

Análisis de los puntos conflictivos de la LODE

FERNANDO LÓPEZ TAPIA

I

Pacto Escolar

El Ministro Maravall, en el inicio de su gestión al frente del departamento de Educación y ciencia, al presentar su programa ante las Cortes, señaló que un sistema parlamentario «sirve para convencer y no solamente para vencer mediante estrictas o simples sumas mecánicas de votos» (1) y al anunciar la Ley que habría de desarrollar el artículo 27 de la Constitución (lo que después sería la LODE) abrió la posibilidad de diálogo en los siguientes términos. «Quiero indicar mi disposición al diálogo constructivo. Hablaba antes de prioridades de política educativa, pero la regulación de estos temas debería reflejar un denominador común amplio y no en exclusiva la voluntad de la mayoría, por muy suficiente que ésta sea; un denominador común que prolongara el espíritu integrador de los artículos de la Constitución que he citado» (2). Se refería, naturalmente, al artículo 27 de la Constitución.

(1) CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. Acta Taquigráfica de la sesión celebrada por la Comisión de Educación y Ciencia el viernes 11 de febrero de 1983 (página 3).

(2) CORTES GENERALES... (páginas 16 y 17).

A pesar de estas afirmaciones, el desarrollo del debate en torno a la LODE dejaría de manifiesto que la voluntad real de lograr un consenso (pacto escolar) era prácticamente nula. Destacados miembros del PSOE llegaron a decir que el pacto escolar ya estaba en la Constitución, desbaratando así cualquier posibilidad de acuerdo en torno a la LODE. Sin embargo, el texto de la LODE no fue aprobado sólo por el grupo Parlamentario mayoritario. Minoría Catalana votó favorablemente el texto de la ley tras lograr acuerdos con los socialistas en relación con determinados preceptos de la LODE. Los sectores afectados de la escuela privada y el resto de la oposición, por el contrario, se han mostrado reiteradamente disconformes con una Ley que ha merecido el calificativo de «...» impuesta.

Valoración de la LODE hoy

El vértigo con que se desenvuelven los temas relacionados con la enseñanza hace que el debate social, político y jurídico generado en torno a la LODE haya perdido actualidad, incluso para los propios interesados. A ello colaboran tanto la elaboración del reglamento de conciertos y de admisión de alumnos como la persistencia de una política educativa que discrimina a los Centros privados y a sus alumnos y profesores, como la concreción económica de esa política a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

No hay que olvidar, sin embargo, que las líneas maestras del proyecto del Gobierno con respecto a la estructuración de la enseñanza no universitaria están contenidas en la controvertida LODE. Un sereno análisis de esa Ley nos va a facilitar la comprensión de las actuaciones concretas en política educativa, pero, en mayor medida, nos va a dar la pauta del modelo del sistema educativo que se pretende implantar. No corresponde a un trabajo como el presente analizar la LODE artículo por artículo, tratar de desentrañar cada uno de sus preceptos. Sí es posible, y es lo que pretendemos hacer, fijarnos en unos cuantos aspectos de la Ley y situarlos en su contexto.

II

GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA BÁSICA

Antecedentes. La Ley General de Educación

Las declaraciones legislativas sobre la gratuidad de la enseñanza básica surgen, en España, en el siglo XIX. Sin embargo, el primer texto legislativo que explicita que tal gratuidad se predica tanto de la ense-

ñanza de los Centros públicos como de los privados en la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), promovida por el Ministerio de Educación Villar Palasí y aprobada en 1970.

El artículo 2.2 de la LGE, ya derogado, señalaba que «La Educación General básica será obligatoria y gratuita para todos los españoles. Quienes no prosigan sus estudios en niveles educativos superiores recibirán, también obligatoria y gratuitamente una formación profesional de primer grado».

La LGE preveía la extensión de la gratuidad de la enseñanza al Bachillerato una vez fueran alcanzados los objetivos de gratuidad de la enseñanza básica (3).

Por su parte el mismo texto legal, en su artículo 94.4.a), determinaba que «en el más breve plazo, y como máximo al concluir el período previsto para la aplicación de la presente ley, la Educación General Básica, así como la Formación Profesional de primer grado, serán gratuitas en todos los Centros estatales y no estatales».

