
ACOTACIONES AL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES

TOMAS DE LA A. RECIO GARCIA
Director del Instituto de Bachillerato
«Alfonso II» de Oviedo

CONSTITUCION DE LOS ORGANOS COLEGIADOS

Como todos conocen, el «Estatuto de Centros Escolares» es una Ley Orgánica 5/1980, de la Jefatura del Estado, de 19 de junio, que fue promulgada en el B.O.E. con fecha 27 del mismo mes y año.

Aunque la Ley es de obligado cumplimiento desde el momento de su promulgación, sin embargo, dado el carácter orgánico de la misma, precisa en muchos aspectos de un desarrollo que el Ministerio de Educación asume para ulteriores disposiciones de diferente rango.

Nuestro estudio no pretende hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los artículos de la Ley Orgánica pendientes de reglamentación y, por consiguiente, poner de relieve la no vigencia de los mismos y la remisión interina a textos legales anteriores, que no pueden declararse nulos hasta una nueva formulación legal.

Sin embargo pondremos de relieve los aspectos fundamentales y concretos de dichos artículos o disposiciones que precisan de ulterior desarrollo legal, siempre que se refieran a los Centros públicos titulados en la Ley Orgánica «Institutos de Bachillerato».

Aunque pretendemos seguir en nuestro comentario el orden numérico del articulado de la Ley, empezaremos no obstante por la primera de las Disposiciones transitorias, por considerar su contenido sumamente trascendente y por haber tenido, al parecer, una interpretación y aplicación incorrectas en algunos Institutos de Bachillerato.

Copiamos literalmente el texto legal aludido:

«Disposición transitoria primera. El Gobierno acordará las medidas precisas para la constitución, durante el curso 1980/81, de los órganos colegiados de los centros públicos a los que se refiere el Título II de la presente ley.

En las materias cuya regulación remite la presente ley a ulteriores disposiciones reglamentarias y en tanto éstas no sean dictadas, será de aplicación en cada caso la normativa hasta ahora vigente».

De su lectura claramente se deduce que el Ministerio se compromete durante el curso 1980-81 a publicar la reglamentación sobre la constitución de todos los órganos colegiados que determina el artículo 24,3: Consejo de Dirección, Claustro de Profesores y Junta económica.

Como por otra parte el párrafo segundo de dicha Disposición transitoria primera se refiere a «materias cuya regulación remite la presente Ley a ulteriores disposiciones reglamentarias», parece lógico deducir que esas materias son distintas de las concernientes a la constitución de los órganos colegiados, objeto del párrafo primero, pues si esta constitución estuviera incluida en las materias aludidas en el punto segundo no habría hecho falta una explicitación concreta y únicamente reservada a los órganos colegiados de los Centros, en el párrafo primero. En otras palabras: Para la constitución de los órganos colegiados el legislador se fija un término preciso: el curso 1980/81, período de tiempo que ha sido con frecuencia interpretado verbalmente por la Administración como correspondiente a los primeros meses de curso.

Como seguramente ésta era la idea del Ministerio, la espera de la promul-

gación del Real Decreto de 4 de diciembre de 1980 ha sido por parte de los Directores, responsables directos de su ejecución, lógica, aunque, al transcurrir de las fechas, desasosegada.

Para las demás reglamentaciones pendientes el legislador no se fija previamente plazo alguno de tiempo y de ahí la necesidad de aplicar «ipso facto» la normativa vigente.

En consecuencia la interpretación correcta parece exigir la espera de la publicación de las medidas precisas para la constitución de los órganos colegiados, antes de proceder a su establecimiento durante el curso 1980-81.

Esta espera larga y preocupante, como decimos, por obligar a los Centros a una suspensión de la constitución de los nuevos órganos colegiados fundada en la promesa legal de la Transitoria primera, se prolongó durante todo el primer trimestre del actual curso académico. Como todos conocen, el Consejo de Ministros aprobó, en la reunión que tuvo lugar el día 4 de diciembre pasado, el ansiado Real Decreto, que fue promulgado en el B.O.E. del 24 del mismo mes.

