

Dictamen núm. 21/2022 relatiu al projecte de decret pel qual es regula la prestació del servei de transport escolar als centres educatius públics i als centres d'educació especial sostinguts amb fons públics de les Illes Balears.

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 11 d'octubre de 2022 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Educació i Formació Professional, relativa al projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics.

Segon. Atès que l'expedient tramés per dictamen estava incomplet, el dia 11 d'octubre es va retornar la sol·licitud a la Conselleria d'Educació i Formació Professional, fent constar la necessitat d'adjuntar a la sol·licitud tota la documentació que figura a l'expedient administratiu, així com la necessitat que la petició de dictamen vagi signada per l'òrgan competent, és a dir, el conseller d'Educació i Formació Professional.

Tercer. El dia 13 d'octubre de 2022 es registra novament d'entrada en el CES la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Educació i Formació Professional, relativa al projecte de

decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics, i signada per l'òrgan competent.

Quart. El dia 17 d'octubre de 2022 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Cinquè. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Memòria sobre la consulta pública prèvia per a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics.
2. Resolució del conseller d'Educació i Formació Professional per la qual s'ordena la realització d'una consulta pública prèvia per a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics.
3. Certificat emès per la cap del Negociat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, relatiu a la publicació a la pàgina web de participació ciutadana, de l'enllaç al tràmit de consulta pública prèvia.
4. Certificat emès pel cap de Secció de la Direcció General de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa, de la Conselleria d'Educació i Formació Professional, relatiu a les al·legacions presentades durant el tràmit de consulta pública prèvia.
5. Memòria justificativa sobre la necessitat d'iniciar un procediment per elaborar un projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics.

6. Resolució del conseller d'Educació i Formació Professional per la qual s'ordena l'inici d'un procediment per elaborar un projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics, i es designa com a òrgan responsable de la seva tramitació la Direcció General de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa.
7. Primer esborrany del projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics.
8. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (primera versió).
9. Publicació al Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB núm. 94, de 21 de juliol) de la Resolució de la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa de 19 de juliol de 2022 per la qual se sotmet a informació pública el Projecte de Decret pel qual es regula la prestació del servei de transport escolar als centres docents públics i als centres d'educació especial sostinguts amb fons públics de les Illes Balears.
10. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals, i a la resta d'entitats que es puguin veure afectades per l'aprovació de la norma, així com els justificants de la seva recepció.
11. Al·legacions presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.
12. Certificat emès per la cap del Negociat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, relatiu a la publicació a la pàgina web de participació ciutadana, de l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública.

13. Informe de la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa relatiu a les al·legacions presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.
14. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (segona versió).
15. Segon esborrany del projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics.
16. Sol·licitud d'informe al Consell Escolar de les Illes Balears.
17. Sol·licitud d'informe d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona.
18. Ofici del conseller d'Educació i Formació Professional mitjançant el qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Sisè. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball de l'Àrea Social elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 11 de novembre de 2022.

II. Contingut del projecte de decret

I.- El projecte de decret tramés per a dictamen consta d'una part expositiva (preàmbul), una part dispositiva composta per 10 articles, i una part final formada per una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

El preàmbul de la norma ens indica que la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, amb la redacció donada per la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre assenyala com a principis del sistema educatiu la qualitat de l'educació per a tot l'alumnat, independentment de les seves condicions i circumstàncies, l'equitat, que garanteixi la

Dictamen núm. 21/2022

igualtat d'oportunitats per al ple desenvolupament de la seva personalitat a través de l'educació, la inclusió educativa, la igualtat de drets i oportunitats que ajudin a superar qualsevol discriminació i l'accessibilitat universal a l'educació que actuï com element compensador de les desigualtats personals, culturals, econòmiques i socials, amb especial atenció a les que es derivin de qualsevol tipus de discapacitat.

A continuació, es destaca com la Llei 1/2022, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears, estableix a la disposició addicional sisena que l'administració educativa ha de regular el servei complementari de transport escolar per a l'alumnat de l'ensenyament bàsic que estigui obligat a desplaçar-se fora de la seva localitat de residència perquè no hi existeix l'etapa educativa corresponent, determinarà les condicions per estendre progressivament aquest servei a l'alumnat del segon cicle d'educació infantil i ha de promoure mesures, juntament amb altres administracions públiques, per facilitar el transport a l'alumnat de batxillerat i al de formació professional.

Pel que fa a la necessitat d'aquest projecte normatiu, aquesta es troba justificada a la part expositiva en l'objectiu d'actualitzar el contingut de l'Ordre de 21 de juliol de 2005, que es troba actualment vigent, per incorporar el reconeixement al dret del servei de transport escolar a l'alumnat segon cicle d'educació infantil i al que cursa cicles formatius de grau bàsic en centres públics i als alumnes escolaritzats en centres concertats d'educació especial, a més de regular l'ús del servei de transport per als alumnes d'ensenyament post-obligatori en centres públics no universitaris.

