

La participación en la gestión de la Enseñanza

Manuel Jesús Martínez Selva
Doctor en Pedagogía
UNED. Centro Asociado de Algeciras

Una vez instaurado en España un régimen democrático tras las elecciones generales de 15 junio de 1977, primeras elecciones libres que tenían lugar después de cuarenta y un años, aquellas de febrero de 1936 que dieron la victoria a la coalición Frente Popular, y aprobada la Constitución, el artículo 27 de la Ley Magna sentó las bases sobre las que debía regirse el entramado educativo del nuevo estado social y de derecho. Como correspondía a una democracia, la educación no sólo debía formar ciudadanos para el ejercicio de los derechos y deberes cívicos, sino que ésta debía ser democrática: educar para y en democracia. Suponía que la democracia penetrase en los centros educativos. Así, el citado artículo 27 consagraba en su apartado 7 que «los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos en los términos que la ley establezca». También este mismo artículo (27.5.) garantiza la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza. Como antecedentes a una cierta participación de los padres de alumnos en la vida escolar nos encontramos con las Asociaciones de Padres de Alumnos previstas en el artículo 5.5. de la Ley Villar.

El principio de participación supone principalmente que los ciudadanos de un país democrático elijan a sus representantes en el poder legislativo y municipal e incluso a la primera autoridad del poder ejecutivo. Por otra parte, se les concede a los ciudadanos la posibilidad de gestionar los servicios públicos e influir o incluso decidir los asuntos competentes de las administraciones públicas. Para el profesor Parada Vázquez¹ el tema de la participación no está bien resuelto en la Constitución de 1978. La responsabilidad de la Administración del Estado y su dirección corresponde al Gobierno democráticamente elegido (primer escalón de la participación), a quien compete nombrar y revocar a los directivos de los servicios públicos sin participación efectiva de los afectados (art. 97 de la Constitución). Pero por otra parte, la Constitución, como hemos señalado en los artículos 27.5 y 27.7. facilita esa participación (segundo escalón) en la gestión y control de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la programación general de la enseñanza.

Para desarrollar el artículo 27.7. y el referente a la creación de centros docentes por personas físicas o jurídicas, ambos en el ámbito no universitario, las Cortes Españolas promulgan la LOECE (Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares). Esta ley, presentada en las Cortes para su discusión y aprobación por el Gobierno de Adolfo Suárez que cuenta con el sostén parlamentario de la UCD, es fuertemente contestada por el P.S.O.E. y el P.C.E. en el debate parlamentario del Congreso, tanto en comisión como en el pleno. En nombre de los Grupos parlamentarios Socialista, Socialistas de Cataluña y Socialistas vascos del Senado, el que posteriormente sería Ministro de Justicia, Tomás de la Quadra Salcedo, interpone ante el Tribunal Constitucional el correspondiente recurso de inconstitucionalidad. Aparte de aquellos aspectos que hacen referencia al ideario, nos interesa desde el punto de vista de la participación en la gestión de la enseñanza, lo referente a la existencia obligatoria de una única asociación de padres en cada centro (artº 18); órganos unipersonales y colegiados (artº 24.1.); selección y nombramiento del Director (artº 25.1. y 2.); autonomía de administración de los recursos por parte de los Centro (artº 28.3); participación de los alumnos (artº 38); y régimen disciplinario de éstos (artº 39). Los socialistas no encuentran otras presuntas normas anticonstitucionales pero habían manifestado su firme determinación de derogar la ley si llegaban al poder y su sustitución por otro cuerpo legal de carácter más progresista que regulase la participación directa en la elección de los representantes de los padres y alumnos en el Consejo de Dirección, órgano máximo de gobierno de los centros, al que consideran vacío de contenido y con un carácter meramente consultivo y no decisorio.

El Tribunal Constitucional emite la sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981 (Suplemento al B.O.E. de 24 de febrero) al Recurso de Inconstitucionalidad nº 189/80 por la que estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de entre otros artículos los siguientes referidos a la participación y principalmente en los centros privados sostenidos con fondos públicos:

¹ PARADA VAZQUEZ, José Ramón: **Derecho Administrativo (Organización y empleo público)**. Marcial Pons, Editores. Madrid, 1986, pág. 49

34.3.b.. «El estatuto o reglamento de régimen interior de cada centro incluirá, en todo caso, los siguientes órganos de gobierno:

« (...) Consejo del centro, como órgano supremo de participación, en el que estarán representados, junto con la titularidad y los órganos unipersonales de gobierno, los profesores, los padres de los alumnos, el personal no docente y, en su caso, los alumnos». Inconstitucional en cuanto se refieran a centros privados sostenidos con fondos públicos.

34.3.d. «En los centros o niveles sostenidos con fondos públicos o de otras entidades públicas, una Junta Económica en la que estarán representados, además de la titularidad del centro, los profesores, los padres de alumnos y, en su caso, los alumnos, con la misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica del centro.»

34.2. «Cada centro deberá elaborar su propio estatuto o reglamento de régimen interior en el que se establecerá la intervención de los profesores, de los padres de los alumnos, del personal no docente y, en su caso, de los alumnos, en el control y gestión del centro a través de los correspondientes órganos de gobierno (...)» Inconstitucional en cuanto se refiere a centros privados sostenidos con fondos públicos.

18.1. «En cada centro docente existirá una asociación de padres de alumnos (...) a través de la que ejercerán su participación en los órganos colegiados del mismo».

La inconstitucionalidad de este artículo es de suma importancia pues exonera de la obligatoriedad a la existencia de una Asociación de Padres de Alumnos y posibilita, por tanto, la elección por parte de todos los padres de alumnos de sus representantes en el Consejo de Dirección.

Por otra parte el Tribunal Constitucional anula lo preceptuado en la disposición adicional número 3, que facultaba a las Comunidades Autónomas con competencias en materia educativa la posibilidad de sustituir o modificar las clases de órganos colegiados y unipersonales; las competencias del director; composición y competencias del Consejo de Dirección; competencias del Claustro de Profesores; miembros de la Junta Económica; renovación anual de los órganos colegiados; número exigible y periodicidad de las reuniones de los órganos colegiados.

Por último, considera que la intervención de la comunidad escolar en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos ha de regularse por ley, afectando esta ley a los centros privados concertados que regulaban la participación por lo establecido en sus reglamentos de régimen interior.

Una vez que la ley entra en vigor quedan configurados tres órganos de participación de la comunidad escolar en la gestión del centro y control de los órganos unipersonales:

A) El Claustro de Profesores, integrado por la totalidad de profesores que prestan servicios en el centro y que tiene como competencias:

- a) Programar las actividades educativas del centro.
- b) Elaborar el reglamento de régimen interior del centro, junto con la Asociación de Padres de Alumnos.
- c) Elegir sus representantes en los órganos colegiados del centro.
- d) Fijar y coordinar criterios sobre la labor de evaluación y recuperación de los alumnos.
- e) Coordinar las funciones de orientación y tutoría de los alumnos.
- f) Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación e investigación pedagógica.

B) El Consejo de Dirección, órgano máximo del centro y donde se concreta la participación de todos los miembros de la comunidad educativa. No era la primera vez que en la historia más reciente de España se establecía un organismo semejante, pues la Ley General de Educación de 1970 configuró en sus artículos 60.1 y 62.4 el Consejo Asesor en los centros de E.G.B. y Bachillerato, formado por profesores, padres de alumnos y estos últimos, en el caso del bachillerato, cuyo dictamen era preceptivo para el nombramiento de los directores de los centros de E.G.B. No obstante, el preceptivo reglamento que desarrollase tales artículos no llegó a entrar en vigor.

A los miembros natos como el director-presidente, jefe de estudios y secretario hay que sumar:

- a) Representantes de los padres elegidos por la Asociación de Padres de Alumnos.

b) Representantes de los alumnos (Segunda Etapa de E.G.B. o de Bachillerato y Formación Profesional) elegidos por los delegados de curso.

c) Representantes de los profesores elegidos por el Claustro.

d) Representante del personal no docente elegido por los mismos.

e) Un miembro de la corporación municipal. (No forma parte del Consejo de Dirección de los centros de Bachillerato y Formación Profesional.

Las competencias de este máximo órgano de gestión del centro serán:

a) Aprobar el reglamento de régimen interior del centro.

b) Definir los principios y objetivos educativos generales a los que habrá de atenerse toda la actividad del centro.

c) Informar la programación general de las actividades educativas del centro.

d) Velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre admisión de alumnos del centro.

e) Aprobar el plan de administración de los recursos presupuestarios del centro elaborado por la Junta Económica previa audiencia del claustro, así como supervisar la gestión económica ordinaria de la Junta Económica a través de la información periódica que ésta deberá facilitar.

f) Resolver los problemas de disciplina que afectan a los alumnos, de conformidad con el artículo 39.

g) Planificar y programar las actividades culturales y extraescolares del centro.

h) Establecer relaciones de colaboración con otros centros.

i) Elevar a los órganos de la Administración informe sobre la vida del centro y sus problemas, formulando, en su caso, las oportunas propuestas.

j) Asistir y asesorar al director en los asuntos de su competencia.

k) Cualesquiera otras que reglamentariamente le sean atribuidas.

C) La Junta Económica, como órgano de gestión económica del centro e integrada por:

- El director, que será su presidente.

- El secretario.

- Dos profesores, elegidos por el Claustro.

- Tres representantes, elegidos por la Asociación de Padres del centro.

Las preceptivas elecciones en cada sector se van a regular por el Real Decreto 2762/80 de 4 de diciembre, (B.O.E del 24) modificado en sus artículos 10, 11, 13 por el Real Decreto 2268/82 de 12 de agosto. El Reglamento de Selección y Nombramiento de los Directores de Centros Escolares Públicos, aprobado por Real Decreto 1275/1981 de 19 de junio (B.O.E. del 29), establecía un mandato para el director elegido de tres años, prorrogables, a petición propia, por dos períodos más de igual duración. Este reglamento crea un procedimiento de selección singular al efecto. Intervienen en tal selección el Consejo de Dirección, la Administración Educativa a través de la Inspección y la Comisión Provincial de Selección². Tanto el Consejo de Dirección como la Inspección pueden conceder a cada candidato hasta un máximo de 25 puntos, teniendo en cuenta que la Administración Educativa aplica un baremo donde se hallan reflejados antigüedad, experiencia en cargos directivos escolares y la especial formación para el cargo. La Comisión de Selección puede otorgar hasta otros 50 puntos. Para ser seleccionado se necesita, al menos, haber conseguido en total un mínimo de 25 puntos. Los candidatos seleccionados antes de ser nombrados directores estuvieron obligados a realizar un curso de formación durante el verano de 1982.

En octubre de 1982, el PSOE vence por mayoría absoluta en las elecciones generales y, conforme a su promesa, se dispone

² Estas Comisiones de Selección están presididas por el Delegado Provincial o funcionario designado al efecto por el Ministerio de Educación y constan de los siguientes miembros:

Un Inspector de Educación del nivel correspondiente.

