
LA AUTONOMÍA ESCOLAR COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DE LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DE CENTRO (ROC)

SCHOOL AUTONOMY AS THE BACKBONE OF THE SCHOOL'S ORGANIC REGULATIONS (ROC)

Manuel Enrique Prado Cueva

Inspector de Educación.

Inspección Educativa de Galicia (Pontevedra, Vigo).

Resumen

En este trabajo se hace un repaso de las formas normativas que presentan, en nuestro Estado autonómico, los contenidos que comprenden los reglamentos orgánicos de centro (ROC) y se analiza el lugar que ocupa un ROC en el sistema de fuentes del derecho. Se explica la importancia de la autonomía escolar como elemento vertebrador a tener presente para confeccionar o modificar un ROC al tiempo que se analiza la pérdida de autonomía del director del centro en la actual LOMLOE frente a la LOMCE.

Palabras clave: *Organización y dirección de las instituciones educativas, políticas educativas, marco legal educativo, leyes autonómicas de educación, leyes orgánicas de educación, derecho de la organización.*

Abstract

This paper reviews the normative forms that present, in our Autonomous State, the contents that comprise the organic regulations of the center (ROC) and analyzes the place that a ROC occupies in the system of sources of law. It explains the importance of school autonomy as a backbone

element to keep in mind when preparing or modifying a ROC while analyzing the loss of autonomy of the school director in the current LOMLOE compared to the LOMCE

Keywords: Organization and direction of educational institutions, educational policies, educational legal framework, laws of the educational system, regional laws of education, organic laws of education, organizational law

1. ¿QUÉ ES UN ROC? TIPOS DE ROC

Si consultamos los decretos y órdenes de las comunidades autónomas que contienen normativa reglamentaria para la organización y funcionamiento de un centro docente de primaria y secundaria, veremos que se dan 9 modelos normativos (MN)¹:

1. La comunidad autónoma (CA) no desarrolla ROC propio. En su lugar utiliza de modo subsidiario la normativa básica (NB) e instrucciones que la complementan al inicio de cada curso escolar; instrucciones que suelen tomar la forma de resolución. Es el caso de: Aragón, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Madrid, Murcia, Principado de Asturias.

2. La CA desarrolla el ROC mediante decretos propios y puede apoyarse en las órdenes de la normativa básica (NB) para desarrollarlos: La Rioja y Castilla-León (Castilla y León tiene además un decreto propio del 2014 de autonomía pedagógica de centros educativos).

¹ Una completa relación de los mismos se encuentra en la web de USIE-Galicia: <https://usie.es/galicia/reglamentos-organicos-de-centros-das-comunidades-autonomas/>

3. La CA desarrolla sus propios ROC. Utiliza la forma de decreto para su implantación y la forma de orden para su desarrollo (a excepción de Cantabria) y se apoya en una ley educativa propia autonómica: Andalucía, Canarias y Cantabria.

4. La CA desarrolla sus propios ROC. Utiliza la forma de decreto para su implantación y la forma de orden para su desarrollo: Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra. En la Comunidad Valenciana los ROC se denominan ROF (Reglamento de Organización y Funcionamiento).

5. La CA desarrolla sus propios ROC. Utiliza la forma de decreto para su implantación, pero no utiliza la forma de orden para su desarrollo sino la de resoluciones e instrucciones. Es el caso de Baleares (dispone de un anteproyecto de ley educativa propia).

6. La CA desarrolla su propio ROC en forma de Decreto, pero dándole el nombre de Decreto de Autonomía de Centros Educativos (DACE) con apoyo de una ley propia de educación. Es el caso de Cataluña.

7. CA que parte de una ley educativa propia para desarrollar su propio reglamento mediante normas de funcionamiento, elaboradas por los centros educativos: País Vasco. El País Vasco usa ROF (Reglamento de Organización y Funcionamiento elaborado por los centros bajo unas normas rígidas) que recogen, como si se tratara de una orden, sin serlo, las disposiciones que regulan el funcionamiento del centro educativo y que formarían parte del desarrollo del decreto correspondiente.

El ROF recoge, por tanto, lo que debiera aparecer en una orden o en un decreto. El País Vasco dispone de un DACE para la enseñanza a distancia. El ROF y las NOF serían reglamentos administrativos o de organización (Eduardo García

de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, 2011: Vol. I 220-222) habilitados por una ley orgánica.

Otras comunidades como Andalucía hablan de ROF (Ley 17/2007, art. 128) cuando realmente estaríamos ante unas NOF (Normas de Organización y Funcionamiento) genuinas. Algo muy diferente a lo que contempla en su artículo 29 la Ley de la Escuela Pública Vasca en relación a los ROF. Artículo que se encuentra bajo el epígrafe "De la autonomía de la organización" y que le confiere un marchamo reglamentario del que carecen las NOF:

Artículo 29. 1. Cada centro, en ejercicio de su autonomía y en el marco de las normas a que se refiere el artículo 1.4 de la presente ley, elaborará y aprobará su propio reglamento de organización y funcionamiento (ROF), en el que se contendrán sus opciones en cuanto a composición, competencias y forma de elección de los órganos del mismo, así como cuantas disposiciones se consideren necesarias para el buen funcionamiento del centro y para garantizar el correcto desarrollo de las actividades académicas y de su régimen administrativo y económico.

8. CA que desarrolla su propia ley educativa y su propio ROC mediante órdenes por las que se dictan instrucciones utilizando los decretos y órdenes de la NB de modo supletorio: Castilla-La Mancha.

9. CA que parte de una ley educativa propia para desarrollar su propio reglamento mediante instrucciones: Extremadura.

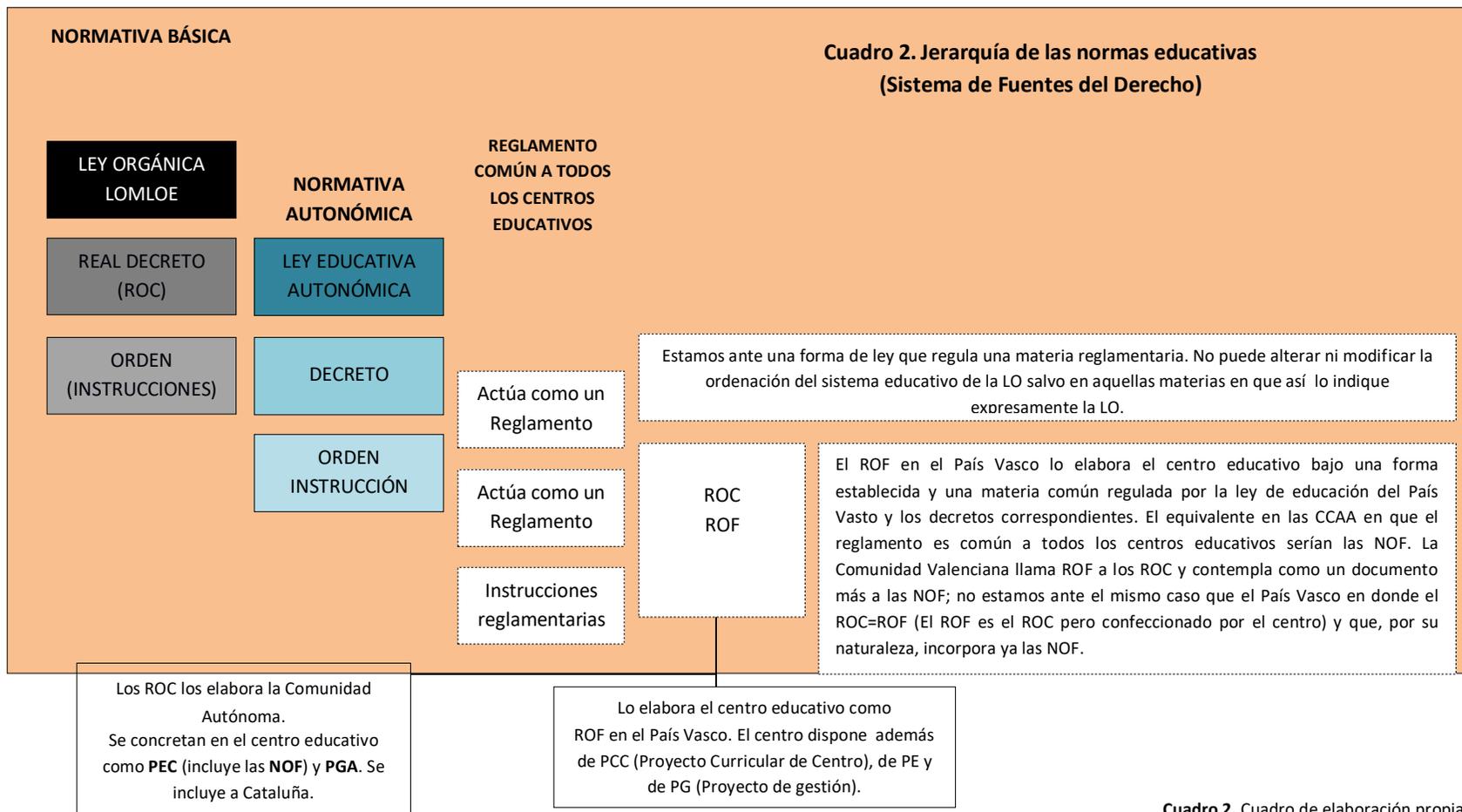
En el cuadro 1 vemos cómo las normas que regulan los ROC son mayoritariamente del período LOGSE-LOE (1990, 2006). Toda la normativa básica es del período LOGSE.

NORMATIVA QUE DESARROLLA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DOCENTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS										
MN	LEY EDUCATIVA AUTÓNOMICA	AÑO	DECRETO		ORDEN		DACE	COMUNIDAD AUTÓNOMA AÑO DE NORMATIVA	Y LA	DECRETO Y ORDEN CONJUNTAS PARA EI, EP y ES
			NB	PROPIO	NB	PROPIA				
1	—	—	SI	—	SI	—	—	*Aragón (2014), Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (1994-1996), Murcia (1994-1996), *Principado de Asturias (2001, 2004, 2015).		
1.1	—	—	SI	—	SI	—	DACE (2014, 2015)	Madrid (Dispone de dos órdenes de autonomía pedagógica para EP y para ES, 2010, 2014, 2015).		
2	—	—	—	SI	SI	—	—	La Rioja (2008).	Dispone a mayores de un decreto conjunto.	
2.1	—	—	—	SI	—	SÍ	DACE (2014)	Castilla-León. (2002).	Castilla y León.	
3	SI	And.	—	SI	—	SI	—	Andalucía (2010) y	Canarias.	