Tot seguit, respecte a la competència de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre la matèria objecte de regulació, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, mitjançant l'article 36, atorga a la Comunitat Autònoma, en matèria d'ensenyament no universitari, la competència exclusiva en la creació, l'organització i el règim dels centres públics; règim de beques i ajudes amb Fons propis, la formació i el perfeccionament del personal docent; serveis educatius i activitats

extraescolars complementàries amb relació als centres públics i privats sostinguts amb fons públics, en col·laboració amb els òrgans de participació dels pares i les mares dels alumnes d'aquests. Pel que fa a l'alumnat amb necessitats educatives especials, l'article 16 de la norma estatutària estableix que l'actuació de les administracions públiques de les Illes Balears s'haurà de centrar, entre altres àmbits en l'accessibilitat universal en qualsevol àmbit de la vida pública, social, educativa i econòmica i en l'article 19 es preveu que les administracions públiques de les Illes Balears procuraran a les persones dependents la seva integració per mitjà d'una política d'igualtat d'oportunitats, desenvolupant mesures d'acció positiva, i garantiran l'accessibilitat espacial de les instal·lacions, els edificis i els serveis públics. Finalment, l'article 26.4 es determina que totes les persones amb necessitats educatives especials per raons de malaltia o discapacitat tenen dret a accedir a una educació adaptada.

En aquest ordre de coses, l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, qualitat i simplificació.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, aquest s'estructura en 10 articles.

L'article 1 determina l'objecte del projecte normatiu, que és regular la prestació del servei de transport escolar, en condicions de seguretat i qualitat, en els centres docents públics i els centres sostinguts amb fons públics d'educació especial de les Illes Balears.

L'article 2 reconeix l'alumnat amb dret al transport escolar i els requisits que han de reunir.

L'article 3 preveu altres beneficiaris distints als que preveu l'article anterior que puguin gaudir d'aquest dret.

L'article 4 estableix les diferents modalitats en les quals es pot prestar el servei de transport escolar.

L'article 5 regula la planificació de les rutes de transport escolar.

L'article 6 preveu el seguiment del servei de prestació de transport escolar.

L'article 7 estableix les condicions mínimes de qualitat i seguretat del servei.

L'article 8 regula la figura de l'acompanyant del transport escolar.

L'article 9 recull les funcions de l'acompanyant del transport escolar.

L'article 10 fa referència al compliment de les normes previstes en aquest Decret i la resta de normes aplicables en matèria de transport escolar.

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada per una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

La disposició addicional única del projecte preveu l'obligació de les empreses que prestin el servei de transport i d'acompanyament d'obtenir dels seus treballadors la certificació negativa del Registre Central de delinqüents sexuals, d'acord amb l'article 57 de la Llei orgànica 8/2021, de 4 de juny, de protecció integral de la infància i l'adolescència front a la violència.

A continuació, la disposició transitòria única preveu que mentre sigui vigent l'actual contracte de servei de transport o la seva possible pròrroga d'acord amb la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, els beneficiaris assenyalats a l'article 2.1 d'aquest Decret que cursin el segon cicle d'educació infantil o els cicles formatius de grau bàsic quedaran sotmesos als criteris assenyalats a l'article 3.1. per l'ús del transport escolar.

D'altra banda, la disposició derogatòria única del projecte deroga expressament l'Ordre de 21 de juliol de 2005 del conseller d'Educació i Cultura, per la qual es regula el transport escolar en els centres docents públics de la comunitat autònoma de les Illes Balears, així com també, totes les disposicions d'igual o inferior rang que s'oposin al que disposa el nou decret.

Ja per acabar, respecte a les disposicions finals, la primera faculta el conseller d'Educació i Formació Professional per dictar les disposicions necessàries per desplegar aquest Decret, i la segona determina la seva entrada en vigor.

III. Observacions generals

Primera. En un context de drets de les persones a una educació de qualitat i, en determinats ensenyaments, gratuït, i del deure de les administracions educatives d'establir les condicions que permetin l'exercici per les persones del dret a l'educació d'acord amb les regles i els principis esmentats, el transport escolar constitueix un factor que condiciona l'exercici d'aquests drets i, per tant, forma part de les obligacions que l'Administració educativa ha d'assumir en determinades circumstàncies i ensenyaments.

La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, recentment modificada per la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, estableix el mandat dirigit a les diferents

Administracions educatives de promoure programes per adequar les condicions físiques, inclòs el transport escolar, i tecnològiques dels centres i els dotaran dels recursos materials i d'accés al currículum adequats a les necessitats de l'alumnat que escolaritza, especialment en el cas de persones amb discapacitat, de manera que no es converteixin en factor de discriminació i garanteixin una atenció inclusiva i universalment accessible a tots els alumnes.

