Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 9 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de reconocimiento de la autoridad del profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 365/2025 PPL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y carácter preceptivo del dictamen

Mediante escrito de 30 de julio de 2025 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 31 de julio), la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), y 143 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) solicita dictamen sobre la Proposición de Ley *de reconocimiento de la autoridad del profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias*, en cumplimiento del Acuerdo adoptado el mismo día por la Mesa de la Cámara.

Acompaña a la solicitud de dictamen el texto de la Proposición de Ley (PPL), presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario, Popular, Agrupación Socialista Gomera y Grupo Mixto.

La PPL ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 22 y 23 de julio de 2025, conforme consta en el escrito de solicitud del dictamen.

El carácter preceptivo del dictamen del dictamen deriva, como se ha señalado, de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) LCCC y en el art. 143.2 RPC, que disponen que habrá de solicitarse una vez que la proposición de ley ha sido tomada en consideración por la Mesa de la Cámara.

---

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

II

Objeto, justificación, estructura y contenido de la norma proyectada

1. La PPL tiene por objeto, conforme a su art. 1, *« (…) reconocer y fortalecer la autoridad del profesorado, fomentando la consideración y el respeto que le son debidos en el ejercicio de sus funciones, competencias y responsabilidades, con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo, procurar un clima de convivencia y garantizar el derecho a la educación».*

Respecto al ámbito de aplicación de la ley, el art. 2, por una parte, determina desde un punto de vista subjetivo los centros docentes y el profesorado al que va destinada la norma (numerales 1 y 2), y por otro desde un punto de vista objetivo o funcional, las tareas o cometidos desarrollados por el profesorado respecto de los cuales se aplicará el reconocimiento de autoridad regulada en el texto legal (numeral 3), para terminar el precepto con un numeral 4 en el que contempla una aplicación extensiva de la ley a los actos contrarios a la integridad física y moral del docente relacionados con su ejercicio profesional, cualquiera que sea el momento y el lugar en que se produzcan.

De este modo, el numeral 1 del art. 2 dispone que se aplicará a los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias sostenidos con fondos públicos, que impartan alguna de las enseñanzas contempladas en la Ley Orgánica 212006, de 3 de mayo, de Educación, señalando, no obstante, las siguientes excepciones:

«a) El artículo 5 será de aplicación exclusiva a los centros docentes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) El artículo 11.d), f) y g) solo será aplicable al profesorado de los centros docentes públicos nombrados por la Consejería de Educación.

c) Los artículos 8 y 10.4 solo serán aplicables al profesorado de los centros docentes públicos nombrados por la Consejería de Educación, de conformidad a la Disposición adicional segunda».

El numeral 2 del art. 2 hace mención a determinados lugares, como son los centros hospitalarios, centros de reforma de menores y centros penitenciarios, donde se imparten algunas de las enseñanzas contempladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), los cuales, a los solos efectos de esta Ley (es decir, para el reconocimiento de la autoridad del profesorado) tendrán la consideración de centros docentes.

Por su parte, el numeral 3 del precepto tiene por objeto determinar la aplicación de la ley a las funciones desarrolladas por el profesorado dentro del centro docente y a las que realicen en el exterior del centro siempre que estén directamente relacionadas con las actividades lectivas, complementarias, extraescolares o vinculadas al desempeño de su función docente y afecten a algún miembro de la comunidad educativa, así como a las que se lleven a cabo durante la realización de otros servicios educativos como el transporte escolar y el comedor escolar.

Finalmente, el numeral 4 del citado art. 2, dispone que: «Quedan comprendidos en el ámbito de la presente Ley, cualquiera que fuera el momento y el lugar en que se produjeren, los actos contrarios a la integridad física o moral del docente siempre que resulten relacionados con el ejercicio profesional del docente».

2. Justificación de la PPL.

Según el Preámbulo de la PPL, la proposición legislativa se respalda por la relevancia de las funciones docentes dentro del sistema educativo, coadyuvando al desarrollo de una sociedad más justa e igualitaria, por lo que es un deber de la Administración educativa respaldar y garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones, que en los últimos años se han visto gravemente afectadas por una creciente tendencia en el ámbito escolar a actuaciones contrarias a la adecuada convivencia motivadas principalmente por la falta de reconocimiento de la autoridad del profesorado.

Por tanto, la finalidad de la proposición Ley es la de dotar al profesorado de un marco normativo que reconozca y refuerce su autoridad, para garantizar el respeto necesario a su función dentro de la comunidad educativa.

A pesar de que el art. 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) establece el reconocimiento de autoridad pública a los miembros del equipo directivo y a los profesores y profesoras, y el Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 3.1.i) dispone el reconocimiento de la autoridad del profesorado para un correcto desarrollo del proceso educativo, el deber del alumnado de respetar al profesorado y de reconocer su autoridad (art. 15), el derecho del profesorado al reconocimiento como autoridad pública (art. 28), o el derecho a la protección legal y defensa jurídica (art. 29), no obstante, se considera necesaria la aprobación de la Ley para establecer un marco regulador que refuerce la autoridad del profesorado y garantice la convivencia de los centros educativos.

Se destaca en la Exposición de motivos que la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no universitaria, no recoge el reconocimiento del docente como autoridad pública, ni regula de una manera pormenorizada los derechos del profesorado, cuya falta parece haber suplido el Decreto 114/2011, de 11 de mayo, cuya regulación se considera insuficiente y escasa, más propia de principios generales de actuación. Por tanto, se considera que en este ámbito de hace necesaria la regulación a través de una Ley *ad hoc,* específica que mejore la normativa vigente y refuerce la autoridad del profesorado.

3. En cuanto a la estructura de la PPL, consta de una parte introductoria, denominada «*preámbulo*» y una parte dispositiva que comprende 11 artículos, divididos en tres Capítulos y una parte final integrada por tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

4. En lo que se refiere al contenido de la PPL, cabe señalar que el preámbulo se contrae, en síntesis, a justificar la iniciativa normativa parlamentaria, su contenido y el marco competencial a cuyo amparo encuentra cobertura la futura norma jurídica que se pretende aprobar, con rango de ley. Se describe la situación actual de la realidad sustantiva que se pretende incidir a través del presente proyecto normativo, justificando su necesidad y definiendo el objetivo pretendido. Y, se enuncian los títulos jurídicos que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para realizar la presente PPL.

En segundo lugar, la parte dispositiva de la PPL se integra por once artículos, repartidos en tres Capítulos de acuerdo con la siguiente distribución y contenido:

- Capítulo I rubricado *«Disposiciones Generales»*, comprende los siguientes artículos:

Artículo 1.- Objeto

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Artículo 3.- Principios Generales

Artículo 4.- Derechos del profesorado en el ejercicio de la función docente

Artículo 5.- Buen uso de las instalaciones docentes, medios físicos y tecnológicos.

- Capítulo II rubricado *«Protección jurídica y psicológica del personal docente»,* comprende los siguientes artículos:

Artículo 6.- Condición de autoridad pública

Artículo 7.- Presunción de veracidad

Artículo 8.- Asistencia jurídica y psicológica

Artículo 9.- Deber de colaboración.

Artículo 10.- Responsabilidad y reparación de daños

- Capítulo III rubricado *«Medidas de apoyo al profesorado»* integrado por un único artículo -art. 11- que regula la Medidas de apoyo al profesorado.

La parte final del texto viene integrada por tres disposiciones adicionales y dos Disposiciones finales.

La Disposición adicional primera hace una mención a los centros educativos privados no concertados, para indicar que, con base en lo dispuesto en el art. 25 de la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, disponen de autonomía para establecer su régimen interno, elaborar el proyecto educativo y establecer las normas de convivencia.

La Disposición adicional segunda viene referida a los centro educativos privados concertados, para establecer que, teniendo en cuenta la relación laboral del personal que presta servicios en dichos centros y su autonomía en la organización y funcionamiento, la condición de autoridad de su personal docente se reconocerá exclusivamente a efectos de garantizar la prestación del servicio público educativo, no siendo aplicables a dichos centros el derecho a la asistencia jurídica y psicológica reguladas en el art. 8, así como la responsabilidad y reparación de daños reguladas en el art. 10.4, que se ajustarán a su normativa específica, sin perjuicio del asesoramiento que, en su caso, precisen.

La Disposición adicional tercera contempla la aplicación al personal de administración y servicios dependiente de la Consejería competente en materia de Educación, de determinadas medidas contempladas en la ley, como son las relativas al uso de espacios públicos, medios físicos y tecnológicos, asistencia jurídica y psicológica, protección y reparación de daños, por hechos producidos en el desarrollo de su labor profesional en los centros educativos públicos de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Disposición final primera, relativa al desarrollo normativo, autoriza al Gobierno de Canarias y a la Consejería con competencias en materia de Educación, a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley.

Por último, la Disposición final segunda, relativa a la entrada en vigor, disponiendo que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Marco competencial de la norma proyectada

Desde el punto de vista competencial, la norma proyectada encuentra cobertura jurídica en el art. 133 [«*Educación*»] de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), que dispone:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, dejando a salvo lo dispuesto en los artículos 27 y 149.1.30.a de la Constitución. Dicha competencia incluye, en todo caso:

a) La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de sus plantillas de profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.

b) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.

c) Los servicios educativos y las actividades extraescolares y complementarias con relación a los centros docentes públicos y a los privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

d) La formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación, así como la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

e) La regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.

f) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios.

g) La organización de las enseñanzas en régimen no presencial o semipresencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.

h) La inspección, la evaluación y la garantía de la calidad del sistema educativo, así como la innovación, la investigación y la experimentación educativa.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no

conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado, y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.

3. En lo no regulado en el apartado 1 anterior y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, que incluye, en todo caso:

a) La programación de la enseñanza, su definición, y la evaluación del sistema educativo.

b) La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa.

c) El establecimiento de los correspondientes planes de estudio, incluida la ordenación curricular.

d) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales.

e) El establecimiento y la regulación de los criterios de acceso a la educación, de admisión y de escolarización del alumnado en los centros docentes.

f) El régimen de sostenimiento, con fondos públicos, de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten.

g) Los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos.

h) La organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

i) El control de la gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

j) El desarrollo de los derechos y deberes básicos del funcionario docente, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa de Canarias.

4. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.

5. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, comprende, de acuerdo con la legislación estatal, el establecimiento de los procedimientos y los organismos que permitan la evaluación de la calidad de la educación, así como la de la inversión de los poderes públicos, para alcanzar un sistema educativo de calidad».

Así mismo, en el ámbito autonómico, se han de tener en cuenta, por su íntima relación con la materia que regula la PPL, la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, principalmente sus arts. 3, 4, 5, 8, 12 y 65, así como el Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Estado ostenta competencia exclusiva en virtud del art. 149.1.30.ª de la Constitución para regular las materias que en él se enumeran, incluyendo las *«normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».*

Al amparo de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1.ª y 30.ª de la Constitución se aprobó la Ley Orgánica 2/2006 cuyo art. 124.3 (en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, derogada por la Disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, disponía que los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública.

No obstante, la competencia estatal para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución ha de entenderse *«de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adaptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas»* (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3, cuya doctrina reitera la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 15).

A la vista de lo expuesto, se ha de concluir que la PPL examinada se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

IV

Observaciones al contenido de la Proposición de Ley

1. Observaciones de carácter general

Del título de esta Proposición de Ley podría derivarse que el objeto de la misma es el reconocimiento de la autoridad del profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el sentido de que es a partir de esta Ley cuando el profesorado, al que va dirigido, obtendrá el reconocimiento de autoridad pública a partir de su entrada en vigor.

No obstante, de la normativa estatal se constata que la autoridad del profesorado se encuentra presente en las leyes orgánicas de educación.

Así en la Ley 8/1985, de 3 de julio, Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) el art. 4.2 establece el deber de los padres, madres o tutores, como primeros

responsables de la educación de sus hijos e hijas o pupilos y pupilas, de respetar y hacer respetar la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado.

Y con carácter más explícito, este reconocimiento está contemplado en el art. 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dentro de las normas de organización, funcionamiento y convivencia, en los siguientes términos: «*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».* Precepto que fue introducido por la modificación operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE).

En la normativa autonómica, el reconocimiento de autoridad pública del profesorado se encuentra previsto en una norma de rango reglamentario, sin que la Ley Canaria de educación recoja expresamente dicho reconocimiento. Así, el Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, dispone como principios básicos: «*El reconocimiento de la autoridad del profesorado para un correcto desarrollo del proceso educativo*» [art. 3.1.letra i)] y en su art. 15 regula el *deber de respeto al profesorado*, señalando que *«El alumnado tiene el deber de respetar al profesorado y de reconocer su autoridad, tanto en el ejercicio de su labor docente y educativa como en el control del cumplimiento de las normas de convivencia y de la de organización y funcionamiento del centro».*

Por tanto, más *que una proposición legal de reconocimiento* de la autoridad del profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, ya efectuado por el legislador básico, y por la normativa autonómica, se trata de *una proposición legal reguladora de la autoridad* del profesorado por cuanto, su contenido pretende establecer un estatuto del profesorado, si bien respecto a derechos y no deberes. En suma, se procede a una regulación de los derechos de los docentes en el ejercicio de su función, así como de las medidas de asistencia jurídica y psicológica, y junto a ello se añaden medidas de protección y reconocimiento, así como distintos supuestos de responsabilidad y reparación de daños producidos por los alumnos.

