

REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA ESCUELA PÚBLICA (*) (**)

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

SUMARIO: I. POR QUÉ PLANTEARSE UN ESTUDIO SOBRE LA AUTONOMÍA EN LA ESCUELA PÚBLICA.– II. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO, FUENTES Y METODOLOGÍA. III. PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO: 1. La educación como derecho humano fundamental. 2. El modelo constitucional de Estado autonómico y la organización del sistema educativo. 3. Naturaleza jurídica del centro escolar público. 4. Delimitación del concepto de autonomía aplicado a los centros educativos. 5. La regulación de la autonomía escolar en el Derecho español.– IV. ALGUNAS CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La cuestión que se plantea es hasta qué punto cabe la autonomía y, en consecuencia, una cierta diversidad y pluralismo entre los centros públicos. Y para ello se ve necesario analizar la naturaleza jurídica de la escuela pública, abordar el tema de la delimitación del concepto de autonomía y su realidad en los sistemas educativos; y, finalmente examinar la regulación de la autonomía en el derecho español vigente.

El estudio va a poner de manifiesto el alcance limitado de las afirmaciones de los textos normativos sobre la autonomía, y el equilibrio que ha de darse ante la consideración de lo público como ámbito de neutralidad pero a la vez de espacio que refleja la pluralidad de nuestras sociedades. A su vez la autonomía debe conjuntarse con el principio de igualdad que garantiza el libre acceso a la educación y la igualdad de oportunidades.

Palabras clave: autonomía; descentralización; competencia; personalidad jurídica; transferencia y control.

ABSTRACT: *The question that arises is to what extent it is autonomy and, consequently, a certain diversity and pluralism among public schools. And it is necessary to analyse the legal nature of the public school, address the issue of defining the concept of autonomy and its reality in educational systems; and finally examine the regulation of autonomy in the Spanish legal system.*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 21 de enero de 2016 y evaluado favorablemente para su publicación el 11 de febrero de 2016.

(**) Este artículo recoge algunas reflexiones en torno a la Tesis Doctoral *La autonomía de la escuela pública*, defendida por su autor el 12 de marzo en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

The study will highlight the limited scope of the claims of normative texts on autonomy, and the balance to be given to the consideration of the public as an area of neutrality but also space that reflects the plurality of our societies. In turn autonomy must come together with the principle of equality that guarantees free access to education and equal opportunities.

Key words: autonomy; decentralization; competence; legal personality; transference; accountability.

I. POR QUÉ ABORDAR UN ESTUDIO SOBRE LA AUTONOMÍA EN LA ESCUELA PÚBLICA

La visión de la educación como derecho humano fundamental y su dimensión esencial de libertad deben llevar aparejadas la posibilidad de que exista en los sistemas educativos una variedad y pluralidad de centros que respondan a la libre elección de las familias, como establecen los tratados internacionales y nuestra Constitución. El principio de autonomía escolar haría posible esa libertad de elección en función de proyectos educativos variados.

La sociedad, hoy en día, con su complejidad, interculturalidad y globalización, demanda de sus sistemas educativos una pluralidad que refleje la variedad y, a la vez, permita una mayor adaptabilidad y personalización. La consecuencia es, por consiguiente, la necesidad de mayor autonomía y diversidad en los sistemas educativos.

Los informes internacionales y las investigaciones de los últimos años ponen de manifiesto que una mayor autonomía hace posible una mayor calidad de enseñanza y una mejora de los resultados, en la medida en que, unida a la rendición de cuentas, potencia una mayor implicación del profesorado y un liderazgo escolar que impulsa los procesos de mejora (1).

Las legislaciones de los países van siendo permeables a estas nuevas tendencias. Algunas ya han evolucionado, favoreciendo la descentralización y autonomía de la escuela. En otros países como España ha sido más reciente cuando se han operado unos cambios normativos que pretenden favorecer una mayor autonomía en los centros educativos.

(1) La OCDE, en su informe *Education at a Glance 2012*, dedica un apartado específicamente al tema de la autonomía, analizando en los diversos países quién, cómo y en qué materias se toman las decisiones.

Asimismo, la Comisión Europea, por medio de su Agencia Eurydice, pone de manifiesto la evolución actual de los sistemas educativos, al asignar una mayor importancia a la autonomía de la escuela para dar una respuesta a la creciente demanda de calidad y de adaptación a los entornos cambiantes (Eurydice 2008).

Ante la pertinencia de impulsar el principio de autonomía escolar, nos encontramos con que, tanto en la legislación como en la doctrina, ha sido poco precisada su dimensión jurídica. La misma conceptualización de centro educativo, su engarce dentro del Derecho de organización de la Administración, y el análisis jurídico de cómo inciden en él el marco competencial, las técnicas de transferencia, el control de la Administración y el principio de jerarquía al que se ve sometido, no han sido hasta la fecha objeto de un estudio suficientemente amplio y sistemático.

II. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO, FUENTES Y METODOLOGÍA

Motivado por todo lo anterior, me planteé el objetivo de estudiar hasta qué punto cabía hablar de autonomía en el sistema educativo público, y particularmente en la escuela pública. Las declaraciones de las leyes y las recomendaciones internacionales enfatizan el papel de la autonomía en la educación, pero no se encuentra un estudio en profundidad de hasta dónde puede ser una realidad. Me propuse trazar una visión lo más completa posible, que fuese desde la justificación y fundamento de la autonomía escolar hasta su realidad en el sistema jurídico. Un primer título, que más tarde se modificó, fue «La estructura de organización de los centros públicos: autonomía y pluralismo en el sistema educativo español», que acertaba a plasmar la necesidad de profundizar en la naturaleza del centro educativo público, su estructura y organización, para valorar la autonomía que se puede predicar de él. Sin renunciar pues a estos planteamientos, el título de la tesis quedó formulado así: la autonomía de la escuela pública. Se trata de analizar en qué medida se da la autonomía en los centros públicos. Y para ello hay que precisar la naturaleza del centro educativo enmarcado en el sistema educativo español y en el derecho de organización, las características de lo público aplicadas a la educación y a la escuela, precisar el concepto de autonomía y finalmente abordar su régimen jurídico.

La formulación del objeto ha determinado las fuentes y metodología necesarias: un análisis, una reflexión lo más completa posible que nos permitiera dar una respuesta matizada a que se entiende por autonomía escolar y en qué medida se puede aplicar a los centros públicos. Se ha querido salir al paso de la excesiva simplificación cuando se habla de autonomía sin precisiones conceptuales y planteamientos más rigurosos acerca de su razón de ser, límites y posibilidades de desarrollo.

Ello ha supuesto una metodología variada. Después de revisar la bibliografía pertinente, se ha realizado un estudio de la legislación para analizar su evolución y la regulación actual (legislación y jurisprudencia). También se

han empleado los estudios comparados mediante la exploración de los sistemas educativos de algunos países, realizando visitas y estancias de trabajo en Inglaterra, Estados Unidos y Bélgica. La visión comparada ha resultado muy fructífera con vistas a determinar el alcance y relevancia que la autonomía escolar va adquiriendo como tendencia internacional.

La asistencia a varios simposios internacionales con el propósito de recabar información y participar en la reflexión sobre aspectos relacionados con la autonomía escolar, en el marco del derecho a la educación y las libertades educativas, se ha revelado muy clarificadora a la hora de contextualizar los problemas y abordarlos con la mayor profundidad posible.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que resaltar el trabajo de campo para explorar la realidad del grado de autonomía de los centros con entrevistas a directores escolares tanto en España como en otros países.

III. PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO

1. La educación como derecho humano fundamental

Inicio la memoria con una reflexión sobre el sentido de la educación y su formulación en los tratados internacionales y en nuestra Constitución. No lo planteo solamente como una tarea meramente introductoria puesto que encuentro la última justificación de la autonomía escolar en la naturaleza del derecho a la educación, tal y como está formulado en la declaración de derechos humanos y en los tratados internacionales.

Entender así la educación: como derecho deber de prestación y derecho libertad, y atender a un sentido pleno de la libertad de enseñanza, lleva a poder plantear la posibilidad de que también el ámbito público sea permeable a que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos» (art. 26,3 DUDH) (2).

Todo ello fundamentado en la citada Declaración de derechos humanos y en los tratados internacionales, que recogen esa dimensión de libertad para poder plantear la educación como desarrollo integral de la personalidad.

(2) Art 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1945. También el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, y el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos y libertades fundamentales, regulan el derecho a la educación. Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dedica el artículo 14 al derecho a la educación. En todos ellos —sobre todo en el art. 13,4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales— queda claramente formulada su doble configuración como derecho libertad y derecho prestación, y el papel de los poderes públicos como garantes del ejercicio del derecho a la educación.

Solamente desde la libertad se puede educar a la persona. De alguna manera educación y libertad viene a ser lo mismo. Este planteamiento está en armonía con nuestro art. 26 de la Constitución, puesto que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10, 2.CE).

No dejo de hacer mención de los diversos enfoques que ha tenido en la doctrina el alcance de la expresión «se reconoce la libertad de enseñanza», concluyendo con LÓPEZ-MUÑIZ lo acertado de la fórmula «derecho a la educación en libertad» y siguiendo al TC en STC 5/1981, cuando afirma, en el FJ 8º, que «es obvio que la elección de centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral»; y en el FJ 9 que «esta neutralidad no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27, 3)» (3).

