

establece mecanismos suficientes, que han quedado sobradamente descritos, para que, en el caso de daños derivados de la actuación de empresas contratadas por la administración para el ejercicio de servicios públicos, sea la propia administración, como órgano contratante, la encargada de resolver las solicitudes de responsabilidad patrimonial presentadas ante ella, previa instrucción de un expediente donde necesariamente deberá ser llamada como parte la empresa adjudicataria.

Con carácter general, la resolución administrativa deberá versar, en su caso, sobre las siguientes cuestiones:

- Sobre la efectiva existencia de un daño derivado del funcionamiento normal o anormal de un servicio público.
- Sobre quién es directamente responsable, tomando como base las normas citadas.
- Sobre la cuantía de la indemnización resarcitoria.
- Sobre la responsabilidad bien solidaria, y en todo caso subsidiaria, que debe recaer en los órganos públicos con objeto de reparar el daño causado, así como la acción de regreso contra la empresa, en su caso.

Concluyendo de este modo se observa que, siguiendo las distintas disposiciones del ordenamiento jurídico, amén de la constante jurisprudencia del Alto Tribunal en este sentido, se puede dar una efectiva respuesta al derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por los daños que sufran como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, erradicándose definitivamente estas actuaciones incorrectas de la práctica administrativa.

## **7.8. RÉGIMEN SANCIONADOR DE ALUMNOS**

Se han suscitado ante el Ararteko distintas quejas en las que algunos padres de alumnos sancionados en centros educativos denuncian la falta de garantías en la aplicación del régimen sancionador, y consideran que el centro ha actuado de manera arbitraria e incumpliendo los procedimientos establecidos.

Por su parte, los profesores implicados se sienten en algunos casos desautorizados por la tramitación de un expediente sancionador, y entienden que la existencia de un sistema reglado de garantías desactiva la eficacia de la medida disciplinaria, ya que dilata tanto en el tiempo la imposición de la sanción que, en el supuesto de que ésta se aplique, carece ya de sentido como respuesta a la falta cometida.

Indican, además, que lo que deben ser relaciones cotidianas en el ámbito docente por mor de excesos reglamentistas no puede convertirse en una suerte de juicio penal que distorsiona las normales relaciones de los alumnos con los profesores, difumina el principio de autoridad de los mismos e incide muy negativamente en el derecho de los demás alumnos a que se les impartan sus clases con normalidad.

Es cierto que en la buena marcha de una clase confluyen el buen hacer del personal docente y la habitualmente buena disposición de los alumnos, y no es menos cierto que la experiencia permite solventar la gran mayoría de los pequeños conflictos que surgen en las aulas. Ahora bien, esto no obsta para que existan supuestos que hagan necesario adoptar medidas más drásticas como respuesta a las faltas de los alumnos que afectan de manera más grave a la convivencia educativa.

La necesidad de un procedimiento garantista en la aplicación de estas sanciones no se trata de un exceso formalista, sino que se justifica por su conexión con la defensa del derecho a la educación y la pretensión de garantizar que su limitación no sea arbitraria, sino proporcionada y justa.

En efecto, uno de los aspectos del derecho a la educación es el derecho de los padres a elegir para sus hijos el centro de su preferencia.

El derecho a acceder al centro elegido implica, además, que las demás facetas que componen el derecho a la educación se desarrollen en él en libertad, de tal manera que su limitación, en determinadas circunstancias, puede suponer una vulneración del derecho a la educación.

El derecho a la educación tiene diferentes facetas, que pueden ser limitadas para salvaguardar precisamente otros derechos o bienes. Así ocurre con los derechos de los alumnos, cuya regulación tiene en cuenta las limitaciones derivadas tanto de su deber básico al estudio, como del respeto obligado a las normas de convivencia del centro en el que estudian.

La existencia de una norma que exprese cuáles son los derechos de los alumnos, con sus limitaciones y deberes, así como los cauces que permitan corregir las infracciones cometidas o, en su caso, buscar la restitución de los derechos cuando éstos puedan haber sido vulnerados (a través de los recursos) es esencial. En el ámbito de nuestra comunidad Autónoma, el marco normativo para los derechos y deberes de los alumnos lo constituye el Decreto 160/1994, de 19 de abril.

Como unidades de convivencia, hemos señalado que es deseable que la corrección de las conductas irregulares en los centros escolares venga de la mano de medidas no disciplinarias adoptadas por los profesores. Sin embargo, cuando ello no sea posible y las conductas que atenten contra el régimen de convivencia aprobado por el centro deban ser sancionadas, deberán serlo asegurando que se cumplan las mismas garantías básicas de cualquier procedimiento limitador de derechos.

A través de estas reflexiones queremos señalar cuáles son los defectos que, al hilo de las quejas recibidas, nos *parece* que pueden dar lugar a vulneraciones del derecho a la educación por infracciones en la aplicación del régimen sancionador. Sin embargo, aunque el objeto propio de estas reflexiones lo pudieran constituir tales defectos, debemos señalar también que el propio decreto, con un procedimiento sancionador necesitado de aclaración en algunos aspectos esenciales (plazos previstos para la instrucción y resolución del expediente, el trámite de audiencia, el alcance de la suspensión temporal o la ejecución inmediata de la

sanción, p.e.) pudiera no haber sido ajeno al origen de los problemas planteados en las quejas.

En las quejas que se han presentado en el Ararteko con motivo de sanciones impuestas a alumnos, se han puesto de manifiesto dos problemas. Uno de carácter general, que afecta a los principios que deben inspirar los procedimientos sancionadores, recogidos también el Decreto 160/1994, y otro el relacionado con la sujeción de todos los centros de enseñanza no universitaria al mencionado decreto, sin restringir, por tanto, su aplicación únicamente a los centros públicos.

#### Garantías del procedimiento sancionador

La legitimidad de cualquier limitación de derechos descansa en su finalidad de salvaguardar otros que son considerados igualmente protegibles. Sin embargo, tal limitación perderá toda legitimidad si las medidas en las que se sustenta, normalmente medidas disciplinarias, son adoptadas sin ningún tipo de procedimiento o garantía para el sancionado.

La sujeción a un procedimiento es esencial, ya que es a través de un proceso reglado como el alumno tiene la oportunidad de plantear sus alegaciones a la infracción que se le impute, y el centro de valorar tales alegaciones. Por otro lado, dentro de la obligada sujeción a un procedimiento, no todos los trámites tienen el mismo carácter esencial, de tal modo que incluso la inobservancia de algunos de ellos pudiera quedar convalidada por otras actuaciones.

Entre los defectos que pueden afectar al procedimiento sancionador de un modo esencial, los que más han llamado la atención en las quejas recibidas han sido los siguientes:

- la imposición de sanciones de plano, es decir, las que fueron impuestas sin haber seguido ningún procedimiento disciplinario (garantía expresamente recogida en el artículo 27 del Decreto 160/1994);
- la adopción de medidas de suspensión temporal del derecho de asistencia en tanto se tramitaba el expediente, salvo que la especial gravedad de la situación, suficientemente motivada, lo justificara;
- la ejecución inmediata de sanciones, sin esperar al resultado de las reclamaciones o recursos presentados por los afectados, salvo que, igualmente, la especial gravedad de la situación, suficientemente motivada, lo justificara;

Estas circunstancias son una muestra de distintas situaciones generadoras de indefensión: en el primer caso, por la imposibilidad de formular cualquier alegación, y en los otros, por la anticipación de la imposición de la sanción, con la negación de eficacia a las reclamaciones o recursos que esto conlleva, dándose casos de revocación posterior de sanciones que, sin embargo, ya habían sido cumplidas.

Estos defectos, cuya gravedad es evidente, indican algunas de las carencias en la adopción de medidas disciplinarias, y muestran la necesidad de promover ante los órganos encargados de su aplicación las condiciones que hagan posible la observancia de las garantías que deben presidir el régimen sancionador en los centros escolares.

Hemos señalado antes que estos problemas sugieren también la necesidad de adecuar el contenido del Decreto 160/1994, de 19 de abril, en tanto que algunas fases del procedimiento sancionador *adolecen* de falta de claridad. Por ello, es recomendable que la labor de promoción apuntada respecto del cumplimiento de las garantías esenciales en los procedimientos sancionadores vaya acompañada del establecimiento de unos mecanismos claros que permitan la adopción de medidas disciplinarias cuando éstas resulten inevitables, bien a través de una adecuación del propio Decreto 160/1994, o bien a través de la incorporación, en los reglamentos de organización y funcionamiento del centro a modo de protocolos o guía de actuación, de unas instrucciones que eviten los efectos a los que nos hemos referido.

### Ámbito del Decreto 160/1994

En algunas quejas, donde la actuación denunciada se refería a sanciones impuestas por centros concertados, hemos observado que además de incurrir en iguales defectos a los señalados, se ha cuestionado su sujeción al ámbito del Decreto 160/1994, de 19 de abril, por su carácter en cuanto a las garantías procedimentales para los alumnos expeditados de centros privados.

Desde el punto de vista de la administración educativa, no *parece* que existan dudas sobre la inclusión de estos centros concertados en el ámbito de aplicación del mencionado decreto. En este sentido, cuando un alumno de un centro privado concertado ha recurrido una determinada sanción, el Departamento de Educación ha entrado a conocer el recurso. Por otra parte, el Decreto 160/1994 *se refiere* expresamente a los centros concertados, por lo que tampoco ofrece dudas al respecto.

En alguna ocasión esta sujeción al Decreto 160/1994 no era compartida, sin embargo, por parte del titular del centro concertado.

El derecho a elegir centro escolar, que abre la puerta al sometimiento de los centros concertados al régimen de admisión de alumnos, tiene su correlato en la facultad de estos alumnos de continuar en el mismo, de manera que las limitaciones que se establezcan en el reglamento de régimen interno de un centro escolar no pueden vulnerar su derecho a la educación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 5/81 puede ilustrar esa correlación existente entre el derecho a la educación y el reglamento interno de un centro escolar, con su régimen sancionador por infracciones cometidas al mismo. Dice así esta sentencia en su FJ 28, en relación con el derecho fundamental a la educación: "*De nada serviría reconocer este derecho en el texto constitucional si luego fuese posible sancionar arbitrariamente a los alumnos dentro*

de los centros por supuestas *faltas de disciplina* cuya consecuencia *última pudiera ser la expulsión del centro; con ello se imposibilitaría o al menos se dificultaría el ejercicio real de ese derecho fundamental.*"

Esa vinculación entre el régimen disciplinario de un centro y el régimen de admisión al que el mismo se encuentra sometido en virtud del concierto educativo suscrito con la administración educativa, explica que las infracciones cometidas en el régimen sancionador no deban pasar desapercibidas para la administración educativa.

Tratándose de centros privados, aunque concertados, no está de más señalar que, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, no existe duda respecto de su vigencia, aun cuando nos movamos en el seno de las relaciones entre particulares (centro privado y alumno) y, en este sentido, la vulneración del derecho a la educación no estará permitida sólo por el hecho de que el centro elegido no sea de titularidad pública.

Sentada esta vigencia de los derechos fundamentales, también el ámbito de los centros privados el sometimiento voluntario de algunos de éstos al régimen de conciertos sitúa a los centros concertados en un plano distinto a los centros privados no concertados. A este respecto, del mismo modo que los centros concertados, al establecer el procedimiento de admisión de alumnos, tienen una menor autonomía que los que no lo son, dadas las obligaciones contraídas por aquéllos al suscribir el correspondiente concierto educativo, su sujeción al régimen de derechos y deberes de los alumnos tendrá igualmente distintas consecuencias.

Llegados a este punto, en el que por las razones señaladas debe concluirse que los centros concertados están sometidos al ámbito de aplicación del Decreto 160/1994, de 19 de abril, las dudas suscitadas al hilo de las quejas presentadas en el Ararteko muestran la necesidad de actuar en esta materia. Para ello, una vez más parece esencial la función de promoción, que constituye uno de los deberes de los poderes públicos para que la implantación de los derechos fundamentales sea real y efectiva.

No obstante, el ejercicio de esa función de promoción no debe llevar a olvidar otros mecanismos, incluso coercitivos, cuando se haya observado el incumplimiento del derecho a la educación, en este caso, cuando se compruebe una infracción por parte de los centros privados concertados de las garantías contenidas en el Decreto 160/1994. Con este objeto, parece importante contemplar en el régimen de conciertos una previsión en el sentido indicado, incorporando de manera expresa a las causas de incumplimiento de los mismos las infracciones cometidas de las normas que regulan los derechos y deberes de los alumnos.

En conclusión, la aplicación del régimen sancionador en los centros educativos no está exenta de problemas, ya que exige un difícil equilibrio entre el derecho de los alumnos que supuestamente han cometido una falta, a que se les imponga, en su caso, una sanción de acuerdo con un procedimiento garantista; con el derecho del resto de los alumnos a recibir clases con normalidad y sin alteraciones y, por último, con el derecho de los profesores a que los instrumen-

tos jurídicos existentes les permitan impartir la docencia mantenimiento las pautas de comportamiento y reglas de convivencia adecuadas para un normal desenvolvimiento de las clases.

El instrumento jurídico existente, el Decreto 160/1994 de 19 de abril, se ha manifestado en algunos supuestos problemáticos en su aplicación.

Por ello, a partir de la experiencia acumulada por la administración educativa durante estos años, se recomienda:

1. Que se modifique el Decreto 160/1994, de 19 de abril, tratando de dar respuesta a los problemas de aplicación que han surgido durante estos años o, en su caso, que alternativamente se dicte una instrucción interpretativa de los preceptos más controvertidos que establezca pautas de actuación que puedan ser incorporadas a los reglamentos internos de los centros.

2. Que se realicen en los centros educativos actuaciones de promoción de los derechos de los alumnos, y de cumplimiento de los procedimientos de garantía de los mismos.

3. Que como consecuencia de esta función de promoción, para prevenir los supuestos de incumplimiento de las normas de garantía por parte de los centros privados concertados, que de modo indubitado están sometidos al ámbito de aplicación del Decreto 160/1994, se incorporen de modo expreso a las causas de incumplimiento del régimen de conciertos las infracciones cometidas por estos centros de las normas que regulan los derechos y deberes de los alumnos.