

EDITORIAL

LA LODE Y LA AUTOGESTION

Es público que el proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), tanto en la versión del anteproyecto filtrado a la prensa ("Vanguardia", 9 de junio de 1982), como en la versión aprobada en la reunión del Consejo de Ministros del 29 de junio, no ha satisfecho ni a la CECE, ni a la FERE, ni a la Conferencia Episcopal, ni a la Federación Católica de Asociaciones de Padres de Familia y Padres de Alumnos.

A juzgar por los múltiples comunicados y declaraciones de estos organismos, máximos representantes y exponentes del sector de enseñanza privada, y claros defensores del principio de libertad de enseñanza, la LODE no ha satisfecho fundamentalmente por tres motivos: 1) porque introduce o, quizá más exacto, impone un modelo socialista de educación; 2) porque limita —para algunos niega o reduce a la mínima expresión— el principio de libertad de enseñanza que es básico en la Constitución; y 3) porque implanta un sistema de autogestión cien por cien en los centros educativos públicos y en los privados "sostenidos con fondos públicos".

Nuestra opinión sobre estos tres puntos quiere apoyarse en el recurso de inconstitucionalidad presentado por 64 senadores del PSOE, contra la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) ("BOE" de 27-6-80), las alegaciones de la Abogacía del Estado al respecto y, sobre todo, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre dicho recurso del 13 de febrero de 1982 (Documentación Jurídica, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, nn. 25-28, enero-diciembre 1980).

El actual ministro de Educación y Ciencia, José M.^a Maravall, se ha esforzado ante los medios informativos en hacernos ver que la LODE es una ley que va a permitir el juego de todas las opciones democráticas y que no resulta incompatible con los diversos sectores de la enseñanza. Más aún, el ministro de Educación y Ciencia se atrevió a decir que la LODE "no es una ley socialista".

Con todos los respetos nos permitimos disentir de esta afirmación del señor ministro. La LODE es y pretende ser una "ley socialista" por los cuatro costados: por la ideología del ministro de Educación y Ciencia que la promueve; por el Gobierno socialista que la ha hecho suya; por el compromiso del PSOE en su programa electoral que dice: Los centros docentes serán transformados progresivamente en auténticas comunidades escolares, en las que la educación será asumida como tarea común. Las comunidades escolares intervendrán en el con-

EDITORIAL

trol y la gestión de los centros, a través de los Consejos escolares...; y finalmente, porque el mismo José M.^a Maravall ha afirmado que la participación del Grupo Parlamentario Socialista en la LODE ha sido "decisiva" en las cuestiones referentes al alumnado y a las asociaciones de padres.

Pero ¿qué significa que la LODE es una "ley socialista"? Pues, nada más y nada menos que trata de implantar un "modelo socialista de educación". Una prueba de que éste es el objetivo de la LODE, la encontramos en la exposición de motivos del recurso de inconstitucionalidad presentado por los 64 senadores contra la LOECE. Citamos textualmente:

"La LOECE diseña un modelo educativo que puesto en conexión con el proyecto de Ley de Financiación de Centros, es contrario al modelo socialista, y es contrario, fundamentalmente, por dirigirse a una subvención incondicional de centros privados; este modelo de unos poderes públicos, incondicionalmente protectores y provisos de centros privados, no es el modelo socialista; no decimos que sea inconstitucional, puesto que la posibilidad de ayuda a los centros privados está en el artículo 27.9 de la Constitución, pero sí señalamos la absoluta discrepancia de los socialistas...

En la concepción política de los socialistas la ayuda a los centros privados no puede ser incondicional en ningún caso; la condición inexcusable ha de ser su incorporación a un auténtico servicio público virtual mediante el cumplimiento de requisitos que pueden afectar tanto a la localización como a la participación de la comunidad educativa en la gestión...

Lo que ocurre es que los socialistas establecen un régimen de prioridades: es antes el derecho a una educación para todos que el derecho de los padres a elegir el centro educativo más adecuado a sus convicciones filosóficas y religiosas; es antes se entiende, desde el punto de vista de las obligaciones del Estado de cara a asegurar ambos derechos, no desde la perspectiva de la libertad de los padres a elegir centro...

Sólo cabrá ayuda a los centros privados, cuando sin perder su carácter propio, incorporen los principios de pluralismo, democratización y participación que inspiran la enseñanza pública..."

La cita ha sido excesivamente larga, pero creemos que revela cuáles son las líneas maestras del "modelo socialista de educación" que se introduce en la LODE. Sin duda, ni la ley, ni el modelo en ella diseñado, son todo lo socialistas que los senadores recurrentes hubieran deseado. Entre otras razones porque el Tribunal Constitucional (en contra de la opinión de los recurrentes) reconoció que "el derecho que el artículo 34 de la LOECE reconoce a los titulares de los centros privados para establecer un ideario educativo propio, forma parte de la libertad de creación de centros docentes". Más aún, "que el derecho a establecer un ideario no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa", sino que, dentro del marco de los principios constitucionales, "el ideario educativo propio de cada centro puede extenderse a los distintos aspectos de su actividad" (Sentencia del TC, II, 8).

El segundo motivo por el que la LODE ha despertado fuertes inquietudes en los sectores que defienden un "modelo de educación fundado en la plena libertad

de enseñanza", es porque la LODE anula, expropia, niega, contradice, limita..., el principio constitucional de libertad de enseñanza. Todos estos juicios de valor han sido emitidos por personas competentes y conocedoras de la sentencia del TC sobre la LOECE.

Como su mismo título indica la LODE lo que trata de regular es el "Derecho a la Educación" de todos los españoles, reconocido en el art. 27.1 de nuestra Constitución. Lo que ocurre es que el texto íntegro del art. 27.1 dice: "Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza."

Es sabido que la inclusión del principio de libertad de enseñanza en este artículo, se debió a un consenso entre los dos partidos políticos mayoritarios en 1978, pues, no estaba incluido en los borradores y anteproyectos de la Constitución. Algunos advierten que después de aprobada la Constitución de 1978, el legislador ha desplazado su preocupación del lado de la oferta de los servicios sociales o "públicos" al lado de la demanda. Es decir, que así como antes al crear o modernizar un sistema educativo, el punto de partida era la "libertad de enseñanza", poniendo el acento más en los agentes sociales que impartían la educación, que en los beneficiarios de ésta, ahora el punto de apoyo es el "derecho a la educación" de los ciudadanos.

Este cambio, en este caso y en otro, de la política legislativa nos parece acertado, a condición de que las libertades: "libertad de enseñanza", "libertad de prensa", "libertad de empresa", "libertad sindical", etcétera, no queden tan recortadas que no se puedan ejercitar. Este es el gran riesgo de la LODE respecto de la libertad de enseñanza.

Es cierto que el concepto de "libertad de enseñanza" es un concepto de contornos imprecisos. Pero después de la sentencia del TC sabemos que "la libertad de enseñanza, reconocida en el artículo 27.1 de la Constitución implica, de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan (artículo 20.1.c. Libertad de cátedra). Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (artículo 27.3)".

También sabemos que el artículo 32.1 de la LOECE, objeto del recurso ante el TC, que dice: todas las personas físicas o jurídicas podrán crear, gestionar y dirigir centros docentes...; y el artículo 34.1. que reconoce a los titulares de los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio. Asimismo el poder contratar el personal del centro y la responsabilidad del mismo ante la Administración, padres de alumnos, profesorado y personal no docente, no fueron declarados inconstitucionales por el TC.

Por otra parte, la doctrina en sus comentarios al artículo 27.1 de la Constitución y a la luz de los Pactos Internacionales a que remite el artículo 10.2 de la misma, entiende por libertad de enseñanza "la libertad de fundar centros docentes, de dirigirlos, de gestionarlos, de elegir los profesores, de fijar, en su caso un ideario del centro; la libertad de impartir en los mismos, en el caso que se estime pertinente por los padres y directivos del centro, la formación religiosa, etcétera..." (Ver Co-

EDITORIAL

mentarios a la Constitución de Oscar ALZAGA, Fernando GARRIDO FALLA y otros).

Apoyándose en esta concepción de la libertad de enseñanza el Pleno de la Conferencia Episcopal hizo el día 24 de junio una declaración en la que, entre otras afirmaciones, se encuentran estas dos:

“En orden a garantizar la identidad propia del centro docente y en razón de una legítima autonomía de las entidades titulares, es necesario que en la futura ordenación legal la intervención de profesores, padres (y en su caso alumnos), en el control y gestión del centro sostenido por la Administración con fondos públicos, *deba regularse de modo que quede garantizada en la práctica la facultad decisoria de la persona o entidad titular para elegir el director, seleccionar el profesorado y asumir la responsabilidad del Gobierno y la orientación del centro docente.*”

El derecho a crear un centro de enseñanza lleva consigo el derecho a establecer las orientaciones que describen el carácter propio del mismo y esto implica el derecho a designar las personas que, desde la dirección o la enseñanza, hagan efectivas aquellas orientaciones.”

La pregunta ahora es obligada: ¿la LODE respeta la libertad de enseñanza en los términos que la hemos descrito aquí siguiendo la doctrina en uso? Si somos sinceros tenemos que responder que no respeta esa concepción de libertad de enseñanza.

Teóricamente la LODE reconoce la “libertad para la creación y la dirección de los centros docentes privados (artículo 21.1). Más aún, reconoce también el derecho o libertad de “establecer el carácter propio de los mismos (es decir, el mal llamado “ideario”) (artículo 22.1). Lo que ocurre es que a continuación introduce un sistema educativo que en su organización es marcadamente autogestionario. Y este sistema en el funcionamiento real de dichos centros reduce fuertemente todos esos derechos o libertades que se derivan del principio de “libertad de enseñanza”.

Todos sabemos que lo importante de una ley es su finalidad, no su título. Pues bien, si leemos con imparcialidad la LODE observaremos que el fin de esta ley, no es tanto la regulación del “Derecho a la Educación” como su título indica, sino la regulación del artículo 27.7 de la Constitución que dice: “Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.”

El propio TC dice en la sentencia citada que este texto de la Constitución fue el parámetro que utilizó para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la LOECE. Pero el mismo TC afirma que la fórmula participativa del artículo 27.7 es tan amplia que “deja a la libre apreciación del legislador” cuál deba ser el sistema justo que la ley debe regular, para que los profesores, padres y alumnos puedan ejercitar su derecho de participación en el control y gestión de los centros. Más aún, “en el ejercicio de esa libertad —subraya el TC— el legislador no tiene otros límites que el genérico que le impone el artículo 53.1 de la Constitución de respetar el contenido esencial del derecho garantizado”.

Según este testimonio autorizado del TC, parece que el legislador puede optar a la hora de regular la participación en la gestión de los centros educativos, o bien por un sistema de cogestión paritaria, o bien por un sistema de autogestión. En pura teoría, pues, cualquiera de estos dos sistemas es constitucionalmente válido a condición de que respeten el principio de libertad de enseñanza.

Nuestra duda, creemos que bastante fundada, es si el sistema autogestionario de la LODE no fuerza la interpretación de los artículos 27.1 y 10.2 de la Constitución hasta rozar la inconstitucionalidad. Si nos atrevemos a plantear este interrogante es porque el análisis de la LODE nos ha traído a la memoria el comentario del profesor y parlamentario Oscar Alzaga al artículo 27.7

“Sin duda, habrá quienes intenten caminar por la senda de la autogestión total de los centros privados, tomando como apoyatura el apartado que glosamos (27.7), pero no se debe perder de vista que el contenido del mismo ha sido sustancialmente vaciado por la incorporación en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso del reconocimiento de la libertad de enseñanza (que se adicionó cuando el resto del precepto —artículo 27— estaba ya construido) y por la incorporación del número 2 del artículo 10 en la Comisión de Constitución del Senado; sendas adiciones éstas que imposibilitan, en una exégesis seria de la Constitución, sostener que la dirección de los centros privados puede ser autogestionada por profesores, padres y alumnos, soslayando a los promotores y directores de los centros privados de enseñanza.”

Creemos que en este punto se volverán a centrar los debates al discutir en el Parlamento la LODE. Pero si del plano teórico de la técnica jurídica bajamos al plano de la realidad, creemos que el legislador debería mirar con un ojo a la Constitución y con el otro ver cuáles son las verdaderas aspiraciones de los profesores y padres de familia de los centros sostenidos con fondos públicos.

La experiencia nos enseña que la aspiración principal de los profesores de los centros privados es la de que sus sueldos sean equiparados a los de sus colegas en los centros públicos. Y esto la LODE no se lo garantiza, aunque en adelante sus salarios sean abonados por la Administración, como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro (artículo 50.3). ¿De qué les va a servir la autogestión a la hora, por ejemplo, de intervenir en la aprobación del presupuesto del centro, si el aumento de sus salarios va a estar “tasado” por la Administración y ésta no asume posibles aumentos por convenios colectivos? (artículo 50.4).

Y en cuanto a los padres de los alumnos sostenidos con fondos públicos todos sabemos que su primera preocupación y aspiración es poder ejercitar el derecho a la gratitud que sí es un derecho constitucional. Y la LODE no les garantiza este derecho, porque no parte en la asignación de los fondos públicos (artículo 50) del “coste real” de la plaza escolar, porque se contenta con repetir (artículo 1) lo que ya dice la Constitución, y porque permite que los centros concertados sigan percibiendo cantidades de los alumnos por determinados servicios (artículo 52.3).

Somos partidarios de una participación “real” de los profesores, los padres y, en su caso, de los alumnos en el “control y la gestión de los centros” que no sólo se extienda a la gestión y control de los fondos públicos, es decir, a la gestión económi-

EDITORIAL

ca como propugnaba la LOECE, sino a la mayoría de las funciones que la LODE en su artículo 58 atribuye al Consejo Escolar de Centros.

Lo que ocurre es que la LODE trata, por una parte, de imponer un sistema maximalista de autogestión en los centros educativos públicos y concertados con el riesgo de rozar la inconstitucionalidad (artículos 27.1 y 10.2 de la Constitución) y, por otra, cae en la incoherencia entre lo que se propone y lo que en realidad ofrece.

Nuestra Constitución no es autogestionaria ni da pie a un sistema de participación autogestionario, en lo que respecta a la Planificación económica (artículos 131, 128 y 38), ni lo es tampoco en la reforma y planificación de la Seguridad Social y Sanidad (artículos 41, 43, 50, etcétera), por citar dos ejemplos. Por eso no creemos que el espíritu o la filosofía de nuestra Constitución sean autogestionarios en la planificación de la educación.

Precisamente por esto pensamos también que el sistema de autogestión que traza la LODE es en sí mismo incoherente. La primera incoherencia la encontramos en el propio "Consejo Escolar del Estado" que es el órgano superior de participación en la programación de la enseñanza (artículo 30 y ss. de la LODE). Este órgano colectivo en realidad no tiene nada de autogestionario. Es simplemente un órgano "consultivo" que será consultado, pero nada más, y al que se le permitirá "formular propuestas al Ministerio de Educación y Ciencia" (artículos 32 y 33 de la LODE).

La segunda incoherencia está en que no existe un paralelismo, porque no puede existir, entre las atribuciones del Consejo escolar de los centros educativos públicos y las del Consejo escolar de los centros concertados. Son muy significativas al respecto las modificaciones introducidas en el proyecto de LODE (artículo 58) aprobado por el Consejo de Ministros. En este artículo se habla de "intervenir en la designación del director", no de "elegir... y cesar al director", como en el primer borrador. En resumen, que se establece un sistema de "cuasi-autogestión" en los centros privados que no es ni carne ni pescado.

Por todo lo que llevamos expuesto opinamos que la "oposición política" y las instituciones defensoras de la enseñanza privada que defendieron el sistema de la LOECE, sólo tienen dos salidas. O presentar una alternativa a la LODE postulando que el Consejo Escolar de los centros concertados sea un órgano consultivo de participación como es el Consejo Escolar del Estado, alternativa que no prosperará o bien presentar un sistema de participación bien apoyado en la Constitución y en la sentencia del TC según el modelo de la cogestión paritaria. Esta segunda alternativa es nuestra sugerencia.

Creemos que el Estado o la Administración tiene derecho a intervenir, y a mayores ayudas económicas mayor intervención en la gestión, pero no hasta tal punto que sea una realidad en la práctica el que los poderes públicos lo que hacen es comprar la libertad de docencia y de discencia con unos fondos que no son suyos. Una política educativa de este tipo no haría otra cosa que darle la razón a J. S. Mill: "Una educación general (en manos) del Estado no es más que un intento de moldear a la gente, para que acaben siendo todos exactamente iguales." ¿Es esto lo que se pretende con la LODE?