D'altra banda, la Llei 1/2022, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears, estableix a la disposició addicional sisena que l'administració educativa ha de regular el servei complementari de transport escolar per a l'alumnat de l'ensenyament bàsic que estigui obligat a desplaçar-se fora de la seva localitat de residència perquè no hi existeix l'etapa educativa corresponent, determinarà les condicions per estendre progressivament aquest servei a l'alumnat del segon cicle d'educació infantil i ha de promoure mesures, juntament amb altres administracions públiques, per facilitar el transport a l'alumnat de batxillerat i al de formació professional.

Mitjançant l'Ordre del conseller d'Educació i Cultura de 28 de juliol de 2005, es va regular el transport escolar en els centres docents públics de les Illes Balears. Inicialment, la norma reconeixia el dret al servei de transport escolar a tot l'alumnat que cursi ensenyament de caràcter obligatori en centres docents públics, i de manera excepcional, als alumnes d'educació infantil i de nivells educatius post-obligatoris en centres públics no universitaris, sempre que hi hagués places vacants en alguna de les rutes contractades per a nivells obligatoris, previ pagament acordat entre l'empresa transportista i els pares o tutors interessats. Altrament, aquesta norma es va modificar per l'Ordre de la consellera d'Educació i Cultura de 24 d'agost de 2009, que regula el transport escolar en els centres docents públics de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, amb la finalitat d'optimitzar la utilització del servei de transport finançat des de la Conselleria d'Educació i Cultura, i de racionalitzar i maximitzar el seu ús, perquè

l'alumnat del segon cicle d'educació infantil i de nivells educatius post-obligatoris pugui ocupar les places vacants sense cap cost.

Amb la nova proposta normativa s'inclou en el dret d'ús del transport a l'alumnat dels cicles formatius de grau bàsic, s'amplia a l'alumnat del segon cicle d'educació infantil dels centres docents públics i es dona resposta a la necessitat de transport escolar dels alumnes amb necessitats educatives especials, concretament, aquells escolaritzats en centres concertats d'educació especial perquè no hi ha places vacants en l'únic centre d'educació especial públic i puguin, així, accedir al servei de transport amb les mateixes condicions d'igualtat, equitat, garantia i seguretat.

Segona. El conseller d'Educació i Formació Professional es troba legitimat per a sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.a) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article 31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Observacions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen. Així, s'ha realitzat el tràmit de consulta pública prèvia en els termes prevists a l'article 55 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, i es va dictar la resolució del conseller d'Educació i Formació Professional per la qual es va iniciar el procediment d'elaboració de la norma. A continuació, d'acord amb l'article 58 de la Llei 1/2019, s'ha donat participació a les conselleries de l'Administració autonòmica, mitjançant les secretaries generals, als consells insulars i als ajuntaments, a través de la Federació d'entitats locals de les Illes Balears, amb la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats.

A continuació, d'acord amb la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, està prevista la participació en el procediment del Consell Escolar de les Illes Balears, atès que és l'òrgan de participació i consulta de tota la comunitat educativa, i hi estan representats, a més dels sectors de la comunitat educativa, els consells insulars i els municipis, i de l'Institut Balear de la Dona mitjançant l'emissió del preceptiu informe d'impacte de gènere.

D'altra banda, es valora positivament que s'hagin considerat individualment les al·legacions presentades i s'hagin contestat incloent-hi els motius pels quals s'acceptaven o es rebutjaven.

Finalment, cal indicar que l'estudi econòmic que s'incorpora a la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu és insuficient, ja que si bé és cert que s'analitza la possible repercussió pressupostària que poden tenir la subscripció dels diferents contractes i convenis per prestar el servei de transport, no s'ha previst l'impacte que poden tenir les ajudes al transport previstes a l'article 4.c) del projecte, les quals també s'hauran d'imputar a les corresponents partides pressupostàries.

Segona. En relació amb el preàmbul, hem de recordar que aquesta part expositiva ha de facilitar, amb l'adequada concisió, la comprensió de l'objectiu de la norma, fent esment als seus antecedents i al títol competencial en virtut del qual es dicta, ajudant a advertir les innovacions que introdueix, amb l'aclariment del seu contingut, si això cal, per a la comprensió del text. Així, com ha indicat el Consell d'Estat (Dictamen 4078/1996, de 5 de desembre), el preàmbul "pot complir una important funció en la motivació de l'exercici d'una potestat discrecional com és la reglamentària, i pot contribuir a més al control judicial dels reglaments que resulta de l'article 106.1 de la Constitució, especialment, des de la perspectiva del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics consagrat al article 9.3 de la Constitució".

És per això que entenem que, en general, el preàmbul compleix amb totes aquestes delimitacions, atès que fixa el seu objecte; delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació.

