

LEY DE CENTROS ESCOLARES

Sentencia del Tribunal Constitucional



Por FERNANDO PARIENTE

Sí, al Ideario. Los centros tienen el derecho de definir su identidad y exigir que sea respetada

La participación de padres, profesores y alumnos en el control y gestión de centros financiados con fondos públicos tiene que estar determinada por ley

No, a una Asociación de Padres única

Drástica reducción en las posibilidades de las comunidades autónomas para modificar o sustituir aspectos de la ley

El 24 de febrero pasado publicaba el «Boletín Oficial del Estado» la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Recurso de Inconstitucionalidad presentado el 14 de octubre por 64 senadores del PSOE contra la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares. La fecha no fue precisamente muy propicia para que la noticia tuviera un amplio eco en los medios de comunicación. Los acontecimientos dramáticos del intento de golpe de Estado y la toma del Congreso de los Diputados acapararon la atención informativa y el tema apenas trascendió a la prensa.

El asunto tiene, sin embargo, interés. Después de los largos y enconados debates que precedieron a su aprobación en el Parlamento, la LOECE (Ley Orgánica de Estatuto de Centros Docentes) tiene todavía una cola que es necesario comentar.

El recurso de inconstitucionalidad presentado por el PSOE estaba estructurado en cinco capítulos básicos:

1. El primero afectaba al concepto de libertad de enseñanza tal como quedaba regulado en la ley, por cuanto en ella no se señalan límites al derecho de los propietarios de los centros privados a establecer un ideario, por lo que éste puede invadir la esfera de la libertad ideológica de los profesores, de los padres y de los alumnos. Los artículos de la LOECE implicados en este primer motivo eran el art. 15, art. 18 y art. 34.

2. El segundo motivo de la demanda se refería al derecho de los padres a intervenir en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. La Constitución ampara este derecho y remite su desarrollo a los «términos que la ley establezca». La LOECE relega la reglamentación de este derecho en los centros privados a un estatuto o reglamento de régimen interior que debe ser redactado por el propio centro y solamente impone a los centros subvencionados por el Estado la obligación de que exista una Junta Económica en la que estén representados los profesores, los padres de los alumnos, y, en su caso, los alumnos, con la misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica del centro. El artículo implicado en esta materia es el 34 en sus apartados 2 y 3.

3. En tercer lugar la demanda versaba sobre el artículo 18, apartado 1, porque la LOECE ligaba el derecho de intervenir los padres de los alumnos en la gestión de los centros a su pertenencia a una única Asociación de padres por cada centro.

4. En cuarto lugar se reclamaba la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera que concedía a las Comunidades Autónomas la facultad de modificar o sustituir algunos artículos de la ley a pesar de su carácter general.

5. Finalmente se reclamaba la sentencia de inconstitucionalidad sobre otros 14 artículos por no tocar temas propios de una ley orgánica, sino más bien de leyes ordinarias o de normativa básica.

No he resistido a la tentación de aclarar un poco la materia exacta sobre la que versaba el recurso de inconstitucionalidad a sabiendas de que no se trata de una lectura fácil. He procurado resumirla, en lo posible, sin traicionar las ideas, por lo menos en mi intención, pero creo necesario conocer lo mejor posible la situación de partida en un pleito que es de gran importancia para la educación general del país.

Probablemente es superfluo recordar, pero lo hago, que el recurso no representa el juicio del PSOE sobre esta ley, sino simplemente aquellos aspectos de ella que le parecen inconstitucionales... lo cual no quiere decir, ni mucho menos, que esté de acuerdo con el resto del articulado.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EL fallo del Tribunal Constitucional fue el siguiente:

A. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 34.3.d.

B. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 34.3.b) y 34.2 en cuanto se refieren a los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, no siendo opuestos a la Constitución en cuanto se refieren a centros privados no sostenidos con fondos públicos.

C. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 18.1.

D. Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición adicional número 3 en lo concerniente a los artículos 24.2 y 3, 25.3, 26, 27, 28.1 y 2, 30 y 31.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

Acompaña al fallo, como es, por otra parte, normal en todas las sentencias del Tribunal Constitucional, una larga exposición de los fundamentos jurídicos sobre los que la sentencia se apoya. Este documento, que puede tener gran trascendencia en el futuro, es sumamente clarificador en muchos aspectos y aporta luz sobre temas que se han debatido ampliamente a nivel nacional. Creo que hay que estudiarlo a fondo.