Después de establecer las disposiciones generales y específicas de cada sector: Profesores, Asociación de Padres de Alumnos, Alumnos y Personal no docente, para la elección de sus respectivos representantes en los órganos colegiados de los Centros: Consejo de Dirección y Junta económica, establece el dicho Real Decreto una Disposición transitoria, la 3.^a de las cuales creemos que no está de acuerdo con la interpretación correcta de la Transitoria primera de la Ley Orgánica 5/1980, objeto principal de este comentario, a la que, por otra parte, para nada se alude en su texto dispositivo, dando la impresión de que elude el pretendido fundamento legal de la Ley Orgánica.

Dice así dicha Disposición transitoria tercera: «Los órganos colegiados de gobierno que hubieren sido constituidos en el presente curso al amparo de la legislación vigente, podrán ejercer las funciones que se les reconocen en este Real Decreto. En los casos en que dicha constitución no se hubiere realizado con antelación a la promulgación de esta disposición, deberá efectuarse durante el segundo trimestre del curso académico 1980/81 de acuerdo con el procedimiento establecido en el presente Real Decreto y normas que lo desarrollen.»

Su contenido, como es fácil observar, se desarrolla en dos apartados. El primero de ellos concierne a los órganos colegiados que hubieren sido constituidos de acuerdo con la normativa vigente antes de la promulgación de la Ley Orgánica, a saber, el Reglamento Orgánico de los INB (R. D. 264/1977, de 21 de enero, B.O.E. de 28 de febrero de 1977).

Al señalar el texto legal que estos órganos colegiados así constituidos «podrán ejercer las funciones que se les reconocen en este Real Decreto», parece claro que deja a su criterio el acomodarse o no a la última normativa legal, que no es precisamente, creemos nosotros, la del repetido Real Decreto, sino la del Estatuto de Centros Escolares, donde taxativamente se especifican las funciones que corresponden a cada uno de los órganos colegiados y los componentes de los mismos.

Ahora bien, una confrontación entre las funciones asignadas a los Claustros, Consejos de Dirección y Consejos asesores, estos últimos desaparecidos en la Ley Orgánica, y las que se atribuyen a los Claustros y a los Consejos de Dirección actuales, evidenciará el difícil reparto de los cometidos y la consiguiente dificultad práctica de llevarlos a efecto, salvada siempre la buena voluntad de todos sus componentes.

No hay por qué omitir tampoco otro dato interesante, el que se refiere a la constitución de la Junta económica, nuevo órgano colegiado creado por la LOECE, inexistente en la legislación anterior. Las funciones que la Ley confiere a dicha Junta son nada menos que la de «ser el órgano de gestión económica del Centro», con la obligación de elaborar «el plan de administración de los recursos

presupuestarios del Centro», para, previa audiencia del Claustro, presentarlo al Consejo de Dirección para su aprobación definitiva.

En el R. O. de los INB solamente corresponde al Claustro «el conocimiento de la aplicación de los créditos del Instituto y de la contabilidad de ingresos y gastos del mismo», lo que no puede estimarse en modo alguno como equivalente a la función que la LOECE asigna a la nueva Junta económica.

Ello traerá como consecuencia la no aplicación práctica, durante un curso completo, al menos, de la gestión encomendada a este nuevo órgano colegiado.

La otra alternativa, la de constituir los órganos colegiados de acuerdo con el R. O. de los INB y desempeñar las competencias que allí se les concede, determinará el desconocimiento práctico de la actual legislación vigente, aplazada durante más de un curso en su aplicación operativa en los Institutos Nacionales de Bachillerato.

El segundo apartado de la Transitoria tercera fija el segundo trimestre del curso para la constitución de los órganos colegiados, según el procedimiento que establece el R. D. de 24-XII-1980, para aquellos Institutos que no se hubieran acogido a lo acordado en el apartado primero. Plazo lógico, estimamos, al no poder informar a los diversos estamentos que integran los Institutos de la normativa publicada en pleno período de vacaciones navideñas, hasta reanudar las clases a comienzos del mes de enero.

LA ASOCIACION DE PADRES DE ALUMNOS

Especialmente conflictivo ha resultado el artículo 18,1 de la LOECE, referido a la Asociación de Padres de Alumnos de los Centros de enseñanza.

Dice así textualmente: «En cada centro docente existirá una asociación de padres de alumnos de la que podrán formar parte todos los padres o tutores de los escolares matriculados en aquél, a través de la que ejercerán su participación en los órganos colegiados de los mismos; *reglamentariamente* se determinará la forma de constatar la representación de la asociación en los órganos colegiados del centro.»

La lectura atenta del texto legal nos depara algunas sorpresas.

1.^a El empleo del futuro yusivo «existirá» es equivalente, como sabemos, a marcar la obligación de existir, la cual el legislador no puede señalar con ese carácter por depender la constitución de la APA de la voluntad de sus posibles componentes.

2.^a A continuación se señala que será «una Asociación de Padres de Alumnos», otorgando al término «una» el valor que actualmente se le asigna en los estudios gramaticales, a saber, de sintagma considerado como adjetivo numeral y no como artículo, tradicionalmente catalogado como «indefinido». Es decir, habrá *una* y no *dos* o *más* Asociaciones de Padres. Interpretación ésta que quedó clarificada por el diputado defensor del dictamen en el Congreso, frente a la impugnación de la oposición que consideraba esta limitación como atentatoria del artículo 22 de nuestra Constitución, que garantiza el libre derecho de asociación.

3.^a Finalmente se añade en el texto legal que de esta Asociación «podrán formar parte todos los padres o tutores de los escolares matriculados» en el centro.

En resumen: obligación de constituir una sola asociación de padres de alumnos en cada centro, pero libertad de los padres para pertenecer o no a ella. En este segundo supuesto quedan excluidos de ejercer su participación en los órganos colegiados del centro (Consejo de Dirección y Junta económica).

La reglamentación de la forma de realizar esa participación ha quedado

determinada en el repetido R. D. de 4 de diciembre de 1980, Capítulo III del mismo.

Adelantémonos a decir de antemano que en varios apartados de su articulado ha venido a echar un jarro de agua fría sobre algunos puntos de la Ley Orgánica anteriormente comentados. Así el art. 11,2, en el que se dictamina que en el tablón de anuncios del Centro se expondrá «el censo *total* de padres o tutores de alumnos matriculados», sean o no miembros de la Asociación. El art. 12 más claramente señala que «son electores *todos* los padres o tutores legales de los alumnos matriculados en el Centro.»

Y finalmente el art. 13,4 remacha las anteriores exigencias, determinando que para la validez de los resultados de la votación y su efectiva representación «se requerirá que al menos el veinte por ciento del censo *total* de padres haya emitido su voto».

Así planteadas claramente la oposición y contradicción manifiestas entre la Ley Orgánica y el Real Decreto que la desarrolla, en estos concretos aspectos de la representación de la APA en los órganos colegiados, y ante las distintas posiciones adoptadas prácticamente por las personas implicadas en el tema (padres, profesores, directivos), ha venido indirectamente a zanjar la controvertida cuestión de la prioridad y rango de los textos legales el fallo del Tribunal Constitucional, que ha admitido parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado, sobre éste y otros puntos del Estatuto de Centros Escolares, por sesenta y cuatro senadores pertenecientes al grupo parlamentario socialista.

El fallo del Tribunal, por lo que se refiere al art. 18,1 de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, declara «que tal precepto es anticonstitucional y que los padres podrán elegir sus representantes y ser ellos mismos elegidos en los órganos colegiados de gobierno del centro por medio de elecciones directas sin que tal elección haya de realizarse a través del cauce asociativo».

Como más taxativamente se declara todavía en el Fallo propiamente dicho, la declaración de inconstitucionalidad lleva aparejada la consiguiente nulidad del art. 18,1 de la citada Ley Orgánica 5/1980. (Véase B.O.E. de 24 de febrero de 1981. Tribunal Constitucional. Sentencia de 26 de enero de 1981).

Un corolario que se desprende claramente del fallo anterior es la invalidez de aquellas elecciones de representantes de padres en los órganos colegiados verificadas a través de las Asociaciones de Padres de Alumnos, aunque hayan superado el veinte por ciento de sus asociados, pero no el del censo total de padres o tutores de los alumnos matriculados en el Centro.

La nueva reglamentación deberá fijar, de forma adecuada al fallo del Tribunal, el procedimiento claro que regule la elección de los representantes de padres en los referidos órganos colegiados de los centros docentes.

Esta segunda parte de nuestro trabajo se reducirá a poner de relieve y comentar la serie de artículos de la LOECE, pendientes todavía de reglamentación, cuyo aplazamiento demora el exacto cumplimiento del articulado afectado.

CENTROS EXPERIMENTALES

El texto del artículo 21 referido a Centros experimentales dice así:

«*Reglamentariamente* se regulará la creación, clasificación y funcionamiento de centros experimentales, los cuales habrán de titularse expresamente de esta forma, con la finalidad de que la investigación y experimentación educativa, tanto en lo que se refiere a nuevos planes de estudio, innovación didáctica y programación educativa, como a formación del profesorado... sirva para poder aprovechar al máximo sus resultados en los centros de régimen general».

Como, por otra parte, el art. 27,2, dedicado a las competencias del Claus-

tro de Profesores, determina en su apartado f) como una de ellas, la de «promover iniciativas en el ámbito de la experimentación e investigación pedagógica», ha de entenderse que esta investigación y experimentación educativa la compar-ten tanto los Centros experimentales como los Centros de régimen general, sin exclusión por parte de ninguno de ellos, aunque los primeros la poseen como finalidad primordial y fundamental y los segundos como una más dentro de la enumeración detallada de las competencias de sus Claustros.

Señalemos, finalmente, que este art. 21 puede ser modificado o sustituido por las Comunidades autónomas, de acuerdo con la Adicional 3 de estos mismos Estatutos, excepción contemplada en la declaración de inconstitucionalidad de esta Adicional por el Tribunal Constitucional.

ORGANOS DE GOBIERNO

El art. 24 clasifica los órganos de gobierno de los Centros públicos en unipersonales y colegiados. La enumeración de cada uno de ellos es incompleta, reservándose el legislador por vía de determinación *reglamentaria* la creación de otros «en función de las características, niveles y capacidad de los centros», tanto entre los unipersonales como entre los colegiados.

Para nada se alude a la clasificación de las competencias o funciones generales de cada uno de estos dos tipos de órganos de gobierno, por lo que no cabe la distinción, sin base en la realidad legal, del carácter decisorio de los unipersonales y del carácter meramente consultivo de los colegiados.

El art. 25 queda casi íntegramente reservado a la autoridad, nombramiento y funciones del Director. En el apartado 2 dice textualmente:

«*Reglamentariamente* se determinará el procedimiento por el que la Administración seleccionará y nombrará el director, de acuerdo en todo caso con los principios de méritos, capacidad y publicidad.»

Estos principios, que serán la base para la selección y nombramiento del Director de todos los Centros escolares por parte de la Administración, no quedarán al arbitrio privado de ésta, sino que de acuerdo con la interpretación que del texto hizo, en nombre de UCD, el defensor de la Ley Orgánica, diputado Sr. García Pérez, «tanto las vacantes como el baremo que se reglamente serán públicos y conocidos por cuantos profesores deseen, en uso de su libertad, acceder a la Dirección de un Centro», de acuerdo con los criterios de la función pública fijados en la propia constitución.

También en este mismo punto del artículo 25, en su apartado 4, se dice que «*reglamentariamente*» se determinarán las competencias de los demás órganos unipersonales de gobierno».

Una vez más se deberá echar mano de la Transitoria primera, apartado segundo, aplicando la normativa vigente hasta la promulgación de la LOECE, es decir, el Real Decreto sobre Reglamento Orgánico de los INB, para evitar el vacío de competencias de estos órganos unipersonales, tan imprescindibles en la vida de los Centros, como son los Jefes de Estudio, Secretario y, en menor importancia, el Vicedirector.

Unido al nombramiento y funciones de los órganos unipersonales, comentados anteriormente, está el art. 30 del Estatuto, que dice así:

«Los órganos colegiados se renovarán anualmente. *Reglamentariamente* se determinará el tiempo durante el cual tendrán validez los nombramientos para el desempeño de las funciones que corresponden a los órganos unipersonales de gobierno, así como las causas de cese y remoción anticipadas, tanto de éstos como de los representantes que integran los órganos colegiados.»

Esta futura reglamentación, como claramente se expresa, abarca dos aspectos distintos: Primero, la fijación del tiempo en que tendrán validez los

nombramientos de los órganos unipersonales. Segundo, las causas de cese y remoción anticipadas de todos los órganos de gobierno, tanto unipersonales como colegiados.