Tercera. En relació al contingut del projecte de decret, farem les següents observacions per tal de millorar-ne el text i la seva comprensió:

- En primer lloc, i amb caràcter general, als efectes de garantir els principis d'igualtat, no-discriminació i lliure elecció de centres, consideram que l'alumnat de centres concertats hauria de gaudir de la prestació d'aquest tipus de servei en els mateixos termes que l'alumnat dels centres públics.
- A continuació, respecte al contingut de **l'article 3.3** es proposa la següent redacció: *"En aquells casos en què ja sigui per l'absència de línies regulars existeixi una necessitat de transport escolar a l'alumnat de nivells educatius post obligatoris i que es pugui justificar un interès públic subjacent, ja sigui per l'absència de línies regulars o perquè aquestes línies regulars tenen horaris incompatibles amb els horaris del centre escolar o per qualsevol altra circumstància autoritzada per l'Administració educativa es podran formalitzar convenis amb els Consells Insulars, Ajuntaments, mancomunitats de municipis i entitats sense fi de lucre, amb la finalitat d'ampliar places per a aquest alumnat o utilitzant altres fórmules en el marc de la normativa vigent, previ pagament per part de les famílies, si s'escau, per a facilitar el transport d'aquest alumnat".*
- Tot seguit, **l'article 4** del projecte de decret estableix les diferents modalitats de transport escolar, a saber, el sistema de rutes organitzades mitjançant el corresponent procediment de contractació, a través de convenis amb altres administracions públiques i altres entitats o mitjançant el sistema d'ajudes amb convocatòria prèvia. En aquest sentit, el projecte normatiu dedica la major part de l'articulat a la regulació del transport escolar a través del sistema de rutes

organitzades mitjançant el corresponent procediment de contractació, però en la resta de modalitats manca una regulació que ens permeti gaudir d'un cert grau de certesa normativa. És per això que, més enllà de la seva menció com a modalitats, consideram que seria adient regular certs aspectes mínims relatius a la resta de modalitats, com ara, el contingut mínim dels convenis, la seva vigència i si són susceptibles de pròrroga o si la percepció de les ajudes és compatible amb la resta de modalitats o amb altres ajudes públiques que tinguin per objecte la mateixa finalitat.

- D'altra banda, **l'article 6.3** preveu que la *infrautilització* del servei sense justificació per part d'alumnat autoritzat donarà lloc a la revocació de l'autorització i la retirada del carnet o document que possibilita l'ús del transport. En relació amb aquest apartat, aquest òrgan de consulta considera que per raons de seguretat jurídica s'hauria de precisar en el projecte de decret que s'entén per *infrautilització* del servei o, almenys, s'hauria de remetre al reglament intern de cada centre aquesta concreció.
- El mateix cal afegir respecte a l'expressió *temps mitjà d'espera* que apareix a **l'article 7.1**, si bé, entenem també que podria ser substituïda per *temps d'espera*.
- Seguidament, seria recomanable modificar la redacció de **l'article 7.4**, que preveu que en el cas que algun alumne ocasioni deliberadament un dany en el vehicle destinat al transport, aquest alumne quedarà obligat a reparar el dany causat o a fer-se càrrec del cost econòmic de la seva reparació, sense perjudici de la responsabilitat civil dels pares o tutors legals, ja que, d'una banda, en la majoria de casos es tracta d'alumnes menors d'edat o dependents, els quals, difícilment es poden fer càrrec de la reparació d'un dany o del seu cost econòmic, i de l'altra, l'article 1903 del Codi Civil (*responsabilitat civil extra contractual*) ja preveu la responsabilitat dels pares o tutors legals dels danys causats pels fills dependents

o dels menors que estiguin sota la seva guarda i custòdia, per la qual cosa, entenem que seria suficient amb fer esment a la responsabilitat que preveu l'article 1903 del Codi Civil.


- Respecte a la possibilitat de prestar el servei de transport sense l'assistència d'acompanyant, tal i com preveu **l'article 8.2** del projecte de decret, caldria vetllar perquè aquesta circumstància en cap cas afectés a la seguretat dels viatjants. En qualsevol cas, entenem que en el cas s'hagi d'efectuar el transport tot i la manca d'acompanyant com a conseqüència que la no realització d'aquest impliqués un risc major per als menors, hauria de ser l'empresa adjudicatària, prèvia valoració d'aquest risc, qui notifiqués aquesta circumstància a l'Administració i no a la inversa.
- Ja per acabar, seria recomanable precisar quins són els requisits necessaris que han de reunir els acompanyants per atendre els alumnats amb necessitats educatives especials que preveu **l'article 9.2**.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret pel qual es regula el transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics, i sol·licita al Govern de les Illes Balears que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 11 de novembre de 2022

El secretari general


Josep Valero González

Vist i plau

El president


Rafael Ballester Salvà

Dictamen núm. 21/2022