Dos representantes de Consejos de Dirección designados por sorteo de entre los miembros de los Consejos de Dirección de los centros en los que se hubieran presentado candidaturas.

El Secretario de la Delegación con voz pero sin voto.

a elaborar una ley que regule el artículos 27 de la Constitución, a excepción del punto décimo referido a la universidad -es pues una ley más ambiciosa- y que sirva de derogatoria de la LOECE. Como no iba a ser menos esta nueva ley, denominada LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación, Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, B.O.E. de 4 de julio) sufrió todo tipo de vicisitudes en su trámite parlamentario desde la presentación de la misma por el ministro Maravall. Contestada igualmente en la calle por las Asociaciones de Padres de centros privados religiosos, organizaciones más representativas de la enseñanza privada como la FERE (Federación española de religiosos de la enseñanza) y en la prensa más conservadora³. Aprobada por las Cortes no puede entrar en vigor al presentar el Grupo Parlamentario Popular un recurso previo de inconstitucionalidad (número 180/1984), a veintiséis preceptos, relativos a los criterios de admisión en centros sostenidos con fondos públicos, a la pretendida restricción del carácter propio de los centros, a disposiciones del régimen de conciertos, a normas de carácter autonómico, a las competencias de los consejos escolares de los órganos concertados y a las restricciones a la libertad de creación de centros. Este recurso fue substanciado por el Tribunal Constitucional con la Sentencia 77/1985, de 27 de junio (Suplemento al B.O.E. de 17 de julio), sin apenas modificaciones y ninguna que afectase al tema de la participación. El Congreso de los Diputados volvió a examinar la ley y suprimió un apartado de un artículo y una disposición transitoria.

La ley pretende una mayor y eficaz participación de la comunidad educativa en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos mediante:

a) La elección directa de los representantes de padres, profesores y alumnos en el Consejo Escolar, máximo órgano de gobierno.

b) Un mayor número de competencias del Consejo Escolar⁴ por contraposición al Consejo de Dirección. A las apuntadas para el Consejo de Dirección hay que unir:

- Elegir al director y designar al equipo directivo por él propuesto.
- Proponer la revocación del nombramiento del Director previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios.
- Decidir sobre la admisión de alumnos, con sujeción estricta a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.
- Aprobar y evaluar la programación general del Centro que con carácter anual elabore el equipo directivo.
- Promover la renovación de las instalaciones y equipo escolar, así como vigilar su conservación.
- Supervisar la actividad general del centro en los aspectos administrativos y docentes.

Por contra el Consejo Escolar pierde facultades con respecto a los aspectos disciplinarios de los alumnos, pues si bien la

³ Es notorio cómo la legislación educativa ha levantado amplias polémicas en la España contemporánea a pesar de que el ministerio titular no ocupe los primeros puestos en cuanto a protocolo, para dirigirlo no se exija una especial preparación "ad hoc" como ocurre con Justicia o Economía y en un periodo relativamente cortos de tiempo pueda tener la cartera varios ministros. Recordemos que la discusión del artículo 26 de la Constitución de 1931 que prohibía a la Iglesia el ejercicio de la enseñanza motivó la dimisión como Presidente del Gobierno Provisional de la República de Niceto Alcalá Zamora; las diatribas entre Falange e Iglesia con respecto a la Ley de Enseñanza Primaria de 1945 o la Ley del Bachillerato de 1953; la salida del ponente socialista Gregorio Peces Barba en la discusión en la ponencia constitucional del artículo 27 y su posterior aparcamiento para retomar su estudio una vez configurado todo el articulado de la Constitución de 1978, etc.

⁴ La regulación y ampliación de estas competencias se han realizado por los respectivos reglamentos orgánicos que han promulgado las Comunidades Autónomas con competencias en educación y el MEC para su territorio. En todos ellos destaca como nueva competencia la de "informar la Memoria". Como casos singulares hay que resaltar a Canarias, cuyos Consejos Escolares aprueban la distribución horaria de las materias, y el País Vasco con competencias para la distribución de los días lectivos a lo largo del curso escolar.

AMBITO	NORMATIVA	PUBLICACION	ARTICULO
Territorio MED	R.D. 2376/85 de 18-XII	BOE de 27-XII	64
Andalucía	D. 10/88 de 20-I	BOJA de 20-II	24
Canarias	D. 58/86 de 4-IV	BOCC de 7-IV	70
Cataluña	D. 87/86 de 3-IV	DOGC de 9-IV	22.1
Galicia	D. 107/86 de 10-IV	DOG de 18-IV	56
País Vasco	D. 82/86 de 15-IV	BOPV de 17-IV	15 y 16
Valencia	D. 12/86 de 10-II	DOGV de 10-III	14

Fuente: MOROS GUERRERO, Andrés: **Libro registro del director**. Editorial Escuela Española. Madrid, 1987, pág. 87.

LOECE remitía a un estatuto de régimen disciplinario incluido en el reglamento de régimen interior de cada centro (art. 34), que a su vez es aprobado por el Consejo de Dirección, la LODE remite (art. 42.d.) a unas normas que regularán los derechos y deberes de los alumnos. Dicha norma no es otra que el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos.

c) Elevar el número de representantes de cada sector (profesores, padres y alumnos), que en los centros tipo (centros de E.G.B. de más de 16 unidades e institutos de bachillerato y formación profesional) será de ocho representantes de los profesores, ocho representantes de los padres y los alumnos (distribuidos 5+3 en E.G.B. y 4+4 en bachillerato y formación profesional). (Art. 25 y 28 del Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre (B.O.E. del 27), por el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de educación general básica, bachillerato y formación profesional)⁵.

Se establecía, de esta manera, una representación paritaria de 10 miembros del claustro de profesores con derecho a voto y 10 representantes no miembros del claustro (padres, alumnos, PAS y representante municipal). Fórmula muy contestada por ciertas confederaciones y asociaciones de padres que consideran que la representación paritaria debe ser claustro-padres-alumnos con una representación igual por cada sector, pues se consideran en inferioridad con respecto al voto del profesorado que, en un sentido corporativo, cuenta con la mitad de los votos al que hay que añadir el de calidad del director en caso de empate. (Art. 12.1 Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, B.O.E. del 18 y 23 d. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27).

d) Considerar la Comisión Económica que sustituye a la Junta Económica como un organismo del Consejo Escolar sin entidad independiente. (Art. 44)⁶.

f) Ampliar el mandato de los miembros del Consejo Escolar a los dos años (Art. 46.2 de la LODE) en lugar del año (Art. 30 de la LOECE).

g) Restar competencias al claustro de profesores que pierde las relativas a elección del director y elaboración del reglamento de régimen interior.

Durante los meses de mayo y junio de 1986 tuvo lugar el proceso electoral para la provisión de miembros del Consejo Escolar y elección del director y de su equipo, siendo regulado en Andalucía dicho proceso electoral por la Orden de 9 de abril de 1986 (BOJA nº 32, de 15 de abril) sobre normas de elección y constitución de los consejos escolares de los centros de acuerdo con el Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre, de carácter subsidiario hasta que la comunidad regulase en esta materia.

Tras ocho años de vigencia de la LODE y cuando están próximas las elecciones para renovar los Consejos Escolares en el otoño, después de estos ocho años y cuatro «legislaturas» completas, es el momento de efectuar una reflexión sobre la eficacia de la ley y las posibles disfunciones que alteran su funcionamiento y es fuente de ineficacia.

¿Es la LODE una ley eficaz? En cuanto garantiza la participación directa de padres, alumnos, profesores, PAS y municipio en el control y gestión de los centros parece ser que sí. Pero hagamos la pregunta de otro modo: ¿en qué medida participan padres, alumnos, profesores, PAS y municipio en esa gestión y control?

En el primer proceso electoral (1986) la elección de los representantes de los padres se regía por el artículo 39 del Real Decreto 2376/1985 que especificaba: «(...) El derecho a elegir y ser elegido corresponde al padre o a la madre ... (...)» y las elecciones se celebraron concediendo a un solo miembro del matrimonio la capacidad de ser elector y elegible. La norma conculcaba derechos individuales y así se rectificó sustituyendo la disyunción por la conjunción. (Art. 18 de la Orden de 16 de mayo de 1988 de la Consejería de Educación, BOJA nº52, de 5 de julio), de tal manera que padre y madre o tutores pasaron a ser electores y elegibles.

⁵ Esta composición del Consejo Escolar difiere para Cataluña (17), País Vasco (27) y Valencia (20), de acuerdo con los respectivos reglamentos orgánicos ya expuestos.

⁶ La composición de esta Comisión Económica difiere de unas comunidades a otras. Para el territorio MEC, Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia está formada por el Director, un profesor y un padre de alumnos, todos ellos miembros del Consejo Escolar. El País Vasco introduce al Secretario del centro con voz y sin voto; Cataluña constituye esta comisión con el Director, el Secretario, un Profesor, dos padres de alumnos y un alumno en los centros de enseñanza secundaria.

Tampoco han sido muy claras las normas para la elección de los alumnos. El Real Decreto 2376/1985 confería la capacidad de electores a los alumnos a partir del ciclo superior de la educación general básica⁷ (art. 46) pero no especificaba quienes podían ser elegidos. Posteriormente la Orden de Consejería de Educación de 16 de mayo de 1988 en su artículo 25 confería la capacidad de ser elector y elegible a todos los alumnos mayores de once años. Para los comicios de 1992 la orden de 6 de octubre de 1992 (BOJA nº 104, de 17 de octubre) establecía: Artº 25.- «Los representantes de los alumnos y de las alumnas en el Consejo Escolar se elegirán por quienes estén matriculados en el centro y sean mayores de 11 años de edad, de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos 277/1987, de 11 de noviembre, y 10/1988⁸, de 20 de enero. Podrán ser elegibles todos los alumnos y alumnas del centro que tengan al menos 11 años al 31 de diciembre del año en curso y, para los Centros de E.G.B., que cursen el Ciclo Superior» Es decir, que consideraba electores a todos los alumnos mayores de once años, con once años cumplidos, pero para ser elegible se podían tener diez años cumplidos y once al 31 de diciembre y se exigía como requisito su matriculación en el ciclo superior. Remitía a unas disposiciones legales con las que no estaba de acuerdo, sino que las desarrollaba. La confusión no puede ser mayor.

En el caso de los profesores, dada su condición de funcionarios, la legislación les ha obligado no a ser electores, pues el claustro del acto electoral era válido con la existencia de quórum (art. 37 del R.D. 2376/1985), sino a ser elegibles aun en contra de su voluntad (art. 38). Esta anómala situación es modificada para el denominado territorio MEC por el artículo 38.2 del Real Decreto 819/1993, de 28 de mayo (B.O.E. de 19 de junio), por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria, que confiere al profesor la capacidad de presentar su candidatura y no ser elegido, por tanto, en contra de su voluntad⁹. Esperemos que la Comunidad Autónoma Andaluza, tan proclive a emitir una legislación similar o igual a la estatal, legisle en tal y evite el estado actual.

Una vez establecidos los mecanismos y después de cuatro convocatorias electorales no parece que haya habido una participación efectiva de los miembros de la comunidad educativa. En el caso de los profesores, su mayor proximidad a la organización y gobierno del centro y la obligatoriedad de ejercer como consejero en el caso de recibir los votos suficientes, aun habiendo manifestado su intención de no ser candidato, ha propiciado un elevado porcentaje de participación en el proceso electoral y en las sesiones del consejo escolar. Los alumnos, a quienes el profesorado motiva para que presenten candidaturas y el hecho de que el acto electoral tenga lugar durante el horario lectivo, participan muy activamente en su papel de electores y elegibles. No cabe decir lo mismo de su asistencia a las sesiones del consejo escolar. El caso de los padres es mucho más preocupante, con una tendencia negativa creciente desde las primeras elecciones de 1986. Las últimas elecciones celebradas en noviembre de 1992 ponen de manifiesto en la provincia de Cádiz lo siguiente, en datos referidos a los centros de titularidad pública:

a) En muchos casos el número de candidatos fue inferior a ocho, número de padres que participan en la elección del director y su equipo en los centros de E.G.B.

b) A pesar de las facilidades para la votación (horario, voto por correo, permiso laboral para ejercer el voto) que la legislación les concede, lo cierto es que la participación en los comicios es bajísima, con una media que ronda el 15% del cuerpo electoral.

c) Un sondeo realizado en el mes de mayo de 1994 en cincuenta colegios de E.G.B. de la provincia de Cádiz pone de manifiesto que la asistencia de los representantes de los padres a las sesiones de los consejos escolares no es superior al 60%.

Otro aspecto de la eficacia/ineficacia de la ley se refiere a la elección del director y de su equipo. Más del 50% de los directores de los centros andaluces son nombrados por la administración educativa vía artículo 37.4. de la LODE en la inmensa mayoría de los casos por falta de candidatos.

⁷ La denominación de ciclo superior referida a Educación General Básica se trata de un error, pues si bien se procedió a la reforma de la primera etapa de EGB, configurando los ciclos inicial y medio, la referida a la segunda etapa, que sería el ciclo superior, nunca llegó a entrar en vigor.

⁸ El Decreto 10/1988, de 20 de enero, sobre funcionamiento y órganos de gobierno de los Centros públicos de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato, Formación Profesional y Centros de características singulares, (BOJA núm. 14, de 20 de febrero), al tener la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias en materia de educación, sustituye en esta comunidad al Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los Centros públicos de Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional (B.O.E. de 27 de diciembre).

⁹ Artículo 38.2.: "Serán electores todos los miembros del Claustro. Podrán ser elegidos los maestros funcionarios que se hayan presentado como candidatos".

Al margen de otros aspectos, ¿influirá en la eficacia las posibles disfunciones de la ley? Vamos a comprobarlo realizando, aunque sea, un somero repaso por los aspectos más importantes de la LODE en cuanto a la participación.

1.- Elección del director y del equipo por él propuesto.

Para Paradas Vázquez¹⁰ podría considerarse inconstitucional la solución arbitrada por la LODE para la gestión de los colegios públicos, puesto que priva al Gobierno de poderes decisivos en el nombramiento y remoción de los directores de los colegios públicos, atribuyéndolos a los diversos estamentos que integran la comunidad escolar, con lo que el derecho constitucional de participar en la gestión se traduce por el de gestión directa y responsabilidad total sobre el funcionamiento del servicio, con exclusión del Gobierno y del Parlamento. Esto es, que los directivos de los servicios públicos no pueden ser elegidos por los grupos de ciudadanos directamente afectados, sistema que contradice el principio de responsabilidad del Gobierno sobre su funcionamiento y que entrega su gestión a quienes, por no comparecer en los procesos electorales son políticamente irresponsables e infiscalizable su gestión por el Parlamento.

Cuestiones de suma importancia en este tema son:

a) El director es elegido tanto en primera como en segunda convocatoria por la mayoría absoluta del Consejo Escolar. Esta exigencia, que ni siquiera es imputable a la elección por el Parlamento de la máxima autoridad del poder ejecutivo del Estado, pues su investidura es por mayoría simple de los miembros del Congreso en segunda convocatoria, se contradice con los pocos requisitos exigidos para el nombramiento por un año por la autoridad administrativa cuando no concurren candidatos o estos no logran el plácet del órgano colegiado.

b) El órgano que elige al director por mayoría absoluta sólo puede proponer la revocación del mismo previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios. No se utiliza el mismo raso para la elección que para la revocación, teniendo en cuenta además que el nombramiento del director por la autoridad administrativa es consecuencia directa de su elección si aquel cumple los requisitos establecidos. La propuesta de revocación puede no ser aceptada por dicha autoridad.

c) El Jefe de Estudios y Secretario, el equipo del director, sus hombres de confianza, no son elegidos libremente por éste. Los elige el Consejo Escolar tras recibir una propuesta razonada del director por mayoría absoluta en primera votación y simple en segunda. Puede no elegirlos. ¿Qué hacer en este caso? ¿Realizar una nueva propuesta con profesores menos afines o menos capaces para desempeñar tales funciones? El Real Decreto 2376/1985 y el Decreto 10/1988 de la Junta de Andalucía no lo consideran así. Establece que la autoridad educativa procederá a adoptar las medidas necesarias para el buen funcionamiento del centro. Considero que es este uno de los aspectos de la LODE que han recibido un peor tratamiento por parte del legislador. El director debe tener el derecho para construir un equipo directivo eficaz a elegir a los miembros de su equipo. Si así ocurre desde la más altas instancias del Estado, ¿por qué no en los centros docentes? Tampoco en este caso se sigue un procedimiento similar para la revocación de jefe de estudios y secretario, elegidos por mayoría absoluta o simple por el Consejo Escolar y nombrados por la autoridad administrativa. Es esta autoridad quien procede a la revocación a propuesta motivada del director y previo informe del Consejo Escolar.

d) La experiencia de otros órganos colegiados de la administración, de los que Congreso y Senado son los máximos exponentes, nos indican que el órgano que elige y proporciona su confianza al gobierno del elegido, tiene una vigencia igual al tiempo del desempeño del puesto por el elegido. Esto es así en líneas generales. El director y su equipo son elegidos por tres años por un órgano cuyo mandato originario es de dos años, por lo que se pueden producir las siguientes situaciones:

1ª Los miembros del Consejo Escolar que eligen al director por tres años efectúan esta elección como es habitual entre el 15 de mayo y 15 de junio, cesando en su mandato en el mes de noviembre como viene siendo habitual tras las segundas elecciones, las de 1988. Esto quiere decir que el director no sólo va a ser elegido por un organismo cuyos miembros no lo van a sustentar, sino que durante su mandato se procederá a dos elecciones al Consejo Escolar y cuyos miembros, en teoría, no participaron en la elección del director y no se sienten vinculados a su programa de actuación ni a su persona. Es este un aspecto que considero de suma importancia y gravedad.

¹⁰ Ibidem, pág. 119.

2ª Un segundo caso supone que el órgano elegible le quede de mandato hasta el año próximo, con lo que una vez pasado ese tiempo y celebradas nuevas elecciones se reproduciría la situación anterior.

Otra cuestión de suma importancia es la referida al modelo de director. No se trata aquí de analizar las competencias que la legislación confiere al director, sino si el modelo de director-compañero satisface a los directores y a los profesores, encontrándonos con una dualidad en virtud de la cual los profesores prefieren el sistema electivo y los directores que en su día fueron elegidos se inclinan por un modelo diferente en el que tengan gran peso la experiencia anterior, la especial preparación para el cargo, etc., sin descartar en otros casos el acceso a la dirección mediante algún tipo de concurso de méritos u oposición que configure un cuerpo docente diferente o puesto de carácter singular. Otros prefieren el sistema al uso durante la II República, cuando se exigía al maestro para ejercer la dirección la licenciatura en pedagogía. Profesionalizar la dirección tiene sus riesgos y sus ventajas. El riesgo es ejercer el liderazgo de forma autoritaria. La ventaja es impedir un liderazgo de «laissez faire», el no tomar decisiones en situaciones comprometidas que exigen la presencia de alguien al frente de la institución, el no resolver conflictos entre los profesores, etc. por depender su reelección de ciertos votos o, en el caso de no presentarse a la reelección, volver a ser un «compañero» más del claustro sin tareas directivas. Se dirá que el liderazgo democrático obvia estos problemas y que los administrados serán comprensivos cuando el director cumpla una de sus funciones primordiales, cumplir y hacer cumplir la ley, pero lo cierto es que el actual modelo es rechazado. Hemos visto que un porcentaje importantísimo de los directores son nombrados por la Administración a falta de candidatos. La reducción de horas lectivas para ejercer la función directiva y la cuantía del complemento específico no parece que motive al profesorado. «Me evito problemas» es frase extendida. Las 77 medidas presentadas por el ministro Suárez Pertierra, entre las que se encuentran mayores competencias para la dirección, extensión del mandato hasta cinco años y la consolidación a perpetuidad del complemento específico tras diez años de ejercicio de la dirección, han sido rechazadas globalmente por los sindicatos de enseñantes. ¿Qué hacer? Porque aquí hay un problema que pone en confrontación los deseos del profesorado (permanencia del modelo electivo) con los deseos del profesor que ha accedido a la dirección y que modifica su actitud (otro modelo de acceso), pero aun en el modelo actual es necesario algún tipo de formación para el ejercicio de la dirección, previo a la presentación de la candidatura o una vez producida la elección, formación que sería exhaustiva si se considerase como requisito previo. Evidentemente todo modelo que no sea electivo y sin requisitos previos de formación para el cargo no es considerado ni por el espíritu ni por la letra de la LODE. Así la ley suprimió de un plumazo a los funcionarios del cuerpo de directores escolares a los que la Ley General de Educación de 1970 y posteriormente la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares los había mantenido en sus puestos como cuerpo a extinguir¹¹.

2.- La responsabilidad de los miembros del Consejo Escolar.

La legislación vigente establece el principio de responsabilidad del funcionario. En el caso del Consejo Escolar parece ser que dicha responsabilidad atañe a la obligación de discreción y secreto profesional. El funcionario no debe divulgar los datos y noticias de que tiene conocimiento en función de su cargo y que puedan perjudicar al servicio o aquellos otros, muy importante en nuestro caso, que afecte a los administrados, su vida privada o su intimidad personal. Es decir, que el funcionario, profesores y posiblemente el representante municipal, están obligados a mantener el secreto de las deliberaciones del Consejo Escolar, al menos, en cuanto atañe a opiniones sobre las personas. Estos deberes u obligaciones se enuncian en el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (art. 79 y 80) y la correspondiente tipificación de faltas (art. 88.), completados por el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, sobre Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios que introduce en el art. 5.d. como falta muy grave «la adopción de acuerdos, manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos». Este cuerpo legal que afecta al funcionario no es de aplicación al personal laboral (representante del personal de administración y servicios y representante municipal, en su caso) cuyas obligaciones son reguladas por el artículo 5 del Estatuto de los Trabajadores y que se circunscriben a «cumplir con las obligaciones concretas de su puesto de trabajo; observar las medidas de seguridad e higiene; cumplir las órdenes e instrucciones del empresario en el ejercicio regular de sus facultades directivas; no concurrir con la actividad de la empresa; contribuir a la mejora de la productividad y, por último, cuantas se deriven de los respectivos contratos de trabajo».

