciso del anteproyecto de ley, este Consejo considera necesario recordar que, junto al profesorado, en los centros educativos existe personal de administración y servicios que, por su labor en contacto con el alumnado y las familias, requiere igualmente de un reconocimiento y protección durante el desempeño de sus funciones, incluida la asistencia jurídica y psicológica. Con el objeto de conseguir que en los centros docentes la convivencia se desarrolle en un ambiente de respeto y entendimiento, sería deseable que medidas reconocidas en la norma dictaminada, como las relativas al uso de espacios públicos, medios físicos y tecnológicos, asistencia jurídica y psicológica o protección y reparación de daños fueran de aplicación al personal de administración y servicios que desarrolla su labor profesional en los centros educativos públicos andaluces.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 4. Derechos en el ejercicio de la función docente

Como ya se ha señalado en las observaciones generales, el ciberacoso al profesorado y entre los propios escolares se encuentra en la realidad diaria, constatando cómo está experimentando un alto crecimiento que requiere significativamente de un tratamiento especial. Es por ello fundamental fomentar una formación adecuada por parte de la Administración educativa en el uso de las redes sociales, especialmente, en aspectos relacionados con el ciberacoso. En este sentido, este Consejo propone incorporar un nuevo párrafo al final de la letra f) del precepto con la siguiente redacción:

“f) ... En la oferta de formación y en los programas y campañas se prestará especial atención a los aspectos relacionados con el ciberacoso” .

Artículo 8. Asistencia jurídica y psicológica

Como hemos indicado en las observaciones generales, este artículo prevé que la asistencia jurídica y psicológica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, sean proporcionadas por la Administración educativa para el profesorado que presta sus servicios en los centros docentes públicos, según lo establecido en el artículo 105.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y en el artículo 23.6 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre.

En los términos ya señalados, se aprecia un problema de coordinación o coherencia interna entre lo previsto en este precepto y lo contemplado en el resto del articulado del anteproyecto. A lo ya referido, hemos de añadir ahora la diferencia de ámbito subjetivo entre este artículo 8 y el artículo 6 del anteproyecto, por el que se reconoce al profesorado de la Comunidad Autónoma de Andalucía la condición de autoridad pública.

Por ello, este Consejo interesa una previsión clara a este respecto, a fin de asegurar el ejercicio de estos derechos al profesorado que presta sus servicios en los centros que no son públicos. En este sentido, proponemos que la consejería competente proporcione la asistencia jurídica al profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos, para garantizar la unidad de trato en todo el sistema educativo público andaluz, del que estos centros forman parte, a tenor del contenido del artículo 3.3 letra c) de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

Por lo anterior, instamos al legislador a que otorgue mayor claridad y extensión subjetiva al precepto, y separe las dos prestaciones en él recogidas, que tienen una diferente normativa legal que ya las contempla, pues una sí se recoge en la ley estatal (la jurídica), y la otra en la norma autonómica (la psicológica, en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre).

Por otra parte, a pesar de la nomenclatura del precepto, en él solo se señalan las medidas jurídicas que podrán adoptarse respecto del profesorado que preste sus servicios en los centros docentes públicos, sin indicación alguna a las de asistencia psicológica. A este respecto, hacemos notar que sería deseable una previsión normativa sobre esta asistencia psicológica. En todo caso, desde este Consejo proponemos que se indiquen algunas de las medidas de asistencia psicológica que se podrían adoptar y, de modo especial, ante los casos de agresiones físicas al personal docente.

Artículo 9. Protección y reconocimiento

Una de las circunstancias que generan una mayor desprotección al profesorado en su labor docente se produce en relación con las reclamaciones curriculares por parte de los escolares y sus familiares, especialmente en materia de calificaciones.

Por ello, en aras de un verdadero reconocimiento hacia la labor y capacidad docente del profesorado en los valores y principios de igualdad y no discriminación, se propone incluir los siguientes apartados:

“g) Considerar la veracidad de la evaluación realizada por el profesorado y, en su caso, por el departamento o equipo docente de ciclo, ante reclamaciones que pudiese realizar el alumnado o sus familiares ante la inspección educativa o la delegación territorial de educación correspondiente” .

“h) Apoyar las actividades formativas y educativas que, dentro del plan de centro, sean realizadas en horario escolar por el equipo docente” .

Disposición transitoria primera. Promoción de la convivencia

Esta disposición mantiene la vigencia del actual Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la Promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos, hasta que se apruebe la correspondiente disposición reglamentaria. Más allá de la incidencia o no que el anteproyecto de ley pueda tener sobre el contenido del mencionado decreto, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía nos manifestamos a favor de mantener la vigencia del citado decreto, sin menoscabo de que, con ocasión del previsto desarrollo reglamentario, se puedan introducir aquellas mejoras que, desde el consenso y la participación de la comunidad educativa, se consideren pertinentes, oportunas y necesarias para lograr el objetivo y fines de la norma.



VI. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones presentadas en este dictamen, así como, en la medida de que lo considere razonable, incorporarlas al proyecto de Ley de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado.

Sevilla, 7 de febrero de 2020

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA

Vº Bº

El PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA



Fdo. Ángel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar