

El procedimiento sancionador como respuesta a la indisciplina escolar. Aspectos jurídico-administrativos *

por Francisco DÍAZ ROSAS y Pedro A. CONEJO RODRÍGUEZ
Universidad de Granada

1. Introducción

El presente trabajo tiene su origen en un estudio de diagnóstico realizado en un Instituto de Enseñanza Secundaria y en un centro de primaria de la ciudad de Ceuta destinado a servir como punto de partida en el diseño de un plan de mejora de la convivencia escolar.

El estudio realizado se desarrolló en dos fases claramente diferenciadas. La primera, comienza en el curso 2004/2005 con el análisis de 1413 partes disciplinarios por conductas de los alumnos consideradas como contrarias a las normas de convivencia y, simultáneamente, se aborda el análisis de los expedientes sancionadores a los que dieron lugar. Dicho análisis se repite posteriormente (821 en el curso 2006/2007 y 693 en el 2007/2008) y se comparan los resultados con años anteriores.

La segunda, durante el curso 2009/-2010, tuvo como objeto la aplicación del cuestionario a los profesores.

El análisis de contenido realizado con estos documentos pone de manifiesto que el profesorado desconoce cómo actuar correctamente en un procedimiento sancionador y que los errores cometidos en su tramitación pueden desembocar en la nulidad de las actuaciones.

A partir de este convencimiento se elabora y aplica un cuestionario dirigido a todo el profesorado del resto de institutos de la ciudad para comprobar cómo actúan ante situaciones de indisciplina escolar y qué conocimiento tienen del procedimiento sancionador.

Aunque el trabajo realizado constituye una investigación de tipo evaluativo cuyo

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia realizada en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

carácter instrumental hace que sus objetivos sean muy limitados, los resultados obtenidos pueden servir para futuras investigaciones tendentes a profundizar en el estudio de los aspectos administrativos relacionados con el procedimiento sancionador y, al mismo tiempo, favorecer la elaboración de un protocolo de actuación que pueda ser aplicado fácilmente en los centros. Todo ello sin olvidar la valiosa información que puede aportar de cara al diseño de programas de formación que capaciten al profesorado para llevar a cabo la instrucción de expedientes sancionadores.

2. La Potestad sancionadora en los centros docentes

La potestad sancionadora de la Administración pública constituye una de sus prerrogativas (artículo 25.1 de la Constitución Española), tal como se ha reiterado en la jurisprudencia [1], pero no toda transgresión jurídico-administrativa da lugar a sanción; sólo aquellas que se tipifican como tales y para las que se prevé el sacrificio que la sanción impone.

Aunque no es necesario que los reglamentos de los centros, establezcan la exacta determinación de los supuestos que den lugar a la iniciación del expediente, es necesario evitar la discrecionalidad. En todo caso, el acto de iniciación deberá contener (artículo 13.1, RPPS):

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables, que tendrán la condición de interesados a todos los efectos.
- b) Los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del proce-

dimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

- c) Instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos. Ahora bien, la omisión de la notificación del instructor en la iniciación del procedimiento, no determina su anulabilidad (siempre que los interesados tuvieran noticia del nombramiento del mismo en trámite posterior) por no producirse indefensión.
- d) Órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con objeto de poner término a la tramitación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, RPPS.
- e) Medidas de carácter provisional que se hubieren acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento. El artículo 15 RPPS, atribuye esta competencia al órgano que la ostente para resolver; pero por razones de urgencia inaplazable, se admite que pueda adoptarlas el competente para iniciar el procedimiento, en cuyo caso se expresarán en el acuerdo de iniciación.
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.

En el ámbito de gestión directa del MEC (como es el caso de Ceuta), es aplicable el Real Decreto 732/1995 de 5 de mayo. Por tanto, conviene que hagamos una traslación de los principios y procedimientos estudiados anteriormente de forma general, a la concreción que realiza esta norma. En su artículo 41 refiere que las normas recogidas en el reglamento de régimen interior, podrán concretar los deberes de los alumnos y establecerán las correcciones que correspondan por las conductas contrarias a ellas.

A efectos de la gradación de las correcciones establece circunstancias paliativas, que jurídicamente ha debido querer equiparar a las atenuantes del derecho penal, aunque la terminología empleada puede llevar a pensar que se trata de eximentes. Igualmente establece circunstancias acentuantes, que ha debido equiparar a las agravantes. Es también destacable que se recoja como circunstancia paliativa a efectos de graduar la sanción, la falta de intencionalidad, evidenciando una defectuosa técnica legislativa, pues la intencionalidad (dolo) o la negligencia (culpa), forman parte de la culpabilidad, o elemento subjetivo del injusto. En este aspecto sigue en el mismo sentido que la LRJAP y PAC, aunque ello, conculque la doctrina constitucional en este aspecto.

En cualquier caso, el R. D. 732/1995 distingue entre conductas contrarias a las normas de convivencia a las que dedica el Título II (artículos 48 a 50) y conductas gravemente perjudiciales para la convivencia del centro recogidas en el Título III (artículos 51 al 56). A ellas dedicamos los siguientes apartados.

2.1. Régimen sancionador de las conductas contrarias a las normas de convivencia

Según se contempla en el Título II (R. D. 732/1995), este tipo de conductas podrán ser corregidas con amonestación privada o por escrito, comparecencia inmediata ante el jefe de estudios, realización de trabajos específicos en horario no lectivo, realización de tareas que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades del centro o dirigidas a reparar el daño causado a las instalaciones o al material del centro, suspensión del derecho a participar en actividades extraescolares, cambio de grupo por un plazo máximo de una semana, y suspensión del derecho de asistencia a determinadas clases o al centro por un plazo máximo de tres días.

El medio normal de extinción de la responsabilidad una vez impuesta la sanción es el cumplimiento, pero es necesario hacer referencia al principio de subordinación de la Administración a lo decidido por el juez penal. En ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos.

Estas conductas prescribirán en el plazo de un mes contado a partir de la fecha de comisión. En el supuesto de actividad continuada, la fecha de iniciación será la finalización de la actividad o la del último acto en que la infracción se consume. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, y se reanudará si el procedimiento estuviese paralizado un mes por causa no imputable al presunto responsable. El alumno o sus padres, pueden presentar reclamación en el plazo de cuarenta y ocho horas contra las

correcciones impuestas, referidas a suspensión del derecho de asistencia, ante el director provincial. Las correcciones impuestas prescribirán a la finalización del curso escolar.

2.2. Régimen sancionador de las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia del centro

En estos casos, el Título III (R. D. 732/1995), señala que debe instruirse un expediente, que acuerde el director del centro por su propia iniciativa o a propuesta del Consejo Escolar del centro.

Estas conductas, pueden ser corregidas con realización de tareas que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades o a reparar el daño causado, suspensión del derecho a participar en actividades extraescolares, cambio de grupo, suspensión del derecho de asistencia a determinadas clases durante un periodo superior a cinco días e inferior a dos semanas, suspensión del derecho de asistencia al centro durante un período superior a tres días lectivos e inferior a un mes, y cambio de centro. Prescribirán en el plazo de cuatro meses y las correcciones impuestas, a la finalización del curso escolar.

El procedimiento ordinario, puede comenzar con actuaciones previas para determinar con la mayor precisión los hechos susceptibles de motivar la incoación, la identificación del presunto responsable o responsables, y las circunstancias que concurran, pero su omisión no constituye un vicio.

El acto de iniciación deberá contener la identificación de la persona o personas pre-

suntamente responsables, los hechos sustantivamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, el instructor y en su caso secretario con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos, el órgano competente para la resolución y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, medidas de carácter provisional que se hubieren acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento, e indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.

Las correcciones deberán tener un carácter educativo y recuperador, procurarán la mejora de las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa, y no serán contrarias a la integridad física y a la dignidad personal de alumno. Deberán tener en cuenta la edad del alumno, sus circunstancias personales, familiares o sociales, debiendo solicitar a estos efectos, los informes que se estimen necesarios. Sobre los daños causados por alumnos a las instalaciones o material del centro, se establece expresamente la responsabilidad civil de sus padres o representantes legales en los términos previstos en las leyes.

Los que conocemos la práctica docente en centros educativos de cierta conflictividad, no podemos pasar por alto que una traslación incondicionada o sin matices de las garantías de publicidad y procesales del ámbito penal, o incluso del adminis-

trativo sancionador, al de las sanciones privadas nos puede parecer injustificada e indeseable. La adaptación debe ser mesurada y, en términos globales muy contenida, con detallada consideración de las notabilísimas diferencias que hay entre unos y otros instrumentos de sanción de comportamientos.

En cualquier caso, es nuestra obligación atender y adaptar nuestra actuación en el seno de la actividad docente a la jurisprudencia actual, e igualmente conocer los remedios que aplica el Tribunal Supremo frente a la vulneración de derechos fundamentales.

3. Población y muestra

Como ya se ha comentado, la parte cualitativa del estudio se circunscribe a dos centros educativos, mientras que su vertiente cuantitativa toma como población el conjunto de profesores que imparten clase en los institutos de Educación Secundaria.

No hemos trabajado con una muestra probabilística por cuanto nuestra pretensión no es la de generalizar los resultados a otros contextos. El cuestionario se ha facilitado a toda la población y la muestra, en este caso, está compuesta por aquellos profesores que han respondido.

4. Metodología cualitativa: Estudio de los partes disciplinarios y expedientes sancionadores, recogida y análisis de la información

En esta fase del estudio se han analizado 2927 partes disciplinarios y expedientes sancionadores en el período comprendido entre el año 2004 y 2008.

Para ello hemos establecido una serie de categorías y subcategorías que permiten extraer información relevante para el propósito de nuestro estudio y que son las que seguidamente presentamos:

1. El motivo del parte sancionador:
 - a) faltas de puntualidad o asistencia,
 - b) insultos,
 - c) amenazas,
 - d) agresión,
 - e) El resto de partes sancionadores formaron una única categoría.
2. Las actuaciones a que dieron lugar:
 - f) aquellos en los que no existe referencia alguna,
 - g) los que constan como imposible de notificar,
 - h) los que se comunicaron dejando el aviso en el contestador telefónico, se comunicó a familiares distintos de los padres o se notificó a un vecino,
 - i) la comunicación telefónica a los padres o la notificación a estos cuando se entregan las calificaciones trimestrales,
 - j) la asistencia de los padres al centro,
 - k) las ocasiones en que se avisó al centro de menores,
 - l) los que se comunicaron al tutor,
 - m) los que se derivaron a la trabajadora social,
 - n) los que consta que se pidió perdón al profesor o al compañero afectado y
 - o) los que queda constancia que dieron lugar a apertura de expediente.
3. La persona u órgano colegiado que inicia el expediente sancionador:
 - p) denuncia del docente mediante parte,
 - q) orden superior del Consejo Escolar,

r) propia iniciativa del director y
s) petición razonada de otro miembro de la comunidad.

4. Elementos que contiene el acto de iniciación:

t) las conductas que motivan los expedientes sancionadores,
u) la tipicidad y
v) la culpabilidad.

5. La fase de instrucción del expediente:
w) las pruebas indubitadas e indiciarias que se emplean,

x) la valoración o no de la situación personal del alumno,

y) el cumplimiento de los plazos preceptivos y

z) la aplicación de atenuantes o agravantes a efectos de gradación de sanciones.

6. La finalización del expediente:

aa) tipos de sanciones (represivas, educativas o recuperadoras, y coercitivas),

ab) criterios de proporcionalidad empleados,

ac) tipos de finalización (por prescripción, por paralización injustificada) y

ad) los pies de recurso.

7. Los casos en que se producen las preceptivas comunicaciones al servicio de inspección educativa.

4.1. Principales errores detectados en la tramitación de los expedientes sancionadores

El análisis de contenido realizado a partir de las anteriores categorías y subcategorías pone de relieve una serie de deficiencias y errores graves cometidos en las

diferentes fases del proceso que se lleva a cabo ante la aparición de conductas contrarias a la convivencia escolar y que, en síntesis, son los siguientes:

1.º Existen gran cantidad de conductas que podrían ser merecedoras de sanción que ni siquiera motivan el inicio del correspondiente expediente.

2.º El director del centro tiene escasa iniciativa [2] para comenzar expedientes, y nula el resto de componentes de la comunidad educativa.

3.º El acto de iniciación omite la descripción de los hechos o no se hace correctamente en el 30 % de los casos. La tipificación de la falta tampoco es correcta en el 70 % de los expedientes.

4.º Los conceptos de reiteración y de reincidencia se aplican incorrectamente en el 50 % de los casos.

5.º En cuanto a las pruebas, solo se incluyen los partes de los profesores que no dejan de ser indiciarias. En muy pocos casos se incluyen pruebas indubitadas.

6.º La preceptiva valoración de la situación personal del alumno, se lleva a cabo en un porcentaje alto pero, generalmente, a través de informes de otros profesores.

7.º Una vez iniciada la instrucción del expediente no se suelen cumplir los plazos.

8.º Atenuantes o "acentuantes" se han aplicado en pocas ocasiones y de forma incorrecta.

9.º En la gran mayoría de los casos se aplican sanciones represivas, combinadas con alguna medida recuperadora (cambio de centro o grupo).

10.º Solo el 5 % de los expedientes concluyen sin sanción, y nunca se aplican sanciones coercitivas (por ejemplo reparar el daño causado).

11.º No se deriva nunca responsabilidad civil ni penal, a pesar de que hay daños al material o instalaciones del centro.

12.º En un porcentaje minoritario se detectan cambios entre la sanción propuesta y la que se resuelve, sin que se motive esta circunstancia.

13.º En un porcentaje significativo de casos (40 %), el pie de recurso no existe o es incorrecto en la resolución.

14.º La preceptiva comunicación al servicio de inspección técnica consta en el expediente en pocos casos.

5. Metodología cuantitativa: Estudio de la opinión de los profesores y conocimiento del procedimiento sancionador

5.1. El cuestionario

Con el fin de recopilar la información necesaria para los propósitos del estudio se diseñó un cuestionario con los siguientes bloques de preguntas: datos personales y profesionales, disciplina, expediente sancionador y mejora de la convivencia escolar.

6. Discusión y resultados

Dado que, en muchos casos, las conductas antisociales de los alumnos desembocan en la incoación de un expediente sancionador, hemos querido comprobar si los profesores tienen el conocimiento y la preparación suficiente para llevarlo a cabo con las garantías y la eficacia necesarias, habiendo constatado que no tienen excesivamente claro quién tiene la competencia para formular la correspondiente denuncia.

Para el análisis de cada una de las variables hemos utilizado el programa estadístico SPSS y los descriptivos obtenidos son los que aparecen a continuación.

6.1. Características generales de la muestra

La muestra objeto de estudio ha estado formada por un total de 108 profesores y profesoras de los IES de Ceuta cuya distribución por sexos resulta bastante equilibrada en su composición, pues el 50,5% de los encuestados son varones y el 49,5% son mujeres. El mayor porcentaje (27,3%) se sitúa en la franja de edad de 31 a 35 años y el 26,2% tiene más de 20 años de experiencia docente.

Por lo que respecta al desempeño de cargos, un 64,8% de los encuestados manifiesta haberlos ocupado en algún momento.

Antes de ofrecer los datos correspondientes a las respuestas recogidas, conviene destacar que el 60,2% de ellos manifiesta haber actuado alguna vez como instructor de un expediente sancionador, mientras que el 39,8% no lo ha hecho nunca.

Finalmente, señalar que las respuestas consideradas correctas aparecen en el anexo, que recoge los bloques 1 y 3 del cuestionario, al final de este artículo.

6.2. Competencia para formular la denuncia

Resulta evidente que cualquier profesor que tenga conocimiento de una actitud contraria a la convivencia escolar tiene la responsabilidad de denunciarla. Sin embargo, solamente el 77,3% contesta correctamente.

Para profundizar en la información anterior, se planteó a los encuestados una variante del ítem preguntando quién de-

bería formular la denuncia cuando se tiene conocimiento de los hechos *aunque no los hubiese presenciado directamente*. En estos casos, poco más de la mitad (52,4%) considera que el conocimiento de los hechos es suficiente para formular la denuncia.

6.3. La comunicación a los padres

La denuncia de un acto contrario a la convivencia escolar no siempre desemboca en la apertura de un expediente disciplinario. Por este motivo, no todos los profesores consideran que se deba comunicar a los padres. Tan solo el 63,6% opina que debería hacerse siempre.

En el supuesto de que se realice dicha notificación a los padres, tampoco existe unanimidad a la hora de señalar quién debería hacerlo pues 30,7% considera que debe ser el tutor del alumno, el 24,8% que debería ser el profesor que redactó el parte, el 22,8% piensa que le corresponde al jefe de estudios y, finalmente, el 1% afirma que es responsabilidad del director.

6.4. La iniciación del expediente sancionador

En este apartado se plantearon dos cuestiones complementarias. La primera de ellas relacionada con los contenidos mínimos que debe contemplar el escrito de iniciación del expediente sancionador. Para ello se ofrecieron cuatro alternativas de las que solo una de ellas era la correcta. Tras el recuento de las respuestas, se ha podido comprobar que algo menos de la mitad (43,1%) elige dicha opción.

La segunda trataba de comprobar si los profesores eran conocedores que, en todos los casos, hay que comunicar al servicio de inspección el inicio de un expediente sancionador. Únicamente el 37,4% elige la opción correcta.

6.5. Aspectos técnicos del expediente sancionador

El desconocimiento que los profesores tienen de las actuaciones incorrectas que suelen darse en los expedientes sancionadores se puede apreciar en la Tabla 1. En ella señalamos los escasos porcentajes de acierto ante las situaciones planteadas:

TABLA 1: *Conocimiento de la incorrección de determinadas actuaciones*

Actuaciones incorrectas	Aciertos
Incluir varias conductas en el mismo expediente	23,2%
Incoar expediente por infracciones no incluidas en el reglamento de régimen interior	70,1%
Incoar expediente por infracciones que no se encuentran incluidas en norma alguna.	71,6%
Incoar expediente por “acumulación de faltas graves”.	3,1%
Incoar expediente por “faltas graves reiteradas”.	3,1%
Incoar expediente por “reiteración de faltas de respeto”.	7,2%
Incoar expediente por “acumulación de sanciones y reiteración de faltas”.	10,3%
Incoar expediente por “faltas leves con reiteración, donde se incluyen faltas graves”.	17,5%
Incoar expediente por “faltas injustificadas a clase y reiteradas faltas de disciplina”.	18,6%

6.6. La actuación del instructor

Ante la calificación incorrecta de la falta, el instructor de un expediente debe proponer su archivo y solicitar la apertura de uno nuevo en el que los hechos estén calificados correctamente. Sin embargo poco más de la mitad se decanta por esta opción (54,4%). El resto considera que basta con cambiarla si aparecen pruebas de otro tipo de comportamiento o se aprecia que es más grave de lo que se consideró (31,5%), cambiarla sin más en la propuesta de resolución (8,7%) o no puede cambiarla nunca (5,4%).

6.7. El incumplimiento de las medidas cautelares

En estos casos, lo que procede es la apertura de otro expediente nuevo, aunque esto solamente lo conoce el 36,7% de los encuestados. El resto considera que la propuesta de resolución debe señalar el incumplimiento de la medida cautelar (43,3%) o, simplemente, proponer una medida alternativa a la cautelar 20%.

6.8. Errores más comunes en la tramitación de los expedientes sancionadores

En el cuestionario se incluyó un listado de los errores más frecuentes que se suelen cometer en la instrucción de los expedientes sancionadores con el fin de determinar si los profesores son conocedores de estos aspectos. Para ello se propusieron una serie de afirmaciones ante las cuales debían manifestar su grado de acuerdo o desacuerdo. Aunque la escala utilizada consideraba cuatro grados (desde total desacuerdo hasta total acuerdo), en la presentación de los datos las hemos agrupado en dos categorías (acuerdo / desa-

acuerdo) con el fin de facilitar la interpretación de los mismos y cuyos porcentajes son los que figuran en la Tabla 2.

Los anteriores datos ponen de relieve el alto porcentaje de profesores que desconocen que la reiteración no puede agravar la culpabilidad.

6.9. Medidas relacionadas con el cumplimiento de la sanción

Otras cuestiones planteadas al profesorado (en este caso en forma de preguntas abiertas) se relacionan con las medidas que deberían tomarse en el caso de incumplimiento de la sanción o cuando se produzca el cumplimiento voluntario de la misma.

En el primer caso, las sugerencias aportadas por el 59,3% de la muestra (los que respondieron a esta cuestión) se han podido agrupar en torno a las siguientes medidas:

- Aumentar o endurecer la sanción (34,4%)
- Formular otro expediente o decretar la expulsión (29,7%)
- Informar a los padres (4,7%)
- Imponer otra sanción (3,1%)
- Adoptar otro tipo de medidas (28,1%).

En el segundo caso, (cuando se produce el cumplimiento voluntario de la sanción) se han propuesto las siguientes medidas:

- Reducción de la sanción (16,7%)
- Apoyo de profesores (1,9%)
- Trabajo obligatorio en el aula (1,9%)
- Otras medidas (37%)
- Ninguna medida (42,6%).

TABLA 2: *Grado de acuerdo sobre la corrección de determinadas actuaciones*

Actuaciones correctas	Acuerdo	Desacuerdo
La reincidencia es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	91,1%	8,9%
La premeditación es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	91,9%	8,1%
Durante la instrucción es obligatorio informar de la acusación y de la presunción de inocencia	74,6%	25,5%
Durante la instrucción es obligatorio informar de la garantía a un proceso sin dilaciones y de los plazos de resolución	84,4%	15,5%
Pueden incluirse pruebas indubitadas como partes de lesiones o material escolar roto	87%	13%
Puede incorporarse al expediente la valoración de la situación personal del alumno, a través de informes de otros profesores	74,7%	25,2%
Es necesario tener en cuenta la situación personal del alumno durante la instrucción del expediente	53,8%	46,2%
Debe acordarse la instrucción en diez días desde la comisión de la falta	65,3%	34,7%
La instrucción debe llevarse a cabo en 7 días desde la iniciación del procedimiento	63%	37%
La resolución debe llevarse a cabo en un mes desde la comisión de la falta	29,5%	70,5%
Deben aplicarse criterios de proporcionalidad a la hora de proponer la sanción	86,1%	13,9%
Pueden aplicarse sanciones coercitivas (obligar a reparar el daño)	87,3%	12,7%
Es posible derivar responsabilidad civil o penal de un expediente sancionador	74,2%	25,8%
Es necesario incluir pie de recurso en la resolución	60,2%	39,8%
Es necesario comunicar la resolución al servicio de inspección	69,3%	30,7%

TABLA 3: *Grado de acuerdo sobre la incorrección de determinadas actuaciones*

Actuaciones incorrectas	Acuerdo	Desacuerdo
La reiteración es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	89,3%	10,8%
Puede sancionarse si no consta en el expediente el parte que lo motiva ni otro tipo de prueba	27,5%	72,4%
Puede castigarse doblemente por el mismo acto	32,7%	67,3%

Finalmente se pidió a los profesores que propusieran diferentes medidas recuperadoras o educativas como alternativa a las represivas o punitivas. Las respuestas ofrecidas se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- Reparación material o limpieza (20,4%)
- Servicios a la comunidad (18,5%)
- Trabajo obligatorio en el aula (14,8%)
- Asistencia al aula de convivencia (5,6%)
- Varias de las anteriores alternativas (9,3%)
- Otras medidas (29,6%)

7. Conclusiones y recomendaciones

La actual Ley Orgánica de Educación, en su artículo 124, hace referencia a las normas de organización y funcionamiento y establece que los centros docentes elaborarán éstas, debiendo incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia.

La referencia de la actual ley educativa en vigor (LOE) a la educación para la convivencia es continua, dada su importancia para el bienestar de todos los miembros de la comunidad educativa, para el desarrollo personal y social, y para el rendimiento académico del alumnado. Una lectura rápida de la ley evidencia la importancia que otorga a la convivencia, puesto que en cada etapa educativa define los objetivos, y en cada órgano de gestión del centro, las funciones en relación con ella. Por primera vez prescribe un Plan de convivencia en los centros y señala como una de las funciones del Consejo Escolar “*Proponer medidas e*

iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro [...] y la resolución pacífica de conflictos” (artículo 127 g).

Actualmente podemos considerar que el modelo participativo se ha consolidado, fomentando la toma de decisiones por órganos colegiados. Y aunque la actual LOE incide en el principal problema que tienen los centros educativos hoy en día, ya en el Reglamento Orgánico de los Centros de Secundaria (R.D. 83/1996) se regulaba entre las comisiones que funcionan en el Consejo Escolar, la de convivencia.

Y es que, en los últimos años [3], el Consejo Escolar del Estado (2005, 401) venía recomendando a las administraciones educativas, que establecieran un marco jurídico que mejorara la gobernabilidad de los centros. También se ratificaba en recomendaciones de años anteriores relativas a la necesidad de que, por parte de las administraciones educativas, se publiquen los reglamentos orgánicos de los diferentes tipos de centros que aún no los posean.

Pero, a pesar de que el centro disponga de un ámbito importante de autoorganización de sus actividades, funcionamiento y disciplina internos, sus decisiones en esta materia, no son enteramente libres e incondicionadas. No pueden sustraerse por entero a pautas externas de contraste y enjuiciamiento, como ha reconocido tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo. Sirva de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2003 que enjuicia un caso de expulsión arbitraria (el calificativo es del propio Tribunal Supremo), de un alumno adolescente (la sentencia no precisa la

edad, pero al tratarse de un alumno de tercer curso de ESO, debía estar por los 16 años) por parte de un centro escolar privado. Y el remedio escogido por el Tribunal Supremo para reaccionar frente a la conducta arbitraria del colegio, en vulneración de derechos constitucionales, va a ser la indemnización del daño moral padecido por el propio alumno y por sus padres.

En el citado caso, el alumno y sus padres, demandaron al centro docente exigiendo una doble tutela jurisdiccional. De un lado, la declaración de que la expulsión vulneró los derechos constitucionales recogidos en los artículos 24, 25 y 27 de la Constitución Española. De otro, la condena a la demandada a indemnizar a los tres demandantes de los daños y perjuicios sufridos, en cuantía que se determinaría en ejecución de sentencia. La sentencia plantea como fundamentos jurídicos que la falta de información puntual al interesado o a sus padres acerca de los cargos imputados, y de la persona del instructor, o la falta de audiencia, o la falta de contradicción probatoria durante la instrucción del expediente, son motivos para considerar que se vulneran principios imprescindibles en la tramitación del expediente.

Una observación general es pertinente, en relación tanto con las garantías del artículo 24 de la Constitución Española (directamente aplicables, según el Tribunal Supremo, a las decisiones de expulsión de centros escolares) como con las del artículo 25, y su aplicación traslaticia a las llamadas sanciones privadas. En estos casos, son decisivas tanto las garantías procesales, que reducen el riesgo de error y mejoran la prevención, como las exigencias

orientadas al conocimiento general *ex ante* de las infracciones y sanciones, en el sentido de la regla del *nulla pena sine lege*.

No obstante lo anterior, como bien señala Cabezudo (2008, 37) recordando la sentencia de la Audiencia Provincial de Cuenca, de fecha 22.03.2001:

“resulta pertinente subrayar que no todos los daños ocasionados en los centros educativos han de ser sustanciados por procedimientos penales o civiles, ya que dependiendo de la mayor o menor gravedad, deben ser resueltos en los ámbitos educativos internos, a través de sus propios mecanismos sancionadores”.

Como conclusión, podemos señalar que los expedientes sancionadores que se han venido tramitando en los centros analizados adolecen de múltiples defectos que pueden derivar (en caso de reclamación por parte de los padres) en la nulidad del procedimiento o en la interposición de una demanda por vía judicial. Este último supuesto puede originar graves consecuencias para los centros que podrían evitarse poniendo un poco más de celo en la tramitación del procedimiento sancionador.

Por otra parte, el cuestionario aplicado permite comprobar que la mayoría del profesorado, carece de la formación necesaria para desempeñar esta función. Todo ello nos lleva a formular las siguientes recomendaciones:

- Resulta muy conveniente contar con un protocolo de actuación que sirva de guía a los centros y diseñar actividades específicas de formación para

que los profesores puedan desempeñar adecuadamente el papel de instructor.

- Se deberían unificar los criterios disciplinarios que tienen los profesores para evitar situaciones de agravio.
- Los expedientes sancionadores se deberían tramitar con más agilidad.

Como medidas relacionadas con la mejora de la convivencia escolar se proponen:

- Intervención en el entorno (escuela de padres, reuniones, información...).
- Fomento de la acción tutorial para trabajar en el conocimiento de las normas por los alumnos.
- Mejora de la formación del profesorado en gestión de convivencia y resolución conflictos.
- Atención directa a alumnado reincidente en horario no lectivo, trabajando habilidades sociales durante el tiempo de sanción para mejorar su reinserción.
- Creación de un aula de convivencia como espacio donde alumnos expulsados realizan trabajos planificados.

Todas las medidas propuestas son consideradas por la mayoría de profesores como bastantes o muy eficaces. Algunas de ellas ya se han utilizado en muchos centros, siendo las más extendidas las relacionadas con el aula de convivencia y la acción tutorial. En cuanto a la agilización de expedientes resulta una de las más demandadas por los profesores al considerarla muy eficaz.

Dirección para la correspondencia: Francisco Díaz Rosas.
Departamento de Didáctica y Organización Escolar.
Facultad de Educación y Humanidades de Ceuta.
Universidad de Granada. C/ El Greco s/n. 51002 Ceuta.
E-mail: fdiaz@ugr.es.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo:
10.VI.2011

Notas

- [1] El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, dirá que: "No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar de que fuera incluso viable, (...). Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25.1, aunque, como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos".
- [2] Este dato contrasta con lo aportado por algunas investigaciones sobre el liderazgo de los directores que otorgan una puntuación media (en escala de 1 a 4) de 3,26 en lo relativo a los procesos del centro entre los que se recogen aquellos relacionados con el clima escolar (Cuevas, M. et al., 2007).
- [3] Entre las múltiples recomendaciones que el Consejo Escolar del Estado ha venido realizando a través de los Informes sobre el estado y situación del sistema educativo y las correspondientes propuestas de mejora cabe señalar las siguientes:
Se hacen imprescindibles mejoras (legislativas, curriculares, organizativas, de formación del profesorado) y también, propuestas de colaboración familia-escuela para situaciones que requieran de esa colaboración y propuestas en el ámbito comunitario (asistenciales, orientación, vigilancia). (2008, 134).
Asimismo, se hace un llamamiento al Ministerio de Educación y a la Conferencia Sectorial de Educación, para el desarrollo de un nuevo marco de derechos, deberes y garantías de los y las estudiantes y el establecimiento de unos criterios comunes en el tratamiento de la convivencia escolar (2009, 181).
Se insta al Ministerio de Educación a que promulgue un

Real Decreto que actualice el de 1995 sobre derechos y deberes del alumnado, que se adapte al actual sistema educativo y sea un marco común para todo el alumnado. Además se propone la revisión de las normativas sobre convivencia y el impacto de las buenas prácticas (2010, 22).

Bibliografía

CABEZUDO RODAS, J. (2008) *El juez en el colegio* (Badajoz, Ed. @becedario).

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2005) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2003-2004* (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2008) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2006-2007* (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2009) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2007-2008. Propuestas de Mejora* (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2010) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2008-2009. Propuestas de Mejora* (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

CUEVAS LÓPEZ, M.; DÍAZ ROSAS, F. e HIDALDO HERNÁNDEZ, V. (2007) El liderazgo como criterio de calidad en el Modelo Europeo de Excelencia. Un estudio sobre la importancia que le atribuyen los directores, **revista española de pedagogía**, 237, pp. 295-316.

LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

LEY 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LEY ORGÁNICA 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LO-PEGCE).

LEY 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

REAL DECRETO 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

REAL DECRETO 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros.

REAL DECRETO 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria.

TRIBUNAL SUPREMO (2003) Sentencia nº 1.163/2003 de 9/12/2003. Disponible en: <http://www.codigo-civil.org/archivado/?p=352> (Consultado el 15.IX.2009).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1983) Sentencia 77/1983, de 3 de octubre. Disponible en: <http://vlex.com/vid/potestad-sancionadora-administracion-176571> (Consultado el 15.IX.2009)

Resumen:

El procedimiento sancionador como respuesta a la indisciplina escolar. Aspectos jurídico-administrativos

En los últimos años se han realizado múltiples investigaciones relacionadas con la violencia escolar. La mayoría de ellas lo hacen tratando exclusivamente los aspectos psicosociales y educativos. Han sido objeto de estudio desde sus manifestaciones más leves (las conductas disruptivas en el aula) hasta las más graves (el acoso escolar). Otras, tratando de ofrecer soluciones, se han centrado en la mejora de la convivencia escolar. Sin embargo, faltan de trabajos que aborden los aspectos administrativos y legales del problema.

En muchas ocasiones, los centros educativos tienen que adoptar medidas sancionadoras para hacer frente a las conductas contrarias a la convivencia escolar. En estos casos es muy importante que el procedimiento no resulte invalidado por defectos de forma o que el centro tenga que asumir una responsabilidad penal o administrativa. Una incorrecta aplicación de las medidas disciplinarias puede ser denunciada en los tribunales ordinarios de justicia y terminar con una sentencia condenatoria para el centro.

En este artículo se parte de una revisión del marco legislativo que regula la convivencia escolar y se estudia cómo pueden ser tratadas las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia de los centros educativos. La investigación se inició con el análisis documental de los partes disciplinarios y expedientes sancionadores incoados en un Instituto de Educación Secundaria. Sus resultados ponen de manifiesto la existencia de múltiples errores en la tramitación del procedimiento.

Posteriormente se aplicó un cuestionario dirigido a los profesores de todos los institutos de la ciudad. Su finalidad era determinar si están capacitados para instruir correctamente un expediente sancionador. El análisis de los datos reveló que están poco preparados para desempeñar esta función.

Por último se ofrecen una serie de conclusiones e implicaciones relacionadas con la necesidad de facilitar a los centros un protocolo de actuación y, al mismo tiempo, abordar procesos específicos de formación del profesorado.

Descriptor: convivencia escolar, conflicto, disciplina, derechos y deberes, procedimiento sancionador.

Summary:

Disciplinary Proceeding in response to, school indiscipline. Administrative and legal acts

In the last years multiple researches related to school violence have been carried out. Most of them are about psychosocial and educational aspects. They have been studied from its slighter manifestations (the disruptive behaviours in the classroom) to the most serious (school harassment). Others, trying to offer solutions, have been concentrated on the improvement of the school coexistence. Nevertheless, there are very few researches that study the administrative and legal aspects of the problem.

On many occasions, schools must adopt sanctioning measures to take against misbehaviours that compromise the schools coexistence. In these cases it is very important that the procedure will not be invalidated by formal defects or that the school must assume a criminal responsibility or administrative. An incorrect application of the disciplinary measures can be denounced in the ordinary courts of justice, finishing with a condemnatory sentence for the school.

In this article we begin with a revision of the legislative frame that regulates the school coexistence and we study how the behaviours seriously detrimental for the coexistence could be approached in the schools. The research begins with the analysis of the disciplinary files of the state high

school of Ceuta, from 2004 to 2008. The results show the existence of multiple errors in the procedure.

Later, a questionnaire was sent in 2010 to the teachers of all the schools of the city. Its purpose was to determine if they are enabled to start a sanctioning proceeding correctly. The analysis of the data obtained, revealed that they have very little preparation to perform this function.

Finally, we offer several recommendations for elaborating a protocol of procedure in these cases and several guidelines for offering to the teachers the basic knowledge in this area.

Key Words: school coexistence, conflict, school violence, discipline, rights and liberties.

ANEXO

CUESTIONARIO SOBRE DISCIPLINA Y CONVIVENCIA ESCOLAR

EXPEDIENTE SANCIONADOR

C1. En su opinión, una actitud contraria a la convivencia puede denunciarla (poner un parte)

- ☐ El profesor.
- ☐ El director.
- ☐ Otros miembros de la comunidad educativa (conserjes, personal de administración,...)
- ☒ Cualquiera de los anteriores.

C2. Cuando se tiene conocimiento de un hecho de indisciplina (aunque no lo hubiera presenciado) el parte lo formula

- ☐ El profesor que ha tenido noticias del hecho.
- ☐ El tutor.
- ☐ El jefe de estudios.
- ☐ El director.
- ☒ Cualquiera de los anteriores.