El sistema de subvenciones a los Centros privados se inicia tímidamente en 1972 y, aún hoy, sigue en vigor. Probablemente por razones económicas la LGE ha incumplido su objetivo de gratuidad. Ni siquiera se llegó a desarrollar el sistema de conciertos previstos para la financiación de los Centros privados y que, sin duda, es el antecedente legislativo inmediato del establecido en la LODE.

Constitución de 1978

Entre tanto la Constitución de 1978 al referirse a la educación declaraba la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza básica (Art. 27.4) e imponía a los poderes públicos la obligación de regular un sistema de ayudas a los Centros docentes que reunieran los requisitos que se establecieran mediante ley (Art. 27.9).

Cheque escolar

No ha recibido el respaldo del Tribunal Constitucional la doctrina que señalaba que la declaración de gratuidad de la enseñanza básica comporta la obligación de los poderes públicos de establecer un sistema de ayudas directas a los alumnos o a sus padres (cheque o bono escolar) a fin de que libremente escogieran el centro de su elección. Tampoco

(3) LGE art. 2.2, párrafo 2.º

co ha obtenido respaldo la tesis según la cual el artículo 27.4 de la Constitución establece los cauces de financiación de la enseñanza obligatoria mientras que el 27.9 del mismo texto articulaba ayudas para la enseñanza no obligatoria.

Gratuidad y conciertos

De esta forma el preámbulo de la LODE señala que «El Título IV regula, asimismo, el régimen de conciertos a través del cual se materializa el sostenimiento público de los Centros privados concertados que, junto con los públicos contribuyen a hacer eficaz el derecho a la educación gratuita, y, de acuerdo con el artículo 27.9 de la Constitución, establece los requisitos que han de reunir tales Centros».

La LODE pretende satisfacer el derecho a la enseñanza básica gratuita en Centros privados en base al establecimiento de los conciertos educativos entre la Administración educativa y los titulares de los Centros privados.

Obligaciones económicas de los conciertos

A partir de ahora trataremos de analizar las obligaciones económicas recíprocas entre los poderes públicos y los titulares de los Centros concertados.

Según dispone el art. 51.1 de la LODE «El régimen de conciertos que se establece en el presente Título (Cuarto de los Centros concertados) implica, por parte de los titulares de los Centros, la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de los mismos».

No obstante, de acuerdo con lo que señala la Disposición Transitoria Tercera cabe la posibilidad de que, por un período, máximo de tres años, la Administración educativa suscriba conciertos singulares en los que se autorice al Titular para percibir de los padres la diferencia entre lo que la Administración le abone por el concierto y el módulo de concierto establecido en los Presupuestos Generales del Estado.

Según lo señalado, la gratuidad de la enseñanza se predica de los Centros que suscriban lo que podríamos denominar concierto general, poniéndose la extensión de la gratuidad durante un plazo máximo de tres años en relación con los Centros con los que se suscriba el concierto singular.

La gratuidad de la enseñanza en los Centros privados concierto general nace así de una imposición legal cuyo incumplimiento grave dará

lugar a la rescisión del concierto según preceptúa el artículo 62.1.a) de la LODE.

A nadie se le oculta que la obligación de los Centros concertados de impartir gratuitamente la enseñanza debería ir acompañada de la obligación de los poderes públicos de financiar a los Centros concertados, y que como la obligación de los Centros es la gratuidad total de la enseñanza, la contrapartida de la Administración ha de ser la financiación total.

Importe de las subvenciones

La LGE para determinar el importe de las subvenciones a los Centros privados efectuó una opción: «Estos últimos (los Centros no estatales de EGB y FP I) serán subvencionados por el Estado en la misma cuantía que represente el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los Centros estatales, más la cuota de amortización e intereses de las inversiones requeridas» (Art. 94.4.a LGE). Así quedaba sentado el criterio razonable de que el Estado financie a los Centros privados en la misma cuantía (4) que a los públicos.

La LODE, por el contrario, establece un sistema de determinación de los componentes y cuantificación del módulo sumamente impreciso.

El artículo 49, apartado 3 de la LODE, dispone a este respecto que «En el citado módulo... se diferenciarán las cantidades correspondientes a salario del personal docente del Centro, incluidas las cargas sociales, y las de otros gastos del mismo».

