

Autonomía y liderazgo en la LOMCE¹.

La sociedad actual en la que vivimos, caracterizada por su complejidad, interculturalidad y globalización, demanda que sus sistemas educativos adopten también una visión plural, que refleje el valor de la diversidad cultural y a la vez permita una mayor adaptabilidad y personalización de la enseñanza. Para alcanzar este objetivo es necesario dotar de mayor autonomía a los sistemas educativos y a los centros donde se presta el servicio educativo, entendida como la capacidad real de tomar decisiones por parte de quienes son más directamente responsables de la educación escolar. Esa flexibilidad y capacidad de adaptación es por supuesto compatible con un marco de ordenación que estructure las enseñanzas, los niveles educativos y los objetivos a alcanzar en una educación de calidad.

En este sentido, los informes internacionales y las investigaciones más solventes realizadas en los últimos años ponen de manifiesto que una mayor autonomía aumenta la calidad de la enseñanza y mejora los resultados obtenidos, en la medida en que, unida a la rendición de cuentas, potencia una mayor implicación del profesorado e incentiva un liderazgo escolar que impulsa procesos de mejora.

El legislador español parece consciente de estos beneficios, y ha manifestado su propósito de impulsar los principios de autonomía escolar y liderazgo educativo y de darles más relevancia en nuestro sistema educativo. Sin embargo, un análisis riguroso de nuestra regulación revela que esas intenciones no llegan a plasmarse más que en genéricas declaraciones programáticas de los preámbulos de las disposiciones generales, sin acompañarse apenas de medidas concretas que otorguen competencias efectivas al centro escolar para hacer real su autonomía educativa y de gestión.

La recién aprobada Ley Orgánica para la Mejora de la Educación (LOMCE) ha tenido un proceso de aprobación largo, debatido y controvertido en la opinión pública donde se han mezclado con excesiva frecuencia posiciones apriorísticas de tipo ideológico que no acertaban a argumentar con rigor y objetividad, junto con razonables planteamientos que disientan de alguno de los planteamientos del texto legal.

Precisamente, la ley ha querido buscar la estabilidad del sistema evitando cambios innecesarios optando por la técnica normativa de la modificación limitada de la LOE, justo lo contrario de lo que muchos de los que se oponen a la ley le achacan. La nueva normativa justifica

¹ Miguel Ángel Sancho Gargallo. Publicado en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* - N.º46 JUNIO 2014

su oportunidad en función de las insuficiencias detectadas y en la necesidad de dar respuesta a nuevos problemas que se suscitan. El presente comentario se centra en una de ellas.

En efecto, el apartado VI de la exposición de motivos al enumerar los pilares en los que se apoya la ley indica que *los principios sobre los cuales pivota la reforma son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias.*

Por lo tanto, uno de los campos en los que ha querido avanzar es el referente a la autonomía, y lo argumenta cuando reconoce que *pese a la reiteración formal de la Ley Orgánica de Educación (LOE) sobre la importancia de la autonomía, las encuestas internacionales siguen marcando este factor como un déficit de nuestro sistema. Es necesario que cada centro tenga la capacidad de identificar cuáles son sus fortalezas y las necesidades de su entorno, para así poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y metodológica en ese ámbito, en relación directa, cuando corresponda por su naturaleza, con la estrategia de la administración educativa.*

El texto del preámbulo subraya la importancia de la toma de decisiones por parte de los centros en lo educativo y metodológico. A continuación, con buen criterio, vincula la toma de decisiones de los centros en lo educativo y metodológico a la rendición de cuentas, y a saber armonizar la atención a la diversidad con la necesaria cohesión del sistema buscando *la cooperación entre los centros y de creación de redes de apoyo y aprendizaje compartido.*

Junto a la autonomía educativa, la exposición de motivos refuerza el liderazgo pedagógico y de gestión, potenciando la capacidad de gestión de los directores de los centros, que también aparece mencionada como uno de los *pivotes* de la ley. Y esto lo va a hacer, como luego analizaremos en el articulado, ampliando su capacidad de tomar decisiones en detrimento del Consejo Escolar, que en determinados asuntos va a tener un papel más consultivo que decisorio.

De igual manera, ese mayor peso otorgado a la función directiva va a venir acompañado de la exigencia de una formación previa formalizada y acreditada para poder acceder al puesto de director, así como con un sistema de rendición de cuentas más exigente.

El propósito de este trabajo es analizar si esa declaración de intenciones del legislador en el preámbulo de la LOMCE se plasma después en el articulado de la norma... Vamos a centrar el análisis de la nueva normativa orgánica en el examen de los contenidos de las normas modificadas que puedan tener una incidencia en la autonomía y la función directiva para ver hasta qué punto supone un avance en consonancia con lo que la Ley manifiesta en su exposición de motivos.

Para ello vamos a tratar de tres cuestiones en las que hemos apreciado un cambio o novedad con relación a lo previsto en la LOE. En primer lugar la regulación en una norma

específica de la distribución de competencias. A continuación, el cambio producido en la toma de decisiones del director y del Consejo escolar a favor del primero, y finalmente la regulación de la autonomía y la rendición de cuentas por medio de una nueva expresión: las acciones de calidad.

1. Distribución de competencias.

La primera cuestión que queremos señalar se refiere a las competencias en educación, a las que la LOMCE va a dedicar un nuevo artículo, el 6.bis, con el enunciado de *distribución de competencias*. En él se enumeran las competencias que corresponden al gobierno, a las denominadas administraciones educativas y a los centros.

Con anterioridad, en el art. 2.bis ha definido lo que se entiende por administraciones educativas, integrándolas dentro del conjunto del sistema educativo español. Con este concepto la LOMCE se refiere de manera integrada a los *órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa*. Desde el punto de vista de la teoría de la organización sorprende esta simplificación e imprecisión terminológica del legislador, que toma la parte por el todo, equiparando “órganos” con “Administraciones”, que son las organizaciones personificadas en las que se integran dichos órganos, y que son las titulares de derechos, deberes y competencias.

Frente a la organización personificada que es una Administración pública, sujeto de derechos y deberes a la que se le asigna un conjunto de facultades o competencias de la que es titular, se encuentran los órganos administrativos como unidades funcionales a través de las cuales actúa la organización y expresa su voluntad, distribuyéndoles una serie de facultades. El órgano, por tanto, ejerce unas competencias que pertenecen a la organización, y la organización actúa por los órganos.

a. La configuración de los centros educativos públicos y su escaso margen de autonomía

Cabe subrayar en este punto que los centros públicos docentes no tienen personalidad jurídica propia, por lo que son meros órganos de la Administración educativa, creados por ésta. No se encuentra en nuestra legislación educativa una definición precisa de la configuración jurídica del centro público dentro de la Administración pública de la que depende, ni una descripción mínima de su estructura y funciones, ni una enumeración de sus competencias. Son cuestiones fundamentales que se deben ir desentrañando en el marco jurídico que regula la propia Administración pública, y su organización, y que en todo caso revela la existencia de un margen muy exiguo de autonomía operativa de los centros, concebidos como mera extensión funcional de la Administración territorial de la que dependen. Prueba de ello es que la LOE en su art 108, 2, que no se ha visto modificado por la LOMCE, se limita a decir que “*son centros públicos aquellos cuyo titular sea una administración pública.*”

Queda claro que la titularidad de los centros docentes públicos es de la Administración pública personificada, aunque no cabe duda de que cuando ésta crea el centro debe dotarle de unas competencias concretas. Estas, tanto por el contenido, como por el modo con que le son transferidas y ejercidas, van a determinar el alcance de las competencias del centro educativo: su mayor o menor autonomía.

En el marco del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas, las transferencias educativas culminadas hace más de un decenio supusieron una importante asunción de competencias por parte de estas últimas. Sin embargo, esta descentralización territorial, aunque acerca el poder de decisión a las zonas y personas destinatarias del servicio educativo, en la medida en que no llega a los centros públicos de enseñanza, no se traduce en verdadera autonomía funcional mediante el reconocimiento de cierto margen competencial que incentive la iniciativa y la responsabilidad del equipo de gobierno de cada centro.

Así pues, con independencia de que fuese una organización personificada o no, la estructura y funcionamiento de un centro educativo público va a depender de las competencias y recursos que le asigne la Administración que lo crea con vistas a la tarea que tiene que desempeñar, en el caso objeto de nuestro estudio, el servicio educativo. Lo determinante será el alcance de las competencias que se le asigne y el grado de autonomía con que las ejerza. Como luego veremos, hay muchos tipos de autonomía y no deja de ser un concepto bastante impreciso, también en función de los diversas áreas y procesos que se dan en la actividad del centro educativo (pedagógica, gestión, económica, personal) objeto de esa autonomía.

Desempeñar unas competencias con autonomía requiere tener un tipo de control o dependencia que permita la libre decisión en las funciones y tareas sobre las que se establece esa autonomía. Así, el centro educativo, al formar parte de una organización, dentro de la Administración pública, que es la titular de la actividad, tiene limitado el ejercicio autónomo de sus competencias. Como luego veremos al analizar otros artículos de la LOMCE que regulan la autonomía, ésta es en la práctica bastante reducida y sometida en muchas áreas a todo tipo de órdenes e instrucciones que limitan su actividad, condicionando la toma de decisiones.

b. La distribución de competencias para la fijación del currículum escolar

Como decíamos, el art. 6.bis va a realizar la distribución de competencias entre el Gobierno, el Ministerio, que aunque formando parte del gobierno aparece mencionado específicamente en alguno de los apartados, y las administraciones educativas de las CCAA.

Con relación a las competencias asignadas al Gobierno las primeras no hacen más que recoger lo establecido por la Constitución española dentro del reparto competencial entre el Estado y las CCAA. Ahí se establecen como competencia exclusiva del gobierno lo referente a la legislación orgánica, básica y lo reflejado en el art. 149.1.30ª CE.

La novedad surge a efectos de la determinación del *diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica* (art. 6.1.e) LOMCE).

Las asignaturas son agrupadas en tres grupos: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Con relación a ellas se distribuyen las competencias entre las administraciones y los centros.

Al Gobierno corresponde, con relación a las materias troncales, establecer los contenidos comunes, los estándares de evaluación del aprendizaje y el horario lectivo mínimo. Por lo que se refiere a las específicas, se limita a determinar los estándares de aprendizaje evaluables (art. 6 bis 2, a). En lo referente a las evaluaciones finales de la ESO y bachillerato le corresponde determinar los criterios de evaluación y el diseño y las características de las pruebas (art. 6.bis.2.b).

En la tramitación de la ley algunas CCAA presentaron enmiendas por las injerencias que manifestaban sufrir en sus competencias y recientemente también han planteado algún recurso de inconstitucionalidad, cuyo resultado lamentablemente tardaremos en conocer. El TC siempre ha manifestado que las Administraciones autonómicas tienen unas competencias en esta materia compartidas con el Estado que debe respetar. La STC 111/2012 reconoce amplias competencias en el Estado en orden a determinar “los medios arbitrados por la Constitución para obtener un imprescindible nivel de homogeneidad en la formación de los escolares, con unas garantías mínimas de calidad de la enseñanza que sean iguales para todos los españoles”. Pero también deja muy claro que “su ejercicio debe dejar siempre un margen para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las facultades que les reconocen sus Estatutos”. Habrá que ver cuando se aprueben los decretos de desarrollo de la LOMCE hasta qué punto el Gobierno concreta el currículo y deja campo a las Administraciones autonómicas. A éstas se les faculta para completar los contenidos de las asignaturas troncales, establecer los contenidos de las específicas y de libre configuración autonómica, fijar horarios y completar criterios de evaluación durante cada etapa, así como fijar los estándares de las asignaturas de libre configuración autonómica (art 6 bis, 2,c).

Por último, la LOMCE describe las competencias de los centros (art. 6.bis.,2.,d): *dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:*

1º) Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2º) Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3º) Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.

También se fijará un horario lectivo mínimo correspondiente a las materias troncales, en cómputo global para la etapa de primaria, secundaria obligatoria y cada uno de los cursos de bachillerato, no siendo inferior al 50% del horario lectivo fijado por cada Comunidad Autónoma (art. 6 bis. 2. e).

Este artículo viene a modificar lo que se establecía en el art. 6 de la LOE, donde se regulaban las enseñanzas mínimas cuyos contenidos básicos no podían ser inferiores al 55% del horario lectivo en las CCAA con lengua cooficial y del 65% en el resto.

Ya se ve que la normativa se ha hecho más compleja. Por un lado, se quiere preservar un contenido curricular común para todo el territorio nacional, con unos criterios de evaluación, con estándares de referencia que garanticen la calidad y una homogeneidad territorial que no atente al principio de igualdad. Se ha querido salir al paso de lo que algunos entienden como excesiva descentralización territorial, recuperando vía currículo y fijación de estándares una mayor armonización entre las diferentes CCAA. Además, con la denominación de asignaturas troncales se ha buscado que las materias más instrumentales tengan la adecuada presencia en las distintas etapas educativas para garantizar un aceptable nivel de calidad.

Por otro lado, con relación a si es compatible con la autonomía pedagógica, que proclama la misma ley, cabe el peligro que en su implantación se produzca alguna contradicción. Algunas CCAA como es el caso de Madrid han avanzado recientemente en medidas que estimulan esa autonomía pedagógica, estableciendo la posibilidad de que los centros educativos puedan disponer de la parte de libre configuración que tiene las CCAA.

En todo caso, como se puede apreciar, son competencias en relación con el currículo en el sentido y alcance que se le ha dado en la propia ley (contenidos, evaluaciones, fijación de estándares, metodología), que no va a agotar el contenido que se le quiere dar a la autonomía de los centros. Pero hemos querido señalarlo porque este modo de distribución de competencias es una novedad en la legislación orgánica.

Por último, no queremos dejar de mencionar el apartado 5º de este artículo por la llamada general que hace a que *las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán los oportunos planes de actuación*, para a continuación volver a manifestar que con relación al currículo de las diferentes etapas y ciclos, los centros podrán desarrollarlo y complementarlo.

2. Cambio de competencias del director y del consejo escolar reforzando la posición del primero.

Otra de las novedades detectadas que afectan a la autonomía de los centros educativos es el aumento de las competencias del director del centro. Si bien ese mejor posicionamiento frente

al Consejo Escolar no tiene por qué alterar cuantitativamente el número de competencias asignadas al centro educativo, sí que supone un notable cambio en el sujeto de las competencias, de quién las ejerce dentro del centro educativo. Aquí la ley da un paso adelante en la línea reforzar la función directiva, que resulta capital para impulsar cualquier proyecto.

Ya en la Exposición de Motivos se dice en el apartado VIII que “la reforma contribuirá también a reforzar, por un lado, la capacidad de gestión de la dirección de los centros confiriendo a los directores, como representantes que son de la administración educativa en el centro y como responsables del proyecto educativo, y por otro la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión. Por otro lado, se potencia la función directiva a través de un sistema de certificación previa para acceder al puesto de director, y se establece un protocolo para rendir cuentas de las decisiones tomadas, de las acciones de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas”. Con independencia de las deficiencias de redacción del texto transcrito, queda claro, como veremos en el articulado, que se quiere dar mayor peso a la figura del director por medio de las competencias que se le asignan. Se refuerza así su liderazgo pedagógico y de gestión y se acompaña de dos mecanismos fundamentales: un sistema de certificación previa para acceder a la función directiva y un mecanismo de rendición de cuentas.

Como acabamos de mencionar el director asume más competencias con relación al consejo escolar. En la nueva regulación del art. 127, al tratar de las competencias del consejo, este pasa de tener la competencia de decidir a la de evaluar una serie de proyectos y normas, la programación general del centro.

A su vez cuando se enumeran las competencias del director del centro éste asume la capacidad decisoria en asuntos en los que antes era el consejo escolar quien tenía la competencia. Así el art. 132 en su nueva redacción y en sus últimos apartados confiere al director la capacidad de decisión en los siguientes temas:

l) Aprobar los proyectos y las normas a los que se refiere el Capítulo II del Título V de la presente Ley orgánica.

m) Aprobar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro de profesores, en relación con la planificación y organización docente.

n) Decidir sobre la admisión de alumnos, con sujeción a lo establecido en esta Ley Orgánica y disposiciones que la desarrollen.

o) Aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.

p) Fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.

q) Cualesquiera otras que le sean encomendadas por la administración educativa.

Al comparar ambas regulaciones, se aprecia claramente ese reforzamiento de la figura del director del centro. Además, en el último apartado se abre la posibilidad de que la administración educativa le transfiera más competencias. Es una cláusula abierta, que va a tener como límite el marco normativo regulatorio del centro escolar entendido como órgano desconcentrado de una determinada administración educativa territorial. En ese marco el propio director se configura como un cargo de dicho órgano cuyas competencias son, entre otras, *ostentar la representación del centro, representar a la Administración educativa en el mismo y hacerle llegar a ésta los planteamientos, aspiraciones y necesidades de la comunidad educativa (art. 132.a)*.

Como se puede apreciar, al ostentar la representación de la administración, el director forma parte de la misma, considerándose un cargo de un órgano de la administración, el centro educativo público, que tiene una relación interorgánica con los otros órganos que forman parte de la organización personificada, la administración autonómica, y por lo tanto está bajo el principio de jerarquía. Todo ello va a operar como condicionante de su autonomía real, aunque como hemos dicho y de manera general establece el artículo 132 apartado q), podrá también ejercer otras competencias que las administraciones le encomienden. Además, el alcance de la autonomía que le otorguen las CCAA va a depender también del modo de transferir la competencia, si va a ser una desconcentración o mera delegación en la que el órgano delegante mantiene la competencia y el delegado actúa en nombre del anterior.

Por lo que respecta al requisito de la formación, no cabe eximirse de ella por experiencia previa como preveía la LOE en su redacción original. La LOMCE exige, para participar en el concurso de méritos para la selección y nombramiento del director, *estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, impartido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o por las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas. Las características del curso de formación serán desarrolladas reglamentariamente por el Gobierno. Las certificaciones tendrán validez en todo el territorio nacional (art. 134.1 LOMCE)*.

Con relación a la LOE la diferencia estriba en que en ésta no se contemplaba la acreditación de competencias directivas como requisito previo para participar en el concurso de méritos y se planteaba como una formación posterior para los aspirantes seleccionados antes de su nombramiento formal (art 136 LOE). Tampoco se establece un determinado contenido del curso de formación, como ya hemos comentado. Será en el desarrollo reglamentario de la LOMCE donde el Gobierno fijará las características de esa formación y la validez nacional de la acreditación. Si la formación de los directivos es la clave de su profesionalidad y por lo tanto de su capacidad de respuesta eficaz a las crecientes responsabilidades directivas que tanto el sistema educativo como la sociedad demandan de él, nos parece que se le debe dar mayor importancia y desarrollo a las diversas modalidades que puede adoptar.

Tres son pues los elementos claves sobre los que se quiere apoyar el liderazgo educativo que contempla la LOMCE: autonomía (capacidad de tomar decisiones), formación previa (sistema de certificación) y rendición de cuentas. La autonomía y la rendición de cuentas merecen un tratamiento específico y las abordaremos en el apartado siguiente.

3. Las llamadas acciones de calidad. El control y la rendición de cuentas.

La LOMCE, al regular la autonomía, mantiene gran parte de los artículos de la LOE. Inicia el capítulo relativo a la autonomía reproduciendo textualmente los dos primeros apartados del art. 120 de la LOE que contienen las disposiciones generales sobre los diversos campos en los que los centros educativos podrán disponer de ella.

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.

2. 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.

Con relación a la autonomía pedagógica la LOMCE quiere que las Administraciones promuevan la especialización curricular en los Institutos de Educación Secundaria, los cuales incluirán sus singularidades curriculares y de organización en su proyecto educativo (art. 121. 7). Dicho proyecto educativo debe incluir los aspectos específicos que definen el carácter singular del centro (art. 121. 8).

Esa nueva manera de redactar la competencia en la elaboración del proyecto educativo, quiere poner el énfasis en que le corresponde al centro esa tarea, pero en el marco de lo establecido por la Administración educativa competente. Pero un pequeño detalle nos parece significativo: ha desaparecido la mención a los centros privados concertados, que aparecían antes junto con los públicos, nombrándose exclusivamente a estos (art. 121.3). Supone una clarificación puesto que se prestaba a confusión en la anterior redacción, ya que el ámbito de la autonomía de los centros privados concertados tiene otro marco jurídico menos regulado. El derecho a la creación de centros con su propio ideario, siempre dentro del respeto a los principios constitucionales, es el marco de referencia de su proyecto educativo (art. 27.6 CE).

En este punto son aportaciones novedosas de la LOMCE la figura de las acciones de calidad, sobre la que pivotan nuevas competencias con relación a la gestión de personas -aunque tienen un alcance más de propuesta que propiamente de decisión-, así como las acciones de control y de rendición de cuentas. Las vamos a comentar brevemente en tres apartados que desarrollamos a continuación.

a. Las acciones de calidad.

Con esta expresión, se ha querido justificar y organizar alrededor de ella el tratamiento de la autonomía que hace la ley. En ese sentido la ley añade un nuevo artículo, el 122.bis, con el fin de reforzar la autonomía. El apartado 1º declara que *se promoverán las 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*. Este nuevo apartado, en consonancia con las recomendaciones de los informes internacionales y de la OCDE, relaciona una mayor calidad con el fomento de la autonomía y el reforzamiento de la función directiva.

Parece necesario indicar que la autonomía como tal es un medio y, si no va acompañada de recursos y de una cualificación adecuada en quienes toman las decisiones, no parece que vaya a producir en sí misma una mejora de la calidad. De ahí la importancia de que la autonomía vaya unida a una mayor profesionalización de la función directiva mediante un adecuado sistema de selección, en el que los procesos formativos han de tener un importante papel. Ya hemos tratado en el apartado anterior cómo se quiere dar a la certificación previa al nombramiento de director, un requisito que puede garantizar la idoneidad del candidato, que pueda reflejarse posteriormente en un liderazgo escolar eficaz, clave para impulsar la calidad de los centros por medio del factor más determinante a juicio de multitud de informes e investigaciones: la calidad e idoneidad del profesorado.

Decíamos también que la autonomía sin los necesarios recursos poco puede aportar a la mejora de la calidad de los centros. De ahí que precisamente la ley en el artículo 122, apartados 2º y 3º, recoja la posibilidad de que la propia administración educativa asigne mayores recursos a los centros en función de los proyectos que asume o del entorno y circunstancias en las que realiza su tarea. También contempla la posibilidad de que el propio centro promueva la búsqueda de los recursos con la aprobación del director, dentro claro está de la normativa vigente y de lo establecido por la administración educativa. Suele ocurrir en la práctica que se condicionen en estos casos tanto el origen como el destino de los posibles fondos a conseguir.

Volviendo a la expresión *acciones de calidad*, parece entenderse por tales un tipo de acción integral en el centro, de carácter estratégico, que se plasma en un proyecto de calidad competitivo para el que se dotará al centro de autonomía con relación a la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales.

El nuevo artículo introducido por la LOMCE, establece que para plantear las acciones de calidad, el centro educativo deberá 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*. El proyecto de calidad *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.

La especialización que se quiere conseguir con las acciones de calidad se vincula con la autonomía que tendrán los centros para su ejecución. En consonancia con esa diferenciación se les pide ser competitivos, expresión que ha generado también amplias críticas al querer entenderse desde el punto de vista de la elaboración de rankings de los centros en función de resultados, que no contemplan y matizan la naturaleza y complejidad de toda la tarea educativa. Si bien la ley ha salido al paso de esa interpretación al establecer que los resultados de las acciones de calidad se medirán en función de las mejoras obtenidas, pero teniendo en cuenta el punto de partida (art. 122 bis, 3).

Las acciones y planes de calidad que introduce la LOMCE en el artículo 122. bis, aunque se refiere más a aspectos curriculares y pedagógicos, pueden tener incidencia en aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del centro, de los horarios escolares, etc. En ese sentido y aunque no ha sido objeto todavía de desarrollo normativo puede suponer un mayor campo de autonomía en este campo.

La LOMCE poco aporta con relación a las normas de organización y funcionamiento, simplemente añade la palabra convivencia en el título del art. 124 de la LOE y amplía su contenido referente a normas de conducta en los centros e introduce la posición de los profesores como autoridad pública. En lo que afecta propiamente al área de autonomía de organización, 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.*

Como puede apreciarse las afirmaciones de la ley son bastante generales y cuando ha querido concretar un poco más, lo ha hecho en las competencias que se asignan al director con relación a los recursos humanos, que trataremos a continuación.

b. La gestión de las personas.

Formalmente, la LOMCE ha querido dar un mayor poder al director con relación a la dirección de personas, pero vaya por delante que cuando se analiza este aspecto con atención se descubre que el director apenas tiene capacidad de decisión efectiva y responsable. Así, donde parecería que se le daba una capacidad de resolver con relación a la continuidad del profesorado interino, se establece que su decisión tendrá que ser refrendada por la administración educativa (art. 122.bis. 4.b).

Evidentemente son pasos y deseos de avanzar en dar mayor autonomía en la dirección de las personas, que hoy por hoy presenta en la práctica muy escaso recorrido dada la rigidez de la

normativa reguladora y particularmente del estatuto básico del empleo público, que es de aplicación por la condición funcional del docente.

La declaración general de que el director tendrá la competencia para adaptar los recursos humanos del centro a las necesidades que lleven consigo las acciones de calidad, no deja de ser algo vago e inconcreto, que va a tener muchas limitaciones en la práctica.

Por una parte, se limita su competencia a establecer requisitos de *méritos y requisitos específicos para los puestos ofertados* en el centro. Por otra parte, se le faculta para proponer la continuidad del personal del centro que está desarrollando tareas dentro de los planes de acciones de calidad. Se quiere salir al paso de uno de los mayores problemas del sistema público: la enorme rotación del personal y su falta de estabilidad, que viene a hipotecar la continuidad de los proyectos que se quieran impulsar. El problema está, como hemos dicho, en que no está la decisión en manos del director sino que su función se limita a proponer o plantear necesidades a otras instancias, que son las que deciden o refrendan la decisión al final.

No cabe duda de que se quiere dar un paso adelante de flexibilidad y adaptación del personal del centro a los proyectos, si bien dentro de las limitaciones comentadas.

c. Acciones de control y rendición de cuentas.

Por último nos referiremos a la mención que se hace a la otra cara de la autonomía: la rendición de cuentas. Ya en la Exposición de Motivos se menciona que *la autonomía está necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas*. Unos párrafos más adelante y después de subrayar la importancia de reforzar el liderazgo de los directores de los centros educativos, se vuelve a insistir en la necesidad de control de la función directiva, manifestando que en la ley *se establece un protocolo para rendir cuentas de las decisiones tomadas, de las acciones de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas*.

En la modificación que la LOMCE hace de las disposiciones generales que la LOE establecía sobre la autonomía se introduce un aspecto que ha sido ampliamente debatido y controvertido en la opinión pública: la publicación de los resultados obtenidos por los centros.

Con la afirmación de que los centros deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos, se añade que las administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes (art. 120,3), con la salvedad de que dichos resultados los pondrá en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales de contexto. Se quiere evitar así la idea del establecimiento sin matices de un ranking general de centros docentes o de una medición de la calidad o resultados de los centros que no tenga en cuenta los elementos más determinantes en el rendimiento como los mencionados anteriormente.

Los resultados de las rendiciones de cuentas se orientan a planes de mejora. Es el sentido que tienen: una medición objetiva, con elementos de comparabilidad que se enfoque a la mejora progresiva de la calidad, teniendo en cuenta el punto de partida y los condicionantes de contexto. La LOMCE ha querido de esta manera soslayar las críticas de todo lo que suponga jerarquizar los centros por resultados y no favorecer la equidad.

Así, cuando la ley contempla las acciones de calidad y sus correspondientes planes estratégicos, establece que *la realización de acciones de calidad estará sometida a la rendición de cuentas por parte de los centros (art. 122 bis, 3).*

También las acciones referentes a la gestión de las personas son objeto de control. Así se dice expresamente que *la gestión de los recursos humanos será objeto de evaluación específica en la rendición de cuentas (art. 122 bis, 4).* Antes en este mismo apartado se indica que las acciones de los directores tienen que estar autorizadas por las administraciones y dentro de la normativa establecida para los recursos humanos.

Esto último indica el control de legalidad al que están sometidos todos los órganos de la administración, pero la primera expresión *decisiones autorizadas por la administración educativa correspondiente (art. 122, bis, 4)* más bien refleja con carácter general un control *a priori* de la actividad de los directores. Expresa algo distinto con relación a como se suele plantear la autonomía: control *a posteriori* y no *a priori*, de manera que el órgano correspondiente pueda tomar las decisiones en el marco de sus competencias.

Otra característica fundamental de la evaluación y control de los centros es que se hará siempre teniendo en cuenta el punto de partida. Es decir, se trata de una valoración matizada o circunstanciada, que debe tener en cuenta los condicionantes de cada centro: factores socioeducativos y socioeconómicos del contexto. En varios apartados se repite esta expresión, evitando valoraciones o comparaciones entre sistemas y centros que operan en circunstancias muy distintas y entre los que no cabe una comparación directa.

Siempre se busca que esas evaluaciones vayan acompañadas de planes de mejora y estén basadas en estándares de referencia que den elementos de comparabilidad en el tiempo para ver la evolución de la tendencia. Habrá que esperar al desarrollo posterior que pueda tener la ley y su efectiva implantación para poder valorar el impacto de estas medidas.

4. Consideraciones finales

La autonomía que puede llegar a tener un centro docente público, entendida como capacidad de decisión, depende en gran medida del marco legal aplicable, tanto de las leyes educativas como de otras reguladoras de la esfera pública que la condicionan. En el caso que nos ocupa se pone de manifiesto que las leyes de educación hacen una declaración general de

autonomía que no ha ido acompañada de una implantación real en la práctica por parte de los gobiernos regionales que son los que tiene la mayor parte de competencias en la materia.

Lo cierto es que si observamos los desarrollos normativos realizados hasta ahora por las CCAA en aplicación de lo indicado por el art. 123 de la LOE en su redacción original, podemos concluir que es muy escasa la autonomía efectiva que han *potenciado y promovido* en los centros. Quizás por ello se explica que ahora la LOMCE sustituya en el art. 120.3 el mandato dirigido a las Administraciones educativas de *favorecer* la autonomía por el de *potenciarla y promoverla*, que pretende ser más contundente.

Y es que el problema al que nos enfrentamos como hemos venido evidenciando en estos comentarios es más de fondo y no se soluciona con afirmaciones genéricas de autonomía repetidas por cada administración educativa.

A su vez es preciso distinguir los diversos campos de la actividad educativa que se pueden ejercer con autonomía. La gestión de personas y económica resulta en la práctica objeto de muy escasa autonomía. Algo más tiene lo relacionado con el proyecto educativo y los aspectos pedagógicos. Por otra parte, existen otras leyes que regulan la actividad de la Administración como la que afecta al personal funcionario y a sus retribuciones, incentivos y carrera profesional, a la contratación de bienes y servicios y la actividad económica en general del sector público que condicionan en gran medida la capacidad de decisión de un centro público en estas materias.

Por todo ello, la respuesta a la pregunta que nos hacíamos al principio sobre si las afirmaciones de la exposición de motivos de la LOMCE, que enfatizaban la importancia de la autonomía de los centros, estaban en consonancia con el texto legal, es negativa. La nueva regulación que se ha introducido tiene, como hemos visto, un alcance bastante limitado en lo que se refiere a otorgar más capacidad de decisión a los centros educativos.

En todo caso, lo que parece que funciona en otros países con sistemas educativos avanzados es el reconocimiento de una autonomía con recursos adaptados a las necesidades de los centros, un liderazgo efectivo que asuma esa autonomía y acierte a motivar al equipo docente en torno a un proyecto educativo que contemple unos estándares de calidad, y un sistema de rendición de cuentas que estimule procesos de mejora continua.