

Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos*

How regional governments face the issue of school autonomy

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-276

Miguel Ángel Sancho Gargallo

Fundación Europea Sociedad y Educación. Madrid. España.

Resumen

La normativa básica confiere a las comunidades autónomas una posición activa para promover la autonomía escolar de los centros educativos públicos. El análisis de la regulación que sobre la autonomía han realizado las comunidades autónomas hasta la fecha, nos dará una idea de la competencia real que tienen los centros.

Para ello se centrará la atención en los diversos campos de la actividad educativa. La gestión económica y de personas resulta en la práctica objeto de muy escasa autonomía. Algo más existe en lo relacionado con el proyecto educativo y los aspectos pedagógicos. Por otra parte, existen otras leyes que regulan la actividad de la Administración como las que afectan al personal funcionario, a la contratación de bienes y servicios, y a la actividad económica en general del sector público, que condicionan en gran medida la capacidad de decisión de un centro público en estas materias.

De ahí que podamos afirmar que la regulación emanada de las comunidades autónomas aporta pocos avances y concreciones en la autonomía de los centros públicos, a nuestro parecer por dos motivos fundamentales. El primero es la legislación básica a la que están supeditados los desarrollos normativos que realicen las autonomías y el marco normativo de derecho público vinculante a todo órgano de la Administración, o sea también a los centros educativos públicos. El segundo motivo es que, de alguna manera, ha faltado hasta la fecha voluntad política práctica por parte de las administraciones, que prefieren mantener los mecanismos de control a priori que la legislación les ofrece. A ello hay que sumar la falta de cultura y tradición por parte de los centros públicos que los lleve a

(*) Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2011-28259, *Sistema educativo y descentralización territorial*, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

adoptar o buscar esa autonomía en los pequeños márgenes que la normativa permite.

Palabras clave: autonomía, competencia, delegación, dirección, proyecto educativo, control.

Abstract

Basic Spanish legislation gives regional government authorities an active position in promoting public school autonomy. Analysis of the regulations regional governments have enacted concerning school autonomy thus far will give us an idea of the real powers schools have.

To achieve this, we focus our attention on the different fields of activity in education. Human resource management and economic management have very little autonomy in practice. There is more autonomy involved in plans for education and teaching-related matters. Moreover, government activity is subject to other laws as well, such as laws that affect civil servants, the procurement of goods and services and the public sector's economic activity in general. Such regulations constrain the ability of public schools to take decisions.

Hence we can say that regional regulations do little to advance or specify matters in public school autonomy, and this, in our view, can be attributed to two main reasons. The first is the basic national laws to which all regional legislative developments are subject and the public-law legislation binding all government organizations, including public schools.

The second reason is that, somehow, political willingness has been lacking on the part of the education authorities, who prefer to keep the tight a-priori control that legislation gives them. To this we must add the fact that Spanish public schools have no culture or tradition of seeking autonomy within the narrow limits the law permits.

Key words: autonomy, power, delegation, leadership, education plans, control.

Introducción

La LOE¹, al regular la autonomía de los centros educativos de una forma que es mantenida por la LOMCE, establece que las administraciones

⁽¹⁾ Las referencias que se hacen a la LOE son a su texto consolidado, después de las reformas introducidas por la LOMCE.

educativas «podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a la gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro» (art. 123,5 LOE). Además, la LOMCE sustituye en el art. 120.3² el mandato dirigido a las administraciones educativas de «favorecer» la autonomía por el de «potenciarla y promoverla», lo que sitúa a las comunidades autónomas en una posición más determinante para conferir mayor autonomía a los centros educativos. Se hace necesario pues revisar la normativa emanada de las comunidades autónomas para conocer en qué medida ha delegado en los centros educativos mayores competencias, que signifiquen una mayor autonomía pedagógica, de organización y funcionamiento, y de gestión de los centros educativos.

Un mayor grado de descentralización territorial, si bien acerca la toma de decisiones al lugar y a las personas afectados, no necesariamente produce un aumento en la autonomía de los centros educativos (Legrand, 2009: 75). De hecho, España, con una fuerte descentralización en materia educativa, revela en los indicadores internacionales un bajo índice de autonomía escolar (Eurydice, 2007; OCDE, 2012). La autonomía demanda por parte de los centros la capacidad de tomar decisiones, la capacidad de organizarse. La autonomía lleva consigo el «reconocimiento de ámbitos de regulación y decisión a favor de órganos específicos de dirección del establecimiento que le permita concretar el proyecto educativo del establecimiento del modo más adecuado» (López- Muñiz: 2004: 489).

Para poder hacer un análisis más sistemático de la normativa emanada de las comunidades autónomas, pondremos el foco de atención en las diversas áreas susceptibles de autonomía. La LOE, en el art. 120.1, las sintetiza en tres³: autonomía pedagógica, de organización y funcionamiento, y de gestión. En este sentido, cuando el art. 120,2 LOE dice que los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro, está haciendo referencia a los tres campos principales de autonomía. La autonomía de gestión la dividiremos a su vez en personal y económica.

² Art. 120,3: «Las administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados».

³ Art. 120,1: «Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente ley y en las normas que la desarrollen».

Por otra parte, nos vamos a referir exclusivamente a los centros públicos⁴, pues los centros privados y concertados, como consecuencia del derecho de creación de centros contemplado en el art. 27.6 CE que lleva consigo el derecho a la dirección e ideario propio, gozan de mayor autonomía.

Autonomía pedagógica

El proyecto educativo del centro manifiesta su autonomía pedagógica. Así se afirma en muchos de los textos normativos consultados, como por ejemplo en el artículo 91 LECat. El proyecto educativo pretende recoger o significar la singularidad de un determinado centro, ser el instrumento que le permite adaptarse a un determinado entorno o seguir un específico currículo o métodos pedagógicos que el centro quiera tener o experimentar.

¿Pero en qué límites se encuadra el proyecto educativo que, como muestra de su capacidad de autonomía, se da el propio centro? En Cataluña, el régimen jurídico del proyecto lo encontramos regulado en el artículo 94 LECat. El proyecto educativo se lo propone el director al claustro. Su aprobación corresponde al consejo escolar y luego el director lo traslada a la Administración. Esta comprobará que es conforme al ordenamiento jurídico existente y puede instar su modificación si no lo fuese. Es decir, el proyecto no puede ir más allá de lo que viene regulado en la LECat, en el decreto de autonomía que la desarrolla y en otras normas que se dicten en aplicación de las anteriores.

Por lo que se refiere al contenido del proyecto educativo, el DACat en su art. 2 lo considera la máxima expresión de la autonomía, que la extiende a los siguientes campos: pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos humanos y materiales. Además, se menciona la posibilidad de establecer proyectos de innovación pedagógica y curricular, a los que la Administración puede acceder para garantizar cuando proceda su adecuación (art. 16 DACat).

Los límites a las denominadas estrategias pedagógicas propias vienen señalados en el art. 17,3. Las estrategias didácticas propias que impliquen

⁽⁴⁾ Para una visión general de la autonomía de la escuela pública véase: M. Á. Sancho Gargallo (2013). *Autonomy and Pluralism in the Education System: A Case Study of Spanish Public Schools in the International Context. Journal of School Choice: Research, Theory, and Reform*, 7 (1), 61-87. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/15582159.2013.759843>.

una alteración en la asignación global de las horas de cada materia en el conjunto de la etapa o que aumenten el número máximo de materias que se pueden cursar simultáneamente deben contar con la autorización del Departamento de Educación antes de aplicarse en el centro.

Detengámonos ahora en la dimensión pedagógica y curricular, donde el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha querido conferir más autonomía a los centros educativos para buscar una mejora de la calidad. Es a nuestro juicio una de las pocas medidas efectivas que, a nivel autonómico, suponen una delegación mayor de competencias en los centros.

Pues bien, este Gobierno lo ha hecho por medio de una serie de recientes órdenes y decretos que regulan la autonomía pedagógica, trasladando unas facultades a los centros para configurar un proyecto docente en los aspectos curriculares propios. El Decreto 13/2011, de 24 de marzo, en su exposición de motivos hace referencia a los artículos de la LOE que regulan la autonomía.

La encomienda que la Ley Orgánica de Educación realiza, en su artículo 120, a la Administración educativa de favorecer la autonomía pedagógica de los centros docentes y el desarrollo de planes de innovación específicos, aconsejan una modificación del Decreto 23/2007, de 10 de mayo, que permita una adaptación curricular de sus contenidos en determinados supuestos, respetando lo dispuesto en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

A tal fin, por medio de un artículo único, añade una disposición adicional tercera sobre autonomía pedagógica mediante el cual la Consejería de Educación podrá autorizar cambios en las áreas de currículo, sin que ello suponga alterar las enseñanzas mínimas establecidas en el real decreto que desarrolla la LOE.

Para instrumentar esta posibilidad que se abre de dotar de mayor autonomía pedagógica, se dicta la Orden 2774/2011, de 11 de julio, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se desarrollan los Decretos de Autonomía de los Planes de Estudio en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria, y se regula su implantación en los centros educativos de la Comunidad de Madrid.

Es decir, dentro del ámbito competencial que corresponde a la comunidad autónoma para la fijación del currículo, esta puede autorizar

cambios a iniciativa de los centros educativos. En todo caso, se ha de garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por el Real decreto que desarrolla la LOE y de otras condiciones establecidas por la Comunidad de Madrid (art. 3 de la Orden 2774/2011).

Para poder establecer esa adaptación curricular en el centro, la propia Administración debe llevar a cabo un proceso para autorizarla. Para solicitar dicho proceso, hay que contar con el parecer favorable del consejo escolar y del claustro, y adjuntar una serie de memorias.

La posibilidad de establecer variaciones en el currículo, aunque bastante condicionada y limitada, abre una ventana a la pluralidad de proyectos. Se quiere fundamentar también, como recoge la breve exposición de motivos, en la recomendación que hace el art. 120 de la LOE de que los centros experimenten e introduzcan variaciones en los contenidos y los horarios, y lleguen a configurar lo que se ha llamado ‘proyecto pedagógico propio’.

De lo examinado hasta el momento podemos deducir que, desde un punto de vista jurídico competencial, esta nueva posibilidad de autonomía pedagógica, al estar sometida a un proceso de autorización individual, no supone propiamente una transferencia de competencias. Pero sí que aporta la posibilidad de avanzar en una cierta diferenciación o especialización pedagógica de los centros, dentro del marco que supone respetar los contenidos mínimos. De esta manera, los centros podrán determinar variaciones en función de las materias optativas, o realizar algunos cambios en las distribuciones horarias.

Esta normativa autonómica de la Comunidad de Madrid puede quedar modificada por la nueva legislación orgánica. A la hora de fijar el currículo escolar, La LOMCE establece en el art 6 bis una distribución diferente de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y los centros. Se constituyen tres grupos de asignaturas: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. A las comunidades se las faculta para completar el contenido de las troncales y establecer los contenidos de las específicas y de libre configuración (art. 6 bis, 2,c). Respecto a los centros, se dice que podrán completar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica (art 6 bis, 2,c)⁵.

Habrà que ver cómo el Gobierno determina el contenido básico del currículo que le corresponde para valorar el impacto real que tiene en las

⁵ Un tratamiento más extenso de este tema se puede encontrar en un reciente artículo: M. Á. Sancho Gargallo (2014). Autonomía y Liderazgo en la LOMCE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 56-63.

competencias de las autonomías, si aumentan o se preserva un contenido curricular común para todo el territorio nacional.

Algún autor (De los Mozos y Touya, 2004: 32) se ha manifestado estar en contra de esa posibilidad de diferenciación:

La LOMCE a su vez da carta de naturaleza a la dispersión autonómica, pues el nuevo art.6 bis LOE clasifica las asignaturas del sistema educativo español en troncales, específicas y de libre configuración autonómica, lo que puede dar lugar a una aparente unificación básica de los contenidos educativos.

Por el contrario, algunas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco han visto en este mismo artículo una amenaza a sus competencias autonómicas por la regulación que se hace de las materias troncales ya que su carga «no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general».

Volviendo a la situación que estamos examinando, se puede decir que, aunque se cuenta con poco tiempo de experiencia, lo habitual es que las propuestas enviadas por los centros a Ordenación Académica –siempre con el parecer del consejo escolar y del claustro– sean autorizadas.

Una prueba de ello la encontramos en una reciente disposición de la Consejería (Orden 2007/2013 de 20 de julio) por la que se aprueba la implantación y el cese de proyectos propios de Educación Primaria en colegios públicos para el año académico 2013-14. La denominación ‘proyecto propio’ y el hecho de que forme parte del proyecto educativo y de que sea debidamente anunciado y dado a conocer a los padres da idea del deseo de permitir a los centros, vía aprobación de cada caso particular, una mayor diversidad, siempre dentro del respeto a los contenidos mínimos fijados por el Estado, como ya hemos reiterado.

No siempre agrada a las diversas instituciones y actores que trabajan en educación la posibilidad de una mayor autonomía. Por eso, la posibilidad que abren los decretos de 2011 de la Comunidad de Madrid fue objeto de recurso por algún sindicato, que veía en la Orden 2774/2011, de 11 de julio, a la que nos hemos referido anteriormente, una vulneración del principio de jerarquía normativa y una intromisión.

Impugnada la Orden, la STSJM 47/2013 resolvió que el desarrollo efectuado por ella no se extralimita respecto de las previsiones legales y reglamentarias que se establecen en la LOE 2/2006, en los reales decretos

estatales, y especialmente en los Decretos autonómicos 22/2007 y 23/2007, ni va más allá de la autorización de desarrollo normativo que dan dichos decretos, por lo que resulta procedente la desestimación del recurso.

Y esto es así porque reconoce que los centros, al amparo de dichos decretos, en el ejercicio de su autonomía, podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezca la Consejería de Educación. Además, al establecerse un procedimiento de autorización por parte de la Consejería parece evidente que no se da ningún tipo de vulneración de competencias por parte del centro.

De todas formas, lo que nos parece significativo del caso es el clima de rechazo a la autonomía práctica, a la posibilidad de diferenciación de centros. Esto pone de manifiesto que será necesario superar una cultura escolar que tiende en determinados sectores a la uniformidad y cierto inmovilismo, invocando el riesgo de atentar a la igualdad y equidad.

La autonomía pedagógica, dentro de los límites de las enseñanzas mínimas, va teniendo su implantación en la Comunidad de Madrid. Según informa la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, en el curso 2012-13, autorizó la implantación de proyectos propios en cerca de 200 centros de Educación Primaria y Secundaria de la región. Entre los múltiples proyectos propios presentados por los centros destacan los de especialización deportiva, científica y musical, lenguas extranjeras o refuerzos en Matemáticas.

Recientemente ha extendido esta posibilidad a los centros de Bachillerato y de Formación Profesional. Así, el Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de formación profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid, quiere dar mayor capacidad de diferenciar las ofertas curriculares. La condición es que se respeten los contenidos mínimos, las horas asignadas a cada módulo y su duración. Los centros podrán promover proyectos específicos que conlleven una organización curricular de los módulos profesionales diferente de la establecida en los currículos de los ciclos formativos.

Otras comunidades, como es el caso de Cantabria, al regular la autonomía, son bastante intervencionistas. Por una parte, se permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, adopten experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar.

Pero a continuación se determina que lo harán en los términos que establezca la Consejería de Educación, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para dicha consejería (art. 128 LECant). Además, el apartado 3.º, al decir que se requiere permiso del Gobierno si esas medidas afectan a los títulos, no hace más que reiterar lo que ya se atribuye en nuestra Constitución al Estado como competencias exclusivas (art. 149.1.30 CE).

En el art. 55 del Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles de Cantabria, se aborda la autonomía pedagógica, que se concibe de manera similar a otras normativas que estamos revisando: como la capacidad de elaborar el proyecto educativo. Este se presenta como el documento en el que se muestran las señas de identidad del centro de acuerdo con los principios y líneas prioritarias establecidas en los artículos 2 y 3 LECant.

En el caso de la comunidad autónoma andaluza, se emplean expresiones similares para denominar a la autonomía como es la de 'plan de centro' (art. 126.2 LEAnd). El plan de centro pretende ser el exponente o la plasmación de la autonomía del centro en sus diversas facetas. Hay que tener en cuenta que es una autonomía con un grado alto de control por parte de la Administración. Buena muestra de ello es que compete a la Consejería de Educación establecer el marco general que permita a los centros sostenidos con fondos públicos elaborar el plan de centro. Esto refleja una tendencia a la asimilación, de acuerdo con la fórmula de centros sostenidos con fondos públicos, de centros con titularidad pública y privada, tendencia que en el fondo es limitadora de la autonomía que correspondería a un centro privado.

Esos modelos de funcionamiento tendrán que estar de acuerdo con lo que establezca la Consejería de Educación. En la medida que haya una regulación detallada por parte de esta, menor será el campo de innovación y diferenciación que pueda tener cada centro educativo.

Por otra parte, se pone más énfasis a lo largo del articulado en la participación. La competencia para promover o presentar el reglamento o el propio proyecto educativo o de gestión queda imprecisa y en todo caso se va repitiendo en los diversos apartados que se fomentará la implicación de toda la comunidad educativa. En este sentido se observa más vaguedad que en el decreto de la Generalitat de Cataluña sobre autonomía que hemos analizado anteriormente.

Por lo que se refiere a Castilla-La Mancha, el art. 105 de la LECLM trata de la autonomía pedagógica concretándola en las programaciones

didácticas. La programación didáctica es el instrumento de planificación, desarrollo y evaluación de los ámbitos, áreas, materias o módulos del currículo.

Una muestra de hasta qué punto una regulación excesiva puede desvirtuar una afirmación general de autonomía se encuentra, a nuestro parecer, en Canarias. En el artículo 18 del Reglamento de Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios se dice que los centros tendrán autonomía para elaborar y aprobar el proyecto de centro y los diversos proyectos que lo componen, pero se añade a continuación que se esto se hará en la marco del propio reglamento, que acaba regulando detalladamente amplios aspectos del centro educativo. La excesiva regulación cuando se desarrolla la autonomía la encontramos también en otras comunidades como La Rioja y Extremadura.

Autonomía de gestión económica

Nos ha parecido de interés, al iniciar el apartado correspondiente al ámbito de autonomía en la gestión económica de que disponen los centros educativos, hacer referencia al Decreto 149/2000 de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

La autonomía de gestión de los centros de la Comunidad de Madrid no ha tenido un especial tratamiento, a diferencia de lo que ocurre con la dimensión pedagógica, como hemos visto en el apartado anterior. Prácticamente solo podemos hacer referencia al mencionado decreto, en cuyo articulado se establecen unas facultades muy limitadas para los centros:

- El presupuesto viene marcado por un límite que no se puede superar.
- Los gastos solo se refieren al funcionamiento del centro.
- Todo lo relativo a personal viene determinado por la Administración.
- Cabe la gestión de ingresos extraordinarios, pero siempre que se asignen a gastos de funcionamiento.
- El límite del gasto viene marcado por el contrato de obra menor con destino a reparaciones ordinarias.
- Las reparaciones extraordinarias dependen de otro organismo que contrata.

Estas limitaciones y condiciones a las competencias de los centros en lo relativo a la gestión económica van a estar presentes en la normativa posterior tanto en la ley orgánica como en los desarrollos autonómicos que vamos a exponer brevemente.

Por ejemplo, observamos en el caso de Cataluña una autonomía muy limitada en la gestión económica. Así, el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, realiza el mismo planteamiento que en otros campos de la autonomía. Hace una declaración general de que los centros públicos disfrutan de autonomía en materia de gestión económica y para la contratación de servicios y recursos materiales en el marco de lo que prevé la legislación general en esta materia. Pero ya hemos hecho referencia a la limitación que establece la legislación general por ser el centro educativo público una unidad desconcentrada de una organización dentro de la Administración pública. Aunque se afirme que la autonomía de gestión quedará determinada en muchos aspectos por lo que se establezca mediante reglamentos, estos tienen poco margen para asignar competencias a los centros.

Así, por lo que se refiere al presupuesto del centro, quedan explícitamente excluidas del ámbito de gestión económica, de acuerdo con la normativa aplicable, las contrataciones laborales de personal docente y no docente así como, en su caso, los servicios de mantenimiento, de vigilancia y de conservación del centro que correspondan al ayuntamiento. Tampoco se incluye la gestión económica del servicio de comedor, si lo hay, que se rige por normativa específica. Y, por supuesto, el centro no puede comprometer gastos superiores al presupuesto vigente (art. 52 DACat).

Como se puede apreciar, la declaración general de autonomía con la que el mencionado decreto abre el capítulo II no se corresponde luego con la entidad del presupuesto que puede administrar. Se han eliminado de él las partidas fundamentales y la gestión se limita a ordenar los pagos y gastos, más alguna cuestión de tesorería que le permita financiar un déficit financiero transitorio, siempre que no sea por cantidad superior a los ingresos devengados pendientes de cobro.

