



CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

Dictamen: 52/2023
Objecte: 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 de les Illes Balears

Expedient: 41/2023
Consultant: presidenta de les Illes Balears
Membres assistents: Antonio José Diéguez Seguí, president
Maria Ballester Cardell, consellera secretària
Joan Oliver Araujo
Octavi Josep Pons Castejón
Felio José Bauzá Martorell
Catalina Pons-Estel Tugores
María de los Ángeles Berrocal Vela
José Argüelles Pintos
Antonia María Perelló Jorquera
Bartolomé Jesús Vidal Pons

En la sessió del dia 3 de maig de 2023 el Consell Consultiu, format pels membres esmentats i amb l'assistència de la lletrada en cap, amb veu però sense vot, ha acordat per unanimitat emetre el dictamen següent:

ANTECEDENTS

1. Consulta. El 5 d'abril de 2023 té entrada en la seu del Consell Consultiu la consulta formulada per la Presidència de les Illes Balears, a instància del conseller d'Educació i Formació Professional, sobre 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 de les Illes Balears*.

2. Consulta pública prèvia. El 9 de maig de 2022 el conseller d'Educació i Formació Professional ordena a la Direcció General de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa que tramiti la consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte de decret esmentat, d'acord amb una memòria subscripta el 4 de maig de 2022. En conseqüència, entre el 18 i el 31 de maig següent es publica la iniciativa normativa en la web de participació ciutadana.

3. Fase inicial. Després de la memòria d'1 de juny de 2022 de la dita Direcció General, la qual proposa elaborar un decret amb la finalitat ja indicada, el conseller d'Educació i Formació Professional subscriu, al dia següent, la resolució d'inici del procediment d'elaboració de la dita disposició general i designa la Direcció General de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa com a òrgan responsable de la tramitar-la.

Justificació de la norma i impacte pressupostari. Tenint en compte l'aprovació de la Llei 1/2002, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears, la susdita memòria afirma:

[...] s'ha d'elaborar un decret que ha d'actualitzar el contingut de l'ordre del conseller d'Educació i Cultura de 21 de juliol de 2005, per la qual es regula el transport escolar en

els centres docents públics de la comunitat autònoma de les Illes Balears [...]; ha d'incorporar el reconeixement del dret al servei de transport escolar per als alumnes del segon cicle d'educació infantil i per als que cursen cicles formatius de grau bàsic en centres públics, així com per als alumnes escolaritzats en centres concertats d'educació especial, i ha de regular l'ús del servei de transport per als alumnes d'ensenyaments postobligatoris en centres públics no universitaris.

El 13 de juny de 2022 la directora general competent, en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) inicial, justifica l'oportunitat de la norma, n'expressa el marc normatiu i l'adequació als objectius ja proclamats, i n'analitza, inicialment, els impactes econòmic, pressupostari i de càrregues administratives. En efecte, l'Administració ens explica:

a) L'impacte econòmic a favor de les famílies i de l'alumnat beneficiari es pot xifrar en 14.592.723,71 euros.

b) L'impacte pressupostari (que vindria a coincidir amb la suma anterior) s'ha de desglossar entre:

i) contractes de transport escolar ja en vigor que presten el servei de transport escolar a centres públics —9.041.046,91 euros—, el servei d'acompanyants de transport escolar en centres públics —2.654.278,00 euros—, el servei de transport per a centres concertats d'educació especial —1.644.656,07 euros— i el servei d'acompanyants de transport escolar dels centres concertats d'educació especial —650.690,39 euros—;

ii) previsió de la futura despesa o de l'augment de la despesa pels nous beneficiaris: transport escolar per a segon cicle d'educació infantil —452.052,34 euros—, incloent-hi el servei d'acompanyant (despesa calculada amb un augment de beneficiaris hipotètic); alumnat de nivells educatius postobligatoris de centres públics que puguin autoritzar-se específicament —despesa hipotètica per a sis municipis més, cosa que suposa una estimació de despesa de 150.000,00 euros. En aquest darrer cas, segons s'explica, no cal pressupostar el servei d'acompanyant, atesa l'edat dels alumnes beneficiaris.

En aquesta fase no s'estudien les càrregues administratives perquè, assenyala la Direcció General, «aquesta regulació no té una incidència directa amb els ciutadans que impliqui la possible existència de càrregues administratives que hagin de suportar».

4. Fase d'Audiència i Participació. Una vegada elaborat el primer esborrany del decret, a partir del 20 de juny de 2022, la Direcció General competent el tramet a les direccions generals de la Conselleria d'Educació i a les secretaries generals de la resta de conselleries, i el 20 de juliol de 2022 el sotmet a informació pública (edicta publicat en el BOIB núm. 94, de 21 de juliol de 2022). Així mateix, es tramet el Projecte a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears.

L'Administració acredita també que s'ha publicat el Projecte en la pàgina de participació ciutadana i que ha rebut 39 visites, sense que s'incorpori cap al·legació ni suggeriment.

En aquesta fase presenten suggeriments o al·legacions: el Departament d'Inspecció Educativa (13 de juliol de 2022), l'Associació de Directors d'Ensenyament Secundari de Menorca —ADESME— (23 de setembre de 2022), l'Associació d'Empreses de Transport de Menorca —ASTRAME— (4 d'agost de 2022), la Federació Empresarial Balear de Transports (4 d'agost de 2022) i Comissions Obreres (19 de setembre de 2022).

El 14 de juliol de 2022 el secretari general de Mobilitat i Habitatge comunica a la Direcció General que «una vegada examinat aquest [Projecte] us comunic que no hi tenim cap observació a realitzar».

També s'ha debatut el Projecte en el si de la Mesa de Diàleg Permanent amb els directors dels centres educatius de les Illes Balears (10 de setembre de 2022), de la Mesa Sectorial d'Educació (15 de setembre de 2022) i de la Mesa de Diàleg Permanent amb les Famílies de l'Alumnat de les Illes Balears (19 de setembre de 2022).

Totes aquestes observacions rebudes s'han analitzat detalladament en l'informe de 4 d'octubre i en la MAIN 2 (7 d'octubre de 2022), i s'indica les que s'han acceptat i les que no; això dona lloc a l'esborrany 2 del Projecte.

5. Fase final. S'incorporen els informes següents:

— Informe de l'Institut Balear de la Dona (IBD) de 26 d'octubre de 2022, en el qual es conclou que «no se'n pot deduir la incidència sobre les desigualtats entre dones i homes, atès que la gestió i condicions dels serveis de transport escolar no infereix [sic] directament en les repercussions positives o adverses en matèria d'igualtat. Les mesures contemplades a la norma permetran facilitar l'accessibilitat universal a l'educació i superar qualsevol discriminació per a l'alumnat en general, sense distincions per raó de gènere ni qualsevol altra circumstància». Així i tot, l'IBD recomana que «es contempli la possibilitat de prioritzar a l'alumnat que es trobi en les situacions familiars amb necessitat de més protecció recollides a l'article 5 de la Llei 8/2018».

— Informe del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears d'11 de novembre de 2022, el qual formula, entre d'altres, les observacions següents:

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.

[...]

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, mes 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.

[...]

— Informe del Consell Escolar de les Illes Balears (CEIB), emès pel Ple d'aquest òrgan en la sessió de 18 de gener de 2023, el qual (per majoria) presenta una observació general a favor del llenguatge inclusiu i no sexista, i un seguit d'observacions específiques entre les quals destaquen algunes matisacions sobre la necessitat d'ampliar el transport escolar per als centres concertats, amb els mateixos requisits que per a l'alumnat dels centres públics. Així mateix, el CEIB proposa:

[...]

«El professorat no tindrà la consideració d'usuaris del transport escolar. No obstant, en cas de disponibilitat de places, podrà fer ús d'aquest servei exclusivament en les rutes que afectin al centre on tengui el destí».

BREU MOTIVACIÓ

És una mesura que no perjudica ningú, pot ésser útil per als docents i a més a més afavoreix la mobilitat sostenible.

[...]

Afegir:

«[...] En el Reglament de funcionament o reglament de règim intern del centre s'haurà d'especificar el procediment que se seguirà abans de l'adopció de la decisió d'impossibilitar l'ús del transport escolar».

BREU MOTIVACIÓ

Es considera necessari per a la preservació del dret de l'alumnat que estigui especificat el procediment a seguir abans d'aquesta important decisió de deixar a un alumne sense la possibilitat d'ús del transport escolar.

6. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu 3. El 14 de febrer de 2023, la directora general responsable del procediment subscriu la MAIN 3, amb què valora amb detall les observacions presentades en la fase final. S'incorpora seguidament l'«Esborrany 3. Pendent de correcció lingüística».

7. Informes del Servei Jurídic i la Secretaria General. El 2 de març de 2023 el Departament del Servei Jurídic emet un informe substancialment favorable, tot i que presenta vuit observacions que considera que s'han d'esmenar. En termes generals són detalls de redacció i de coherència del Projecte, encara que també apunta algun suggeriment procedimental (com per exemple, l'exigència de valorar les càrregues administratives). El mateix dia el secretari general subscriu un informe favorable en què es remet a l'informe jurídic.

8. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu final. El 13 de març de 2023 la directora general subscriu la MAIN final. Cal destacar que s'accepten els suggeriments del Servei Jurídic, i entre aquests el d'analitzar les càrregues administratives. En efecte, la MAIN conclou que «segons l'article 5.2 de l'esborrany de Projecte l'alumnat ha de sol·licitar el servei de transport escolar a l'hora de formalitzar la matrícula per a alguna de les rutes establertes». D'aquí que pertoca fer l'estudi de càrregues i resulta que les càrregues actuals i previstes en la norma reglamentària són les mateixes. Calcula 80 euros per cada sol·licitud de transport escolar d'alumnes d'ensenyaments obligatoris (10.778 alumnes) i de casos d'ensenyaments no obligatoris (1.230 alumnes). La MAIN fa constar «presentar sol·licitud presencialment».

9. Publicació en virtut de la normativa de Transparència. Consta la publicació del Projecte i dels diferents tràmits en l'iter d'elaboració en el portal de transparència del Govern de les Illes Balears, tot i que no s'ha incorporat el certificat o document acreditatiu d'aquesta publicació, que és distinta quant a la finalitat del portal de participació ciutadana.

10. Text final del Projecte sotmès a dictamen. El 23 de març de 2023 la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa emet una diligència d'autenticació de l'expedient, que, naturalment, inclou el text final del Projecte de decret, tant en català —llengua de tramitació—, com en castellà.

11. Tramesa a la Presidència de les Illes Balears. El conseller del ram tramet el Projecte i tot l'expedient (amb un ofici de 27 de març de 2023) a la presidenta de les Illes Balears perquè formuli la consulta preceptiva.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el present dictamen en aplicació del que estableix l'article 18.7 en relació amb l'article 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

No cal una argumentació prolixa per concloure que som davant un reglament *ad extra*, o sigui un cas de dictamen *preceptiu*. En efecte, l'objecte del Decret projectat és la regulació del transport escolar en els centres educatius públics i en els centres d'educació especial sostinguts amb fons públics. En conseqüència, la regulació incideix directament sobre tota la comunitat educativa que pot aprofitar el servei públic que té una naturalesa de servei complementari i inherent a l'ensenyament obligatori i, en alguns casos, en altres nivells.

També és convenient recordar que el Projecte desplega la disposició addicional sisena de la Llei 1/2022, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears, que ha canviat el règim dels destinataris o beneficiaris del transport escolar, actualment regulat per una ordre del conseller de 21 de juliol de 2005 i una de 2009, en el context normatiu bàsic de l'Estat.

Segona

Procediment d'elaboració del Projecte

El Consell Consultiu conclou que s'ha seguit el procediment legalment establert en el procediment d'elaboració de les disposicions generals, tant en allò referit a la Llei del Govern de les Illes Balears, com a la Llei estatal del procediment administratiu comú de les administracions públiques, com en les diferents lleis sectorials, per la qual cosa ens remetem a la nostra doctrina consolidada sobre el procediment de les disposicions generals (basti esmentar, entre els darrers, els dictàmens 76/2022 i 97/2022).

S'ha dut a terme la consulta prèvia, d'acord amb l'article 55 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

També s'ha complert el tràmit específic, atesa la matèria que ha de regular el Projecte, d'emissió de l'informe del Consell Escolar de les Illes Balears, el qual ha proposat esmenes al Projecte.

Durant la tramitació, s'ha anat completant la MAIN, que finalment ha inclòs un estudi econòmic i pressupostari molt detallat sobre els costos prevists (i l'ampliació presumible, de forma justificada); així mateix, ha incorporat un estudi de càrregues administratives, s'hi han referit els principis de bona regulació pretesos en la norma i s'ha justificat l'oportunitat i la finalitat del Projecte.

Han participat també diferents òrgans col·legiats com són ara la Mesa Sectorial d'Educació, la Mesa de Diàleg Permanent amb els Directors, la Mesa de Diàleg Permanent amb les Famílies de l'Alumnat i el Consell Econòmic i Social. L'Administració ha valorat totes i cadascuna de les observacions que s'hi han formulat.

En la MAIN s'han avaluat els impactes que planteja el Projecte i se n'ha fet una valoració positiva. L'IBD ha emès un informe favorable, en què considera l'impacte en la igualtat dona-home.

Quant al procediment, el Consell Consultiu l'estima, en termes generals, correcte. Això no obstant, a fi que es tenguí en compte en futures tramitacions, cal advertir les observacions següents:

i) Quan participen òrgans col·legiats, és necessari que s'incorporin a l'expedient les actes d'aquests o, si no estan aprovades, les aportacions i esmenes que s'hi hagin formulat (normalment amb texts redactats i presentats) o l'esborrany de l'acta corresponent. La importància del tràmit rau, precisament, en el debat que en el si de l'òrgan col·legiat s'ha mantingut en relació amb la norma projectada.

ii) La valoració d'impactes sobre la família, la infància, l'adolescència, la igualtat i la no discriminació per raons de discapacitat, gènere o orientació sexual, en normes d'aquest tipus, amb incidència en el món educatiu i amb una àmplia comunitat de beneficiaris, s'ha de dur a terme amb més detall.

iii) L'exigència d'ampliar l'audiència a les empreses afectades per la normativa: transportistes autoritzats, contractistes de les rutes escolars i empreses contractistes del servei d'acompanyament de les rutes escolars. És cert que aquest Projecte s'ha exposat al públic i hi ha participat la Federació Balear de Transports, i això permet d'entendre suficient el tràmit. Això no obsta que es recomani una audiència més àmplia en aquest sector.

iv) La participació dels consells insulars en la matèria de transports és clara, d'acord amb l'article 6 de la Llei 4/2014, de 20 de juny, de transports terrestres i mobilitat sostenible de les Illes Balears. En aquest sentit, la consulta a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears resulta suficient, tot i que també es considera recomanable una ampliació de l'audiència i la participació en aquests tipus de casos.

v) L'article 56.1 de la Llei 1/2019 preveu la participació de dues conselleries «quan existeixi més d'una conselleria amb competències en la matèria», ja que s'exigeix una resolució d'inici firmada pels consellers competents, en la qual es determini la conselleria i l'òrgan responsable de la tramitació. En el cas present, podria plantejar-se la participació de la conselleria competent en matèria de transports, ja que en els articles 3.5 i 10.1 s'esmenten específicament les autoritats en matèria de transports. Aquests preceptes resulten prescindibles perquè la normativa de seguretat en el transport i d'autorització de transports es manté incòlume. El Consell Consultiu considera que una bona planificació conjunta hauria estat desitjable (vegeu l'article 182, lletra d), tot i que no es pot considerar il·legal el procediment. De totes formes, també hem de deixar constància que el Projecte fou tramès a la Secretaria General de la Conselleria de Mobilitat i Habitatge, i que aquest òrgan va contestar expressament que «una vegada examinat aquest [Projecte] us comunic que no hi tenim cap observació a realitzar». Per molt que sorprengui, aquesta és la resposta oficial de la Conselleria, la qual ha conegut el Projecte en una fase inicial i l'ha donat per bo.

vi) L'estudi de càrregues administratives parteix d'una càrrega que és errònia, ja que assenyalava que cada beneficiari haurà de fer una sol·licitud presencial. Això no s'ajusta al Projecte, ja que la sol·licitud de transport es presenta inseparable amb la matrícula o inscripció al centre. Per tant, difícilment pot tenir el cost autònom que es predica en l'estudi. Encara que no sigui una deficiència transcendent, la manca de cura en el compliment de les formalitats comporta una desconsideració cap a la importància mateixa de la potestat reglamentària i, en definitiva, una transgressió dels principis de bona regulació.

Tercera

Competència i marc normatiu

En el marc de la normativa bàsica estatal i dels articles 26 i 36 de l'Estatut d'autonomia de 2007, la Llei 1/2022, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears (LEIB), disposa:

Disposició adicional sisena. Serveis complementaris

[...]

4. 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 les altres administracions públiques, per facilitar el transport a l'alumnat de batxillerat i al de formació professional.

De manera tangencial, caldrà tenir en compte el Reial decret 443/2001, de 27 d'abril, sobre condicions de seguretat en el transport escolar i de menors.

En conseqüència, no hi ha dubte que la Comunitat Autònoma és competent en la matèria i que correspon al Govern de les Illes Balears aprovar el Projecte de decret examinat.

Per cloure les qüestions competencials, no ofereix cap dubte que la Conselleria d'Educació i Formació Professional és competent per raó de la matèria per iniciar i tramitar el procediment d'elaboració de la disposició general en consulta, d'acord amb el Decret 11/2021, de 15 de febrer, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica. Ja hem respost al dubte de la participació, que hi podria ser, tangencial, de la Conselleria de Mobilitat i Habitatge en virtut de coordinar les accions del transport escolar dins la mobilitat (d'acord amb l'article 182.d de la Llei 4/2014, esmentada).