		2007/Can. 2014							Canarias. (2009, 2010, 2013, 2019).	
3.1	SI	2008	—	SI	—	SI (EP)	NO *** (ES)	—	Cantabria.(2010, 2014, 2016).	
4	—	—	—	SI	—	SI		—	Galicia (1996, 1999, 2000), Navarra (1997, 1998).	
4.1	—	—	—	SI	—	SI		—	Comunidad Valenciana (2019, 1992)	Sólo orden conjunta.
5	—	—	—	SI	—	—*		—	Baleares. (2002).	
6	SI	2009	—	DACE	—	—		DACE	Cataluña (El DACE incide sobre la gestión, 2010, 2014).	Cataluña.
7	SI	1993	—	—	—	ROF**		DACE (2018)	País Vasco (El DACE es sólo para la enseñanza a distancia) (2009).	
8	SI	2010	SI	—	SI	SI		—	Castilla-La Mancha. (2010).	
9	SI	2011	—	—	—	—*		—	Extremadura (La ley educativa autonómica hace las veces de decreto) (2006, 2013).	

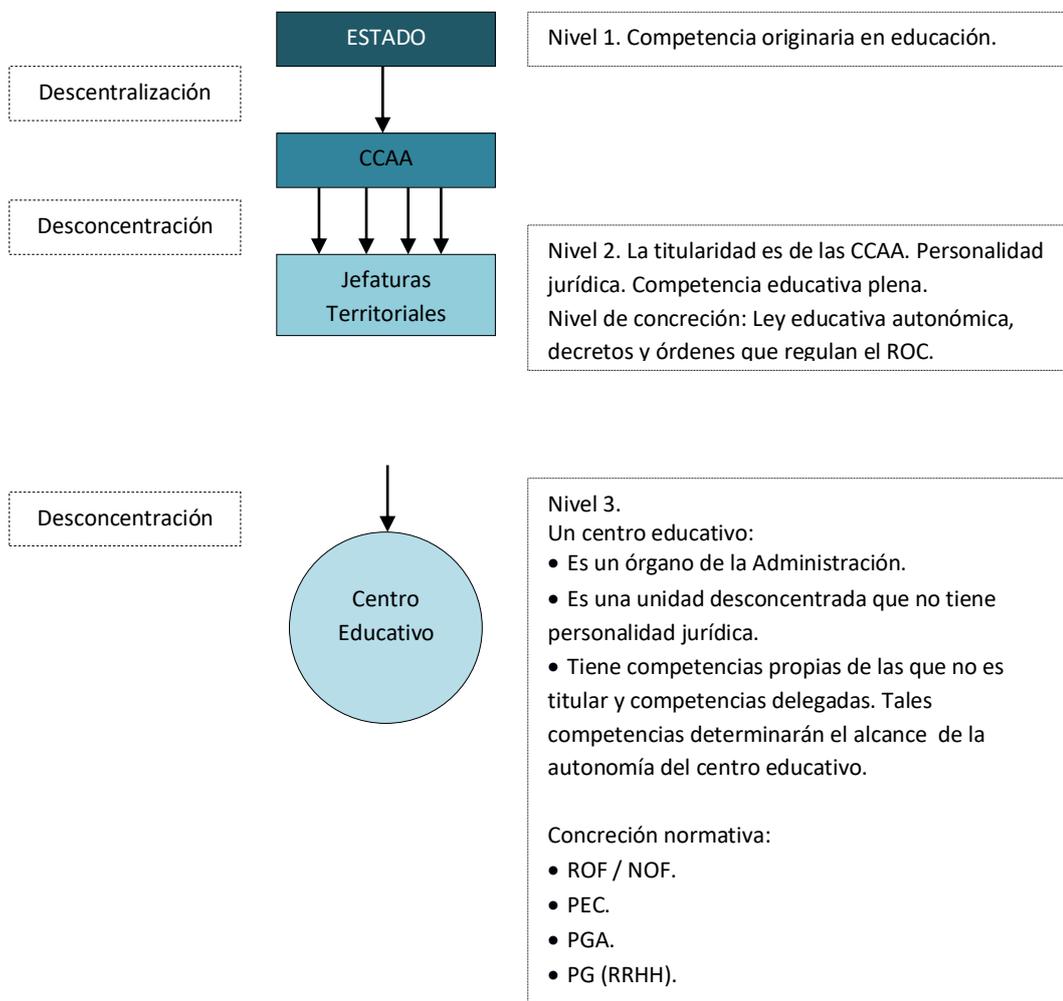
* No usa la forma de orden sino de instrucciones y resoluciones. ** La ley de educación vasca hace las veces de Decreto y las ROF recogerían la materia. *** Usa Normativa Básica, propia de las órdenes. NB=Normativa Básica / EI=Educación Infantil / EP=Educación Primaria / ES=Educación Secundaria. MN = Modos Normativos. DACE = Decreto de Autonomía de los Centros Educativos.

Cuadro 1. Cuadro de elaboración propia. "—" equivale a "NO". Se utiliza como fuente: <https://usie.es/galicia/reglamentos-organicos-de-centros-das-comunidades-autonomas/>.



Cuadro 2. Cuadro de elaboración propia

Cuadro 3. Centro educativo (Límites de su autonomía)



Cuadro de elaboración propia

Vemos, pues, que las formas en que se presenta un ROC, un reglamento educativo, son variadas. Los reglamentos son las normas por las que se guían para su funcionamiento los centros públicos (cuadro 3) y los sostenidos con fondos públicos. Los centros educativos pueden entenderse como órganos complejos o unidades organizativas desconcentradas a las que se han transferido determinadas competencias educativas, al tiempo que la titularidad la sigue manteniendo la comunidad autónoma como organización personificada de la que forma parte (Sancho Gargallo, 2015:23, 78).

Las leyes educativas autonómicas son, en realidad, desarrollos reglamentarios de la ley orgánica correspondiente y copia de la misma en muchas de sus disposiciones (cuadro 2). De hecho, los contenidos que desarrollan las leyes educativas de las comunidades autónomas son la materia reglamentaria de los ROC. Esto es así por la propia naturaleza del sistema de fuentes del derecho: una ley autonómica no puede modificar una ley orgánica, aunque sí puede disponer en su articulado de preceptos de naturaleza orgánica². Por tanto, no es la forma normativa (ley, decreto, orden o instrucción) la que determina la eficacia para alcanzar ciertos objetivos sino la voluntad política de fijarlos. Dicho con otras palabras, el modo de medir la eficacia de los reglamentos orgánicos de centro o de las normas que hagan igual función es determinar los parámetros sobre los que se inspiran. Por lo que cualquier revisión o cambio normativo requiere, en primer lugar, tener claro qué es lo que se quiere conseguir. Por tanto, debe existir previamente un claro programa político, en relación al ordenamiento educativo, que determine el trabajo de los técnicos y las aportaciones de la comunidad educativa en relación con los reglamentos orgánicos de centro.

² STC 5/1981, de 13 de febrero, par. 21.A (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1985).

Los contenidos reglamentarios de un ROC aparecen en formas normativas variadas: ley educativa autonómica, decreto, orden o instrucción en el que se determina el funcionamiento pedagógico, de gestión y organizativo de un centro educativo al indicar funciones, responsabilidades, derechos, deberes, fines y objetivos de los órganos de gobierno, colegiados y de coordinación docente. Los contenidos de un ROC son muy variados y abarcan desde la confección de los horarios de alumnos y docentes hasta el uso de las instalaciones del centro pasando por las normas de convivencia. Es necesario tener en cuenta que hay comunidades que no disponen de un ROC vía decreto pero que esto no significa que carezcan de reglamentación alguna. Basta consultar el cuadro 1 para comprobarlo.

Para modificar un ROC sería necesario, previamente, disponer de una descripción mínima de la estructura de un centro educativo, de sus funciones y de sus competencias. Pero tal definición precisa no se encontrará en nuestra legislación educativa. La única definición que encontraremos será la que da el art. 108: "Son centros públicos aquellos cuyo titular sea una administración pública".

2. La autonomía de los centros educativos y sus límites

El análisis de la autonomía se circunscribe, en este trabajo, a los centros públicos. La autonomía funcional de un centro educativo dependerá de las competencias y recursos que le asigne la Administración, así como el tipo de control que ejerza sobre el mismo (Sancho Gargallo, 2015:96).

Los cambios o modificaciones en un ROC o en un decreto de autonomía (DACE) pueden ser de dos tipos: verticales u horizontales. Son horizontales todos aquellos cambios que no afectan directamente a la autonomía de los centros y que sirven para actualizar normativa, incorporar normativa nueva o bien para mejorar la gestión del centro docente o perfeccionar un proceso. Dependiendo de cómo se formulen y de su oportunidad pueden facilitar o no todas esas tareas. Son verticales los

cambios que pudieran incidir en la autonomía de los centros ya bien sea para reforzarla o aumentarla ya sea para disminuirla, afectando, sin duda, a su gestión.

En los cambios verticales es necesario tener presente la ley orgánica correspondiente que, en la actualidad, es la LOMLOE así como las normas que regulan la función pública docente que afecta a la gestión de recursos humanos o aquellas otras que atañen a la gestión económica. Es necesario tener todo ello en cuenta porque las decisiones que toma la dirección o el equipo docente, en España, requieren siempre de autorización previa de la Administración educativa lo que limita de modo considerable el poder alcanzar ya no una plena autonomía sino una cierta autonomía. Algunos de los cambios verticales relativos a la gestión de personal por parte del director tienen como función flexibilizar la contratación del personal docente para obtener el perfil más adecuado a las necesidades educativas del centro. La actual legislación no facilita la flexibilidad necesaria para una gestión eficiente ni provee de los incentivos adecuados que permitan motivar al docente. Hay proyectos educativos que requieren de un fuerte compromiso e identificación con la organización y que tienen serias dificultades para ser llevados a cabo porque el profesorado que accede al centro educativo mediante concurso de traslados simplemente no tiene interés alguno en el proyecto de centro ni, por supuesto, tampoco se identifica con él. Gestionar la idoneidad del profesorado es claramente un cambio vertical.

Algunos de los cambios horizontales están afectados por la condición de bien demanial del centro público (LPAP, ley 33/2003 de *patrimonio de las administraciones públicas*, art. 5.3). Afecta, por ejemplo, a la capacidad del director para firmar convenios con personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro que, en interés del proyecto educativo, contemplaran el uso de las instalaciones del centro educativo.

Para los centros cuya normativa se guía por la normativa básica (NB) o sigue básicamente sus directrices serían ejemplos de cambios verticales u horizontales los siguientes:

	CAMBIOS ENCAMINADOS HACIA LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS	CAMBIOS QUE MEJORAN LA GESTIÓN DE LOS CENTROS
Cuadro 4.	Cambios verticales	Cambios horizontales
Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención de la dirección en el nombramiento del personal interino docente. • Remoción de un funcionario interino con informe debidamente razonado de la dirección del centro. • Intervención de la dirección para cubrir puestos docentes específicos (aulas de acogida, aulas de apoyo a educación especial...). • Ejercicio de la potestad disciplinaria del director. • Dirigir y gestionar el personal del centro para garantizar que cumple sus funciones, lo cual comporta, si procede, la observación de la práctica docente en el aula. • Horario de dedicación completa a la gestión sin horas lectivas en función de las enseñanzas que ofrezca el centro educativo y/o el número de alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para suscribir convenios con personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro. • Sustitución del director, de un miembro del equipo directivo o de un jefe de departamento con efectos económicos y administrativos a partir de un período determinado desde el inicio de la baja o de la ausencia temporal de la persona titular. • Mayor reducción horaria para gestionar el centro en función de las enseñanzas que ofrezca el centro educativo y/o el número de alumnos.
CCP (comisión de Coordinación Pedagógica)	<ul style="list-style-type: none"> • Experimentar objetivos o contenidos alternativos (sin autorización previa): agrupamiento de materias no contempladas por la normativa vigente por trimestre, agrupamientos flexibles... 	<ul style="list-style-type: none"> • Distinta distribución y agrupación de materias a lo largo del curso (con autorización previa).