La mayoría de las comunidades que hemos examinado⁶ reiteran que los centros públicos gozarán de autonomía de gestión económica de acuerdo

⁶ Art. 132.3 LEAnd; art. 129 LEAnd; art. 130 LECant; art. 63, 4 LECant; art. 107 LECIM; art. 40 del ROC Canarias; para La Rioja, el artículo 63 del Decreto 54/2008, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

con la legislación vigente. Hacen afirmaciones generales de autonomía y remiten al articulado de la LOE (art. 123). La regulación autonómica que han realizado no deja de ser una afirmación nominal de autonomía con escasas competencias objetivas. Las limitaciones en la dirección de personas y en la gestión económica de un centro público son de entidad, y las manifestaciones sobre su autonomía son más bien declaraciones formales.

En ese articulado se pone de manifiesto una vez más lo que viene caracterizando la normativa autonómica que se analiza: escasa competencia material, poca relevancia del director del centro. En cambio, priman la participación y el papel de los órganos colegiados. El concepto de autonomía que se maneja se entremezcla con el de participación y al final el control de la consejería es muy relevante.

Podemos concluir que, en opinión de algunos directores de centros⁷ consultados, estos tienen muy poco margen de decisión o competencias. Afirman que una de las claves de una dirección eficaz está en el modo de implicar a la comunidad educativa en el proyecto del centro, siempre y cuando este acierte a reflejar un conjunto de objetivos, realistas y ambiciosos orientados a una tarea educativa de calidad.

En ese mismo sentido, Martín (2009: 152) considera que es positiva la idea de aproximar la toma de decisiones a las personas que se encuentran más cercanas a los problemas y disponen de más información. Pero más relevante es cómo la autonomía puede, con un adecuado liderazgo, activar el sentido de responsabilidad del profesorado y de todos los miembros de la comunidad educativa de tal forma que se impliquen en el proyecto educativo y adopten el papel que les corresponde con iniciativa.

Autonomía de gestión de personal

Hemos dejado apuntado en el apartado anterior que la gestión de las personas, que forma parte de la gestión de los recursos tal y como la plantea nuestra legislación orgánica, apenas concede competencia a los centros.

Es el caso reflejado en la Resolución de 14 de junio de 2010, del Director General de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación de

⁽⁷⁾ Se han realizado una serie de entrevistas personales a directores de centros educativos públicos para conocer su percepción sobre el grado real de autonomía que tienen para realizar su función directiva.

la Comunidad de Madrid por la que se delegan competencias en los titulares de las direcciones de área territoriales y de los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación. Del contenido de su normativa deducimos que esa delegación no supone propiamente un traspaso de competencias, pues se actúa en nombre del Director de Recursos Humanos y en ese sentido no cabe recurso de alzada pues no es una competencia que se ejerce como propia por parte del órgano de gobierno del centro, de lo que resulta una autonomía muy limitada y más bien teórica.

En la actividad que se ejerce en un centro educativo, la dirección de las personas resulta crucial. En una actividad de servicios, la gestión del capital humano constituye el principal factor de calidad de esa tarea. Por ello la autonomía en la gestión del personal es uno de los elementos claves para valorar el grado de autonomía global. Sin embargo, la idea que obtenemos tanto de dicha resolución como de la práctica habitual de la toma de decisiones lleva a afirmar que es muy escasa⁸.

Por el contrario, Cataluña, en lo que se refiere a la autonomía de la gestión de personal, presenta una regulación más avanzada. Recientemente la Generalitat ha aprobado el Decreto 39/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los procedimientos para definir el perfil y la provisión de los puestos de trabajo docentes. El art. 27 establece:

Los directores de los centros educativos públicos pueden proponer, como continuidad o nueva incorporación, entre los que forman parte de la bolsa de trabajo de personal interino docente, el nombramiento del personal interino, con la conformidad de las personas interesadas, siempre que reúnan los requisitos exigidos en la plantilla docente y tengan acreditada una experiencia mínima docente de 12 meses en centros educativos públicos, con evaluación positiva.

También el art. 28 relativo al nombramiento de sustitutos docentes prevé que el director del centro educativo público pueda seleccionar, de acuerdo con las condiciones, criterios y procedimiento que establezca la dirección general competente en materia de profesorado, el personal

⁽⁸⁾ Citamos aquí algunas ideas que expresaron varios directores de centros públicos en amplias entrevistas sobre su percepción práctica respecto a las competencias que tienen en cuestiones que afectan a su plantilla.

interino docente para cubrir sustituciones temporales en el centro educativo público.

En la LECat ya se establecía que la dirección del centro puede proponer a la Administración plazas docentes con un determinado perfil en función del proyecto educativo (art. 102 LECat). Propiamente, apenas había competencia en la elección del profesorado. Se puede sugerir, pero es la Administración la que en definitiva fija y determina la plantilla (art. 102,3 LECat): la fijación de la plantilla es competencia de la Administración a propuesta de la dirección del centro (art. 102,4 LECat).