Quarta

Anàlisi i observacions generals del Projecte

El Projecte està configurat per un preàmbul, amb quatre extensos apartats, deu articles, sense capítols, dues disposicions addicionals, una de transitòria, una de derogatòria i dues de finals.

El contingut del Projecte es pot copsar amb les rúbriques de l'articulat:

Article 1. Objecte i àmbit d'aplicació

Article 2. Alumnat amb dret al transport escolar

Article 3. Altres beneficiaris

Article 4. Modalitats

Article 5. Planificació de les rutes de transport escolar

Article 6. Seguiment del servei de transport escolar

Article 7. Condicions mínimes de qualitat i seguretat del servei

Article 8. Acompanyant del servei de transport escolar

Article 9. Funcions de l'acompanyant

Article 10. Compliment de les normes

El Projecte reconeix en el preàmbul que els serveis de transport escolar ja s'estan prestant, en virtut de normes reglamentàries de segon nivell, i considera que s'ha d'adequar la normativa a la recent Llei 1/2022, de 8 de març; així mateix, exposa com a finalitat última del Decret:

[...] l'exigència d'adoptar iniciatives per avançar vers una educació de més qualitat que atengui les desigualtats i consolidi una oferta formativa atractiva, i apostar decididament per augmentar la inversió en polítiques educatives per fer possible que l'educació de qualitat arribi a tots els alumnes, sense exclusió, perquè la qualitat i l'equitat són dos principis indissociables.

Per aquest motiu es considera oportú incloure en el dret d'ús del transport a l'alumnat dels cicles formatius de grau bàsic i ampliar-lo a l'alumnat del segon cicle d'educació infantil dels centres docents públics.

A més és convenient regular també algunes necessitats que poden sorgir en relació amb la possibilitat d'utilitzar el servei de transport escolar per als alumnes d'ensenyament no universitari postobligatori.

La realitat, no obstant això, és que aquesta possibilitat ja està recollida en l'Ordre de la consellera d'Educació i Cultura de 24 d'agost de 2009, per la qual es modifica l'Ordre de 21 de juliol de 2005, que regula el transport escolar en els centres docents públics de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Certament, ambdues ordres, sense ser sotmeses al dictamen d'aquest Consell Consultiu.

La regulació és un intent de racionalitzar el servei i de preveure l'adaptació a la Llei 1/2022, d'una banda, i les ampliacions d'aquest servei, de l'altra.

Es mantenen dues línies directrius en tot el Projecte: a) la consideració del servei de transport escolar com un servei complementari de l'ensenyament obligatori que es dicta amb independència de la normativa de transports i de seguretat de l'Estat, el Reial decret 443/2001, que pressuposa i deixa intacte; b) les ampliacions que exigeix la Llei 1/2022 i la regulació dels drets de preferència quan pugui haver-hi conflicte, és a dir, manca de places en les rutes escolars.

El Consell Consultiu considera ajustades a la legalitat aquestes directrius, encara que s'han de derivar els efectes de les consideracions que farem en relació amb el preàmbul i la part dispositiva.

La qüestió d'abast general que planteja més interrogants prové de l'observació que formula el Consell Econòmic i Social quan assenyala:

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.

Aquesta observació, que pot semblar idònia des d'una perspectiva cívica o social o fins i tot pedagògica, no troba fonament en l'aplicació del principi d'igualtat o no discriminació i lliure elecció de centre en relació amb els articles 14 i 27 de la Constitució. En efecte, no és absolutament idèntica la situació d'alumnes en funció dels distints tipus de centres docents, per bé que els concertats també són centres sostinguts amb fons públics i també ofereixen el servei públic educatiu que té l'obligació de prestar la Comunitat Autònoma.

Altrament, s'hauria pogut adoptar una regulació més coordinada amb les autoritats de transport (o mobilitat) dels ens insulars (Eivissa, Formentera i Menorca) o de la Conselleria de Mobilitat i Habitatge (Mallorca), de manera que els alumnes es beneficiassin de les rutes o línies regulars de transports.

Aquestes són observacions generals a tot el Projecte i que concretarem en examinar l'articulat.

Cinquena **Observacions sobre el Projecte**

1. El Consell Consultiu considera que el *preàmbul* (que és molt extens i no sempre és coherent) s'ha d'adequar al que hem assenyalat respecte de les novetats (les que són reals tenint en compte les ordres ja vigents, per molt que aquestes s'hagin tramitat de forma criticable). També hi ha frases inintel·ligibles, com en el tercer paràgraf de l'apartat II que, per exemple, diu: «quan implica un risc major per als menors», referint-se a un altre supòsit. En tot cas, la Conselleria ha de revisar el paràgraf i, en termes generals, la redacció del Projecte un cop s'hagin valorat i, si s'escau, introduït les observacions que ara feim. Aquesta observació és de tècnica normativa, sense que sigui necessari valorar-la com a essencial des del punt de vista de la legalitat.

2. Quant a l'*article 2 del Projecte, alumnat amb dret al transport escolar*, cal advertir tres qüestions. En primer lloc, ja convé apuntar aquí l'obligació d'exercir el dret, és a dir, de sol·licitar el transport amb la matrícula al centre, per qüestions evidents. Això està regulat en l'article 5.2 i pot traslladar-se aquí, en l'apartat 1, com un paràgraf independent.

En segon lloc, la inscripció mínima de vuit alumnes per organitzar una ruta sembla també adient i un requisit per exercir el dret al transport, sinó qualsevol alumne que residís més enfora de tres quilòmetres d'un centre docent públic (o distància inferior si té diversitat funcional o discapacitat) podria vàlidament al·legar que té dret al transport.

En tercer lloc, l'apartat 2.c de l'article preveu atribuir el dret «quan la Conselleria d'Educació i Formació Professional ho autoritzi per necessitats d'escolarització o dificultats específiques justificades». Aquí cobren especial significació els principis d'igualtat i no discriminació. La norma reglamentària és tan imprecisa i àmplia que deixa a la discrecionalitat administrativa la concessió del transport. Pensem que amb la norma projectada fins i tot podrien sol·licitar transport alumnes d'ensenyaments no obligatoris i de qualsevol tipus no universitari. Aquest camp de discrecionalitat (en part admissible per raons evidents de multiplicitat de casos i de factors imprevists) s'ha d'acotar a la tipologia de casos que segur que coneix la Direcció General o els serveis educatius de l'Administració. Si bé podem admetre que necessitats

d'escolarització són circumstàncies inequívokes, sí que s'han de dir els elements definitoris de «dificultats específiques justificades», per exemple, relacionades amb algun tipus de llunyania (pensem amb llogarets allunyats que poden reunir cinc o sis alumnes) o d'exclusió social (casos en què no s'arriba a tres quilòmetres de distància però hi ha qualche factor d'exclusió) o casos d'alumnes amb dificultats o necessitats (potser discapacitat o altres factors). També s'ha de concretar quin òrgan de la Conselleria ha d'autoritzar aquesta ruta escolar o concedir el dret de prestació del servei de transport escolar, i quin òrgan ha d'emetre l'informe justificatiu sobre les necessitats educatives especials i la distància del transport (una conselleria o una direcció general no són òrgans).

Aquestes observacions, referides a l'article 2, *són essencials*.

Sense caràcter essencial hem d'advertir que en el Projecte es dona per suposat que la prestació del servei serà sempre mitjançant «l'ús del transport contractat per la Conselleria». El Decret no té per què concretar de quina forma es prestarà el servei de transport escolar, ja que podria haver-hi altres fórmules (fins i tot més econòmiques de prestació) que podrien coordinar-se (i de passada millorar la mobilitat sostenible en cada illa) amb les autoritats de transports (pensem, per exemple, en el fet satisfer un quilometratge als pares o les mares, utilitzar les línies regulars de transport amb tiquets o vals gratuïts, afavorir l'autonomia dels alumnes en determinats casos, entre d'altres).

3. En relació amb l'article 3, *altres beneficiaris* del transport escolar, cal comentar que l'apartat 2 no s'ajusta a les exigències de la potestat reglamentària, ja que deixa completament fora de la regulació les «condicions i els criteris de preferència per accedir al servei» en casos d'estudiants sense el reconeixement del dret. El reglament ho fia tot en «una resolució de la directora general», cosa que resulta inadmissible i inviable, perquè aquesta resolució pretesa ha de ser una norma reglamentària, norma que per a les rutes ha de fixar els criteris de preferència. L'Administració ha d'establir les normes reglamentàries mitjançant el procediment adequat, propi de l'elaboració de la normativa (articles 45 i següents de la Llei balear 1/2019). En altres termes, només el decret o l'ordre que el pot desenvolupar poden fixar «condicions i criteris» generals per establir la preferència per accedir a les places de transport. S'ha de tenir en compte que això té incidència en els ensenyaments postobligatoris que no tenen reconegut el dret (article 2); és a dir, en molts altres alumnes als quals la decisió sobre les places de transport pot resultar crucial per continuar o no el curs amb normalitat (pensem en cicles de formació professional, per exemple, en centres allunyats, atès que moltes especialitats només es poden cursar en determinats centres). Aquestes circumstàncies s'han de valorar en la regulació (normativa, que a més ha de ser pública) prèvia de coneixement de tota la comunitat educativa. L'Administració també pot idear, davant la manca de places en les rutes escolars, altres sistemes de compensació, d'acord amb la Llei 1/2022 i que s'han d'establir reglamentàriament i el present Decret és el lloc idoni. Aquesta observació és essencial.

Sense caràcter essencial, podem fer les consideracions següents respecte a l'article 3:

També seria necessari precisar si «la incorporació de l'alumnat» amb dret al servei de transport escolar que pot provocar la baixa d'alumnes autoritzats es pot produir en qualsevol moment del curs i amb quines condicions. Pensem que això pot donar lloc a vertaders daltabaixos en l'organització familiar. Si es vol potenciar l'estudi en nivells postobligatoris, aquesta precisió seria una exigència particularment útil (per exemple,

garantir les places de transport o un altre sistema de compensació, a partir del primer mes de cursar els estudis).

D'altra banda, la redacció es podria simplificar dient que «tots els alumnes en nivells no universitaris i en supòsits distints a l'article anterior [...], sense cap cost, poden ocupar places vacants en alguna de les rutes contractades».

En un altre ordre de conceptes, en aquest article podria reflectir-se la vertadera finalitat del servei complementari, evidentment garantir l'educació obligatòria i també incentivar l'educació en els nivells postobligatoris.

4. En relació amb l'article 5, *planificació de les rutes de transport escolar*, el Consell Consultiu recorda ara que la normativa de seguretat del transport escolar actualment està fixada per l'Estat en el Reial decret 443/2001, ja esmentat, el qual, naturalment, incideix en la norma ara projectada (temps màxim de durada, vehicles, assegurances, acompanyament, entre d'altres). L'Administració autonòmica té competències en matèria de transports, però ja hem explicat que el Decret se centra únicament en la normativa del transport com a servei complementari de l'educació o l'ensenyament obligatoris, tenint en compte les ampliacions fixades pel legislador i que ja s'havien anant introduint.

En aquest article cal recomanar que quan es parla de rutes de transport escolar es refereixi a rutes «autoritzades d'acord amb la normativa de seguretat del transport escolar»; així caldria reformular els apartats 1, 3, 4 i 5.

També hem suggerit ja més amunt que, per coherència, l'apartat 2 passi a l'article 2.

Així mateix, en l'apartat 3, quan es refereix a «definir les rutes», és convenient, sinó exigible, que es digui «d'acord amb l'autoritat de transports, els consells insulars competents i l'autoritat de trànsit afectada», perquè en aquests aspectes és clar que la Conselleria d'Educació i Formació Professional no pot actuar aïlladament.

Totes aquestes consideracions relatives a l'article 5 no són essencials.

5. En relació amb l'article 6.3 del Projecte, quan es refereix a la «*infrautilització del servei sense justificació*» per perdre plaça de transport, com ja exposava algun organisme al·legant, és necessari especificar en el reglament els trets definitoris de la «*infrautilització*». Certament, s'ha afegit durant l'elaboració del Decret que el procediment s'especificarà en el reglament de règim intern del centre. Això no és suficient. Cal concretar què pot entendre l'òrgan administratiu per infrautilització i quin és aquest òrgan administratiu. Aquesta és una observació *essencial*.

6. Sobre l'article 7, *condicions mínimes de qualitat i seguretat del servei*, el Consell Consultiu considera que cal recordar novament el paper de les autoritats de transport i trànsit (per exemple en matèria d'incompliments o incidències, i de parades, apartats 5 i 6).

Amb *caràcter essencial* el Consell Consultiu considera que s'ha de reformular l'apartat 3, quant a les mesures de correcció preteses, ja que aquestes ja venen regulades de manera específica en el Decret 121/2010, de 10 de desembre, pel qual s'estableixen els drets i els deures dels alumnes i les normes de convivència als centres docents no universitaris sostinguts amb fons públics de les Illes Balears, que, en l'article 53, lletra r, ja preveu la mesura corresponent aplicable. Tampoc s'entén quan estableix que «les mesures s'han de lliurar a principi de cada curs a les empreses [...]».

També amb caràcter *essencial*, hem de considerar il·legal i innecessari l'apartat 4 quan pretén regular la responsabilitat civil dels alumnes i dels pares, mares i tutors davant els danys causats «deliberadament» en els vehicles. Aquest incís ha de ser reformulat o suprimit, ja que la responsabilitat civil està fixada, de forma indisponible, en el Codi civil i, en alguns aspectes, en d'altres lleis. Així, l'única regulació administrativa possible seria fixar les relacions entre les empreses transportistes i la Conselleria, en el marc dels plecs contractuals corresponents i això, per la seva naturalesa, no és necessari ni oportú regular-ho en el reglament.

L'apartat 7 és completament sobrer i sense cap utilitat en el context d'aquest Decret. Cal suprimir aquest apartat. Aquesta consideració és *essencial*.

7. En relació amb l'article 8, *acompanyant del servei de transport* escolar, cal considerar que l'Administració educativa s'ha de cenyir al Reial decret 443/2001 i que pot millorar les condicions del transport en la preparació dels contractes públics corresponents. Per exemple, tot i que gairebé copia literalment alguns fragments del Reial decret 443/2001, no té sentit formular regles sobre els contractes públics que pot formalitzar l'Administració i que es regularan, més específicament i de forma més acurada, mitjançant els plecs de clàusules tècniques i administratives pertinents.

L'apartat 3 de l'article, quan estableix «preferentment» unes titulacions per al personal que acompanyarà en el transport, ho deixa tot al moment de preparació dels contractes oportuns, ja que ni tan sols obliga a una formulació concreta en els plecs.

Sobre l'acompanyant en casos d'educació especial, el Decret hauria de concretar quina és la formació específica necessària o quines pautes s'estableixen per a la ràtio acompanyant/alumnes transportats, tant si és únicament d'educació especial o si són mixts, cosa que evitaria futurs conflictes en l'aplicació de la norma. També cal connectar amb això l'article 9.2 del Decret projectat.

Les consideracions relatives a l'article 8 no es formulen amb caràcter essencial.

8. Sobre l'article 9.2, *requisits necessaris* de l'acompanyant d'alumnes amb necessitats educatives especials, s'ha d'especificar algun element o elements o factors que permetin concretar l'exigència d'aquest acompanyant, tant per a les empreses que proveeixen els serveis com per als treballadors com per a l'Administració. Quins siguin els «requisits necessaris per atendre adequadament aquest tipus d'alumnat» només es podrà fixar reglamentàriament, o ara, o en una ordre de desplegament. Aquesta observació no és essencial.

9. L'article 10 del *Projecte, compliment de les normes*, resulta sobrer i s'extralimita en pretendre fixar obligacions o recordar-les a la Conselleria competent en matèria de transports. D'altra banda, és oportú recordar aquí que l'article 13 del Reial decret 443/2001 sí que estableix unes exigències que han de complir les entitats que organitzen el transport escolar i, a aquests efectes, l'Administració autonòmica es troba en aquesta posició jurídica. Per tant, el Consell Consultiu considera que en aquest o un altre precepte el Decret ha de recordar aquestes obligacions que suposen «exigir al transportista que acrediti» diferents elements imprescindibles: l'autorització de transport, l'ITV i l'assegurança. Aquestes obligacions sí que es podrien recordar en aquest article per sistemàtica, i també en els plecs contractuals corresponents. Aquestes consideracions *no són essencials*.

10. Sobre la *disposició transitòria única* el Consell Consultiu considera que és convenient que l'Administració, que és coneixedora dels contractes en vigor, precisi ja des d'ara fins quan se «suspèn» el dret del transport als alumnes de segon cicle d'educació infantil i de formació professional inicial o de grau bàsic (cal que la Conselleria ajusti la terminologia). Amb les dades de l'expedient no sabem aquestes dates ni les persones estudiants que queden sense servei en aquestes circumstàncies. Només la Conselleria pot valorar si aquesta transitorietat es pot escurar o no, ja que afecta el nucli de l'ampliació del servei pretesa per la Llei balear 1/2022. Aquesta consideració no és essencial.

11. Finalment, de caràcter general, el Consell Consultiu recomana una revisió lingüística dels texts normatius (en les dues llengües oficials) perquè la publicació sigui correcta i la intel·ligència d'aquests resulti facilitada. Cal advertir que aquest òrgan de consulta només ha examinat, per raons d'urgència, la versió catalana del Projecte, que és la llengua en la qual s'ha tramitat.

CONCLUSIONS

1a. Aquest dictamen té caràcter preceptiu. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar-lo i el Consell Consultiu és competent per emetre'l.

2a. S'ha seguit el procediment legalment establert. Correspon al Govern de les Illes Balears, en sessió del Consell de Govern, aprovar el Decret.

3a. Les observacions formulades com a essencials en la consideració jurídica cinquena s'han de tenir en compte expressament per aprovar el Decret «d'acord amb el Consell Consultiu».

Palma, 3 de maig de 2023

El president



Antonio José Diéguez Seguí

La consellera secretària



Maria Ballester Cardell