Los componentes del módulo quedan establecidos así de una forma vaga e imprecisa. Esta imprecisión produce alarma si la ponemos en relación con la Memoria económica del anteproyecto de la LODE, en la que se contemplan «los salarios del personal docente del Centro, incluidas las cargas sociales, y los gastos de funcionamiento no incluidos en el apartado anterior...». Según esto, ¿en qué situación quedan todos los costes de inversión (inmuebles, urbanización, instalaciones, equipamiento, gastos extraordinarios de conservación y mejoras, etc.) o los costes financieros?

En cuanto a la cuantificación del módulo, según dispone el mencionado artículo 49.3 de la LODE, ha de asegurar que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad. Esta fórmula genérica no garantiza la financiación a costes reales o en la misma cuantía que la que perciben los Centros públicos, expresiones que fueron rechazadas por la mayoría

(4) Aunque los Centros públicos tienen costes de amortización y de interés de la inversión, lo cierto es que no se contemplan en la contabilidad pública, por lo que para el cálculo preciso de los costes, incluso de los Centros públicos, era necesario añadir los derivados de estos dos componentes.

socialista en las Cortes cuando se propusieron como alternativa a la redacción del citado artículo 49.3 en la LODE.

En síntesis, la Ley impone a los Centros concertados la obligación de impartir la enseñanza gratuitamente, pero no parece querer obligarse a financiar a los Centros sino en lo relativo a los gastos corrientes. En este supuesto es previsible que disminuya la importancia cuantitativa de los Centros privados de la enseñanza básica. Probablemente esta disminución se inicie por los Centros cuya titularidad la ostentan personas físicas o jurídicas de naturaleza mercantil.

Parece también que las limitaciones en la cuantificación del módulo van a provocar la disminución de la calidad de la enseñanza de los Centros privados concertados. Los recursos escasos no van a ser suficientes para atender las necesidades mínimas de los Centros, en detrimento de la calidad.

III

EL DERECHO DE LOS CENTROS A CONCERTAR

Derecho u opción al concierto

Una de las cuestiones que suscita más problemas en la LODE es la de si ésta configura un derecho al concierto y, consiguientemente, un deber de prestación por parte del Estado o, simplemente, una posibilidad de concertar.

La solución que se le dé a este problema es de enorme trascendencia, pues en el caso de que nos encontremos ante un derecho de los Centros, éstos tendrían posibilidad de reclamar de los poderes públicos las prestaciones económicas correspondientes a los conciertos, limitándose la Administración a verificar el cumplimiento por los Centros de los requisitos establecidos en el Título Cuarto de la LODE. En el caso contrario, la posibilidad de que la Administración suscriba los conciertos estaría limitada por la existencia de consignaciones presupuestarias y el importe global de éstas dependería de la política educativa del Gobierno de la Nación, con lo que se introducirían nuevos motivos de incertidumbre para la enseñanza privada.

Las ayudas en la Constitución

La Constitución española en su artículo 27 apartado 9 determina que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca».

La Doctrina jurídica y los mismos participantes en la elaboración del texto constitucional han dado un alcance diverso al contenido de este artículo. Para unos, este precepto de la Constitución configura el derecho de los Centros a las ayudas. En el extremo opuesto, otros consideran que nos encontramos ante una simple indicación a los poderes públicos.

Ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha perfilado el alcance de dicha norma. Para el Tribunal Constitucional, el artículo 27.9. de la Constitución no reconoce un derecho constitucional de los Centros a las ayudas, pero tampoco contiene una mera indicación para los poderes públicos: impone a los poderes públicos la obligación de promulgar una Ley de ayudas a los Centros de enseñanza, en la que se han de establecer los requisitos que deben reunir los Centros para tener derecho a las mismas.

Las ayudas de la LODE

Esa Ley que reclama el artículo 27.9 de la Constitución es la LODE. Así se desprende del párrafo del preámbulo de la Ley citado más arriba y del propio contenido de su Título Cuarto.

Así el artículo 47.1 de la LODE determina: «para el sostenimiento de centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse aquellos centros privados que... impartan la educación básica y reúnan los requisitos previstos en este Título (Cuarto)...»

Requisitos de los Centros

La dificultad surge cuando del análisis del Título Cuarto se desprende que no existen otros requisitos que los que, con este nombre, pero sin ser tales, se recogen en el artículo 48.3 de la LODE. Este precepto señala: «Tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquellos centros que satisfagan necesidades de escolarización, que atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que, cumpliendo alguno de los requisitos anteriores, realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En todo caso, tendrán preferencia aquellos centros que en régimen de cooperativa cumplan con las finalidades anteriormente señaladas».

Este apartado quiebra el esquema de la Constitución. Creemos que en su redacción ha influido poderosamente la práctica utilizada en las Ordenes ministeriales sobre subvenciones dictadas al amparo de la Ley General de Educación. Efectivamente, tanto en las OO.MM. como en

la LODE se establecen unos requisitos, y unas preferencias. Los centros para solicitar la subvención habían de reunir los requisitos, y las preferencias sólo actuaban en el caso de que no hubiera consignaciones presupuestarias para atender las demandas de subvención de todos los solicitantes. Este esquema, sin embargo, no es válido en la ordenación postconstitucional de las ayudas a la enseñanza privada.

Cuando el artículo 48.3 señala que tendrán preferencia para acceder a los conciertos los centros que reúnan determinados requisitos está subordinando el derecho al concierto a la existencia de consignaciones presupuestarias y, como éstas son limitadas, hace jugar las condiciones para proceder a la selección de aquellos centros que las reúnan con mayor intensidad.

En este sentido el artículo 48.3 de la LODE sería contrario al artículo 27.9 de la Constitución.

Entendemos, no obstante, que en tanto no se declare, en su caso, su inconstitucionalidad, el citado sistema de selección de los Centros sería de aplicación, según la LODE, a los Centros no subvencionados a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica.

Centros subvencionados a la entrada en vigor de la LODE

La regulación del régimen transitorio de las ayudas a los Centros de enseñanza básica, subvencionados a la entrada en vigor de la LODE (4 de julio de 1985), está contenida en las Disposiciones Transitorias 2.^a y 3.^a de la Ley.

Según la Disposición Transitoria Segunda: «Hasta tanto no se desarrolle reglamentariamente el nuevo régimen de conciertos, se mantendrán las subvenciones a la enseñanza obligatoria», con lo que se obliga a la Administración a efectuar la renovación o prórroga del sistema de subvenciones para el curso 1985-86, como así ha hecho.

Por su parte, la Disposición Transitoria Tercera determina que:

«1. Los centros privados actualmente subvencionados que, al entrar en vigor el régimen general de conciertos previsto en la presente Ley, no pueden acogerse al mismo por insuficiencia de las consignaciones presupuestarias correspondientes, se incorporarán a dicho régimen en un plazo no superior a tres años.

«2. Durante este período, el Gobierno establecerá para los citados centros un régimen singular de conciertos en el que se fijarán las cantidades que puedan percibir de los alumnos en concepto de financiación complementaria a la proveniente de fondos públicos, sin perjuicio de su sujeción a lo preceptuado en el Título Cuarto de la presente Ley.»

Nuevamente, en relación con esta Disposición Transitoria se suscita el problema de si todos los Centros de enseñanza básica subvencionados a la entrada en vigor de la LODE tendrían derecho a acceder a los conciertos educativos. De la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LODE parece deducirse que sí, no obstante, de la Memoria económica del Anteproyecto de LODE se deriva que la pretensión de la Administración era someter la suscripción de los conciertos con este tipo de Centros a la existencia de consignaciones presupuestarias.

Parece razonable que para determinar cuáles de estos Centros van a acceder a los conciertos generales se apliquen los criterios contenidos en el citado artículo 48.3 de la LODE.

En lo que se refiere a los Centros de enseñanzas no obligatorias subvencionadas a la entrada en vigor la LODE (unidades vacantes de patronato preescolar, Filiales de Bachillerato y COU, y Centros de FP II) la Disposición Adicional Tercera de la LODE dispone que: «Los centros privados de niveles no obligatorios que en la fecha de promulgación de esta Ley estén sometidos total o parcialmente con fondos públicos se ajustarán a lo establecido en la misma para los centros concertados. A tal efecto se establecerán los correspondientes conciertos singulares». Este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que se reconoce la irretroactividad máxima de la Ley y, en su consecuencia, todos los Centros en esa situación tendría derecho a suscribir el concierto singular que se menciona.

No obstante, a pesar de lo señalado, el problema de la extensión del artículo 48.3 de la LODE, se volverá a suscitar transcurridos tres años desde la entrada en vigor del régimen de conciertos, una vez que concluya el plazo de duración de los primeros conciertos suscritos entre la Administración y los titulares de los Centros privados.

IV

DIRECCIÓN-PARTICIPACION

Aspectos pedagógicos de la participación

En la actualidad es comúnmente aceptado que el proceso educativo es participativo o, por decirlo de otro modo, que no hay educación sin participación. Los Centros educativos que pretendan cooperar al progreso social han de tener en cuenta este hecho y han de asumirlo en la conciencia de que así se cumplen mejor sus fines. El Centro, en suma, ha de conseguir que padres, educadores y alumnos cooperen, participen, para la mejor realización de los fines de la educación.

La participación como instrumento de política educativa

Junto al discurso pedagógico sobre la participación encontramos un discurso político.

El debate en torno a la enseñanza se plantea con radicalismo en torno a la Transición. De ese período son las declaraciones de los Colegios de Doctores y Licenciados sobre democratización de la enseñanza, en las que se defendía un modelo de escuela única, pública, laica y autogestionaria, que tendría su reflejo en los documentos programáticos de la izquierda. La consecución de ese modelo de escuela comportaba la supresión de las subvenciones a la enseñanza privada y la integración de los centros privados en el sistema público de la enseñanza.

Hacia 1977 se aprecia un cambio significativo en la izquierda en relación con este tema. El cambio no afecta al modelo que se pretende implantar, sino a los medios que se van a utilizar para ello: se mantendrán las subvenciones a la enseñanza privada pero, a cambio, se implantarán unos mecanismos de participación de los diversos estamentos de la comunidad educativa que hagan posible el tránsito de la escuela privada a la pública. Esta participación no se ha de limitar al control mismo de tales centros docentes y ello mediante la intervención en los aspectos básicos de la vida del Centro, como la elección del director, selección del profesorado, etc.

Debate parlamentario de la Constitución

El debate parlamentario en torno a la Constitución supuso la puesta en escena de las políticas educativas sustentadas por las distintas formaciones políticas difícilmente conciliables entre sí, hasta el punto de que fue en la discusión de lo que resultaría ser el artículo 27 de la Constitución, donde, al menos ante la opinión pública, aparecieron mayores conflictos entre los ponentes constitucionales.

Concretamente la introducción por UCD del derecho de los titulares a la dirección de los centros provocó el abandono de la ponencia constitucional por parte del representante del PSOE, D. Gregorio Peces Barba. Restaurado el consenso el artículo 27 de la Constitución, deliberadamente ambiguo, incluyó el reconocimiento del derecho de padres, profesores y, en su caso, alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros sostenido por la Administración con fondos públicos, mientras que no quedaba reflejado ni el derecho de los titulares a establecer el tipo de educación del centro ni el derecho de dirección.

Estas deficiencias se pretendieron corregir por UCD mediante la incorporación del artículo 10.2' según el cual los derechos y libertades re-

nocidos en la Constitución se han de interpretar de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en los tratados internacionales ratificados por España.

El desarrollo de la LOECE

El primer desarrollo de la Constitución en lo referido a la enseñanza no universitaria vino de la mano de UCD a través de la Ley Orgánica de Estatuto de Centros Escolares (LOECE). Esta Ley disponía la constitución de los Consejos de Centro y de las Juntas Económicas. Las competencias de estos órganos serían reguladas en el Estatuto del Centro y, en todo caso, los distintos estamentos de la comunidad educativa debían ser respetuosos con el ideario educativo del centro.

Contra determinados preceptos de la LOECE interpusieron recurso de inconstitucionalidad 64 senadores socialistas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional, dictada el 13 de febrero de 1981, supuso un duro golpe a las tesis socialistas en todo lo relacionado con el ideario, pero también les abrió interesantes perspectivas de desarrollo del artículo 27.7 de la Constitución en el que se reconoce el derecho de intervención de los diversos estamentos del Centro.

Dirección y participación en la LODE

La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) deroga la LOECE en su integridad y efectúa un desarrollo del artículo 27 de la Constitución acorde con los postulados socialistas sobre la escuela. El sistema educativo queda integrado por dos clases de centros, los públicos y los privados y, dentro de éstos, distingue entre los concertados (sostenidos con fondos públicos) y los no concertados.

Pues bien, la LODE configura a los centros concertados como un tercer género entre los públicos y los privados, lo que nos hace recordar uno de los postulados básicos de la política educativa del PSOE, la transformación de los centros privados subvencionados en centros públicos a través de la participación de la comunidad educativa en la gestión del centro.

Así es. Según el artículo 47.1 de la LODE, los centros concertados prestan el servicio público de la educación en los términos previstos por la propia Ley. En tales centros se ha de constituir un Consejo Escolar del centro integrado por quince miembros, de los que el titular sólo elige tres (normalmente pueden llegar a ser cuatro al incluir al direc-

tor), con lo que queda en franca minoría, y a ese Consejo se le reconocen enormes competencias, posteriormente matizadas por el Tribunal Constitucional, pero que, aun así, suponen una importante limitación al derecho de dirección del titular.

Entre las competencias atribuidas al Consejo Escolar del centro por el artículo 57 de la LODE, se encuentra la de intervenir en el nombramiento del director y en la selección y despido del profesorado; decidir los asuntos graves en materia de disciplina de alumnos; aprobar a propuesta del titular los presupuestos y la rendición anual de cuentas, en lo que se refiere a los fondos provenientes de la Administración y a las cantidades autorizadas; aprobar a propuesta del titular el Reglamento de Régimen Interior, en el que se pueden establecer nuevos órganos de gobierno del centro; aprobar, a propuesta del equipo directivo, la programación general anual del centro, y otras de análoga naturaleza.

Por el contrario, en ningún artículo de la LODE se establece el deber de respeto de los componentes de la comunidad educativa al ideario o carácter propio del centro.

Se reconoce, eso sí, el derecho de dirección pero limitado por la participación a que se ha hecho referencia.

En suma, desde el punto de vista jurídico, el derecho de dirección queda reducido enormemente habiéndose configurado una participación expansiva. Los conflictos entre uno y otro derechos habrán de ser resueltos caso por caso, si bien el Tribunal Constitucional ya ha matizado alguna de las citadas competencias del Consejo Escolar del centro en su sentencia sobre la LODE de 27 de junio de 1985.

Tal como lo hace la Ley Debré en Francia, la LODE establece la existencia de una comisión de conciliación, con intervención de la Administración, que ha de resolver por unanimidad los conflictos que se planteen entre el Titular y el Consejo de centro.

V

ANALOGIA RETRIBUTIVA ENTRE EL PROFESORADO DE LOS CENTROS PUBLICOS Y EL DE LOS PRIVADOS CONCERTADOS

Es sobradamente conocida la cicatería que secularmente ha desarrollado la Administración a la hora de retribuir a los maestros y al resto del personal docente de los centros públicos, de tal forma que los funcionarios docentes han sido persistentemente discriminados en relación con los demás funcionarios de la Administración del Estado. Recientemente esta discriminación se ha comenzado a corregir sin que se haya alcanzado la deseada igualdad de trato.

La situación de los profesores no estatales es más grave. Sus retribuciones siempre han distado de las de los profesores estatales y en ningún caso se han ajustado a la importancia social de la función que desarrollan.

La reivindicación de los profesores no estatales consistente en alcanzar la analogía retributiva con los profesores estatales data de hace más de veinticinco años y tuvo su primera consagración legislativa en la Ley General de Educación de 1970. El artículo 124.3 de la citada Ley dispone que: «El Gobierno... fijará la remuneración mínima del profesorado no estatal que, en todo caso, será análoga a la del profesorado estatal de los respectivos niveles».

Transcurridos diez años, que era el plazo que en la misma Ley se concedía para su total implantación, no sólo no se había conseguido la deseada analogía, sino que, por el contrario, se agudizaron las diferencias en el tratamiento económico entre profesores de los centros estatales y de los no estatales.

La Ley Orgánica de Estatuto de centros escolares promulgada en la primera legislatura, bajo el Gobierno de UCD, no trató este problema, si bien hay que señalar, en su descargo, que toda cuestión económica se remitía a una Ley de financiación de la enseñanza privada que nunca llegó a ver la luz.

Tampoco el Gobierno socialista fue sensible, inicialmente, a esta reivindicación de la enseñanza privada. A pesar de que en las conversaciones previas a la elaboración de la LODE todos los sectores de la enseñanza privada se manifestaron en el sentido de que la Ley tenía que garantizar la analogía salarial, lo cierto es que el Gobierno remitió el Proyecto de Ley a las Cortes sin hacer referencia a esta cuestión.

Fue en la tramitación parlamentaria del Proyecto de LODE cuando se introdujo tímidamente la referencia a la analogía de tal forma que el texto definitivo, en su artículo 49.4 determina que: «Las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente, a que hace referencia el apartado anterior, tenderán a hacer posible gradualmente que la remuneración de aquél sea análoga a la del profesorado estatal de los respectivos niveles.»

La formulación de este precepto no es, en absoluto, afortunada y pone de manifiesto las cautelas de los poderes públicos en relación con un tema que tiene una evidente incidencia presupuestaria.

Al contrario de lo que hizo la Ley General de Educación, la LODE no establece plazo alguno para la aplicación de la analogía, por lo que ha de entenderse que estamos ante una declaración que no compromete excesivamente a la Administración.

VI

PROGRAMACION GENERAL DE LA ENSEÑANZA

Participación

La programación General de la enseñanza según el artículo 27.5 de la Constitución se ha de realizar con la participación de todos los sectores afectados.

En desarrollo de este precepto constitucional la LODE establece unos órganos colegiados (el Consejo Escolar del Estado, los de Comunidad Autónoma y los de otros ámbitos territoriales).

En el Consejo Escolar del Estado, que es el desarrollado con mayor amplitud en la LODE, en contra de lo dispuesto en la Constitución, no se da cabida a todos los sectores afectados.

Resulta paradójico que mientras entre los componentes de dicho Consejo se encuentran, además de los sindicatos y de las organizaciones empresariales de la enseñanza privada, las centrales sindicales y organizaciones patronales de mayor representatividad en los ámbitos laboral y empresarial (art. 31.1.f) de la LODE), no tienen representación específica ni la Iglesia Católica ni otras confesiones, siendo así que nadie duda de la condición de «sector afectado» de la Iglesia Católica, ni siquiera el propio Estado que ha suscrito con la Santa Sede un acuerdo sobre asuntos culturales en el que se hace referencia explícita a los centros católicos.

Por otro lado, el artículo 31 de la LODE que determina los sectores que componen el Consejo Escolar del Estado, poco dice sobre la representación de cada uno de ellos, aspecto que el Gobierno de la Nación podrá determinar con enorme libertad.

Construcciones escolares

Según dispone el artículo 27.3 de la LODE, la programación general de la enseñanza, que corresponde a las Comunidades autónomas en su ámbito territorial, comprenderá en todo caso una programación específica de los puestos escolares en la que se determinarán las comarcas, municipios y zonas donde dichos puestos hayan de crearse. Nada se dice de la colaboración de la iniciativa social en la construcción de nuevos centros docentes allá donde se hayan detectado necesidades. Con ello parece que se pretende imposibilitar o, al menos limitar, la construcción de nuevos centros privados.

El problema se acentúa desde el momento en que, según el mismo artículo de la LODE, la programación específica de puestos escolares de nueva creación en los niveles obligatorios y gratuitos deberá tener en cuenta en todo caso la oferta existente de centros públicos y concertados.

Dos conclusiones podemos extraer de este precepto.

La primera es que no se va a tener en cuenta, a efectos de programación de nuevos centros, la oferta de los centros privados no sostenidos con fondos públicos. Los poderes públicos entienden que los alumnos matriculados en esos centros no están debidamente escolarizados y, por lo tanto, se entienden legitimados para promover la construcción de centros públicos que atiendan a esos alumnos.

La segunda es que a pesar de que toda la población escolar de una determinada zona esté atendida por centros públicos y centros privados financiados con fondos públicos la Administración puede apreciar que no hay suficiente oferta de centros públicos y, en su consecuencia, emprender nuevas construcciones.

Con estos esquemas de trabajo difícilmente se va a llegar a racionalizar la construcción de nuevos centros públicos a los que, por otra parte, no se les exige ningún requisito para ser sostenidos con fondos públicos, a diferencia de lo que sucede con los centros privados.

Mucho nos tememos que la falta de una adecuada programación específica de puestos docentes y los criterios arbitrarios para concretar las necesidades, sigan promoviendo la construcción de centros públicos, no con el objeto de atender la demanda, sino con el de ir limitando el campo de acción de la enseñanza privada.

La confesión del ministro de Educación de que sobran actualmente más de un millón doscientos mil puesto escolares en EGB no ha estado acompañada del propósito de la enmienda. Se seguirán construyendo centros públicos innecesarios.