El art. 49 DECat, al regular la definición de las plantillas y los puestos de trabajo docentes, afirma que corresponde al Departamento de Educación, de acuerdo con los criterios generales que debe fijar el mismo departamento y a propuesta de la dirección del centro, la definición de su plantilla de profesorado. Ya queda muy claro desde el primer momento que al director corresponde la propuesta pero que la decisión, es decir, la competencia, es de la Administración. También es el departamento –o sea, la Administración– el que establece el sistema de provisión.

En los apartados siguientes del mismo artículo, establece que los centros educativos públicos poseen autonomía en el ámbito de la gestión de recursos humanos en los términos incluidos en la ley de educación y la legislación vigente. No deja de ser una afirmación de la autonomía muy general y condicionada a lo que establece la normativa vigente. Esta, por lo que vamos viendo, no confiere propiamente una autonomía real, con unas competencias decisorias. La función que asigna a la dirección es la formulación de propuestas sobre la definición de los puestos de trabajo, pero estas tienen que adaptarse a los criterios establecidos por el departamento para las plantillas. La Administración no está condicionada por la propuesta del centro y, si está bien planteada en tiempo y forma y la decisión es contraria, tan solo se le indica a la Administración que debe comunicarla por escrito y de forma motivada.

También el centro puede proponer requisitos de titulación derivados de las características del proyecto educativo o de perfiles especiales para un determinado puesto de trabajo o para puestos de especial responsabilidad. Como se puede deducir de todo el articulado, hay una mayor participación puesto que el centro queda facultado para hacer propuestas con arreglo a unos criterios fijados por la Administración, pero no tiene propiamente la competencia decisoria en la gestión de los recursos humanos.

Sin embargo, como hemos señalado, con la nueva normativa recientemente aprobada sobre provisión de plantillas se introduce un cambio importante aunque limitado a los interinos: es el director el que va a designar al personal que juzgue idóneo entre la lista de 20 candidatos que le hará llegar la consejería (art. 28. 3 DPP).

Por lo que se refiere al nombramiento del equipo directivo, del consejo de dirección, de órganos unipersonales de dirección y órganos unipersonales de coordinación, corresponde a la dirección del centro. El DACat establece que en función del proyecto educativo o de dirección, y también dada la complejidad del centro, el director tiene la facultad de organización y configuración de dichos órganos de dirección. La normativa introduce un punto de flexibilidad, cuando regula la figura del jefe de estudios, en la composición del equipo, que permite incorporar órganos unipersonales de dirección en función de la variedad y amplitud de las enseñanzas que se impartan en el centro. Esta posibilidad la recoge el art. 32,3. También el art. 37, 2 expresa que corresponde al director o directora nombrar y cesar, entre las personas miembros del claustro de profesorado que tienen asignadas o delegadas tareas de dirección o de coordinación, a las personas miembros del consejo de dirección.

Hay un campo en el que hemos podido apreciar una competencia propia: es en el ámbito sancionador. Corresponde al director o directora del centro imponer sanciones disciplinarias por las faltas leves que se relacionan en el artículo 117 del texto único de la Ley de la Función Pública de la Administración de la Generalitat de Cataluña (art. 50,4 DACat). El texto añade que la resolución del procedimiento sumario se podrá recurrir en altura ante la dirección de los servicios territoriales o de la gerencia del Consorcio de Educación de Barcelona, según corresponda. El hecho de que se pueda recurrir en alzada nos indica que estamos ante una atribución de competencias al director en esta materia, faltas leves, pues si no fuese competencia suya y actuase por delegación de la Administración en el sentido preciso conforme al art. 13 de la LRJPA, no cabría tal recurso, pues se entendería que el director actuaría en nombre de la autoridad delegante, es decir, la propia Administración.

Vamos a comentar ahora algunos puntos de la regulación que ha hecho Andalucía de la autonomía en la LEAnd, ya que presentan algunas diferencias con lo dispuesto por Cataluña. En el capítulo que dedica la LEAnd a la función directiva, encontramos regulados algunos aspectos de la autonomía distintos de los previstos en la normativa catalana. Aquí el

director tiene competencia para nombrar el equipo directivo y otros cargos unipersonales de dirección o coordinación. En Andalucía el director es competente para proponer, pero es la Administración la que nombra.

Por otra parte, haciendo referencia a la gestión de personal se establece que «podrán proponer requisitos de especialización y capacitación profesional, respecto a determinados puestos de trabajo» (art. 131.4 LEAnd). Ya hemos comentado que no es una competencia en sentido estricto, ya que la mera propuesta no implica la facultad de decisión.

Respecto a la potestad sancionadora en determinados casos, sí se menciona la posibilidad de recurso ante el órgano superior. Luego en estos casos se da el ejercicio de unas competencias en nombre propio, susceptibles de recurso de alzada, como en el caso de Cataluña.

El Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de Educación Secundaria, desarrolla la regulación de la LEAnd por lo que se refiere a la autonomía de los centros.

Las facultades del director son más bien para proponer y no tanto para decidir, como se ve en la regulación que hace el art. 72 en los siguientes apartados:

- n) Proponer a la persona titular de la delegación provincial de la consejería competente en materia de educación el nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo, previa información al claustro de profesorado y al consejo escolar.
- ñ) Establecer el horario de dedicación de los miembros del equipo directivo a la realización de sus funciones, de conformidad con el número total de horas que, a tales efectos, se determine por orden de la persona titular de la consejería competente en materia de educación.
- o) Proponer a la persona titular de la delegación provincial de la consejería competente en materia de educación el nombramiento y cese de las jefaturas de departamento y de otros órganos de coordinación didáctica que se pudieran establecer en aplicación de lo recogido en el artículo 82.2, oído el claustro de profesorado.