Ahora bien, la mayoría de los principios y derechos que la PPL reconoce al profesorado en el ejercicio de la labor docente, ya aparecen recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, en la Ley Canaria de Educación, así como en el Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, de modo que la innovación del texto legal en esta materia es escasa. Y la reiteración de normas legales (*lex repetita)* pueden provocar problemas de seguridad jurídica.

2. Observaciones al preámbulo

La alusión al art. 4.2.f) de la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, modificado por la Disposición final primera de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, debe corregirse ya que la alusión a «*los padres, madres y tutores, en relación con la educación de sus hijos e hijas o pupilos y pupilas*», procede del numeral 1 del citado art. 4, referida a los derechos, mientras que el numeral 2 del mismo art. 4 menciona a los padres, madres, etc., a quienes, *«como primeros responsables de la educación de sus hijos e hijas o pupilos y pupilas, les corresponde:*

f) Respetar y hacer respetar las normas establecidas por el centro, la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado».

3. Observaciones al articulado:

- Artículo 2.2

Señala el art. 2.2. que «a los efectos de esta Ley, tendrán también la consideración de centros docentes los espacios ubicados en centros hospitalarios, centros de reforma de menores y los centros penitenciarios, donde se imparta alguna de las enseñanzas referidas en el apartado anterior».

Por lo tanto, las normas proyectadas serán aplicables a los centros hospitalarios públicos de la CAC o privados, mientras que los centros penitenciarios de Canarias, al no estar transferida la competencia a la CAC, corresponden al Estado, por lo que solamente se refiere a los profesionales externos docentes que colaboran en las actividades socioeducativas de las prisiones de la administración penitenciaria, mediante convenios o subvenciones privadas y/o públicas y no al personal propio del equipo multidisciplinar de profesionales de prisiones, entre otros, los educadores/as.

- Artículo 4.e) y f)

Al remitirse los apartados e) y f) a lo ya regulado en la normativa vigente y carecer de innovación alguna deberían suprimirse.

- Artículos 6 y 7

«Artículo 6. Condición de autoridad pública

Los directores y demás miembros del equipo directivo, así como el personal docente, en el ejercicio de las funciones de gobierno, docentes, educativas y disciplinarias que tengan atribuidas, tendrán la condición de autoridad pública y gozarán de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico.

Artículo 7. Presunción de veracidad

En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por docentes y miembros del equipo directivo de los centros educativos 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El contenido de la declaración ha de haber sido constatado directamente por el docente y reflejará los hechos documentalmente, con claridad y precisión, exponiendo su versión de lo acontecido de la manera más objetiva posible».

El punto de partida para determinar si el contenido de estos dos preceptos se ajusta a la normativa básica estatal es el ya mencionado art. 124.3 LOE que 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».

Resulta obligado analizar si esta regulación se acomoda al art. 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006. Lo primero que se advierte es que la Proposición de Ley separa en dos artículos el reconocimiento de la condición de autoridad pública y la presunción de veracidad, que el art. 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006 reúne en un mismo apartado (referido a los miembros del equipo directivo y a los profesores).

El art. 6 en consonancia con la norma básica, reconoce la condición de autoridad pública a los directores y demás miembros del equipo directivo, así como al personal docente. En este sentido, se considera redundante la redacción empleada en cuanto a los directores, ya que con la mera expresión que se contempla en la norma básica de «*miembros del equipo directivo»* es evidente que engloba al Director del centro.

Pero, a diferencia del art. 124.3 LOE, se añade *«y gozará de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico».*

Por su parte, el art. 7 viene a regular la presunción de veracidad en los procedimientos de adopción de medidas correctoras, de manera que los hechos constatados por docentes y miembros del equipo directivo de los centros educativos tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad «*iuris tantum*».

Mientras que la norma estatal contempla a renglón seguido a qué efectos se reconoce dicha condición de autoridad pública (para sentar la presunción de veracidad en los procedimientos de adopción de medidas correctoras), el art. 6 analizado se aparta del tenor literal de la norma estatal y reconoce dicha condición añadiendo que *«gozará de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico»,* lo que podría interpretarse como una remisión a la protección que el Código Penal concede a las autoridades públicas. Sin embargo, el legislador autonómico no puede atribuir la condición de autoridad pública a cualesquiera personas y a cualesquiera efectos. Sólo puede hacerlo en la esfera de sus competencias, cuando ello resulte necesario y sin invadir competencias ajenas como la competencia exclusiva en materia penal que atribuye al Estado el art. 149.1.6 de la Constitución.

De este modo, el Tribunal Constitucional (STC 50/2018, de 10 de mayo, FJ 5), declaró inconstitucional una norma autonómica que contemplaba dicha protección, que está fuera de la órbita competencial de la Comunidad Autónoma, en concreto el art. 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, que atribuyó la condición de agentes de la autoridad a los interventores ferroviarios del Sistema Ferroviario de Cataluña que fue declarado inconstitucional y nulo porque suponía la extensión a dichos interventores, a efectos penales, de la condición de sujeto pasivo de los delitos de resistencia, atentado o desacato, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal.

Lo establecido en el art. 6 sobre la protección reconocida a la condición de autoridad pública por el ordenamiento jurídico, debe quedar reducido a la esfera jurídico-administrativa, y no debe afectar al ordenamiento jurídico penal, pues con ello el legislador autonómico rebasaría los títulos competenciales que le son propios, invadiendo la competencia exclusiva que se atribuye al Estado en el art. 149.1.6.ª de la Constitución.

En el ámbito del Derecho penal los conceptos de autoridad y funcionario público vienen recogidos en el art. 24 del Código Penal, según el cual *«a los efectos penales se*

reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal», y funcionario público a *«todo aquel que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas».*

Dicha definición resulta válida únicamente a esos solos efectos, no siendo extrapolable a otras ramas del Derecho, e inversamente, las definiciones que se puedan contender en otros sectores jurídicos tampoco lo son al Derecho penal.

Por tanto esta Proposición de Ley autonómica que considera al profesor como autoridad pública no puede modificar lo dispuesto en una Ley Orgánica, y el art. 24.1 del Código Penal tiene tal carácter, de modo que, a efectos penales, no es vinculante a efectos de determinar si los profesores tienen o no la condición de autoridad pública.

Todo ello sin perjuicio de que se les pueda considerar víctimas de un delito de atentado, si es que reúnen las condiciones para ser funcionario a efectos penales según el art. 24.2 del Código Penal.

A este respecto, hay que hacer notar que, tras la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, el art. 550.1 del Código Penal dispone lo siguiente:

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

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

2. Los atentados serán castigados con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de tres a seis meses si el atentado fuera contra autoridad y de prisión de seis meses a tres años en los demás casos».

El art. 550 del citado Código configura una distinta respuesta penal al distinguir entre el delito de atentado que afecta a las autoridades y el que afecta a los funcionarios públicos, entre los que se incluye el personal docente. Si todo el

personal docente tuviera la consideración legal de autoridad carecería de sentido esa mención diferenciada y el Código se referiría sólo a las autoridades.

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

La jurisprudencia considera que el Código Penal protege a los profesores de los colegios frente a los atentados cometidos contra ellos, no por reputarlos autoridad, sino por ser funcionarios públicos docentes, al incluirlos bajo esa denominación específica en los arts. 550 a 555.

En este sentido, la Sentencia 640/2018 de 20 Nov. 2018, Rec. 168/2017 de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 9.ª, dispone: *«La cuestión reside en determinar si el personal docente y equipo directivo de un instituto es autoridad a estos efectos penales; cuestión que entendemos ha de resolverse de forma negativa, coincidiendo así con los argumentos que se recogen en la sentencia SAP de Burgos de 24 de enero de 2017, en base a los siguientes razonamientos:*

El propio Código Penal en su artículo 24 distingue y define específicamente los conceptos de autoridad y de funcionario público. Así dispone que a los efectos penales se reputará autoridad al que, por sí solo o como miembro de alguna corporación, Tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal. Y se considerará funcionario público a todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de la autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas.

El concepto de funcionario público plasmado en el artículo 24.1 del Código Penal no se refiere al concepto jurídico-administrativo, sino a la protección de la pacífica prestación del servicio público encomendado a la Administración, lo que viene proclamado en la propia Constitución (artículo 10.1 en relación con los artículos 27 y 43 todos ellos de la CE).

Por tanto las víctimas en el presente caso, director (...) respectivamente de un instituto, no reúnen las condiciones que previene dicho precepto para incluirlos en el concepto penal de autoridad del artículo 24 citado sino de funcionario público. Por ello a pesar de que la Ley Orgánica de Educación considera a los docentes autoridad (artículo 124.3 de la LOE) al igual que el Decret 155/2010, de 2 de noviembre, de la Direcció dels Centres Educatius Públics i del Personal Directiu profesional de la Generalitat de Catalunya que considera a los Directores autoridad púbica - artículo 4-, no tiene dicho alcance penal,

quedando limitado a la esfera administrativa en cuanto anuda esa condición a que en todos los informes que emita tendrán la presunción iuris tantum de veracidad.

En definitiva, se distinguen los conceptos de autoridad, de funcionario docente o sanitario y de funcionario público. Si el personal docente o sanitario tuviera la consideración de autoridad no tendría sentido esa mención diferenciada y el Código hablaría exclusivamente de autoridad. Así pues los profesores de los colegios aparecen protegidos penalmente frente a los atentados cometidos contra ellos no por reputarlos autoridad a estos efectos sino funcionarios docentes, al incluirlos bajo tal denominación específica en los artículos 550 a 555, pero no se extiende tal protección a las conductas del artículo 556 del Código Penal donde ya no aparece la designación de los funcionarios docentes, solo la de autoridad. No resulta irrazonable entender que la finalidad de tal diferenciación reside en proteger a esos funcionarios docentes y sanitarios frente a los hechos más graves (atentado en sus diferentes formas) no así en las faltas de respeto y consideración, al igual que ocurre con los agentes de la autoridad que tampoco vienen incluidos en el artículo 556-2 del Código Penal».

No puede olvidarse que el principio legalidad es especialmente taxativo en materia penal. El art. 4 del Código Penal dispone que las leyes penales no se aplicarán a casos distintos de los comprendidos expresamente en ellas. Así también la STC 90/2018, recuerda que:

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

En consecuencia, el que la Ley Orgánica de Educación y las Leyes Autonómicas sobre la Autoridad del profesorado, consideren a los docentes autoridad no tiene un alcance penal, quedando limitado a la esfera administrativa y así el art. 124.3 LOE, en este sentido, anuda esa condición a que en los expedientes de adopción de

medidas correctoras en el ámbito educativo los hechos constatados por aquellos tendrán valor probatorio y disfrutarán de la presunción iuris tantum de veracidad.

En cambio, lo que en el art. 124 figura claramente como correlato del reconocimiento de la condición de autoridad (en el mismo apartado y párrafo) aquí figura en un artículo independiente, lo que induce a considerar que el reconocimiento de la condición de autoridad pública no se limita a la fuerza o valor probatorio de los documentos elaborados por los funcionarios que ostentan condición de autoridad (art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) sino que va más allá, dado que no es posible establecer una única conexión entre dicho reconocimiento y la «*presunción de veracidad*», al recogerse en dos preceptos distintos.

Por tanto, su contenido debería integrarse en un solo artículo, suprimiendo la genérica remisión a la protección reconocida por el ordenamiento jurídico. La redacción debe ajustarse a lo dispuesto en el art. 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, si bien refiriendo esa regulación a los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias sostenidos con fondos públicos. Y en cuanto a la presunción de veracidad de los hechos constatados por docentes y miembros del equipo directivo, el legislador autonómico no puede apartarse del art. 124.3 de la Ley Orgánica 2/2006, pero sí puede señalar el modo de constancia de los hechos a los que se refiere la norma, pues se trata de la garantía que legitima la presunción de veracidad en los términos resultantes de la jurisprudencia constitucional. En este sentido el art. 7 dispone que *«el contenido de la declaración ha de haber sido constatado directamente por el docente y reflejará los hechos documentalmente, con claridad y precisión, exponiendo su versión de lo acontecido de la manera más objetiva posible».*

En este aspecto, cabe sostener que el art. 77.5 LPACAP constituye un mínimo a partir del cual la ley sectorial puede establecer requisitos conformes con dicha garantía a la que nos referimos, estableciendo las formalidades precisas para que el documento en el que se deja constancia de los hechos pueda desplegar el efecto probatorio pretendido.

De esta manera, se deberá consignar sólo datos y elementos fácticos, comprobados directamente, por el funcionario que emite la declaración de los mismos, como resultado de su propia y personal observación, quedando fuera del relato las valoraciones subjetivas, las calificaciones jurídicas, las opiniones o los juicios de valor, y ser preciso, evitando un relato de los hechos con fórmula estereotipada, redactada en formularios genéricos sin atender a las características específicas del caso concreto.

Por tanto, se considera que la redacción del último párrafo del art. 7, respecto a los requisitos o las formalidades procedentes para que los documentos a los que nos referimos gocen del valor probatorio que finalmente les atribuya la norma, si bien puede reputarse correcta podría recoger con mayor precisión los requisitos a los que debe sujetarse el contenido de la declaración.

- Artículo 8

En primer término, procede destacar que este artículo sería aplicable exclusivamente al profesorado de los centros docentes públicos nombrados por la Consejería de Educación, tal y como dispone el art. 2.1 letra c) PPL, y su disposición adicional segunda, por tanto queda excluido el profesorado de los centros docentes privados concertados.

Los aspectos contenidos en este precepto referidos a la protección y defensa jurídica gratuita de los docentes en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional se hallan actualmente recogidos en la legislación estatal y autonómica.

Así, el art. 14.f) del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público extiende dicha protección a los empleados públicos en general, al señalar que tienen derecho *«a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos».*

El art. 105.1 LOE dispone que *«Corresponde a las Administraciones educativas, respecto del profesorado de los centros públicos, adoptar las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional».*

Por su parte, el art. 65.7 de la Ley 6/2014 de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, dispone:

«La administración educativa proporcionará asistencia psicológica y jurídica gratuita al personal docente de todos los niveles educativos, a los que se refiere la presente ley, que preste servicios en los centros docentes públicos por hechos que se deriven de su ejercicio profesional. La asistencia jurídica consistirá en la representación y defensa en juicio, cualesquiera que sean el órgano y el orden de la jurisdicción ante los que se diriman, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente».

Por su parte, el art. 29 del Decreto 114/2011, de 11 de mayo, regula también el derecho a la protección legal y defensa jurídica, en los siguientes términos: «*El*

profesorado tiene derecho al asesoramiento jurídico, a la defensa legal y a la protección por parte de la Administración pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional, así como, la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se sigan como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos docentes, salvo en los casos de conflicto con la propia Administración de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica».

Por tanto, el apartado 1 del precepto es una reproducción literal del art. 105 LOE, que utiliza la fórmula «*de conformidad a lo dispuesto en (...)* », siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la *lex repetita* en estos casos.

El apartado 2 no reproduce literalmente el art. 65.7 de la Ley Canaria de Educación, a pesar de que también emplea la expresión «*de conformidad con lo dispuesto en* (...) », por cuanto a su literalidad y, en relación con el personal docente al que se refiere, añade *«así como al personal docente nombrado por la Consejería de Educación que preste servicios en centros educativos de titularidad de la Comunidad Autónoma».*

El apartado 3 del precepto recoge lo establecido en el citado art. 65.7 de la Ley Canaria de Educación, pero con distinta redacción por cuanto añade que la asistencia jurídica consistirá en la representación y defensa en juicio en los procedimientos que se deriven de su actividad profesional y de las funciones que realicen dentro o fuera del recinto escolar, y suprime la remisión que hace la Ley Canaria de Educación a la regulación reglamentaria sobre esta materia.

El art. 65.7 de la Ley Canaria de Educación establece que «La asistencia jurídica consistirá en la representación y defensa en juicio, cualesquiera que sean el órgano y el orden de la jurisdicción ante los que se diriman, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente».

Dicha remisión se entiende referida al Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, cuyo art. 17 regula la representación y defensa procesal de las autoridades y personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y organismos autónomos de ella dependientes, y de organismos o entidades públicas cuya representación legal o convencionalmente ostente el Servicio Jurídico, contra los que se inicie procedimiento penal, en razón de actos u omisiones en el ejercicio de su cargo o cuando hayan actuado en cumplimiento de orden de autoridad competente, que podrán ser defendidos por personal letrado del

Servicio Jurídico, con los requisitos y condiciones establecidas en la norma, como es la necesaria autorización de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, a propuesta razonada de la persona titular de la Secretaría General Técnica del Departamento u órgano asimilado del organismo o entidad pública del que dependa el interesado, mediante resolución motivada, teniendo en cuenta la concurrencia de los extremos reseñados en la norma y la inexistencia de conflicto de intereses entre el interesado y la Administración autonómica en el asunto para el que se solicita el desempeño de la defensa.

El apartado 7 del art. 17 del Decreto 19/1992 se contempla expresamente y sólo para el personal docente y el personal de administración y de atención complementaria que presta servicios en los centros educativos públicos la posibilidad de que los Letrados y Letradas del Servicio Jurídico ejerciten acciones en el orden penal como acusación particular, en defensa de los derechos de dicho personal, en los siguientes términos: *«Los Letrados y Letradas del Servicio Jurídico podrán ejercitar acciones en el orden penal como acusación particular, en defensa de los derechos del personal docente y del personal de administración y de atención complementaria que presta servicios en los centros educativos públicos de la consejería competente en materia de educación y universidades, respecto a actos producidos en el ejercicio legítimo de sus funciones en cumplimiento del ordenamiento jurídico y que atenten contra su integridad física o moral mediante agresión, intimidación grave o violencia, previa autorización del Consejo de Gobierno. En ningún caso, podrá llevarse a cabo si existiera conflicto de intereses entre el interesado y la Administración autonómica».*

Pues bien, la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación al regular, en su art. 65.7, este derecho de asistencia jurídica, lo hace en el términos y condiciones previstos en la norma reglamentaria de aplicación, en este caso, el citado Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

En cambio, la PPL que se proyecta, regula este derecho de asistencia jurídica ya contemplado en la Ley Canaria de Educación, pero suprimiendo la mención contenida en el citado art. 65.7 que señala «*en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente».*

Dicha remisión no es baladí, pues es en la norma reglamentaria donde, con mayor concreción y desarrollo, se especifican los requisitos necesarios para articular esa defensa y representación en juicio del personal docente, como es la necesidad de contar con la autorización mediante resolución motivada, donde se valore la concurrencia de los requisitos reseñados en la norma y la inexistencia de conflicto de

intereses entre el interesado y la Administración autonómica en el asunto para el que se solicita el desempeño de la defensa o la acusación particular.

Estos requisitos para articular la defensa o la acusación en representación del personal docente no pueden omitirse en la Proposición de Ley que se proyecta por cuanto supondría un trato desigual en relación con el resto de los empleados públicos autonómicos.

Por tanto, se considera que la redacción del apartado 3 del art. 8 debe completarse, incluyendo «*en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente*» en consonancia con el art. 65.7 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación.

Finalmente el apartado 6 del art. 8 dispone:

«Se establecerán mecanismos de coordinación con la fiscalía para la agilización e impulso de las denuncias que se pudieran derivar en situaciones de delitos contra el personal docente como las agresiones, amenazas o coacciones y para su seguimiento».

Dicho apartado supone una injerencia en la autonomía funcional y en la actuación de la fiscalía consagrado en el art. 124 CE y en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

De conformidad con el art. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el Fiscal podrá recibir denuncias, llevar a cabo u ordenar aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y procederá a su judicialización, formulando al efecto la oportuna denuncia o querella, a menos que resultara procedente su archivo. Funciones que desarrollará con plena autonomía e independencia, sin que sea posible impulsar o agilizar denuncias particulares, toda vez que tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, sin perjuicio del deber de colaboración que los distintos órganos de las Administración pública puedan y deban tener con la Fiscalía en el desempeño de sus funciones.

- Artículo 9. Deber de colaboración

El art. 9 PPL se remite a la Disposición Adicional vigesimotercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyo apartado 2 fue modificado (ochenta y dos *bis* de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre), sin que el contenido del citado art. 9 PPL se corresponda exactamente con lo dispuesto por dicha disposición adicional.

Además, dicho artículo incurre en indeterminación cuando alude a la «*colaboración necesaria*» o «*información necesaria*», afectando con ello el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, tanto en su proyección objetiva, relativa a la certeza del Derecho y a los intereses jurídicamente tutelados, como subjetiva, en la previsibilidad de los efectos de su aplicación por parte de los poderes públicos.

- Artículo 10

La obligación de reparar los daños y restituir los bienes sustraídos, así como la responsabilidad civil de los que ostenten la potestad o tutela de los menores, etc. está ya prevista en la normativa vigente, en el orden penal en el art. 61.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor y, en el orden civil, en el art. 1903 del Código Civil, que exceden de la competencia en materia de educación que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias.

C O N C L U S I Ó N

La PPL, con carácter general, se ajusta a la Constitución, al EAC y al resto del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de los reparos a los arts. 8, 9 y 10 y a las observaciones realizadas al resto del articulado en el Fundamento IV del presente Dictamen.