SI, AL IDEARIO

COMPARANDO el recurso de inconstitucionalidad presentado por los senadores del PSOE con el fallo del Tribunal Constitucional, lo primero que salta a la vista es que el primer capítulo, y quizá el más ampliamente debatido en el Parlamento y en la calle, el que reclamaba una limitación más estricta del derecho de los centros privados a establecer un ideario, ha sido desestimado. Fundamenta el POSE su pretensión de inconstitucionalidad en el derecho de los profesores a la libertad de enseñanza, reconocido también por la Constitución. Esta confluencia de dos derechos, el de crear centros con ideario propio, y el de libertad de enseñanza del profesorado, tendrían, en opinión de los demandantes, que jerarquizarse definiendo su ámbito propio, para evitar su colisión. El ámbito propio del derecho a formular el ideario, termina la argumentación de los socialistas, debe ser el de los aspectos de la educación distintos de los que afectan al contenido mismo de la enseñanza, como son la moral y la religión, y, por lo tanto, el derecho a establecer un ideario no puede sobrepasar dichos aspectos sin lesionar la libertad ideológica de los profesores, los alumnos y sus padres.

Esta argumentación no ha sido admitida por el Tribunal, que la rebate larga y minuciosamente.

El principio jurídico del que parte es el de la libertad de creación de centros docentes, garantizado por la Constitución. De esta libertad nace el derecho del titular del centro a establecer un ideario propio, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar al centro de un carácter u orientación propios. Esto parece evidente a cualquier nivel: quien tiene derecho a edificar una casa debe poder construirla de acuerdo con sus gustos y necesidades; quien tiene derecho a crear un periódico debe poder darle la orientación que desee; lógicamente en un centro docente tiene que ocurrir lo mismo. Lo único que convertiría, dice el Tribunal consti-

tucional, tal derecho en inconstitucional sería una carencia total de límites en la formulación de la ley, pero no es este el caso, porque la LOECE sitúa explícitamente estos límites en el respeto a los principios y declaraciones de la Constitución.

Del derecho de libertad de enseñanza se deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos, pero hay que tener en cuenta que los centros privados no son el único instrumento que tienen a su disposición los padres para ejercitarlo y que este derecho no es tampoco la fuente primaria del derecho a crear centros privados. Dicho en palabras del Tribunal: «El derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución, es distinto del derecho a elegir centro docente».

Esto quiere decir que la libertad de crear centros de enseñanza, repito, no se puede fundamentar únicamente en el derecho que asiste a los padres de elegir el tipo de centro que se acomode al proyecto de educación que tengan para sus hijos, sino el derecho que asiste a toda persona de crear y defender un modelo propio de educación. Eso es lo importante y lo que por encima de todo tiene que quedar claro. Por eso hay que constatar una vez más que las limitaciones que se impongan a la libertad de creación de centros docentes con personalidad ideológica, pedagógica y didáctica bien definida destruyen una de las posibilidades más ricas de evolución y desarrollo del campo educativo: la creación de modelos nuevos de escuela, que respondan al proyecto de equipos de profesionales, organizados en torno a una idea pedagógica común. La historia de la didáctica moderna demuestra que avanzamos gracias a un cierto número de hombres que han sido capaces de concebir un modelo de escuela propio y distinto, han sabido formar un equipo y un movimiento en torno a ellos y han conseguido hacer aterrizar sus proyectos en unas escuelas y centros educativos concretos.

Tendríamos una hermosa ramplonería en el país, anquilosada y carente de futuro, si el Tribunal Constitucional hubiera decidido lo contrario. En mi opinión es un tremendo error pedagógico pretender limitar el campo del ideario, es decir, de los grandes objetivos educativos comunes a todo el equipo de docentes, al terreno de lo religioso y lo moral. Uno tiene la impresión de que los senadores demandantes luchan contra gigantes que son molinos de viento.

LIBERTAD DE CATEDRA FRENTE A IDEARIO

UNA razón importante por la que el recurso pretendía la declaración de inconstitucionalidad contra el derecho otorgado por la LOECE de establecer un ideario, era porque invade el campo de la libertad de cátedra del profesorado. En su respuesta, el Tribunal matiza, en primer lugar, lo que significa libertad de cátedra, derecho reconocido en la Constitución, y su ámbito, distinguiendo con precisión los distintos niveles de enseñanza.

El concepto de libertad de cátedra se da en su mayor plenitud en la Universidad, donde, por otra parte, fue acuñado, y se extiende principalmente al campo de la investigación. El profesor tiene que ser libre frente a los poderes públicos para investigar la verdad y publicar los resultados de su investigación,

sean cuales fueren. En este sentido la libertad de cátedra se opone a la existencia de una doctrina o una ciencia oficiales.