<p>ca)</p> <p>Consejo Escolar</p>	<p>[La actual LOMLOE da más capacidad de gestión al Consejo Escolar en detrimento de la gestión del director, art. 122.3 y 122.bis].</p> <p>[La LODE, art. 55 prevé "otros órganos de participación" cuyo refrendo debe encontrarse en las NOF].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en el CE de entidades, organizaciones o personas individuales, en función de los temas que se vayan a tratar a propuesta del presidente o de un tercio de sus miembros. • En el caso de que un sector perdiera la totalidad de los miembros y no hubiera reservas se procederá a la renovación del mismo [Se trata de evitar que un sector quede sub-representado o no representado].
<p>Personal docente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Período de prueba para el personal interino para acreditar su idoneidad para la docencia. • Provisión de puestos de trabajo de carácter específico por un tiempo determinado (por ejemplo, aulas de atención al alumnado con necesidades educativas específicas) mediante concurso de méritos (fase A de valoración de méritos y fase B defensa del proyecto vinculado al PEC). 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de especialidad habilitante para impartir materias afines. • Determinación precisa de los horarios del personal docente y del procedimiento de reclamación de los mismos.

Algunos de estos cambios aparecen en los ROC de algunas CCAA:

- El ejercicio de la potestad disciplinaria del director se encuentra en:
 - a) 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*, art. 5.4.
 - b) Andalucía: Decreto 327/2010, de 13 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (Texto consolidado, 2011)*, art. 73; Decreto 328/2010, de 13 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de*

las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial, art. 71.

- c) Comunidad Valenciana: Decreto 252/2019, de 29 de noviembre, *del Consell, de regulación de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, art. 17.3; Decreto 253/2019, de 29 de noviembre, del Consell, de regulación de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil o de Educación Primaria, art. 17.d.*
- d) Cataluña: Decreto 102/2010, de 3 de agosto, *de autonomía de los centros educativos, art. 50.4.*
- La intervención del director del centro en el perfil de puestos docentes y en la provisión de los mismos la encontramos en:
 - a) Andalucía: Decreto 327/2010, de 13 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (Texto consolidado, 2011), art. 72.1.m, q; Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial, art. 70.q.*
 - b) Cataluña: Decreto 102/2010, de 3 de agosto, *de autonomía de los centros educativos, arts. 36 y 50.6.*
 - c) 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, art. 5.3.

- Sustitución de miembros del equipo directivo o unipersonales de coordinación:

a) Cataluña: (Sustitución temporal de los órganos unipersonales de coordinación) Decreto 102/2010, de 3 de agosto, *de autonomía de los centros educativos*, art. 42.

b) Cantabria: (Sustitución de los miembros del equipo directivo) Decreto 75/2010, de 11 de noviembre, *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, art. 61.5; Decreto 25/2010 de 31 de marzo *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, art. 53.5.

- Determinación de las materias afines:

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*, art. 39.

- Procedimiento claro para asignar horarios y para reclamarlos:

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*, arts. 40 y 44.2.

- Firma de convenios:

-
- a) Cataluña: Decreto 102/2010, de 3 de agosto, *de autonomía de los centros educativos*, art. 54.3
- b) 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*, art. 6.p.

Hay cambios horizontales que afectan a la gestión del centro docente pero que no se contemplan en los ROC ni en las órdenes o decretos. Me refiero a que el sistema educativo desde hace unos años empieza a presentarse como un proveedor de servicios complementarios, algunos de los cuales (comedor, transporte) ya se incorporan de un modo natural en los centros de enseñanza. Con lo que la noción de "acción prestacional"³ de la educación empieza a alcanzar a materias que no parecían previstas en el artículo 27 de la Constitución. No es el caso, aun, de la necesaria colaboración con la administración sanitaria para atender a los alumnos que presentan necesidades sanitarias de modo permanente o continuado y que por la naturaleza de su dolencia no pueden ser atendidas por un auxiliar técnico educativo. La Comunidad de Madrid ha sido pionera en este servicio mediante la orden 629/2014, de 1 de julio, conjunta de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, en la que se establece la colaboración entre ambas Consejerías para la atención sanitaria de alumnos escolarizados en centros educativos públicos. Sucede lo mismo, aunque en un orden distinto, con la enseñanza on-line o a distancia de los alumnos de enseñanza obligatoria que no están acudiendo a la escuela por el temor de los progenitores al contagio en esta pandemia del Covid-19. Esta última "prestación" afecta, no obstante, a la modalidad de escolarización que no se encuentra tipificada en ninguna de

³ Sobre la noción de "servicio prestacional": STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3 (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1985).

las leyes orgánicas que hemos tenido, ni tampoco en la actual, para los alumnos en edad de educación obligatoria.

Cambios verticales que hacen disminuir la autonomía del centro aparecen en la nueva LOMLOE cuando se reducen las competencias del director del centro en beneficio del Consejo Escolar (LOMLOE 119.2). Esto va en detrimento de la capacidad de gestión del equipo directivo. La LOMLOE confunde participación con gestión suponiendo, sin justificación alguna, que ambas acciones no son compatibles, es decir, considerando de una forma prejuiciada y puramente ideológica que para que haya una mayor participación democrática se ha de disminuir obligatoriamente la capacidad de gestión del director. Gestión eficaz no es sinónimo de participación, pero tampoco su antónimo; la corresponsabilidad y la implicación de quien actuando asume las consecuencias de su gestión no puede diluirse en un régimen asambleario. La forma que la LOMLOE tiene de afrontar el reto de la autonomía de los centros educativos, y dentro de ella la gestión de los recursos pedagógicos, materiales y humanos, indica, como poco, que quienes elaboraron la nueva ley, a sabiendas o por ignorancia, prescindieron de los parámetros básicos que permiten una gestión de calidad, a saber, el liderazgo y la autonomía.

Desconozco qué es lo que puede aportar el Consejo Escolar a la gestión de un centro si asume responsabilidades que no puede ejercer o gestionar adecuadamente. La gestión, no hay que olvidarlo, es del día a día, ha de ser ágil y requiere conocimientos y autonomía por parte del gestor si se desea que alcance un grado aceptable de eficacia. Hagámonos preguntas tan sencillas como: ¿Cuántas veces se reúne el Consejo Escolar al cabo del año? Todos sabemos que muy pocas, nunca las suficientes como para gestionar con eficacia la actividad diaria de un centro educativo y mucho menos si este adquiere cierta complejidad por el tipo de enseñanzas que imparte y el número de alumnos que las reciben. Atendiendo a la cualificación de sus componentes (padres, madres, representantes del ayuntamiento) ¿qué nivel de conocimiento y de capacidad se les supone para gestionar un centro educativo en el que, a

excepción de los representantes de los profesores, no están nunca o estando, como es el caso de los alumnos, resulta que siendo educandos se les da competencias propias de educadores? Sabemos por experiencia que la capacitación para la gestión de un centro educativo de padres y alumnos (cuando tienen representación en el consejo escolar) es prácticamente nula.

Es necesario repensar la forma en la que el Consejo Escolar se involucra en la gestión del centro educativo cuando parece, además, que compite con el liderazgo del director/a del centro. Una buena manera de reflexionar sobre el tema es acercándonos al análisis comparado de los sistemas educativos y en concreto a los llamados *governing bodies* de las *maintained school* de Inglaterra y al tipo de relación que mantienen con el *head teacher* o director⁴.

Una lectura comparada de los artículos 119, 122.3 y 122 bis de la LOMCE y la LOMLOE (cuadro 5) nos permitirá comprobar cómo la LOMLOE produce un "cambio vertical" que disminuye la autonomía de gestión del centro escolar al quitarle atribuciones al director y dárselas al Consejo Escolar.

Cuadro 5

LOMCE (Más autonomía vertical de la función directiva)	LOMLOE (Menos autonomía vertical de la función directiva)
<p>119 Artículo 119. Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos y privados concertados.</p> <p>1. Las Administraciones educativas <u>garantizarán la intervención de la comunidad educativa</u> en el control y gestión de los centros sostenidos con</p>	<p>Sesenta. Se modifican los apartados 1, 2 y 5 del artículo 119 quedando redactados en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 119. Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos y privados concertados.</p>

4 ["Constitution of governing bodies of maintained schools: statutory guidance"](https://www.gov.uk/government/publications/constitution-of-governing-bodies-of-maintained-schools), consultar en: <https://www.gov.uk/government/publications/constitution-of-governing-bodies-of-maintained-schools>

<p>fondos públicos a través del Consejo Escolar.</p> <p>2. El profesorado participará también en la toma de decisiones pedagógicas que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores y profesoras que impartan clase en el mismo curso.</p> <p>3. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la participación del alumnado en el funcionamiento de los centros, a través de sus delegados de grupo y curso, así como de sus representantes en el Consejo Escolar.</p> <p>4. Los padres y los alumnos y alumnas podrán participar también en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones. Las Administraciones educativas favorecerán la información y la formación dirigida a ellos.</p> <p>5. Los centros tendrán al menos los siguientes <u>órganos colegiados</u>, con las funciones que se indican en esta Ley:</p> <p>a) Consejo Escolar.</p> <p>b) Claustro del profesorado.»</p>	<p>«1. Las Administraciones educativas garantizarán la <u>participación activa</u> de la comunidad educativa en las cuestiones relevantes de la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros, fomentando dicha participación especialmente en el caso del alumnado, como parte de su proceso de formación.»</p> <p>«2. <u>La comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través de su Consejo Escolar</u>. El profesorado participará también en la toma de decisiones pedagógicas que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores y profesoras que impartan clase en el mismo curso o ciclo.»</p> <p>3. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la participación del alumnado en el funcionamiento de los centros, a través de sus delegados de grupo y curso, así como de sus representantes en el Consejo Escolar.</p> <p>4. Los padres y los alumnos y alumnas podrán participar también en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones. Las Administraciones educativas favorecerán la información y la formación dirigida a ellos.</p> <p>«5. Los centros tendrán al menos los siguientes <u>órganos colegiados de gobierno</u>: Consejo Escolar y Claustro del profesorado.</p>
<p>122.3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, <u>previa aprobación</u></p>	<p>122.3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, <u>previa aprobación</u></p>

<p><u>del director</u>, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres, madres y de alumnos y alumnas en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan.</p>	<p><u>de su Consejo Escolar</u>, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres, madres y de alumnos y alumnas en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan.</p>
<p>Artículo 122 bis. Acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes.</p> <p>1. Se promoverán acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas. Dichas acciones comprenderán medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros.</p> <p>2. Las acciones de calidad educativa partirán de una consideración integral del centro, que podrá tomar como referencia <u>modelos de gestión reconocidos en el ámbito europeo</u>, y habrán de contener la totalidad de las herramientas necesarias para la realización de un proyecto educativo de calidad. A tal fin, los centros docentes deberán presentar una planificación estratégica que deberá incluir los objetivos perseguidos, los resultados a obtener, la gestión a desarrollar con las correspondientes medidas para lograr los resultados esperados, así como el marco temporal y la programación de actividades. La realización de las</p>	<p>Sesenta y cuatro. Se suprimen los apartados 3, 4 y 5 y se modifica el apartado 2 del artículo 122 bis en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 122 bis. Acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes.</p> <p>1. Se promoverán acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas. Dichas acciones comprenderán medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros.</p> <p>«2. <u>Las Administraciones educativas fomentarán acciones de calidad educativa</u> que podrán dirigirse, de manera específica, a aspectos de una etapa o enseñanza de las impartidas por el centro o, de manera general, a aspectos asociados a una consideración integral del centro y podrán tomar como referencia diversos modelos de análisis y gestión. A tal fin, los centros docentes que desarrollen estas acciones deberán presentar una planificación</p>

acciones de calidad educativa estará sometida a rendición de cuentas por el centro docente.

3. El proyecto educativo de calidad supondrá la especialización de los centros docentes, que podrá comprender, entre otras, actuaciones tendentes a la especialización curricular, a la excelencia, a la formación docente, a la mejora del rendimiento escolar, a la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o a la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas.

Los resultados de las acciones se medirán, sobre todo, por las mejoras obtenidas por cada centro en relación con su situación de partida.

Las acciones de calidad educativa, que deberán ser competitivas, supondrán para los centros docentes la autonomía para su ejecución, tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como de los recursos materiales y financieros.

4. Para la realización de las acciones de calidad, el director del centro dispondrá de autonomía para adaptar, durante el período de realización de estas acciones, los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos. Las decisiones del director deberán fundamentarse en los principios de mérito y capacidad y deberán ser autorizadas por la Administración educativa correspondiente, que se encargará de que se cumpla la normativa aplicable en materia de recursos humanos. La gestión de los recursos humanos será objeto de evaluación específica en la rendición de cuentas. El director dispondrá de las siguientes facultades:

a) Establecer requisitos y méritos

estratégica que incluirá los objetivos perseguidos, los resultados que se pretenden obtener, la gestión que se ha de desarrollar con las correspondientes medidas para lograr los resultados esperados, así como el marco temporal y la programación de actividades. La realización de las acciones de calidad educativa estará sometida a rendición de cuentas por el centro docente.»

específicos para los puestos ofertados de personal funcionario docente, así como para la ocupación de puestos en interinidad.

b) Rechazar, mediante decisión motivada, la incorporación a puestos en interinidad de personal docente procedente de las listas centralizadas. Esta decisión deberá ser refrendada por la Administración educativa correspondiente.

c) Cuando el puesto se encuentre vacante, sin estar cubierto de manera definitiva por funcionario de carrera docente, y exista financiación adecuada y suficiente, proponer, de forma motivada, la prórroga en la comisión de servicios del funcionario de carrera docente que hubiera venido ocupando el puesto de forma provisional o, en su caso, el nombramiento de nuevo en el mismo puesto del funcionario interino docente que lo venía desempeñando, cuando, en ambos supuestos, habiendo trabajado en los proyectos de calidad, sean necesarios para la continuidad de los mismos. En todo caso, en la propuesta deberá quedar debidamente justificada la evaluación positiva del funcionario en el desarrollo de su actividad dentro del correspondiente proyecto de calidad, así como la procedencia e importancia de su continuidad en el puesto que venía desarrollando dentro del proyecto para asegurar la calidad y la consecución de objetivos.

Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio de la función directiva en los centros docentes, dotando a los directores de la necesaria autonomía de gestión para impulsar y desarrollar las acciones de calidad educativa.

<p>5. La actividad realizada por el personal afecto a la ejecución de las acciones de calidad educativa, con una valoración positiva, deberá serle reconocida tanto en la provisión de puestos de trabajo como a efectos de carrera profesional, entre otros.</p>	
---	--

Justo desaparece de la LOMLOE todo lo que permitía al director del centro disponer de la suficiente autonomía para llevar a cabo el proyecto educativo de centro. En el art. 119 donde la LOMCE decía que la Administración garantiza la *intervención* de la comunidad educativa en el control y gestión, la LOMLOE lo cambia por "Las Administraciones educativas garantizarán la *participación activa* de la comunidad educativa en las cuestiones relevantes de la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros". Si a esto unimos que la LOMLOE considera al Consejo Escolar y al claustro como órganos colegiados de gobierno (LOMLOE) que la LOMCE solo consideraba como órganos colegiados, tendremos una merma considerable en el liderazgo y la gestión del director del centro educativo.

En Cataluña se desarrollaron dos decretos que muestran cómo es posible un "cambio vertical" que afecte positivamente a la autonomía escolar: el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, *de autonomía de los centros educativos*, estando ya vigente la LOE, y 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 (DPP)*, estando vigente la LOMCE. Este último decreto aprovecha precisamente el artículo 122.bis añadido por la ley Wert para desarrollar con más plenitud la autonomía de gestión en los centros educativos de Cataluña, permitiendo que el director pueda, en el ámbito de su autonomía, definir perfiles docentes de acuerdo con el PEC del centro, así como intervenir en los procedimientos de provisión de ciertos puestos de trabajo incluyendo el nombramiento de interinos (art. 27.2).

Canarias dispone también de un decreto específico que regula la función directiva: 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*, art. 5.3. Coincide que Cataluña junto con Canarias son las dos comunidades con un mayor grado de autonomía (tabla 1) en lo que se refiere a las atribuciones del director del centro. Cataluña es, además, la comunidad con mayor grado de autonomía de los profesores y órganos colegiados en la toma de decisiones curriculares (tabla 2).

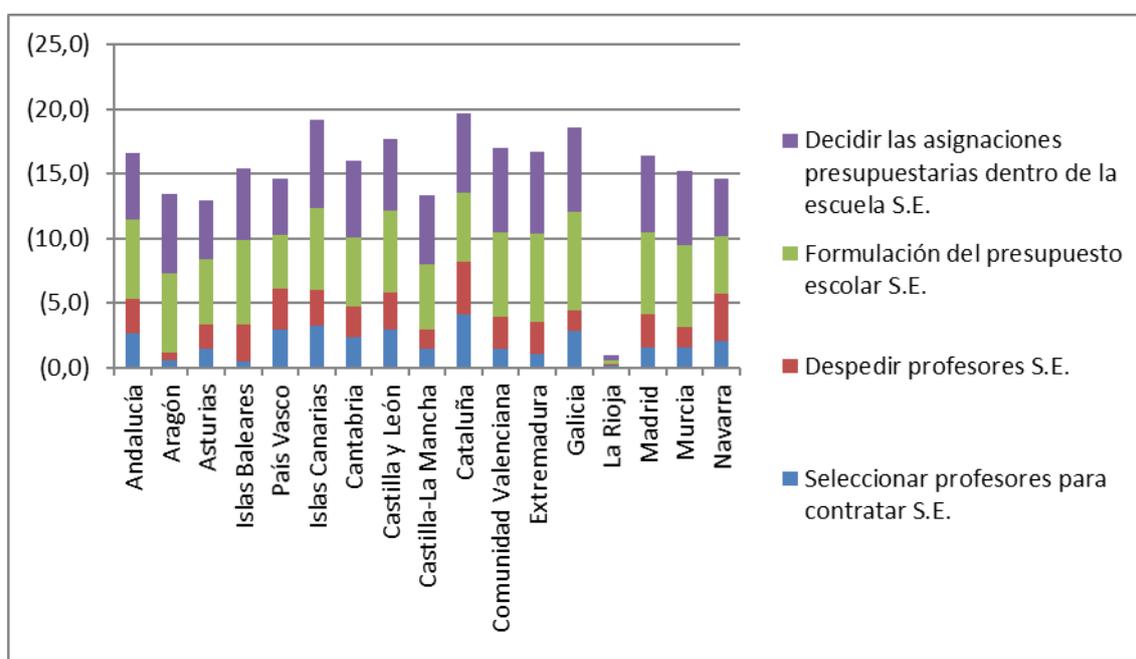


Tabla 1. Porcentaje de estudiantes en las escuelas en las que el director tiene considerable responsabilidad en relación al presupuesto y a la selección de los profesores. Tabla de elaboración propia a partir de los datos proporcionados por PISA 2015 "Results policies and practices for successful schools" Volume II. Table B2.II.20 ("Responsibilities for school governance", Results based on school principals' reports).

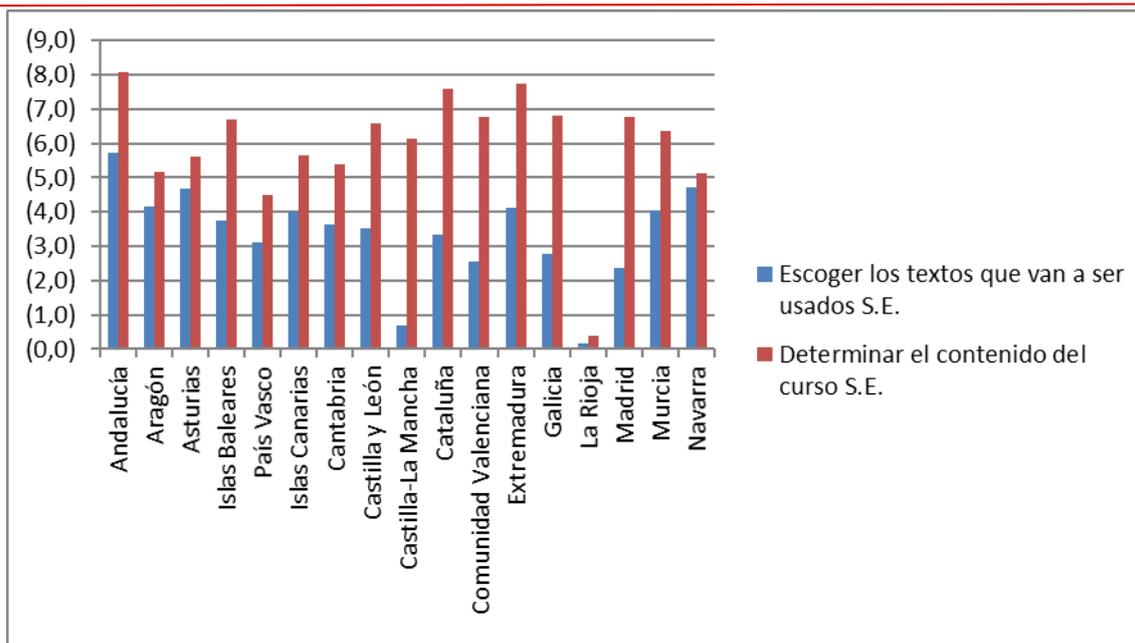


Tabla 2. Porcentaje de estudiantes en las escuelas en las que los profesores tienen considerable responsabilidad sobre oferta de cursos, admisión y disciplina. Tabla de elaboración propia a partir de los datos proporcionados por PISA 2015 "Results policies and practices for successful schools" Volume II. Table B2.II.20 "Responsibilities for school governance", Results based on school principals' reports".

La autonomía en la dirección de los centros docentes es un problema que ninguna ley afronta en toda su dimensión y que, dependiendo de la ideología del gobierno de turno, se entiende que hay que reforzarla o disminuirla en función de una mal entendida "democratización" de la gestión. Lo ocurrido con la dirección escolar es un ejemplo de cómo la actual ley (LOMLOE) se ha hecho de forma muy poco meditada, con apenas consenso y con modificaciones que afectan de pleno a la autonomía de los centros educativos, incluidos los de Cataluña, de manera muy negativa, pero que parece que han pasado por completo desapercibidas a los socios catalanes de los dos partidos que conforman el gobierno actual. Ciertamente se sigue manteniendo el artículo 123.5 en el que se habla de una posible delegación de competencias, pero como advierte Sancho Gargallo (2015:106-109) estamos ante un término ambiguo en el que no queda claro si se está hablando también de algún tipo de transferencias de competencias que pudieran ejercitarse en nombre propio

del centro. En todo caso, en el artículo 122 bis, se hablaba (LOMCE) de las "facultades" del director ligadas al proyecto educativo del centro, facultades que se encontraban bien delimitadas y que, sin embargo, desaparecen en la actual LOMLOE quedando sólo la vaporosa delegación de competencias del artículo 123,5 (LOMCE y LOMLOE) que no se vinculan a ningún proyecto educativo:

5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.

El parámetro básico de referencia que mide la amplitud del cambio normativo que se pretende al modificar o generar un nuevo ROC debería ser el de la autonomía de los centros docentes en el ámbito pedagógico, de gestión y organizativo. Es habitual que, en el preámbulo de las normas educativas, no importa su rango, se hable de la autonomía como factor de calidad, pero luego su ejercicio queda reducido básicamente a la autonomía pedagógica cuyo campo de maniobra está determinado "a lo que disponga la administración educativa".

No hay verdadera autonomía pedagógica si no existe al mismo tiempo autonomía de gestión (incluyendo la gestión del personal docente). Sin autonomía pedagógica y de gestión mucho menos la habrá organizativa. El hecho de que haya un proyecto de gestión (PG), un proyecto educativo (PEC), unas normas de organización y funcionamiento (NOF) y una programación general anual (PGA) no garantizan en absoluto la autonomía del centro docente (Figura 1). Basta con fijarnos en el cuadro 4 en el que muchos de los cambios verticales, e incluso horizontales, no aparecerán en la mayor parte de la normativa actual, ya tome la forma de decreto, de orden o de instrucción, siendo, sin embargo, elementos clave para garantizar, algunos de ellos, una gestión eficaz.

Todo esto hace que el centro educativo requiera de una autonomía propia en la prestación de los servicios educativos que habría de primar sobre la visión piramidal o jerárquica actual. Ciertamente que al ser un servicio público es la Administración quien puede determinar los límites de esa autonomía.

Un tipo de control administrativo compatible con una mayor autonomía eran las evaluaciones finales que la LOMCE establecía para todo el territorio nacional y que, ya en su momento, siendo ministro de Educación Méndez de Vigo, sucesor de José Ignacio Wert en la cartera, se encargó de finiquitar —guiado por criterios nada técnicos y sí de oportunidad política— mediante el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, *de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*. Estas evaluaciones hubieran permitido la implantación de planes de mejora adaptados a las circunstancias del centro⁵.

5 Ver el análisis que hace José Ignacio Wert en la entrevista que me concedió el 10 de junio de 2020 para Teatro Crítico de la Fundación Gustavo Bueno: "[Reforma y Contrarreforma educativa](http://www.teatrocritico.es/2020/p026.htm)" <http://www.teatrocritico.es/2020/p026.htm>, minutaje 1:17:48 "El coste político de la LOMCE" y minutaje 1:20:09 "Ceder ante la no implementación de las evaluaciones fue un error". Se puede consultar también su libro *La educación en España. Asignatura pendiente* (2019), pp. 168-181.



Figura 1. La autonomía de los centros docentes incide sobre la gestión de recursos y de personal, la organización del centro y sobre el ámbito curricular.

La forma utilizada para desarrollar un ROC es pertinente, en todo caso, para determinar el alcance del mismo en lo que se refiere a la autonomía. Regirse por instrucciones indica, por ejemplo, que no hay un plan preconcebido, una voluntad política clara para la ordenación del sistema educativo con unos objetivos compartidos o consensuados en lo que a la autonomía del centro se refiere; es el caso, por ejemplo, del Principado de Asturias. Pero disponer de una ley educativa propia o de un decreto que desarrolle de modo específico materias reglamentarias no garantiza que estemos ante un sistema educativo con un alto grado de autonomía efectiva o material. Puede comprobarse cómo el grado de autonomía de las seis comunidades con ley educativa propia es, sin embargo, muy dispar (cuadro1; tablas 1 y 2).

Abundando más en el asunto, Castilla y León, aunque dispone del Decreto 23/2014, *de autonomía de los centros docentes*, no es propiamente un decreto de autonomía como el que hay en Cataluña, que afecta directamente a la gestión de personal, sino un decreto que

reconoce al centro la posibilidad, si así lo quiere, de proponer, por parte del claustro de profesorado, un proyecto de autonomía pedagógica y/o organizativa conforme al art. 120.3 de la LOMCE, en su momento, y ahora de la LOMLOE. Es decir, se exige una autorización por parte de la Administración, con lo que la autonomía está limitada a un control previo. La autonomía supone siempre un control *a posteriori* y nunca *a priori*.

Hay órdenes más explícitas al respecto que permiten una modificación de la asignación horaria semanal de áreas o materias siempre que se respete la normativa básica curricular. Es el caso de la orden 3814/2014, de 29 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, *por la que se desarrolla la autonomía de los centros educativos en la organización de los planes de estudio de Educación Primaria en la Comunidad de Madrid* y de la orden 1459/2015, de 21 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, *por la que se desarrolla la autonomía de los centros educativos en la organización de los Planes de Estudio de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Madrid*. Hay algún centro docente en Galicia que ha modificado la carga horaria por trimestre de algunas materias en el ejercicio de su autonomía pedagógica basándose en el Decreto 324/1996, de 26 de julio, *por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria*, art. 88. En todos estos casos no estaríamos ante una verdadera autonomía ya que es la Administración quien realiza un control *a priori* sobre las decisiones que tome el centro escolar.

3. Autonomía y dirección escolar

¿Por qué es importante la autonomía de gestión en un centro docente? Porque con una mayor autonomía de gestión (un mayor liderazgo) se podrá responder con mayor eficacia y con proyectos propios a los retos que el entorno presenta y a las necesidades curriculares detectadas, haciéndolo con una mayor rapidez y plasticidad que si el centro tuviera que depender por completo de la Administración educativa o del beneplácito del Consejo Escolar. La autonomía requiere la rendición

de cuentas como factor decisivo para la mejora de la calidad educativa; en ella incide positivamente la descentralización funcional, la participación, la responsabilidad y, cómo no, el liderazgo.

En la tabla 3 se muestra una correlación entre una mayor autonomía en la gestión por parte del director y de los profesores y unos mejores resultados en ciencia. Sin embargo, esa correlación es menor cuando la junta directiva de la escuela (en nuestro caso el Consejo Escolar) decide sobre la admisión del alumnado. Y esa correlación es también menor cuando la Administración educativa mantiene un mayor grado de decisión en las cinco áreas, en especial la del currículo, frente a la autonomía del centro. En la LOMCE se daba al director la capacidad de decisión sobre la admisión del alumnado (art. 132.n). Ahora, con la nueva ley (LOMLOE) esa capacidad queda en manos del Consejo Escolar (art. 127.e).

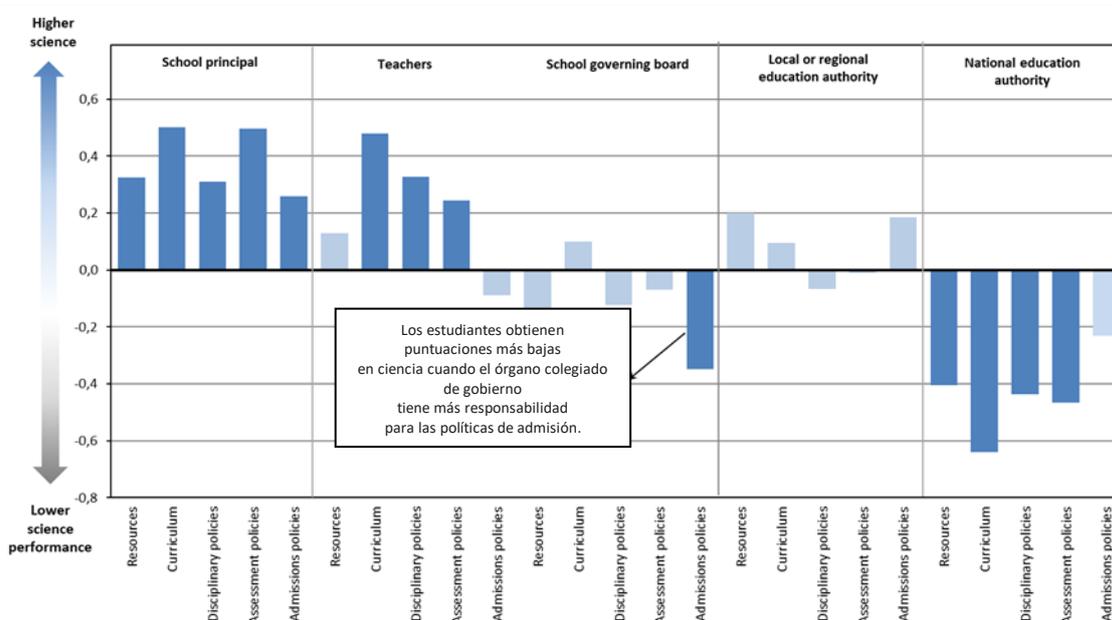


Tabla 3. Correspondencia entre las responsabilidades de gobierno de una escuela y el rendimiento en ciencia de los alumnos. La mayor puntuación en ciencia se obtiene cuando el director (school principal) es quien ejerce

el liderazgo en (A) recursos, (B) currículo, (C) disciplina, (D) Evaluación y (E) admisión del alumnado o cuando ese liderazgo es ejercido por los profesores del centro educativo en (B), (C) y (D). PISA 2015 "Correlación entre las responsabilidades para el gobierno de la escuela y el rendimiento científico" Volume II. Figure II.4.8.

La OCDE distingue siete niveles de autonomía, siendo el sexto el que se corresponde con la autonomía escolar. En la tabla 4 se puede comprobar el peso de los diferentes niveles de gobernanza en la toma de decisiones, correspondiendo el sexto a aquel en el que la escuela toma sus propias decisiones sin control *a priori* de la Administración. En el caso de España, el grado de autonomía de sus centros educativos está significativamente por debajo de la media de los países de la OCDE a pesar de su fuerte descentralización educativa. La mayor parte de las decisiones son tomadas en niveles diferentes al del centro escolar.

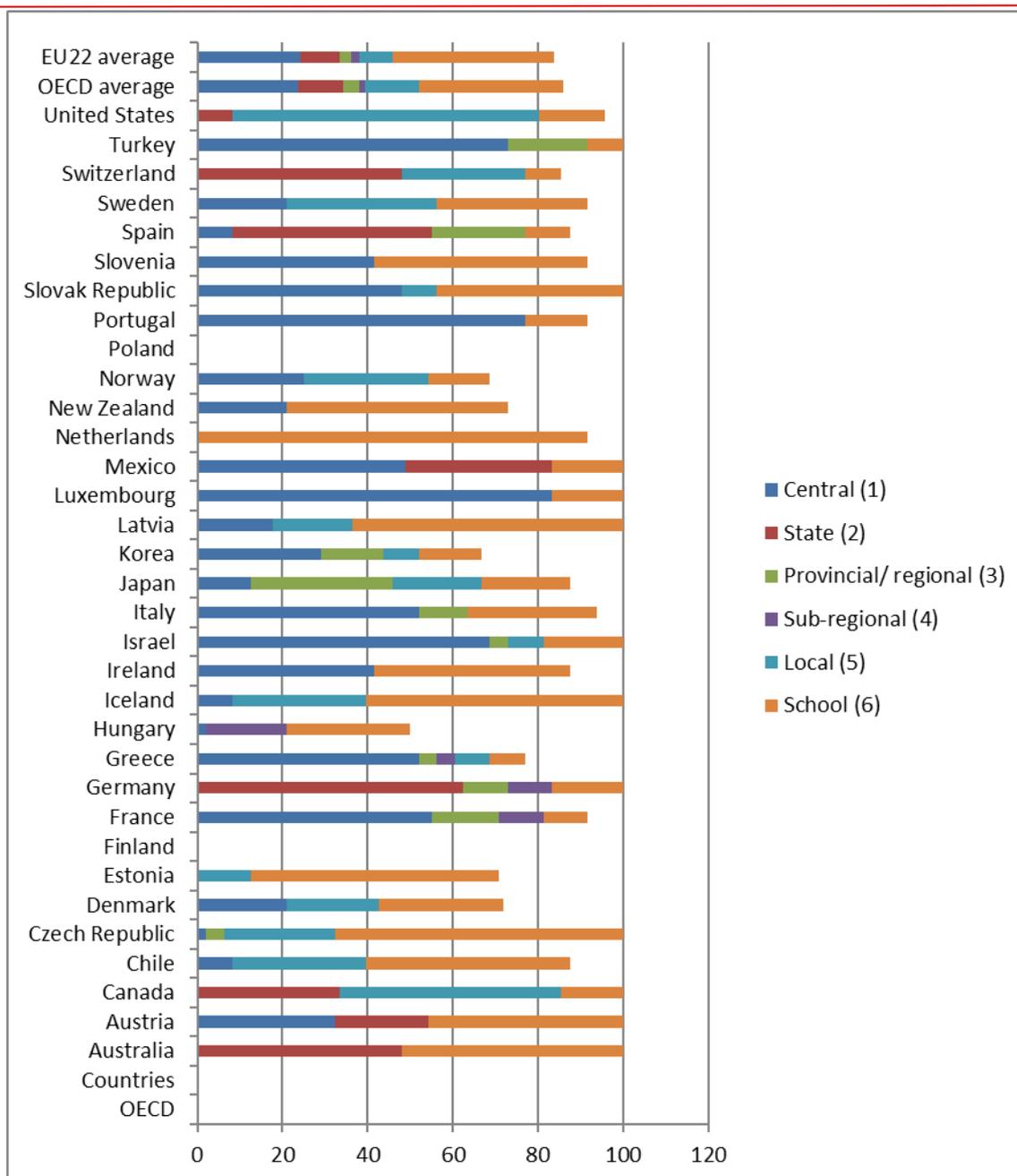


Tabla 4. Porcentaje de decisiones tomadas en cada nivel de gobernanza en educación pública de secundaria obligatoria en los países de la OCDE (2017). La categoría *Central or State* corresponde al gobierno autonómico y nacional en conjunto. La categoría *Regional or Subregional* se corresponde a los gobiernos provinciales. Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 2018. En esta tabla se prescinde de la variable de multinivel en los órganos de decisión.

La autonomía de gestión requiere un mayor liderazgo del director del centro con la consiguiente rendición de cuentas lo que no impide, ni

tampoco es incompatible, con que los órganos colegiados dispongan de autonomía curricular (LOMLOE 119.2) como se puede comprobar en las tablas 1 y 2 para el caso de Cataluña, la comunidad con mayor autonomía de gestión.

La autonomía abarca en el informe de la OCDE cuatro ámbitos de decisión que se corresponden con los que establece la LOMLOE en su art. 120.1 (autonomía pedagógica, de organización y de gestión tanto de personal como económica) (OCDE, *Education at a glance*, 2018 p.413) (Tabla 5):

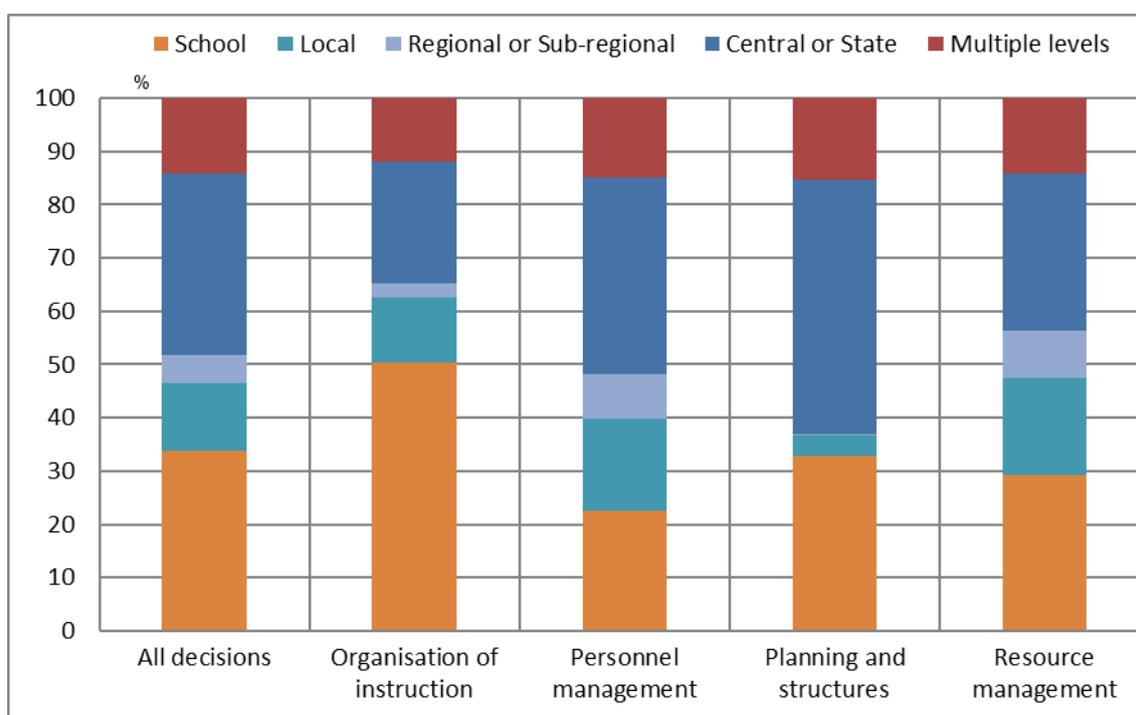


Tabla 5. Porcentaje de decisiones tomadas por cada nivel de gobernanza en educación pública de secundaria obligatoria en los países de la OCDE según campo de decisiones (2017). La categoría *Central or State* corresponde al gobierno autonómico y nacional en conjunto. La categoría *Regional or Subregional* se corresponde a los gobiernos provinciales. La categoría *Multiple levels* se corresponde a 23 tipos de decisiones en las que intervienen a un tiempo diferentes niveles de gobernanza. "All decisions" ("Todas las decisiones"), "Organisation of instruction" (Organización de la instrucción), "Personnel management" ("Gestión de personal"), "Planning and structures" ("Planificación y estructura"), "Resource management" ("Gestión de recursos"). Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 2018.

- Organización de la instrucción ("Organisation of instruction"): decisiones sobre asistencia a la escuela, cómo se agrupan los alumnos dentro de la misma y el tiempo dedicado a su formación. Las decisiones sobre estos tres asuntos se toman exclusivamente en el nivel escolar en Chile, República Checa y Los Países Bajos. En otros países, las decisiones se dividen entre los niveles central / estatal, local y escolar. En España (tabla 6), las decisiones sobre la organización de la instrucción las toma el centro en completa autonomía (OCDE, *Education at a glance*, 2018).

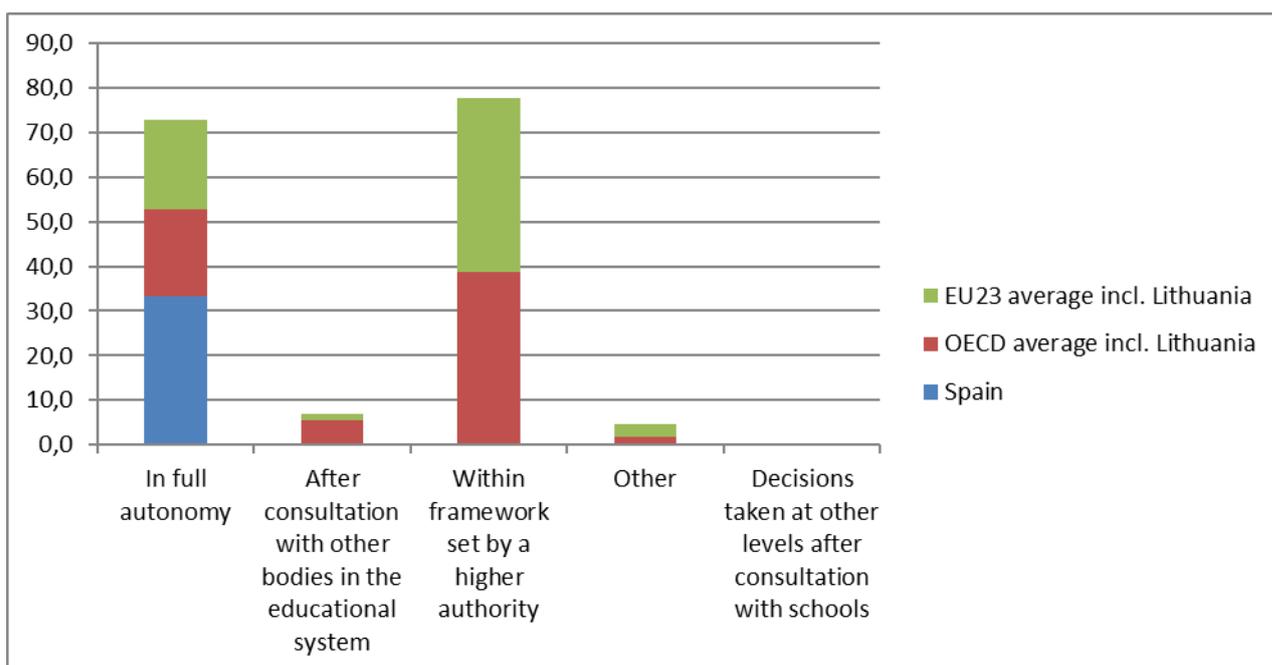


Tabla 6. Porcentaje de decisiones tomadas sobre la organización de la instrucción en los centros educativos. En el caso de España las decisiones sobre el modo de organizar los grupos, agrupamientos, tiempo de dedicación a través de nuevos programas... se toman en el centro escolar ("In full autonomy"). "In full autonomy" ("Con total autonomía"), "After consultation with other bodies in the educational system" ("Tras consultar con otros organismos del sistema educativo"), "Within framework set by a higher authority" ("En el marco establecido por una autoridad superior"), "Other" ("Otros"), "Decisions taken at other

levels after consultation with schools" ("Decisiones tomadas en otros niveles tras consultar con las escuelas"). Fuente: OECD (2018).

- Planificación y estructura ("Planning and structures"): Decisiones relacionadas con programas de estudio y recursos de aprendizaje (diseño de programas de estudio, selección de programas de estudio ofrecidos en una escuela en particular, selección de materias para la enseñanza en una escuela determinada y definición del contenido del curso). En 21 de los 38 países y economías para los que se dispone de datos sobre la toma de decisiones por dominio, al menos el 50% de las decisiones relacionadas con los programas de estudio y las materias enseñadas se tomaron en el nivel estatal o central. En Israel, Luxemburgo, México, Noruega, Portugal, la Federación de Rusia, Suiza y Turquía, todas estas decisiones se hicieron en el nivel estatal o central (la OCDE no dispone de datos para España, 2018).
- Gestión de personal ("Personnel management"): Las decisiones sobre la gestión de personal incluyen la contratación y el despido de personal, los deberes y condiciones laborales y la fijación de niveles salariales. En España (tabla 7) las decisiones sobre la gestión de personal se toman en el marco reglamentario de la comunidad autónoma (OCDE, *Education at a glance*, 2018).

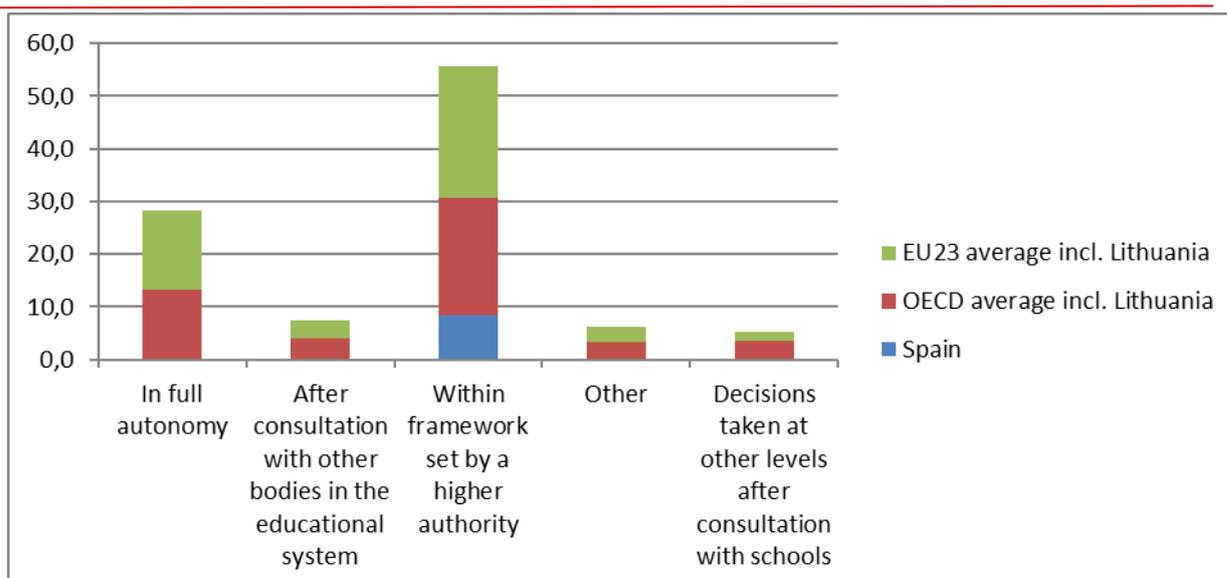


Tabla 7. Porcentaje de decisiones tomadas sobre la gestión del personal de los centros educativos. La gestión de personal en España la decide la Administración educativa y no el centro ("Within framework set by a higher authority"). Fuente: OECD (2018).

- Gestión de recursos ("Resource management"): asignación y uso. Si bien las autoridades estatales y centrales deciden cómo se asignan los recursos en casi la mitad de los países, el uso de recursos dentro de las escuelas para el personal y para el desarrollo profesional de maestros y directores es más a menudo una decisión del nivel escolar o local. En más de la mitad de los países, las escuelas son las que toman la decisión sobre el uso de recursos para el personal y para el desarrollo profesional de los profesores. En España (tabla 8) las decisiones sobre la gestión de los recursos las toma la administración educativa (servicios centrales, jefaturas territoriales) previa consulta con las escuelas (OCDE, *Education at a glance*, 2018).

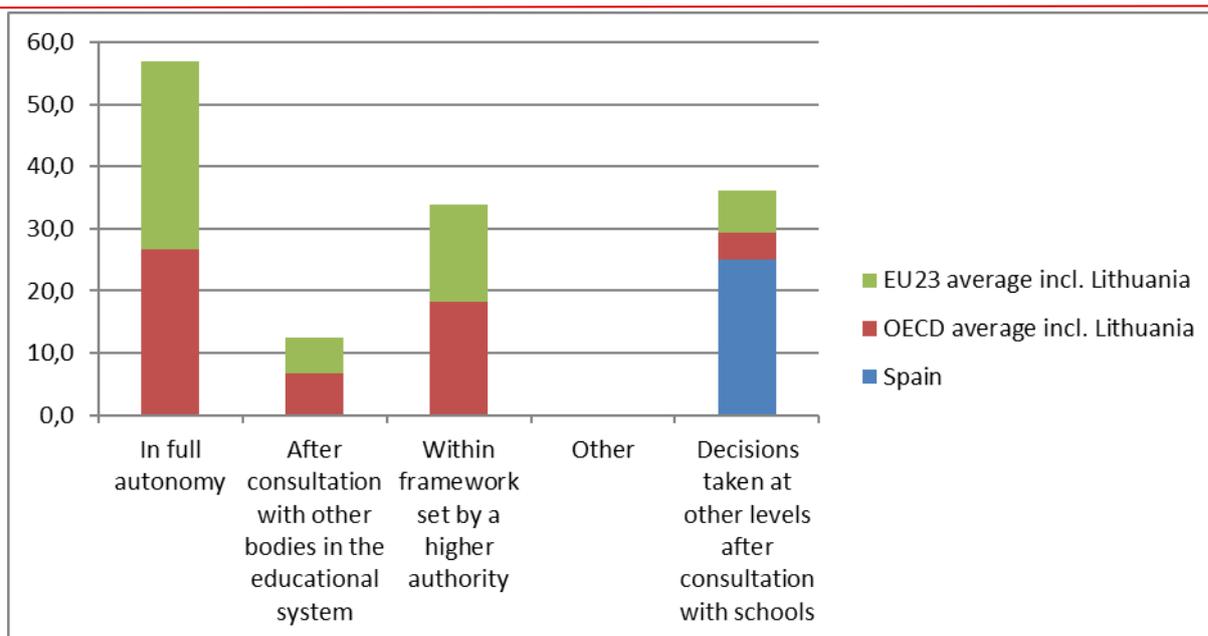


Tabla 8. Porcentaje de decisiones tomadas sobre la gestión de recursos de los centros educativos. Las decisiones sobre la gestión de los recursos educativos las toman las autoridades administrativas, pero consultando previamente a los centros escolares. Fuente: OECD (2018).

En el cuadro 6 se contemplan los órganos de decisión según la información que proporciona la normativa que regula los ROC en cada comunidad autónoma. La información de las tablas 1 y 2 procede de las encuestas PISA del año 2018. El cotejo de ambas fuentes nos dará un panorama bastante claro de la autonomía de los centros educativos en las CCAA conforme a los órganos que participan en la toma de decisiones ya sean de tipo directivo ya pedagógico.

Cuadro 6

		Función	MODELOS NORMATIVOS DE ROC		
			1	4	5
Ámbito Pedagógico		Elección del método pedagógico	OC	OC	OC
		Incluir materias optativas	OC	OC	OC
		Experimentar objetivos o contenidos alternativos (con autorización previa)	C	C	C
		Completar obligatoriamente el Diseño Curricular Base oficial	OC	OC	OC
		Aprobar la Programación general del centro y las de Aula	OC	OC	OC
Ámbito organizativo	Tareas administrativo-burocráticas	Experimentar horarios/jornadas diferentes a las oficiales (con autorización previa)	OC	OC	D
		Matricular al alumnado	OC	OC	OC
		Emitir informes	D / OC	D / OC	D
		Velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas de organismos superiores de la Administración	D	D	D
		Disciplina del alumnado	C / OC	C / OC	C / OC
		Gestión de recursos espaciales y materiales	D / S	D / S	D
		Elaboración de las NOF	D+OC	D+OC	D+OC
		Acogida	C	C	C
		Comedor	OC/A P	OC/A P	OC/A P
		Alojamiento	AP	AP	AP
	Mantenimiento técnico	AP / C	AP / C	AP / C	
		Contratación del Personal	AP	AP	AP
	Determinar el perfil del	AP	AP	AP / D	

	Gestión de personal	personal			
		Ejercer la Jefatura del Personal	D	D	D
		Conceder permisos al personal docente	AP / D	AP / D	AP / D
		Medidas disciplinarias	AP	AP	AP/D
		Elaboración de horarios, grupos, asignación de profesorado, a los grupos, determinación del tutor...	D/JE	D/JE	D
		Organizar las sustituciones de corta duración	AP	AP	D
Ámbito económico		Rendir cuentas de un presupuesto cerrado	D	D	D
		Posibilidad de flexibilizar algunas partidas de modo autónomo	D+OC	D+OC	D+OC
		Autorizar gastos	D	D	D
		Toma las decisiones presupuestarias para modernizar equipamientos	OC	OC	D
		Garantizar la remuneración del personal contratado	AP	AP	AP
			NB	(*) VARIAS CCAA	CATAL UNA

Claves: D=Director / S = Secretario / JE: Jefe de Estudios / OC= Órganos Colegiados del centro [Consejo Escolar CE, el Claustro de Profesores CP y los órganos de coordinación docente CCP] / C = otorgado genéricamente al centro / AP = Administración Pública. Cuadro base elaborado sobre el original de María Rosa Oria (apartado "Función") con modificaciones y añadidos míos y elaboración propia de los ítems referidos a los nueve modelos normativos que no aparecen en el cuadro original. Fuente para la elaboración: reglamentos de organización y funcionamiento de las diferentes comunidades autónomas. (*) VARIAS CCAA: Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra.

Podemos comprobar que hay pocas diferencias (cuadro 6) entre las CCAA con un modelo de ROC que utiliza la normativa básica (NB), modelo 1, y aquellas otras como Galicia, modelo 4, que utilizan un ROC de elaboración propia. La diferencia más notable la encontramos en el modelo 5 que se corresponde con Cataluña en donde el director del centro mantiene un liderazgo claro en la gestión de personal. Si miramos con atención la tabla 1 se verá que es Cataluña la CA con mayor grado de

autonomía. Hay que tener presente que en las tablas 1 y 2 se incluyen tanto los centros públicos como los concertados. En España el porcentaje de estudiantes en escuelas públicas es del 67.7% frente a un 27% en escuelas concertadas y un 5.3% de escuelas privadas (Fuente: tabla V.1, Pisa 2018, "Results. Effective policies, succesful schools", Volume V).

En la tabla 9 queda desagregado el anterior dato en las distintas comunidades autónomas, pudiéndose comprobar la proporción de alumnado en centros públicos y concertados. Tras el análisis de los ROC es obvio que en Cataluña el director de los centros públicos tiene mucho que decir en la contratación de personal en los ítems "Seleccionar profesores para contratar" y "despidos de maestros" por lo que la contribución de los centros públicos en Cataluña al porcentaje PISA de estos dos ítems (ver tabla 3) es significativo frente al del resto de las comunidades en que no lo es o no lo es tanto.

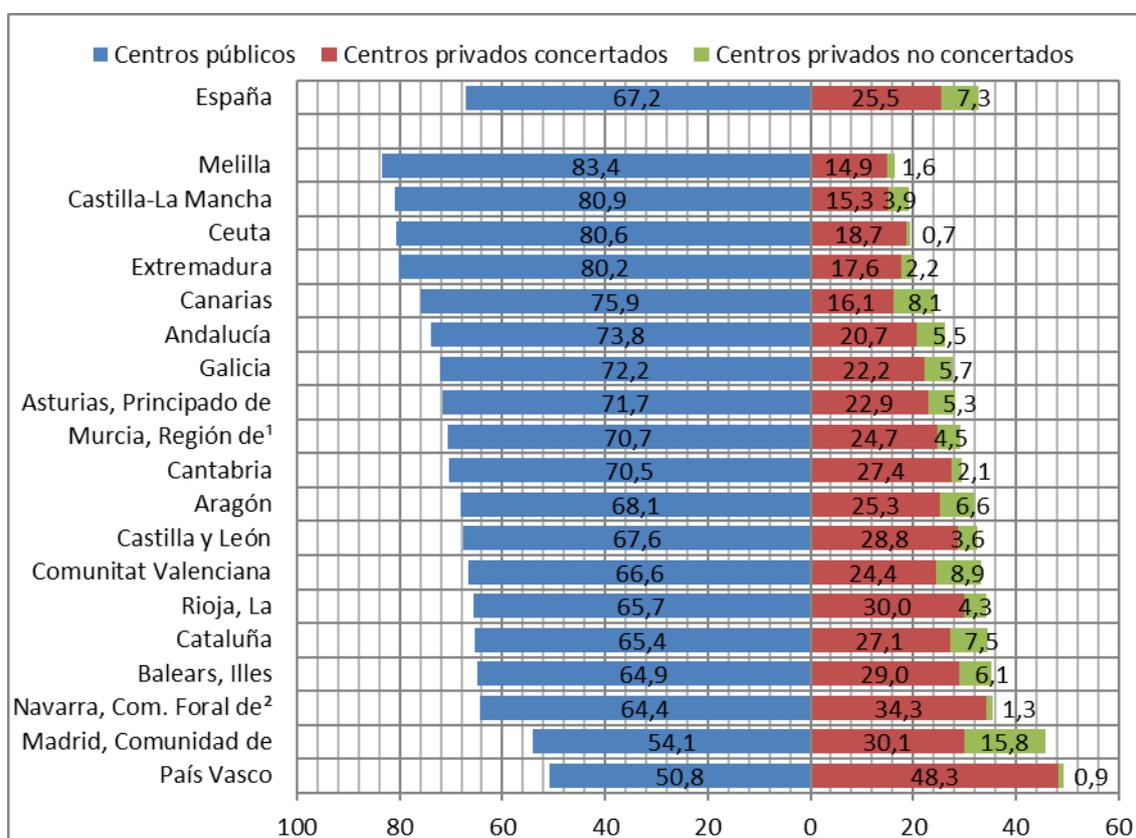


Tabla 9. Distribución porcentual del alumnado de enseñanzas de régimen general según la titularidad del centro y la financiación de las enseñanzas, por Comunidades y Ciudades Autónomas. Curso 2017-2018 Fuente: Informe 2019 sobre el estado del sistema educativo Curso 2017-2018.

1. Los datos de la Región de Murcia son del curso 2016-2017.
2. En la Comunidad Foral de Navarra, adicionalmente funcionan 8 centros públicos de primer ciclo de Educación Infantil con 380 alumnos en proceso de comprobación de requisitos por parte del Departamento de Educación.

Las tablas 2 y 6 coinciden con el cuadro 6 en el sentido de que son los profesores y los órganos colegiados que los representan los que tienen una mayor participación en decisiones curriculares.

4. Conclusiones

Se puede concluir que el liderazgo del director no es incompatible con la autonomía pedagógica ni organizativa y mucho menos con la participación. Por otro lado, los ROC pivotan, en su declaración de intenciones, sobre la autonomía como un objetivo claro a conseguir en todas las normas que lo desarrollan. pero bajo la estricta observancia de la Administración educativa, es decir, bajo límites demasiado estrechos y aun más con la nueva ley de educación (LOMLOE).

Los ROC de primaria y secundaria deberían tener en cuenta como parámetro de calidad la autonomía de los centros docentes y, como consecuencia, la capacidad de liderazgo del director/a. Por tanto, los cambios que se produzcan en los ROC han de ser no solo horizontales sino también verticales. Pero para que estos últimos se produzcan tiene que haber una voluntad política de cambio educativo que apueste claramente por la autonomía del centro escolar. Algunos ROC, como es el caso de la comunidad autónoma de Galicia y de la comunidad foral de Navarra, llevan vigentes un cuarto de siglo y han pasado por cuatro leyes educativas (LOGSE, LOE, LOMCE y LOMLOE). Esto ya es motivo suficiente para que toda modificación se haga con tiempo y explicitando con claridad los objetivos que se pretenden conseguir con la nueva normativa.

En un Estado desconcentrado como es el nuestro las comunidades autónomas tienen margen para implementar sus propias políticas educativas. La STS 131/1996, en su FJ 3, afirma que las competencias estatales deben ejercerse "de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las comunidades autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas". Hay margen, pues, para el cambio. La pregunta es si hay voluntad política para llevarlo a cabo.

REFERENCIAS

- Álvarez Jiménez, Gemma y Torrens, Xavier (2018), "Reforma educativa de Cataluña: búsqueda de impacto social en el liderazgo creativo de los equipos directivos", *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 21, diciembre 2018, 63-84.
- de Otto, Ignacio (2010). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I y II, Thomson Reuters.
- Oria Segura, María Rosa (2009), "¿Es posible la autonomía escolar? El papel de la dirección y de los proyectos de centro en los sistemas educativos francés, italiano y español", *Educación XXI*. 12, 2009, pp. 151-180.
- Ruiz López, Maite (2015), *La evaluación de la función directiva en el País Vasco*. *Supervisión 21*, octubre 2015, nº 38.
- Sancho Gargallo, Miguel Ángel, (2015), *La autonomía de la escuela pública*, Lustel, Madrid.
- Sancho Gargallo, Miguel Ángel, (2019), "Ha evolucionado el índice de autonomía escolar en España?". Consultar en:

<http://www.sociedadeducacion.org/blog/ha-evolucionado-el-indice-de-autonomia-escolar-en-espana/>.

-Segura, J., Gairín, J., & Silva, P. (2020), "Implicaciones de la Inspección Educativa en Cataluña en el Proceso de Autonomía de Centros". REICE, Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación, 19(1), 61-82. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.1.004>.

-Wert, José Ignacio (2019), *La educación en España. Asignatura pendiente*, Almuzara.

-Wert, José Ignacio (2020), "Reforma y Contrarreforma educativa" entrevista del 10 de junio de 2020 para Teatro Crítico de la Fundación Gustavo Bueno: <http://www.teatrocritico.es/2020/p026.htm>.

Informes

-Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo Curso 2018-2019, Consejo Escolar del Estado, MEFP .

-Informe 2019 sobre el estado del sistema educativo Curso 2017-2018. Consejo Escolar del Estado, MEFP .

OCEDE:

-PISA 2015 "Results policies and practices for successful schools", Volumen II.

-PISA 2018 "Results policies and practices for successful schools", Volumen V.

-*Education at a Glance*, 2018, OECD INDICATORS.

-Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2020, MEFP.

-Participación Educativa, n.º 13, "La autonomía de los centros educativos", marzo de 2010, Consejo Escolar de Estado, MEFP.

Webs consultadas

-Sobre los ROC, USIE-Galicia: <https://usie.es/galicia/reglamentos-organicos-de-centros-das-comunidades-autonomas/>.

-Normativa educativa en Cataluña: <https://www.ames-fps.com/>.

-Euskadi: <https://www.euskadi.eus/inn-educativa-documentos-lider-dir-escolares/web01-a2hberri/es/>.