¹¹ Ley General de Educación, disposición transitoria sexta cuarto. Decreto 2655/1974, de 30 de agosto. Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, disposición transitoria tercera.

Esta disparidad es una fuente de graves disfunciones, pues quienes sirven en la misma organización no pueden, por principio, tener deberes y obligaciones distintos y estar sometidos a regímenes disciplinarios diferentes.

Si encontramos esta disfunción entre funcionarios y personal laboral, ¿qué decir de la responsabilidad de padres y alumnos? Legalmente no están sometidos a ninguna. Se les puede aconsejar a los padres o incluso exigir el secreto de las deliberaciones aunque no desde un punto de vista legal. ¿Pero, y a los alumnos? ¿Hasta qué punto se puede plantear esa exigencia a niños de once años?

3.- La presencia de niños de corta edad como miembros de pleno derecho del Consejo Escolar.

Los catecismos al uso hasta bien entrados los años sesenta establecían la aparición o consecución del llamado «uso de razón» a la edad de siete años, edad en la que las luces del niño comprendían el significado del sacramento de la Eucaristía y, por consiguiente, eran sujetos aptos para realizar la Primera Comunión. En nuestro caso, el legislador ha establecido ese «uso de razón» en los 11 años cumplidos al 31 de diciembre del año en que se celebran las elecciones, en la práctica en los diez años cumplidos u once años no cumplidos, aunque no le confiere tal uso de razón para la elección del director, jefe de estudios y secretario a los alumnos de Segunda Etapa de E.G.B., sea cual sea su edad.

Esa corta edad, que no los trece o catorce años¹², implica:

a) Que muchos temas no sean tratados con la profusión que se quisiera, temas complicados, abruptos, que afectan a alumnos y profesores o personal de administración y servicios, por temor, por una parte, a herir la propia intimidad y sensibilidad del alumno y, por otra, al riesgo que supone que el alumno comente el tema con sus familiares, alumnos, amigos o los propios interesados.

b) La mayoría de los temas, salvo los que se refieren a actividades extraescolares, viajes, excursiones, etc, no interesan al alumno o no los comprende. El alumno vota afirmativa o negativamente por inercia. Uno de los temas de mayor interés entre las competencias del Consejo Escolar está en la aprobación del presupuesto anual y su posterior justificación. ¿Comprenderá el alumno la complejidad y abstracción de los aspectos contables, saldos positivos y negativos, capítulos, porcentaje de inversiones en material inventariable?

Para una participación coherente y significativa necesitamos alumnos que hayan superado la «edad de primera afirmación» (11-12 años), alumnos preadolescentes o de adolescencia inicial que siguiendo la tipología de Piaget se encuentren, al menos, en el tránsito del período de las operaciones concretas al de las operaciones formales, que tiene como peculiaridad en el campo del desarrollo del pensamiento la progresión creciente del pensamiento abstracto y la capacidad analítico-sintética. Por otra parte, el niño de séptimo u octavo es capaz de mantener en mayor medida posturas diferentes y discrepantes de las del adulto. Comienza a ser cada vez menos «convidado de piedra».

PORCENTAJE MEDIO DE ALUMNOS QUE SON CAPACES DE MANTENER UNA OPINIÓN DISCREPANTE DE LA EMITIDA POR EL ADULTO.

	Curso/Nivel de E.G.B.		
	Sexto	Séptimo	Octavo
Porcentaje medio	36%	56%	65%

Fuente: FERNÁNDEZ, L., FUNES, J. y PELLICER, A: Psicología del preadolescente. Editorial Nuestra Cultura. Madrid, 1980, pág.74.

4.- Los temas a debate y aprobación en el Consejo Escolar.

Del artículo 42 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, art. 64 del Real Decreto 2376/1985 y 24 del Decreto 10/1988 para la Comunidad Autónoma de Andalucía se desprenden el gran número de competencias propias del Consejo Escolar. En la

¹² Supondría que al ser los alumnos de séptimo y octavo de E.G.B. su pertenencia al Consejo Escolar sería en muchos casos por un año. Algo que se da en la práctica, pues la mayoría de los alumnos presentados corresponden a estos niveles educativos.

práctica y quizá por no haber tenido un desarrollo legislativo superior que aclarase y fijase los términos de tales competencias estas se limitan a las siguientes, obviando la competencia de elección de los miembros del equipo directivo:

a) Aprobar el proyecto de Plan de Centro presentado por el Director. Teniendo en cuenta que este proyecto es un documento fundamentalmente pedagógico y que la legislación obliga al Consejo Escolar a respetar los aspectos técnico-pedagógicos elaborados por el Claustro de Profesores y que hasta ahora no se han fijado los límites en dicho documento de lo que es técnico-pedagógico y lo que no lo es, la capacidad de decisión del Consejo Escolar es mínima, si acaso se limita a dar el visto bueno a las programación de actividades complementarias y extraescolares.

b) Aprobar el proyecto de presupuesto elaborado por la Comisión Económica.

c) Justificar, de acuerdo con el presupuesto, las certificaciones de gastos presentadas por el director.

d) Entender sobre los casos de disciplina.

e) Conocer periódicamente el rendimiento académico de los alumnos.

f) Informar la Memoria del curso. Teniendo en cuenta que esta Memoria supone una evaluación del Plan de Centro aprobado en su día, parece un contrasentido informar en lugar de aprobar la misma.