C3. Cuando se pone un parte a un alumno, debe notificarse a sus padres

- ☒ Sí, en todos los casos.
- ☐ Solamente si el hecho tiene especial gravedad.
- ☐ Nunca.
- ☐ No, aunque es conveniente.



En caso de que se notifique el parte a los padres del alumno, deberá comunicarlo

- ☐ El profesor que redactó el parte
- ☐ El tutor del alumno
- ☐ El jefe de estudios
- ☐ El director
- ☒ Cualquiera de los anteriores

C4. De las siguientes opciones, ¿cuál considera que se ajusta mejor al modelo de escrito de iniciación del expediente? (Marque solo una)

Identificación de la persona responsable.
Nombre del instructor

Descripción de los hechos

Posible calificación y sanciones que pudieran corresponder.

Medidas provisionales si se determinaran.

Régimen de recusación del instructor.

Órgano competente para la resolución y norma que le atribuye la competencia.

Posibilidad de que el responsable reconozca voluntariamente su responsabilidad

Indicación del derecho a alegar y a la audiencia y los plazos



Identificación del infractor

Nombre del instructor.

Descripción y calificación de los hechos

Medidas provisionales

Órgano competente para la resolución

Indicación del derecho a alegar



Identificación del infractor

Descripción de los hechos

Sanción prevista.

Indicación del derecho a alegar



En realidad, es suficiente con un escrito en el que se detallen los hechos, se identifique el alumno responsable, y se proponga una sanción

C5. Al iniciar un expediente, ¿Se debe poner en conocimiento del servicio de inspección?:

☒ Siempre

☐ Solo en caso de que se comunique a los padres o tutores del alumno

☐ No es necesario porque la ley contempla que sea un proceso de índole interno

C6. De las actuaciones que se indican a continuación, le pedimos que las califique como correctas o incorrectas.

	Correcta	Incorrecta
Incluir varias conductas en el mismo expediente	1	2
Incoar expediente por infracciones no incluidas en el reglamento de régimen interior	1	2
Incoar expediente por infracciones que no se encuentran incluidas en norma alguna.	1	2
Incoar expediente por “acumulación de faltas graves”.	1	2
Incoar expediente por “faltas graves reiteradas”.	1	2
Incoar expediente por “reiteración de faltas de respeto”.	1	2
Incoar expediente por “acumulación de sanciones y reiteración de faltas”.	1	2
Incoar expediente por “faltas leves con reiteración, donde se incluyen faltas graves”.	1	2
Incoar expediente por “faltas injustificadas a clase y reiteradas faltas de disciplina”.	1	2

C7. Si el instructor de un expediente aprecia que la calificación de la falta es incorrecta ¿qué debe hacer?

☐ Cambiarla sin más en la propuesta de resolución.

Cambiarla solo si aparecen pruebas de otro tipo de comportamiento o se aprecia que es más grave de lo que al principio se consideró.

- ☐ No puede cambiarla nunca y debe mantenerla en su propuesta de resolución.
- ☒ Debe proponer su archivo y solicitar la apertura de uno nuevo con la calificación correcta.

C8 Si se produce el incumplimiento de la medida cautelar, la propuesta de resolución:

- ☐ Debe referir el incumplimiento de la medida cautelar

Debe proponer una medida alternativa a la cautelar.

No debe hacer ninguna referencia, sino que el incumplimiento debe provocar otro expediente distinto.

C9. Señale su grado de acuerdo/desacuerdo con las siguientes afirmaciones

1 Total desacuerdo 2 Algo de acuerdo 3 Muy de acuerdo 4 Totalmente de acuerdo

1.La reiteración es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	1	2	3	4
2. La reincidencia es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	1	2	3	4
3. La premeditación es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	1	2	3	4
4. Durante la instrucción es obligatorio informar de la acusación y de la presunción de inocencia	1	2	3	4
5. Durante la instrucción es obligatorio informar de la garantía a un proceso sin dilaciones y de los plazos de resolución	1	2	3	4
6. Pueden incluirse pruebas indubitadas como partes de lesiones o material escolar roto	1	2	3	4
7. Puede sancionarse si no consta en el expediente el parte que lo motiva ni otro tipo de prueba	1	2	3	4
8. Puede incorporarse al expediente la valoración de la situación personal del alumno, a través de informes de otros profesores	1	2	3	4
9. Es necesario tener en cuenta la situación personal del alumno durante la instrucción del expediente	1	2	3	4
10. Debe acordarse la instrucción en diez días desde la comisión de la falta	1	2	3	4
11. La instrucción debe llevarse a cabo en 7 días desde la iniciación del procedimiento	1	2	3	4
12. La resolución debe llevarse a cabo en un mes desde la comisión de la falta	1	2	3	4
13. Deben aplicarse criterios de proporcionalidad a la hora de proponer la sanción	1	2	3	4
14. Puede castigarse doblemente por el mismo acto	1	2	3	4
15. Pueden aplicarse sanciones coercitivas (obligar a reparar el daño)	1	2	3	4
16. Es posible derivar responsabilidad civil o penal de un expediente sancionador	1	2	3	4
17. Es necesario incluir pie de recurso en la resolución	1	2	3	4
18. Es necesario comunicar la resolución al servicio de inspección	1	2	3	4