En lo que se refiere a los órganos unipersonales, parece claro que si una de las competencias del Director de un Centro, concretamente la h), es la de «proponer el nombramiento de los cargos directivos», la validez de éstos vaya vinculada al plazo temporal para el que haya sido nombrado también el Director, que no queda excluido, al parecer, de esta proyectada reglamentación.

«Es lógico, en frase del Sr. Rodríguez de Miñón, defensor del dictamen, que si se remite al reglamento la forma de la selección y designación (del Director), también se remita al reglamento la duración de ese cargo y los supuestos de cese anticipado», y, en consecuencia, los de los demás órganos unipersonales, propuestos por el Director.

OTROS ORGANOS COLECTIVOS

Empalmado con el art. 24,2,3, ya comentado, establece el art. 29 que «de acuerdo con las características de cada nivel educativo, podrán existir unos consejos de profesores en cada curso, así como seminarios o departamentos didácticos por materias, áreas o ciclos, en la forma que *reglamentariamente* se determine.»

Hasta la promulgación del Estatuto, el Reglamento orgánico de los INB en su Título III, «Profesorado», Artículos 21 y 22, establecía claramente, aunque no con el carácter de «órganos colectivos de gobierno», las Areas educativas de las materias que integran el curriculum escolar y los Seminarios didácticos de dichas asignaturas, bajo la autoridad de un Coordinador de Area y de un Jefe de Seminario, respectivamente.

A estos órganos ya existentes, que podrían ratificarse en la nueva reglamentación, podrían añadirse las Juntas de Profesores de cada grupo en que se subdivide cada uno de los cursos del BUP y del COU, que bajo la dirección del Tutor correspondiente velen por los aspectos eminentemente educativos del alumnado. Estos deben ser tratados en las sesiones de evaluación, de acuerdo con criterios generales previamente trazados por el Claustro de Profesores (competencias a, d, e).

Estas Juntas de Profesores de grupo podrían coincidir en la función con la que se les asigne a los Consejos de Profesores de que habla el art. 29.

LOS ALUMNOS

El Título IV está reservado a establecer los derechos y deberes de los alumnos en sus diversos artículos, 35 a 39 ambos inclusive.

a) *Admisión*. Por dos veces en la redacción del art. 35, que trata de la admisión de alumnos en los centros escolares, se alude a una *reglamentación* de carácter general.

1. «Todo español tiene derecho a ser admitido en un centro escolar de cualquier nivel educativo, siempre que se cumplan las condiciones establecidas reglamentariamente para el acceso al mismo y existan plazas disponibles.»

2. «*Reglamentariamente* se determinarán los requisitos generales de las convocatorias públicas de las plazas vacantes en los centros con financiación pública...»

A pesar de reservar el procedimiento de admisión a la anunciada reglamentación, adelanta ya dos criterios concretos: la proximidad domiciliaria y los precedentes de escolarización de hermanos en el mismo Centro.

El R. O., también en su Título V, art. 32,2, anunciaba unas normas que

debía determinar el MEC para la admisión de alumnos, y concretaba, más ampliamente de lo que lo hace ahora el Estatuto, algunos de los criterios que debían tenerse en cuenta. Sin embargo las normas prometidas no llegaron a promulgarse. Esperemos que se haga esperar menos tiempo la reglamentación que se anuncia en el art. 35 que comentamos.

b) *Participación*. Después de fijar en los artículos 36 y 37 los Derechos y Deberes de los alumnos, el art. 38 establece su participación en los siguientes términos: «La participación de los alumnos a nivel de grupo, de curso y de centro en los distintos niveles educativos se efectuará de conformidad a los principios establecidos en la presente ley, desarrollados *reglamentariamente*, y los estatutos de los centros privados. En aquéllos en que se impartan estudios nocturnos figurará en el reglamento de régimen interior la forma de participación de los alumnos en el Consejo de Dirección.»

Como es fácil observar, esta participación del alumnado en los órganos colegiados de los Centros no se realizará mediante el asociacionismo estudiantil, a diferencia de lo que establecía el art. 18 para los padres de alumnos, anulado, como hemos dicho, por el fallo del Tribunal constitucional.

La razón fundamental de esta exclusión es que el derecho de asociación se reserva únicamente para las personas mayores de edad, circunstancia que en los niveles educativos afectados por el Estatuto no se alcanza legalmente en ninguno de ellos, aunque en la realidad supere en bastantes casos.

Únicamente los alumnos matriculados en los estudios nocturnos de Bachillerato pueden llegar a superar la edad de 18 años y, en consecuencia, adquirir la condición legalmente exigible para el derecho de asociación. El reglamento de régimen interior de los Centros podría recoger esta circunstancia a la hora de regular la forma de participación de los alumnos del Bachillerato nocturno en el Consejo de Dirección.

Ahora bien la reglamentación de esta participación ha quedado fijada por el Real Decreto de 4 de diciembre pasado al regular el procedimiento de constitución de los órganos colegiados. El artículo 15 del mismo establece lo siguiente: «La elección previa de alumnos como delegados de curso y en su caso de delegados de grupo se realizará según las *normas* que, de conformidad con los principios establecidos en la Ley Orgánica 5/1980, *determine* el Ministerio de Educación.

Para no impedir «de iure» la elección de representantes de los alumnos, el legislador se ha visto obligado a disponer en la Transitoria primera que «en tanto no se determinen las normas a las que se refiere el art. 15 del presente R. D., se considerarán vigentes y extensivas a todos los Centros las que hasta ahora se vienen aplicando en los Institutos Nacionales de Bachillerato.»

Para los alumnos de la modalidad de estudios nocturnos sigue su participación pendiente del reglamento de régimen interior del Centro, «de acuerdo con los criterios que el MEC establezca al efecto».

Notemos finalmente que la participación efectiva de todo el alumnado de los INB, en sus modalidades diurna y nocturna, no variará el número de alumnos, dos, presentes en el Consejo de Dirección.

c) *Régimen disciplinario*. Con el artículo 39 se cierran las disposiciones del Estatuto de Centros Escolares. De sus tres apartados solamente el 1 promete un desarrollo *reglamentario* que sirva de base para la redacción del reglamento de régimen interior de cada centro.

Dice así: «Sin perjuicio de las normas *reglamentarias* de carácter general que, dentro del marco de los derechos y deberes recogidos en la presente ley, establezcan el régimen de disciplina de alumnos, se especificarán en el estatuto

o reglamento de régimen interior de cada centro las faltas de disciplina de los alumnos y las correlativas sanciones, así como los órganos o sujetos del centro competentes para imponerlas».

Como en artículos anteriores se ha determinado, corresponde al Claustro de profesores y a la Asociación de padres elaborar el reglamento de régimen interior, que debe someterse a la aprobación definitiva del Consejo de Dirección.

Del contenido del punto 1 del art. 39 parece deducirse lógicamente que, previamente a la elaboración del Reglamento de régimen interior, el MEC debe presentar unas normas de carácter general sobre disciplina de alumnos, idéntica para todos los Centros sometidos al Estatuto y que ofrezca las pautas imprescindibles para el desarrollo del Reglamento.

En todo caso no sería más que la transcripción al espíritu del Estatuto de lo preceptuado en el art. 37 del R. O. de los INB, en el que el MEC anuncia la promulgación de un Estatuto del Estudiante «en el que se contemplará el régimen disciplinario por el que se han de regir los Centros de Bachillerato», que, casi huelga decirlo, no llegó a promulgarse durante los años de vigencia de dicho Reglamento Orgánico.

DISPOSICION FINAL TRANSITORIA

Como es de rigor en la promulgación de las Leyes Orgánicas se reserva el Ministerio la facultad de dictar o de proponer al Gobierno cuantas disposiciones sean precisas para la mejor aplicación de la presente Ley, ya sean de carácter reglamentario o no.

Se ha dicho tradicionalmente que la aplicación y eficacia de las leyes dependen de los reglamentos que las desarrollen y esto tanto en lo que se refiere al contenido concreto de los mismos como a la oportunidad y prontitud de su publicación.

Sería de lamentar que una vez más se desvirtuarán los principios y objetivos de una Ley, siempre desde luego perfectible, debido al torpe desarrollo de su reglamentación o a la demora injustificada de su promulgación.