g) Periódicamente se le concede competencias que hacen referencia a la programación de actos académicos con motivo de ciertos días para los que se exige una especial conmemoración, caso del «Día de la Constitución» o «Día de Andalucía» invadiendo las competencias del Claustro de Profesores, encargados de su realización, y del Jefe de Estudios, encargado de su organización.

h) La competencia de decisión sobre la admisión de alumnos con observancia estricta a lo establecido por las leyes está vacía de contenido en la práctica. Es la Administración educativa quien decide la ratio, el número de unidades, la habilitación de unidades con la consiguiente desaparición como tales de laboratorios o bibliotecas, etc., lo que ha llevado a conflictos entre consejos escolares y administración. De hecho la competencia en este apartado se limita al trámite burocrático de comprobar la veracidad de solicitudes y ordenar éstas según un baremo previamente establecido.

La LODE establece un sistema piramidal y jerarquizado para la participación de todos los implicados en la programación general de la enseñanza, desde los Consejos Escolares Municipales al Consejo Escolar del Estado, pasando por los Consejos Escolares Provinciales (si existen) y el Consejo Escolar de la Comunidad Autónoma¹³. El paso adelante que la LODE supuso con respecto a la LOECE en el tema de la elección directa de los representantes de los padres y alumnos en el Consejo Escolar, no ha seguido el mismo camino en los consejos escolares de ámbito territorial. La representación de padres, alumnos, profesores y personal de administración y servicios se obtiene indirectamente a través de los individuos propuestos por las centrales o asociaciones sindicales más representativas, confederaciones de asociaciones de padres más representativas y confederaciones de asociaciones de alumnos, igualmente más representativas. Poco habría que objetar si España fuese un país con fuerte implantación de la sindicación o asociacionismo, por lo que al menos, la representación en los Consejos Escolares municipales debiera ser por elección directa en los casos de menor complejidad ya que evidentemente resulta de gran complejidad, coste económico y probablemente escasa eficacia por la elevadísima abstención presumible la elección directa de los representantes de los padres, pero no así la de profesores y miembros del personal no docente.

Por último, hay un tema tanto en la LOECE como en la LODE que no ha tenido el tratamiento que a mi juicio merece. Ambas leyes, la primera para la Junta Económica, la segunda para la Comisión Económica del Consejo Escolar, consideran que será componente de dichos organismos un representante municipal cuando el municipio contribuya al sostenimiento de los centros. En los casos de centros públicos de bachillerato el ayuntamiento no dedica ninguna partida de su presupuesto al sostenimiento de los mismo al no ser acciones subsidiarias. Sin embargo, no es el caso de los centros públicos de E.G.B. o educación preescolar. Por

¹³ Ver:

^{1º} Artículo 31 de la LODE.

^{2º} Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre (BOE del 27), por el que se regula el Consejo Escolar del Estado, artículos 9 a 11.

^{3º} Ley 4/1984, de 9 de enero (BOJA núm. 4, de 10 de enero), del Parlamento de Andalucía sobre Consejos Escolares, artículos 6, 10 y 17.

^{4º} Decreto 332/1988, de 5 de diciembre (BOJA núm. 5, de 20 de enero de 1989), por el que se regula la composición y funcionamiento de los Consejos Escolares

ley los ayuntamientos están obligados con cargo a sus presupuestos al suministro de energía eléctrica, agua corriente, retirada de residuos, limpieza, conservación, mantenimiento y pequeñas reparaciones¹⁴, así como vigilancia, y que las prestan por personal propio o contratado sin transferir a los centros las cantidades pertinentes. Esto supone que en los presupuestos de los centros no aparezcan partidas de ingresos o gastos por estos conceptos, pero es obvio que se trata de una contribución al sostenimiento económico de los mismos por parte del gobierno de los municipios..

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOTECA DE TEXTOS LEGALES: **Legislación sobre enseñanza. Normas generales, EGB, FP y BUP.** Editorial Tecnos. Madrid, 1985.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: **L.O.D.E y su desarrollo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.** CEJA. Sevilla, 1989.

DE PUELLES BENITEZ, Manuel: **Educación e Ideología en la España Contemporánea.** Editorial Labor. Barcelona, 1991.

DE PUELLES BENITEZ, Manuel: **Política y administración educativas.** UNED. Madrid, 1987

ESCUELA ESPAÑOLA: **Legislación para el profesorado.** Editorial Escuela Española. Madrid, 1986.

FERNÁNDEZ, L., FUNES, J. y PELLICER, A: **Psicología del preadolescente.** Editorial Nuestra Cultura. Madrid, 1980.

GÓMEZ DACAL, G.: **El centro escolar.** Editorial Escuela Española. Madrid, 1980.

LÁZARO, Emilio: **La dirección del centro escolar público.** MEC. Madrid, 1982.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: **Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.** Servicio de Publicaciones del Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1975.

MOROS GUERRERO, Emilio: **Libro registro del Director.** Editorial Escuela Española. Madrid, 1987.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón.: **Derecho Administrativo (Organización y empleo público).** Marcial Pons, Editores. Madrid, 1986.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: «Recurso de Inconstitucionalidad nº 189/80» en **Universidad y Sociedad. Revista del Centro Regional de Madrid asociado a la UNED.** Nº 1. Madrid, 1981. ■

¹⁴ Artículo 24 de la Ley de Construcciones Escolares de 22 de diciembre de 1953 (B.O.E. del 24).

Artículos 7 y 12 de la Orden de 23 de julio de 1965 (B.O.E. del 24 de agosto).

Artículo 52 de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 15 de enero de 1965 (B.O.E. del 26).