Del texto de este articulado se desprende un mayor control de la Administración educativa, que incluso determina el número total de horas que hay que dedicar a la función directiva.

Las competencias del director para los nombramientos dentro del centro educativo, como ya hemos comentado, son más bien limitadas. Prácticamente se restringe al nombramiento de los tutores, ya que los jefes de departamento y otras funciones pedagógicas y de coordinación corresponden a la administración (art 95,1).

En las otras dos comunidades analizadas, Cantabria y Canarias, encontramos una competencia limitada a la posibilidad de formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro⁹. Pero se suele reiterar que eso será de acuerdo con las condiciones que establezca la Consejería de Educación.

Podemos concluir este apartado afirmando que, en materia de gestión de personas, las administraciones educativas regulan en gran medida los procedimientos y condiciones del acceso o adscripción del personal en los centros educativos. Una vez más constatamos que, siendo un ámbito donde se muestra la importancia del ejercicio de una cierta autonomía, la gestión de los recursos humanos, en cuanto a la selección y contratación, es el terreno con una mayor regulación y control por parte de la Administración. Siendo la tarea educativa una actividad de servicios totalmente condicionada por las características de las personas que los prestan, es en este ámbito donde más efecto tendría la autonomía del centro, referida a una mayor competencia del director para configurar su equipo en torno al proyecto educativo.

Autonomía de organización y funcionamiento

El ámbito de la organización y funcionamiento de los centros educativos públicos es objeto de autonomía según se menciona en el art. 120 LOE. La forma de articularla se expresa con la fórmula de que los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar [...] las normas de organización y funcionamiento del centro. Todo ello, claro está, en el marco de la legislación vigente y en los términos previstos en la normativa de desarrollo.

⁹ Art. 130,2 LECant.; art. 130,3 LECan; apartado 3.º del ROC de Canarias.

La LOMCE poco añade respecto a las normas de organización y funcionamiento, más allá de incorporar la palabra 'convivencia' en el título del art. 124 de la LOE, de ampliar su contenido referente a normas de conducta en los centros y de introducir la posición de los profesores como autoridad pública. En lo que afecta propiamente al área de autonomía, que comentamos en este apartado, se limita a repetir lo que ya decía el art. 124,4 LOE: «Las administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento».

Las acciones y planes de calidad que introduce la LOMCE en el art. 122 bis, aunque se refieren más a aspectos curriculares y pedagógicos, pueden incidir en aspectos relacionados con la organización y funcionamiento, los horarios etc. En ese sentido y aunque no ha sido objeto todavía de desarrollo, puede suponer un mayor campo de autonomía.

No podemos dejar de hacer notar que, aunque a efectos de análisis y siguiendo los textos normativos estamos diferenciando diversos ámbitos de autonomía, en la tarea educativa de los centros estos se encuentran interrelacionados con múltiples implicaciones mutuas.

Por último queremos señalar que la LOMCE ha potenciado las competencias del director frente a los otros órganos colegiados del centro. En lo que afecta a las normas de organización y funcionamiento, en la nueva redacción del art. 132 que trata de las competencias del director, en el apartado i), se le faculta para aprobar las normas y proyectos que se mencionan en el Capítulo II Título V, y en ellas están incluidas expresamente las normas que se refieren a la organización y funcionamiento. Esta ampliación de las competencias del director tendrá que repercutir en la modificación de lo dispuesto por el desarrollo normativo de la LOE que han hecho algunas administraciones, ya que se daba en dicha ley una mayor capacidad en la toma de decisiones al consejo escolar, con lo que se ampliaba su función de mera consulta previa.

Pasemos a analizar el desarrollo realizado por las administraciones educativas, para valorar qué alcance tiene la autonomía de organización y funcionamiento en la actividad de los centros.

Cataluña, como estamos viendo en otras áreas de autonomía, es la comunidad autónoma que más extensa y específicamente ha regulado la autonomía escolar y también ha abordado la cuestión de la autonomía organizativa. El Capítulo III del DACat, que desarrolla las normas de la LECat referentes a la autonomía, regula los aspectos organizativos y de

funcionamiento. Los centros deben determinar el conjunto de normas que regulan su actividad diaria y permiten hacer realidad el proyecto educativo. Los aprueba el consejo escolar. La normativa regula los diversos aspectos que contempla la organización de un centro educativo, su estructura organizativa y de gobierno y participación, para lo que da una serie de criterios. En lo que atañe a la organización pedagógica, se establece una limitación a los centros en los criterios de acuerdo con los cuales se organizan los grupos de alumnos: deben tener en cuenta las limitaciones cuantitativas establecidas por el Departamento de Educación para las diferentes etapas educativas (art. 22 DACat).

Por lo que se refiere a la dirección y autonomía organizativa, el director se sitúa como representante de la Administración educativa, titular del centro público, con las funciones que le atribuye la LECat y las otras normas jurídicas (art. 31 DACat).

En Andalucía, el plan de centro contempla el proyecto educativo y el reglamento de organización y funcionamiento. En ellos se plasma la posibilidad de autonomía en ambos campos (art. 126 LEAnd). Se quieren expresar las características propias de cada centro por medio del mencionado reglamento, que reflejaría la autonomía de organización y funcionamiento.

El reglamento orgánico de centros de institutos de Educación Secundaria de Andalucía se refiere también a la flexibilidad en la organización y funcionamiento. Se pretende que, a partir de una misma regulación normativa, se puedan poner en marcha en cada instituto dinámicas de funcionamiento diferentes que contextualicen tanto los aspectos relacionados con la organización del gobierno y la administración, como las que se refieren al trabajo académico y a la organización social del centro (art. 21 ROC).

Por lo que se refiere al resto de comunidades cuya regulación se ha examinado, Cantabria, Castilla-La Mancha y La Rioja, se limitan a manifestar que la autonomía de organización se concreta en la capacidad de elaborar, por parte del centro, las normas de organización y funcionamiento, reiterando lo expresado en la LOE.

Conclusiones

Después de haber hecho un recorrido por los principales desarrollos normativos realizados por las comunidades autónomas en aplicación de lo indicado por el art. 123 de la LOE, podemos concluir que es muy escasa la autonomía que han «potenciado y promovido» como ahora les pide la LOMCE en el art. 120,3 sustituyendo a la expresión «favorecerán». Y es que el problema al que nos enfrentamos, como hemos venido manifestando, es más de fondo y no se soluciona con declaraciones generales de autonomía, repetidas por cada Administración educativa:

- Tenemos un sistema educativo con frecuencia hiperregulado, con un exceso de concreción organizativa por parte de las administraciones, que limita la iniciativa de los centros.
- La excesiva burocratización y proliferación de organismos administrativos de los que depende orgánicamente el centro educativo lo sitúan en una posición y le confieren una naturaleza jurídica poco adecuada para recibir competencias de manera más autónoma.
- Tampoco se ha aprovechado las posibilidades que ha abierto hasta la fecha la LOE, pues con frecuencia los proyectos educativos o planes de centro no han encontrado, con carácter general y salvo excepciones, centros educativos dispuestos a impulsar proyectos innovadores y a adoptar las competencias y autonomía que podrían tener.
- Por otra parte, la falta de estabilidad de las plantillas y la no asunción de la función directiva de manera más profesional e impulsora de proyectos de centros que motive al profesorado dificultan en gran medida las condiciones de base para que fructifique una autonomía que aporte calidad a los centros educativos.
- Y finalmente, como acabamos de ver, la casi nula competencia en la gestión de las personas y la excesiva funcionarización de los centros, con la rigidez que eso implica, acaban por delimitar el escaso margen de autonomía del que disponen los centros educativos públicos.

Referencias bibliográficas

- De los Mozos Touya, I. (2014) La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa una reforma contestada, pero de corto alcance. *Revista Española de Pedagogía*, 72 (257), 23-37.
- Eurydice (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Legrand, A. (2009). La descentralización de la enseñanza: algunas reflexiones a partir del caso francés. En *La autonomía de los centros educativos*, 67-79. Madrid: Consejería de Educación y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Martín Ortega, E. (2009). Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza. *La autonomía de los centros educativos*, 151-162. Madrid: Consejería de Educación y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2004). Autonomía de los centros escolares y derecho a la educación en libertad. *Persona y Derecho*, 50, 447-504.
- OCDE (2012) *Education at a Glance*. Recuperado de http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf
- Sancho Gargallo, M. Á. (2013). Autonomy and Pluralism in the Education System: A Case Study of Spanish Public Schools in the International Context. *Journal of School Choice: Research, Theory, and Reform*, 7 (1), 61-87. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/15582159.2013.759843>
- (2014). Autonomía y liderazgo en la LOMCE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 56-63.

Dirección de contacto: Miguel Ángel Sancho. Fundación Europea Sociedad y Educación. C/. Rafael Calvo nº 7 esc. izda. 2º A. 28010 Madrid. E-mail: masancho@sociedadyeducacion.org

Anexo

Normativa autonómica examinada

Madrid

Decreto 149/2000 de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios.

Resolución de 14 de junio de 2010, del director general de Recursos Humanos, por la que se delegan competencias en los titulares de las direcciones de área territoriales y de los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación.

Decreto 13/2011, de 24 de marzo del Consejo de Gobierno, de autonomía de los planes de estudio de Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid.

Orden 2774/2011, de 11 de julio, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se desarrollan los Decretos de Autonomía de los Planes de Estudio en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria y se regula su implantación en los centros educativos de la Comunidad de Madrid.

Cataluña

Decreto 39/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los procedimientos para definir el perfil y la provisión de los puestos de trabajo docentes (DPP).

Ley 12/2009, del 10 de julio, de educación (LECat).

Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos que tiene por objeto regular la aplicación de la normativa general establecida sobre dicha materia en la ley de educación (DACat).

Andalucía

Ley de Educación de Andalucía de 10 diciembre de 2007 (LEAnd).

Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de Educación Secundaria.

Canarias

Decreto 106/2009, de 28 de julio, por el que se regula la función directiva en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Decreto 81/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los centros docentes públicos no universitarios.

Cantabria

Ley de Educación de Cantabria 6/2008, de 26 de diciembre (LECant).

Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles.

Castilla-La Mancha

Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha (LECLM).

La Rioja

Decreto 54/2008, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Extremadura

Ley de Educación de Extremadura (LEExtrem).