En los niveles de enseñanza inferiores la situación es distinta. Transcribo al pie de la letra algunos párrafos de los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Constitucional:

«En los niveles inferiores, por el contrario, y de modo en alguna medida gradual, este contenido positivo de la libertad de enseñanza va disminuyendo, puesto que, de una parte, son los planes de estudio establecidos por la autoridad competente, y no el propio profesor, los que determinan cuál haya de ser el contenido mínimo de la enseñanza y son también estas autoridades las que establecen cuál es el elenco de medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor, y de la otra y sobre todo, éste no puede orientar lógicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones».

Es obvio, aunque a veces en el calor de las controversias se olvide, que el profesor de enseñanza media está sujeto a limitaciones que el bien común impone. Se trata de un nivel todavía básico de formación y los poderes públicos tienen la obligación de velar porque se alcancen resultados homogéneos, aunque no tengan por qué ser uniformes e idénticos. Pero lo que más me llama la atención es la última frase del párrafo en la que el Tribunal niega con toda claridad que el profesor de estos niveles sea libre para orientar ideológicamente su enseñanza de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones. Me llama la atención, sobre todo, porque no está hablando de los profesores contratados por un centro de enseñanza privada, sino de cualquier profesor, pertenezca a la enseñanza privada o al sector público. El asunto no tiene duda porque el párrafo siguiente, que a continuación transcribo, se refiere única y exclusivamente a los centros públicos:

«En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 Constitución), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente».

El Tribunal aporta aquí una precisión sobre la neutralidad de los centros públicos, que a mi modesto entender, puede ser una bomba de relojería para el proyecto de la denominada escuela pública, o escuela plural. Sienta claramente el principio de la neutralidad de las escuelas públicas y define desde el punto de vista constitucional lo que tal neutralidad significa: la neutralidad ideológica de cada uno de los profesores en su función docente. Por tanto aquello con lo que un alumno de un centro público debe encontrarse en sus clases no es con un abanico de profesores que pueden presentarle distintas ideologías y distintas concepciones de la vida, reproduciendo así la imagen que la propia sociedad ofrece, sino un conjunto de profesores

que no deben trasplantar su ideología a su función docente. El Tribunal, pues, no solamente declara que es constitucional el mantenimiento de un ideario y no atenta contra la libertad de enseñanza del profesor de un centro privado, sino que incluso el profesor de un centro público no es libre en la manifestación y propagación de su ideología en el ejercicio de su función docente y que debe observar una estricta neutralidad exigida por su carácter de educador público. El Tribunal remacha la idea con las frases siguientes:

«La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos regulados en la LOECE impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita».

Sentada esta teoría es ya obvio que la libertad de enseñanza del profesor de un centro privado debe de enmarcarse dentro de los límites del ideario de su centro.

«El profesor es libre como profesor, en el ejercicio de su actividad específica. Su libertad es, sin embargo, libertad en el puesto docente que ocupa, es decir, en un determinado centro y ha de ser compatible por tanto con la libertad del centro, del que forma parte el ideario».

ARTICULO TREINTA Y CUATRO

Uno. Se reconoce a los titulares de los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución. Asimismo podrán contratar el personal del centro y ejercitar los derechos y deberes dimanantes de esas relaciones contractuales con el personal, asumir la gestión económica del centro y la responsabilidad del funcionamiento del mismo ante la Administración, padres de alumnos, profesorado y personal no docente.

Dos. Cada centro deberá elaborar su propio estatuto o reglamento de régimen interior en el que 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, dejando siempre a salvo lo dispuesto en el apartado anterior.

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

- Director, con la titulación académica adecuada, y, en su caso, otros órganos unipersonales 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.
- Claustro de profesores, integrado por la totalidad de los profesores del centro, con la función de participar en la acción educativa y evaluadora del mismo.
- En los centros o niveles sostenidos con fondos estatales o de otras entidades públicas, una Junta Económica en la que estarán representados, además de la titularidad del centro, los profesores, los padres de los alumnos y, en su caso, los alumnos, con la misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica del centro.

Cuatro. Los padres y profesores en el Consejo del centro y en la Junta Económica tendrán el mismo número de representantes, y supondrán en conjunto, al menos, la mitad de sus miembros.

ARTICULO DIECIOCHO

Uno. 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 del mismo. Reglamentariamente se determinará la forma de constatar la representación de la asociación en los órganos colegiados del centro.

DISPOSICION ADICIONAL

Tres. Los artículos veintinueve, veinticuatro, apartados dos y tres; veinticinco, tres y cuatro; veintiséis; veintisiete; veintiocho, uno y dos; veintinueve; treinta; treinta y uno, y treinta y siete de esta Ley, sin perjuicio de su carácter general, podrán ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía.