

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

## **CASO PRÁCTICO:**

**PROCEDENCIA O NO DE AUTORIZACIÓN, A ALUMNOS MENORES DE EDAD QUE CURSAN ENSEÑANZAS POSTOBLIGATORIAS, PARA ABANDONAR UN INSTITUTO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA DURANTE EL TIEMPO DE RECREO DE LA JORNADA LECTIVA.**

**Francisco Javier Fernández Franco.**

Inspector de Educación. Córdoba.

### **RESUMEN**

El supuesto práctico se centra en la elaboración de un informe por parte del inspector de referencia de un IES ante la modificación de su Reglamento de Organización y Funcionamiento por parte del Consejo Escolar del mismo, consistente en permitir a los menores de edad que cursan enseñanzas postobligatorias salir del centro durante la jornada escolar (en el tiempo de recreo) si disponen de autorización por parte de sus representantes legales

### **PALABRAS CLAVE**

Responsabilidad civil y patrimonial. Interés superior del menor. Competencia administrativa.

### **ABSTRACT**

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

The study case focuses on an educational inspector writing a report about a Secondary School whose Arrangement and Working rules have been modified by the School Board. The changes in those rules consist of allowing students who are minors and are studying further education stages to exit the school over the school day –during the break time- if they have been authorized by their legal representatives

## **KEYWORDS**

Public and administration liabilities. Upper interest of minors. Administration competency.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La autonomía organizativa de los centros docentes debe siempre respetar el marco normativo al que están sometidos. En cuanto a los menores de edad, cualquier decisión que los centros adopten en relación a ellos debe tener como principio rector la supremacía del interés superior de aquellos. El asunto no es baladí pues se da la paradoja de que un menor en España no puede comprar tabaco o adquirir ciertas bebidas pero puede tener perfil en algunas redes sociales; sin olvidar que un menor de edad no puede ser condenado por comisión de delitos porque es inimputable.

Es deber y obligación de la inspección de educación, tal y como establece el artículo 151 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico, organizativo y de gestión, el funcionamiento de los centros educativos así como los programas que en ellos inciden; velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo; velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres; y asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

---

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

## **2. ANTECEDENTES.**

Recibida solicitud de informe, por parte de la Delegación Provincial, requiriendo pronunciamiento sobre la procedencia o no de la autorización por parte del IES XXX a que el alumnado menor de edad, que cursa las etapas postobligatorias en dicho centro, pueda abandonar las instalaciones del centro durante el tiempo de los recreos de la jornada lectiva, el inspector de educación de referencia del centro educativo procede a elaborar su informe tras analizar la documentación aportada por el centro y la normativa vigente.

Los hechos que se plantean en este caso práctico hacen referencia a un hecho real acontecido en la Comunidad Autónoma de Andalucía por lo que la normativa autonómica es la de esa Comunidad si bien la normativa estatal es la misma que se aplica en el conjunto de España.

## **3. HECHOS**

PRIMERO:

Se constata en la visita efectuada al centro por el inspector de educación que tiene adscrito dicho centro que efectivamente en el reglamento de organización y funcionamiento del centro (ROF), denominado en otras comunidades autónomas Reglamento de Régimen Interior o Interno (RRI), consta que los menores de edad que cursan enseñanzas postobligatorias, Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio, están autorizados en ciertas circunstancias a abandonar las instalaciones del centro durante los recreos planificados en la jornada lectiva.

SEGUNDO:

El Consejo Escolar del centro aprobó el pasado 4 de noviembre de 2019 la modificación del Plan de Centro (concretando este aspecto relativo a las salidas del alumnado de postobligatoria en los recreos, en el ROF) en uso de su autonomía pedagógica

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

y organizativa. El director del centro difundió entre los miembros de la comunidad educativa el anterior acuerdo.

### TERCERO

Las actuaciones de la inspección educativa que se plantean para la elaboración de este informe son las siguientes:

- 1.-Solicitud al centro copia autenticada del acta del Consejo Escolar de referencia.
- 2.-Estudio y análisis de la normativa de aplicación en el despacho.
- 3.-Redacción del informe en tiempo y forma (antes de 10 días hábiles)
- 4.-Elevación de hechos, fundamentos de derecho, conclusiones y propuestas al órgano solicitante del informe.

## 4. NORMATIVA APLICABLE. REFERENCIAS LEGISLATIVAS.

- Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.
- Constitución Española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación modificada por Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Que al regular la dirección de centros docentes señala las competencias del director.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Reguladora del procedimiento administrativo en general y particularmente de las informaciones y actuaciones previas.

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

- Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al menor.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. (Última actualización publicada el 04/08/2018 )
- Decreto 115/2002, de 25 de marzo por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa. (Andalucía).
- Orden de 13 de julio de 2007 que establece la Organización y Funcionamiento de la Inspección de educación de Andalucía.
- Decreto 301/2009, de 14 de julio, por el que se regula el calendario y la jornada escolar en los centros docentes, a excepción de los universitarios.
- Decreto 327/2010 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los IES.
- Orden de 20 de agosto de 2010, por la que se regula la organización y el funcionamiento de los institutos de educación secundaria, así como el horario de los centros, del alumnado y del profesorado.

## **5. CONSIDERACIONES.**

-SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PRIMERA.- De conformidad con lo recogido en el **artículo 7.f) del Decreto 115/2002, de 25 de marzo por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa**, los inspectores e inspectoras de educación en el ejercicio de sus funciones, tendrán la atribución de elevar informes y levantar actas, cuando proceda, por propia iniciativa o a instancias de las autoridades de la Administración educativa. Es por ello por lo que por orden del Ilmo. Sr. Delegado, a través de la Secretaría General, se eleva el presente informe.

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

SEGUNDA.- El artículo 79 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que: *“A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos. 2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.”*

-SOBRE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN.

TERCERA. El artículo primero, apartado dos, de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia que modifica a su vez la Ley 1/1996 de protección jurídica del menor y que obliga a lo siguiente: *“Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.”*

A mayor abundancia, el artículo 11.2 a); de la citada Ley, establece como principio rector de la acción administrativa el siguiente, en el orden primero de prelación: *“2. Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores: a) La supremacía de su interés superior.”*

El artículo 3.1 de la Ley 1/1998 de derechos y la atención del menor se mandata lo siguiente: *“En el ejercicio de las competencias en materia de promoción y protección de los derechos de los menores, las actuaciones públicas o privadas se ajustarán a los siguientes principios rectores: 1. Primará el interés superior del menor frente a cualquier otro interés legítimo”*

---

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

En análogos términos se expresa el **artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989**. En este sentido es preciso advertir que el **artículo 10.2 de la Constitución Española (CE)** fija una vinculación directa en el ordenamiento jurídico español con los tratados internacionales, convenios u otros documentos de naturaleza similar relacionados con derechos fundamentales. Así se preceptúa en el citado artículo lo que sigue en su tenor literal: *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”*

-SOBRE LA CONCRECIÓN NORMATIVA DEL ASUNTO Y EL POSIBLE ALCANCE DE LA MISMA.

CUARTA.-La autoridad educativa provincial, emitió una Circular el pasado 23 de mayo de 2018, en la que concreta que *“se entiende, por tanto, como una práctica no adecuada ni permisible solicitar a los padres de forma genérica a principios de curso una autorización para salidas extemporáneas del centro...En este sentido sólo será válida la autorización firmada apud actam, es decir, la realizada personalmente ante algún responsable del centro y para una ocasión concreta”* Indica seguidamente dicha circular que *“Son numerosas las sentencias de Tribunales de Justicia, desde el Supremo a las Audiencias Nacionales y Provinciales que dejan muy claro que la guardia y custodia se cede tácitamente a los centros durante todo el horario de la jornada escolar”*

QUINTA.-Por aplicación de lo dispuesto en el **artículo 1903 del Código Civil en su última actualización** (publicada el 4 de agosto de 2018) **en materia de responsabilidad civil del profesorado**; los padres delegan las funciones de control y vigilancia de los alumnos en el centro de enseñanza desde el momento en que los menores acceden al mismo hasta que se produce su salida ordenada, teniendo por lo tanto el deber tuitivo de vigilancia sobre el

---

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

alumnado. (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1990, 3 de diciembre de 1991, 15 de diciembre de 1994, 10 de diciembre de 1996 y 4 de junio de 1999)

En este momento sería necesario acotar el intervalo de tiempo en el que es de aplicación lo regulado en el derecho positivo en materia de responsabilidad civil del profesorado. Es decir, determinar qué comprende el momento en el que los menores acceden al centro educativo hasta que se produce su salida ordenada. Para ello es preciso apoyarse en la definición del concepto de jornada escolar que realiza el **Decreto 301/2009, de 14 de julio**, por el que se regula el calendario y la jornada escolar en los centros docentes, a excepción de los *universitarios*. Esta norma describe en su **artículo 2 h)** la jornada escolar como "*el período de tiempo diario dedicado tanto al desarrollo del horario lectivo como al de las actividades complementarias y extraescolares.*"

Al tratarse de alumnos menores de edad de un centro docente, queda justificada la necesidad de encomendar a otras personas su tutela y cuidado a fin de prevenir comportamientos objetivamente negligentes y dañinos de los menores. Así pues, la culpa in vigilando o inadecuada vigilancia del menor (artículo 1903 Código Civil) no agota la responsabilidad del titular del centro en aquella que pueda derivarse del personal que desempeñe funciones de guarda o vigilancia de los alumnos, sino que puede derivar también de otros defectos organizativos, como puede ser el establecimiento del horario, turnos de vigilancia, determinación de las zonas utilizables para cada finalidad, entre otros. Se fundamenta esta responsabilidad en que son los titulares de los centros "*quienes deben adoptar las correspondientes medidas organizativas*" Es aquí donde sería de aplicación lo dispuesto por el centro en su Reglamento de Organización y Funcionamiento (en adelante ROF) al permitir la salida del alumnado de postobligatoria menor de edad en los recreos, pues esta medida impide prever y evitar conductas que puedan ocasionar daños a la integridad de los menores.

Por último es pertinente traer a colación que **el profesorado que realiza tareas de guardia** tiene una función específica al respecto "*velar por el normal desarrollo de las*

---

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

*actividades en el tiempo de recreo"*, regulada en el **artículo 18.1 b) de la Orden de 20 de agosto de 2010**, por la que se regula la organización y el funcionamiento de los institutos de educación secundaria, así como el horario de los centros, del alumnado y del profesorado. **Además en el apartado 2 del citado artículo** se preceptúa lo que sigue: *"El profesorado de guardia desempeñará sus funciones durante el horario lectivo del instituto, así como en el tiempo de recreo."*

Por lo tanto en el hipotético caso de daños ocasionados al alumnado, los mismos podrían ser atribuidos a un defecto organizativo del centro y por derivación al titular del mismo.

El **artículo 132 I) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación**, fija como competencia de la dirección de los centros docentes la siguiente: *" I) Aprobar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley Orgánica."* A su vez, el artículo 127 a) de la citada Ley Orgánica circunscribe la competencia del Consejo Escolar a evaluar dichos proyectos y normas. Entre esos proyectos y normas se encuentra regulado en el artículo 124 de la Ley las normas de organización, funcionamiento y convivencia. Debemos advertir por lo tanto que **el acuerdo del Consejo Escolar objeto del presente informe es nulo de pleno derecho**, al carecer ese órgano colegiado de gobierno de competencias para ello, todo al amparo del **artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, que dice en su tenor literal: *"Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio."* Adicionalmente, cabe observar la responsabilidad del Director en dicho aspecto en calidad de Presidente del Consejo Escolar, de conformidad con el artículo 126.1. a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y por tanto, como persona responsable de ordenar la convocatoria y fijar el orden del día tal y como establece el

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

artículo 52.3 del Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

SEXTA.-

La modificación del Plan de Centro (concretando este aspecto relativo a las salidas del alumnado de postobligatoria en los recreos, en el ROF) aprobada por el Consejo escolar del centro en uso de su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión recogida en el **artículo 21.1 del Decreto 327/2010** por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los IES, en estos términos *“En cuanto a las salidas del alumnado de Postobligatoria menor de edad en los recreos, se permitirá su salida siempre que los representantes legales autoricen al alumnado a salir con un escrito firmado y acompañado de fotocopia del DNI en el que se exima al centro de cualquier responsabilidad legal de los daños que sus tutelados pudieran ocasionar o le pudieran ocurrir, considerando, pues, que durante el periodo del recreo el alumnado no está bajo la tutela del centro a los efectos del artículo 1903 del código civil y de cualquier otra normativa similar. Los representantes legales deberán entregar dicha autorización personalmente, y no a través de sus tutelados, en la secretaría del centro. El alumnado de Postobligatoria menor de 18 años podrá salir del centro durante los recreos cuando tenga en su poder un carnet de estudiante de color amarillo en el que se indicará que tiene autorización de los representantes legales para salir del centro durante el horario de recreo”*

En las consideraciones expuestas en el punto quinto y sexto de este informe, sería de aplicación la **responsabilidad patrimonial de la Administración Pública**, emanada del **artículo 106.2 de la Constitución** que expresa *“los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”* Dicha responsabilidad se

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

concreta en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, que vehicula la responsabilidad objetiva y directa de la administración por el funcionamiento normal o anormal de sus servicios.

## **6. CONCLUSIONES Y PROPUESTA.**

PRIMERA.-La modificación introducida en el ROF del IES XXX y aprobada por su Consejo Escolar con fecha 4 de noviembre de 2019, **contraviene** lo tipificado en el **artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil**; el **artículo 3.1 de la Ley 1/1998** de los derechos y atención del menor y el **artículo 1903 del Código Civil**, al no poder garantizar con total diligencia la integridad física del alumnado, desde que este entra al centro educativo hasta que sale una vez cumplida su jornada escolar.

SEGUNDA.-Cualquier Administración ha de valorar el interés superior del menor en todas las acciones y decisiones que le conciernen, tanto en el ámbito público como en el privado, el cual será primordial e inmediato, reflejando su motivación en los informes técnicos, decisiones y resoluciones. Es decir, **ante varias posibles interpretaciones de una norma, se elegirá siempre la que corresponda con el interés superior del menor.**

TERCERA.-El profesorado de un IES tiene entre sus funciones velar por el normal desarrollo de las actividades en el tiempo de recreo y auxiliar oportunamente a aquellos alumnos y alumnas que sufran algún tipo de accidente. Dichas actuaciones se desempeñarán durante el horario lectivo del instituto, así como en el tiempo de recreo.

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

CUARTA.--De mantenerse la actual norma interna del IES y en el hipotético caso de daños ocasionados al alumnado, los mismos podrían ser atribuidos a un defecto organizativo del centro y por derivación al titular del mismo.

QUINTA.-El Consejo Escolar del IES carece de competencias para modificar su ROF en los términos que lo ha efectuado..

En consecuencia, esta inspección efectúa las siguientes **PROPUESTAS**:

PRIMERA.- Comunicar al Director del centro, como responsable del mismo y como presidente del Consejo Escolar, la necesidad de que adecue la organización y funcionamiento del centro a la normativa vigente dado que el acuerdo del Consejo Escolar no se ajusta a derecho y por ello no se debe aplicar. Por tanto debe proceder en el ámbito formal, a asumir su competencia de modificar las normas de organización, funcionamiento y convivencia del centro, y en el ámbito material, tomar las decisiones oportunas para que se aplique correctamente la normativa vigente en materia de protección del menor y a velar por su superior interés. Todo ello se le comunica por escrito de forma fehaciente, dándole un plazo para su aplicación e informándole que su incumplimiento podría originar otros tipos de actuaciones tanto de la administración educativa como por progenitores de los menores de edad.

SEGUNDA.-Le pongo a su consideración, la remisión de copia de los fundamentos normativos a la dirección del IES XXX, de la localidad de XXX, en virtud de lo establecido en el artículo **20.9 de la Orden de 13 de julio de 2007** que establece la Organización y Funcionamiento de la Inspección de educación de Andalucía: que expresa en su literalidad: *“Los inspectores e inspectoras podrán proponer a la Jefatura del Servicio Provincial de Inspección de Educación, para su elevación a la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación, y, si procede, su remisión a los centros, aquellos*

---

**CASO PRÁCTICO: RECLAMACIÓN DE CALIFICACIONES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

**AUTOR: FERNÁNDEZ FRANCO, F.J. INSPECTOR DE EDUCACIÓN**

---

*aspectos de los informes que puedan contribuir a la mejora de la actividad educativa de los mismos.”*

Todo lo anteriormente expuesto es cuanto informo para que se traslade al órgano competente que solicitó este informe, el cual adoptará lo que estime más oportuno en derecho .

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

En el caso que nos ocupa las referencias están referidas a la normativa aplicable al caso planteado ya citadas anteriormente y que fundamentan las consideraciones y propuestas expuestas.

Otras referencias son de carácter judicial como las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1990, 3 de diciembre de 1991, 15 de diciembre de 1994, 10 de diciembre de 1996 y 4 de junio de 1999.