Del marco constitucional se deriva a su vez que el Estado cumple con su función de garante del derecho a la educación, bien promoviendo centros como titular de los mismos, o bien facilitando y permitiendo que la iniciativa privada, la propia sociedad, los cree y se responsabilice del servicio educativo como titular del mismo. Pues es la diversidad de centros lo que da sentido, a su vez, a la libre elección de los mismos.

El problema se presenta cuando es la misma Administración pública, la titular del centro educativo, quien se plantea cómo dotarlo de autonomía y, a la vez, preservar las características de lo público: espacio abierto a todos, que garantiza el acceso y la igualdad de oportunidades.

Como actividad y servicio esencial, y en cuanto derecho humano fundamental, la educación considera al Estado como un especial actor, con unos deberes que hagan posible su satisfacción, su ejercicio. En este punto se hacen unas precisiones sobre la expresión servicio público, que con frecuencia se predica de la educación. Si se entiende como actividad reservada, es clara-

(3) Sobre las diversas concepciones que ha tenido en la doctrina el alcance del principio de libertad de enseñanza ver por una parte, EMBID IRUJO (2001: p. 153), quien entiende la libertad de enseñanza como un «supra concepto que cubre tanto a la libertad de creación de centros docentes como a la libertad de cátedra». Por otra parte MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2007: p. 34) expresa una visión integradora e inseparable de las diversas facultades y derechos que emanan del artículo 27 CE. Para él, la dimensión libertad forma parte inseparable del derecho a la educación y, por lo tanto, este solamente puede ser ejercido en libertad, siendo garante el Estado de que se pueda acceder a la educación en libertad.

mente inapropiada esa expresión, al tener por objeto derechos y libertades fundamentales.

En la medida en que el principio de autonomía va a reflejar una manifestación de libertad y pluralidad, no tendría por qué encontrar una dificultad en el sistema público; y antes bien, expresará adecuación y conveniencia.

2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO AUTONÓMICO Y LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Hemos planteado la educación como derecho humano fundamental y la misión del Estado como garante del ejercicio de los derechos y deberes que se desprenden de su regulación en nuestra Constitución. Pasemos ahora a considerar cómo el Estado organiza y sistematiza el servicio educativo. Fundamentalmente, nos interesa analizar quién tiene las competencias en educación, y cómo afecta a la organización del sistema educativo el modelo constitucional de Estado autonómico, con el fin de situar al centro educativo dentro del sistema de organización de la Administración pública. Así podremos abordar más directamente el tema objeto de nuestro estudio, tratando de analizar con más detalle las características del centro educativo público.

Con relación a la regulación del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA nuestra Constitución en el art. 149, 3 establece un sistema de clausula residual para el Estado: lo que no está asignado expresamente en los estatutos de autonomía es competencia del Estado (ARAGÓN REYES 2013: p. 193). Pero antes ha previsto que las materias no atribuidas al Estado por nuestra Constitución podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos estatutos. SÁNCHEZ MORÓN (2012: p. 319), habla de doble clausula residual y SANTAMARÍA PASTOR (2009: p. 487) dice que presenta un carácter doblemente abierto. Ambos autores coinciden en calificar el sistema de conflictivo, impreciso o especialmente complejo.

El principal artículo que regula las competencias exclusivas del Estado en educación es el 149,1, 30 de la CE. Por ello aunque sea brevemente expondré su alcance por la relevancia que tiene para nuestro estudio. Y cito textualmente:

«regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Contempla, en primer lugar, una competencia básica, normativa, de regulación por lo que se refiere a la obtención de los títulos y, a su vez, también competencias ejecutivas con relación a su expedición.

Contiene también la competencia para las normas básicas con relación al desarrollo del art. 27 de la Constitución; es decir, de todo el haz de derechos y deberes que se desprenden de su articulado. Hay que destacar que no menciona genéricamente el derecho a la educación, sino que, al citar el art. 27, contempla el desarrollo del variado contenido que regula.

Y en tercer lugar hace referencia a que las competencias estarán orientadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado recogidas en el art. 27, que establece un sistema prestacional del que es garante.

Así, como acabamos de ver, la Constitución establece en materia de educación una competencia compartida. Al Estado corresponde dictar la legislación básica en relación con el sistema educativo y el derecho a la educación consagrado en el art. 27 de la Constitución. A partir de esa normativa básica, las CCAA podrán desarrollarla para sus territorios y encargarse de la ejecución u organización del sistema educativo.

A veces no resulta fácil la determinación de lo básico. El TC en STC 69/1988 exigió que se indicase expresamente en la ley estatal los preceptos que tuviesen esa consideración. Podemos decir que, el ámbito de lo básico puede justificarse por un criterio positivo de favorecer la unidad y el interés general y, particularmente, hacer posible el principio de igualdad; y otro negativo: la capacidad normativa de las CCAA debe ser respetada y no mermada por una excesiva actitud uniformadora.

No nos extendemos más en el reparto competencial, pero debemos hacer referencia a la STC 111/2012 que trata de recoger gran parte de la jurisprudencia en esta materia. Tan solo diremos que cuando se ha planteado la invasión de competencias por parte de alguna CCAA, el TC tiende a realizar una interpretación conforme, forzando de alguna manera el significado de las palabras para hacer que convivan con la Constitución.

3. Naturaleza jurídica del centro escolar público

Delimitado el ámbito competencial de las CCAA, les corresponde pues a estas, la titularidad de las competencias educativas que se recogen en sus Estatutos. En virtud de esas competencias la Comunidad Autónoma crea el centro educativo, le asigna el ejercicio de una serie de competencias de las que sigue siendo titular la CA, al ser la organización personificada a la que pertenece. Esto lleva consigo que los centros educativos públicos estén sometidos al principio de jerarquía, más o menos atemperado en función del tipo de delegación o control que se establezca con relación a las competencias que se les asignan, como más adelante veremos.

Centrados en la escuela pública, para delimitar la posibilidad y el alcance de su autonomía debemos, por una parte, analizar su naturaleza jurídica desde

el derecho de organización, y, por otra, tratar de delimitar qué se entiende por autonomía, concepto complejo, cuando lo aplicamos a la educación.

Con relación a la primera cuestión, no hemos encontrado una definición conceptual de la escuela pública. Del estudio realizado deducimos que cuando una Comunidad Autónoma crea un centro educativo, le transfiere una serie de competencias de las que sigue siendo titular la Comunidad Autónoma, al ser la organización personificada a la que pertenece el centro.

En este apartado hemos identificado a los centros educativos como entes de naturaleza institucional y se ha razonado su adecuación a la figura de los establecimientos públicos, aunque hoy día no se encuentra recogida en nuestro derecho. Esa expresión refleja a nuestro juicio, más certeramente, la naturaleza de una Administración de servicios, al expresar la idea de unos medios (recursos y personas) asignados a la realización de un fin o servicio (el educativo).

El derecho de organización nos va a permitir analizar con más detalle el centro público, sirviéndonos de los conceptos de competencia, transferencia, desconcentración, control y tutela; aunque no siempre están tratados en la doctrina de manera homogénea (4).

El análisis realizado nos permite concluir que el hecho de la personificación no supone en sí el ejercicio de competencias. Que el hecho de que el centro educativo no tenga personalidad jurídica no es lo determinante, pues se le han podido transferir por desconcentración y en ese caso las ejerce en nombre propio; o por delegación, o sea en nombre y por cuenta del delegante. Lo determinante va a ser el grado de control al que está sometido por el principio de jerarquía y cómo este se atempera por la asignación normativa de competencias que se le transfiera.

4. El concepto de autonomía aplicado a los centros educativos

Procedamos ahora a precisar que se entiende por autonomía aplicada a los centros educativos abordando tres tareas.

En primer lugar hemos deslindado el principio de autonomía de otros principios como el de participación, con el que a veces se ha confundido o justificado; o con los principios propios de Estado de Derecho, garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, entre ellos, del derecho a la educación. El principio de autonomía es concorde con la pluralidad que caracteriza lo público, sin que puedan darse imposiciones o exclusiones de

(4) Para una mayor precisión terminológica de dichos conceptos hemos citado, entre otros autores, a GALLEGO ANABITARTE (1990, 2001), DE LA VALLINA Y VELARDE (1964), SANTAMARÍA PASTOR (2009), PARADA (2010) y SÁNCHEZ-MORÓN (2012).

unos sobre otros, según exige el principio democrático, que constituye al pueblo como soberano.

De ahí que la vida democrática y el juego de mayorías y minorías que conforman la vida social configuren el espacio público como espacio de todos. En este sentido, PRIETO ÁLVAREZ (2010: p. 218) afirma que lo que realmente caracteriza al espacio público es precisamente que es público: un espacio compartido y plural (que no es lo mismo que neutro) que da acogida a cuantas actuaciones, tendencias e ideologías de los ciudadanos resulten acordes con el ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende bien el alcance que posee el principio de la autonomía escolar en una sociedad informada por el principio democrático. Precisamente la autonomía de la escuela pública va a permitir que esta refleje la variedad y pluralidad social, los valores y preferencias de los ciudadanos que acceden al sistema público de educación. Este se configura como un espacio que respeta las convicciones de las personas, ya que forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la educación.

El principio de autonomía escolar encuentra su razón de ser en la capacidad de los centros de enseñanza para poder adaptar los proyectos educativos y gestionarse por sí mismos, facilitando así una mayor personalización de la enseñanza de acuerdo con la variedad de entornos sociales y las características personales de los sujetos educativos.

Con relación al principio de calidad de enseñanza lo más relevante es cómo la autonomía puede, con un adecuado liderazgo, activar el sentido de responsabilidad del profesorado y de todos los miembros de la comunidad educativa implicándoles en el proyecto educativo, de forma que asuman el papel que les corresponde con iniciativa.

Liderazgo y autonomía están interrelacionados. Para poder ejercer un liderazgo efectivo se precisa autonomía; y una autonomía que no vaya acompañada de un liderazgo que la asuma resulta estéril.

En segundo lugar, una visión de la autonomía escolar desde los informes internacionales que la hacen objeto de estudio y muestran su evolución nos ha permitido precisar cómo es formulada y evaluada; autonomía entendida como capacidad de tomar decisiones en los principales ámbitos de la tarea educativa: pedagógicos, recursos materiales y personales, y organización y gestión. Nuestro país se encuentra en el grupo de los 12 países de la OCDE que menos autonomía tienen, particularmente en lo que se refiere a la autonomía de personal.

En tercer lugar, una mirada desde la educación comparada nos permite apreciar cómo los sistemas educativos de nuestro entorno, y otros que han

abordado la autonomía con más profundidad, han regulado y aplicado la autonomía escolar, o bien qué postura han adoptado ante los diversos problemas que se plantean. En ese sentido se observa una tendencia internacional a valorar la autonomía como un principio positivo, relacionándolo con la calidad y extendiéndolo al ámbito público. Inglaterra con las *academy* y las *free school* y Estados Unidos con las *charter school* constituyen un claro ejemplo de ello.

5. La regulación de la autonomía escolar en el Derecho español

Una vez delimitados los aspectos básicos en torno a los conceptos de educación, centro educativo público y autonomía, se analiza cómo se encuentra regulada la autonomía escolar en el Derecho español. Para ello, se inicia el estudio con una visión histórica de las leyes que han ido dando forma a nuestro sistema educativo. Se trata de determinar hasta qué punto —en la medida que se ha ido organizando el propio sistema público— se le ha dotado o no de una cierta autonomía, pues, en principio, la idea de regulación y normativización del sistema educativo parece indicar lo contrario a autonomía. En nuestra experiencia, este proceso de sistematización se fue realizando durante el siglo XIX, no mostrándose el término «autonomía» aplicado al ámbito escolar en una ley hasta bien entrado el siglo XX.

Adviértase pues, que estamos enfocando la autonomía escolar desde la existencia de un sistema educativo regulado por el Estado, del cual es garante, para precisar en qué medida el centro público tiene autonomía.

Otras formas de autonomía podrían plantearse. Si se me permite una referencia personal a mi abuelo materno Ángel Gargallo Salas, maestro de Urrea de Gaén, en una reciente publicación sobre su persona y labor educativa, se narra que, con escasez de medios, practicaba una enseñanza personalizada a sus alumnos (5). Con una más que notable autonomía, organizaba clases en las eras al aire libre para comprender con más profundidad la naturaleza o sabía sacar partido a la biblioteca que la República le había donado al adscribirse a la Institución Libre de enseñanza.

No es a esta autonomía a la que me refiero, aunque bien podría servir para impulsar la profesionalidad y motivación de los docentes a que descubran y estimulen el talento de cada alumno.

Las leyes educativas no son las únicas que afectan a la autonomía, por lo que, antes de proceder al estudio de su régimen jurídico en el Derecho

(5) BLASCO CASORRÁN, Silvia y TENA PÉREZ, Jesús (2013) *La escuela en Urrea de Gaén*, Rujar: miscelánea del Centro de Estudios Bajo Martín, n° 14, págs. 173-191

español, se tratan los condicionantes de la autonomía escolar derivados del régimen jurídico general de la Administración pública. Es decir, se abordan las materias del Derecho presupuestario, de la función pública y de los bienes públicos en la medida en que delimitan el grado de autonomía del que puede gozar un centro público, en cuanto órgano que forma parte de la Administración pública.

Analizado el marco normativo, se examina el régimen jurídico actual de la autonomía de los centros docentes públicos. Se estudia en detalle la regulación jurídica que establece la LOE de 2006 y su reciente modificación por la LOMCE en 2013, junto con las normas dictadas por las CCAA, para poder apreciar hasta qué punto hay autonomía escolar en los centros públicos.

La LOMCE, al regular la autonomía, mantiene gran parte de los artículos de la LOE, reproduciendo textualmente los dos primeros apartados del art. 120 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».

En la nueva redacción del apartado 4º del mencionado artículo se realiza una enumeración de los posibles campos donde los centros pueden concretar su autonomía:

«4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia, ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas».

Adviértase la expresión «en los términos que establezcan las Administraciones educativas» pues va a exigir, para que puedan los centros ejercer su autonomía, una regulación previa de las CCAA, ordenadora de los términos en los que poder ponerla en práctica.

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).

En este punto, son aportaciones novedosas de la LOMCE la figura de las acciones de calidad, reguladas en un nuevo artículo, el 122.bis. Por la expresión «acciones de calidad», parece entenderse un tipo de acción integral de carácter estratégico plasmada 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, aunque su alcance sea más de propuesta que de capacidad de decisión.

La novedad de la LOMCE surge también a efectos de la determinación de la distribución de competencias regulada en el art. 6 bis. Las asignaturas se reúnen en tres grupos: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. En función de ellas se distribuyen las competencias entre las administraciones y los centros. Al gobierno corresponde el

«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.)».

También es competencia del gobierno, 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).

Por lo que se refiere a las competencias de los centros, el art. 6. bis 2 d) establece que:

«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 que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:

- 1) Completar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica, y configurar su oferta formativa.
- 2) Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.
- 3) Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas».

Asimismo, 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.

Poco aporta la LOMCE con relación a las normas de organización y funcionamiento: se limita simplemente a añadir 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».

Por lo que se refiere a la dirección de personas, la vaguedad que presenta 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, genera en la práctica numerosas limitaciones. Por una parte, se reduce su competencia a establecer requisitos de «méritos y requisitos específicos para los puestos ofertados» en el centro; por otra, se le faculta para proponer la continuidad del personal que está desarrollando tareas dentro de los planes de acciones de calidad.

Aun cuando no cabe negar los deseos de avanzar en la dirección de una mayor autonomía, lo cierto es que, hoy por hoy, esta ofrece muy escaso recorrido, dada la normativa reguladora y, particularmente, la condición funcional del docente, regulada por el Estatuto Básico del Empleado Público.

Todo ello nos lleva a dar una respuesta más bien negativa a la cuestión de 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. 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.

Por otra parte, las diversas afirmaciones de que «... las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros...» (art. 120.3), o que «...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» (art. 123.5), apenas han supuesto una mayor autonomía en los centros.

El recorrido efectuado por la gran mayoría de los desarrollos normativos elaborados por las CCAA así lo ha puesto de manifiesto. Salvo alguna excepción, como la Comunidad de Madrid en lo que se refiere a la autonomía

pedagógica (6) o Cataluña en autonomía de personal (7), los gobiernos regionales se han limitado a reproducir las declaraciones generales de autonomía que ya aparecían en la LOE o no han desarrollado hasta la fecha algunas de las nuevas posibilidades que ha regulado la LOMCE, particularmente en lo que se refiere a la oferta educativa autonómica. De hecho, como se ha venido exponiendo en este trabajo, el problema tiene raíces más hondas y no se

(6) 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. En su art. 2 establece que:

1. El plan de estudios o currículo, la organización y el horario semanal de la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid son los establecidos con carácter general por el Decreto 89/2014, de 24 de julio, y por la normativa que lo desarrolle.

2. No obstante, en el marco de la regulación y límites definidos en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria y el Decreto 89/2014, de 24 de julio, los centros docentes podrán:

a) Ampliar el horario lectivo de cualquiera de las áreas, sin reducir el horario asignado a las demás áreas, siempre que ello no suponga imponer aportaciones de las familias ni exigencias para la Administración.

b) Complementar los contenidos de las asignaturas troncales, específicas y del área de libre configuración autonómica Tecnología y recursos digitales para la mejora del aprendizaje, establecidos en los anexos I, II y III del citado Decreto 89/2014, de 24 de julio.

c) Distribuir por cursos los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables de las asignaturas específicas así como los estándares de aprendizaje evaluables de la Primera Lengua Extranjera.

d) Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

e) Ofrecer como asignatura específica una segunda lengua extranjera, en lugar de o además de Educación Artística, siempre que dispongan de recursos propios y profesorado con la titulación adecuada.

f) Ofrecer algún área del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, que podrá ser del bloque de asignaturas específicas no cursadas, de profundización o refuerzo de las asignaturas troncales o Tecnología y recursos digitales para la mejora del aprendizaje. En el caso de profundización o refuerzo, el currículo de referencia será el de las asignaturas troncales, con las adaptaciones adecuadas a las necesidades de los alumnos.

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

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

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

soluciona con las reiteradas declaraciones generales de autonomía efectuadas por las distintas administraciones educativas.

Sin embargo, lo que parece que se está implantando 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.

Por último, se plantea, más allá de la actual estructura jurídica del centro y su inserción en la Administración, analizar qué otras fórmulas existen en la Administración para la prestación de servicios; y, en un último apartado, realizar una serie de consideraciones sobre las tendencias en el modo de organizar los servicios de interés general, en una nueva concepción de la delimitación entre lo público y lo privado, que responde a una diferente posición del Estado ante la sociedad.

Se trataría de buscar fórmulas en las que el Estado sea garante del servicio, velando por el interés social y, a la vez, permitiendo que la iniciativa social adquiera un peso mayor. Es lo que se ha venido en llamar «regulación en competencia horizontal», abandonando posiciones de dominio en la titularidad de los servicios de interés general; pero, a la vez, garantizando la efectividad del derecho social que es la educación, pues no siempre nuestras sociedades persiguen como resultado final el bien común (ESTEVE PARDO: 2013).

Dentro del marco actual de nuestra legislación, se plantea la posibilidad de que las fundaciones públicas asuman ese papel, dotando de un revestimiento jurídico flexible a la actividad educativa y permitiendo una mayor autonomía en la contratación, en el régimen del personal y en lo económico. Dichas fundaciones podrían ser constituidas por las CCAA en función del desarrollo de determinados proyectos educativos, permitiendo una mayor variedad de los mismos y, por lo tanto, dando entrada a una realidad plural en la oferta educativa pública.

Ello vendría justificado por la diversidad de la demanda como consecuencia de la transformación de nuestras sociedades. La interculturalidad, la variedad de legítimos intereses y una igualdad de oportunidades acorde con las personales preferencias hacen necesaria hoy en día una oferta más plural desde el ámbito de lo público (8).

(8) MARTÍN-RETORTILLO (2007: p. 354) se plantea si es posible y razonable un sistema educativo a la carta, donde cada uno de los padres quiera una educación diferente para sus hijos. Su respuesta es que «el derecho de los padres tiene que conjuntarse con la responsabilidad del Estado de asegurar la enseñanza para todos, así como el derecho de los niños a la educación».

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las principales razones que subyacen al principio de autonomía escolar se basan precisamente en la consideración de la educación como derecho fundamental. La persona constituye el centro de los procesos educativos: de ahí la necesidad de un marco de personalización, adaptación y respeto a los diversos entornos culturales en los que tiene lugar la tarea educativa.

En una sociedad informada por el principio democrático, el alcance del principio de autonomía escolar reviste una importancia primordial, puesto que refleja la variedad y la pluralidad social. El sistema público de educación se convierte en un espacio, en el que los ciudadanos ejercitan sus valores y preferencias, y que garantiza el respeto a sus convicciones particulares.

De ahí que el sistema educativo —tanto el público como el privado— haya de estar regulado conforme a los principios que emanan del derecho a la educación como derecho fundamental. Tanto la configuración del sistema como la estructura jurídica del centro educativo público deben hacer posible el principio de autonomía escolar.

El principio de autonomía aplicado al ámbito educativo es un concepto complejo que puede adquirir diversos significados. El análisis y el seguimiento de las actuales tendencias internacionales se centran especialmente en la autonomía como capacidad de toma de decisiones.

Nuestra legislación carece de una definición del centro educativo público. A partir de lo expuesto a lo largo de este trabajo, cabría definirlo como establecimiento público, unidad desconcentrada a la que se han transferido competencias educativas, cuya titularidad sigue correspondiendo a la Comunidad Autónoma, dada su condición de organización personificada a la que pertenece.

Se trate o no de una organización personificada, la estructura y funcionamiento del centro educativo público dependerán de las competencias y recursos asignados por la Administración que lo crea con vistas a la tarea que ha de desempeñar: en este caso, el servicio educativo.

No cabe, a nuestro juicio, una simple visión piramidal de la organización con una jerarquía vertical. Las características de la tarea educativa hacen del centro educativo el centro de gravedad. Puesto que es en él donde se desarrolla el servicio educativo, la organización y la normativa que lo regule deben ser permeables a esta realidad. De ahí la conveniencia de retomar la figura del establecimiento público —el cual refleja más adecuadamente la actividad de los servicios que se llevan a cabo— como conjunto de medios materiales y personales en torno a un proyecto y una misión educativas.

Por lo que se refiere a la capacidad de decisión, la autonomía del centro público depende en buena medida del marco aplicable tanto de las leyes

educativas como de otras leyes reguladoras de la esfera pública que la condicionan. En este sentido, se pone de manifiesto que las leyes de educación recogen una declaración genérica de autonomía que no ha ido acompañada en la práctica de una implantación real por parte de los gobiernos regionales, a los que corresponde la mayor parte de las competencias.

Son dos las razones fundamentales que determinan que la regulación de las CCAA aporte escasos avances y concreciones a la autonomía de los centros. Por una parte, la legislación básica, a la que está supeditada el desarrollo normativo realizado por cada Comunidad, y el marco normativo de derecho público vinculante a todo órgano de la Administración y, por lo tanto, también a los centros educativos públicos. Por otra, el hecho de que las CCAA se hayan limitado a reiterar lo establecido por la LOE en relación con la autonomía, en ocasiones repitiendo literalmente las formulaciones de los artículos: salvo alguna excepción, las CCAA no han delegado en los centros una mayor competencia en la toma de decisiones. En realidad, es en el ámbito pedagógico donde hallamos los avances más significativos. Esta situación pone de manifiesto la falta de voluntad política por parte de las Administraciones, que han optado por mantener los mecanismos de control a priori que les ofrece la legislación. A todo ello hay que añadir la falta de una cultura y una tradición por parte de los centros públicos que les lleven a asumir o perseguir esa autonomía aprovechando los discretos márgenes que permite la normativa.

La LOE y las modificaciones introducidas por la LOMCE en materia de autonomía se limitan a mencionar la competencia de los órganos directivos del centro escolar para definir el perfil profesional que se requiere, pero no facultan para la selección de personas. Es el propio personal el que circula por el sistema educativo con arreglo a unos criterios que no siempre se identifican con los que condicionan la eficiencia de una organización de personas: la idoneidad profesional para el puesto que se ha de desempeñar y su grado de compromiso e identificación con la organización. Precisamente este ámbito podría permitir una mayor flexibilidad en el sistema educativo con vistas a hacer efectivo el liderazgo, pues afecta al punto más sensible y que más repercusión ofrece en la educación: la idoneidad del profesorado. Sin duda, es este uno de los mayores desafíos que tiene planteada la educación. La necesaria regulación del Estatuto de la función docente —una tarea que aún se halla pendiente— podría constituir una ocasión para avanzar en esta línea.

La naturaleza jurídica del centro público como unidad administrativa des-concentrada de la Administración, sin personalidad jurídica independiente, dificulta en buena medida la capacidad real de toma de decisiones de manera autónoma. De ahí la conveniencia de buscar otras formas jurídicas dentro del sistema público que —en la línea de las *charter school* o las *free school*—

permitan una mayor autonomía de organización en los aspectos esenciales: la gestión de personas y la capacidad de asumir proyectos propios.

En uso de las competencias en educación derivadas de la descentralización, se abre ante la Administración autonómica la posibilidad de organizar su sistema educativo autorizando a determinados grupos de escuelas, que —por la singularidad de su proyecto o por su carácter innovador o experimental— precisen una mayor autonomía en su gestión, a adoptar determinadas personificaciones como, por ejemplo, las fundaciones públicas. Estas deberían respetar siempre la legislación básica y orgánica existente, a no ser que el propio Estado, a través de ley orgánica, estableciese para dichos centros un régimen jurídico especial.

En cualquier caso, los motivos que justificaran dichos centros deberían ser claros y proporcionados a la figura que se desea adoptar. La diversidad de proyectos se debería plantear con arreglo al principio de apertura del espacio público, si bien podrían establecerse determinadas prioridades en función de los objetivos, tales como la discriminación positiva encaminada a compensar desigualdades. En definitiva, la autonomía escolar debe responder siempre al interés general que preside el sistema educativo público.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (2013): «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, pp. 191-199.
- DE LA VALLINA VELARDE, J.L. (1964): *Transferencias de funciones administrativas*, Madrid, Institutos de Estudios de Administración Local. 189 pp.
- EMBID IRUJO, A. (2001): *La libertad de creación de centros de enseñanza y potestades administrativas de supervisión y control*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 147-220.
- ESTEVE PARDO, J. (2013): *La nueva relación entre Estado y sociedad*, Madrid, Marcial Pons, 205 pp.
- GALLEGRO ANABITARTE, A. (2001): *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Madrid, Marcial Pons, 212 pp.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (2007): «Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos» en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 37, pp. 267-355
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L. (2007): «La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas», en *Cuadernos de Derecho Judicial, Los derechos fundamentales en la educación*. Madrid, pp. 17-78.

- PARADA, R (2010) *Derecho Administrativo II*. Madrid, Marcial Pons, 599 pp.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás (2010): *Libertad religiosa y espacios públicos*, Pamplona, Cívitas, 263 pp.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2012): *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid, Tecnos, 954 pp.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2009): *Principios de Derecho Administrativo General*. Madrid, Iustel, 742 pp.
- EURYDICE (2008): *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 63 pp.
- OCDE (2012): *Education at a Glance*. http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf