

FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LOS CENTROS PRIVADOS CONCERTADOS

THE INSTITUTIONAL STRENGTH OF STATE-SUBSIDIZED SCHOOLS

Fernando López Tapia

Abogado

Resumen

La fortaleza institucional de los centros privados concertados se articula en torno a cinco factores: 1º.- El proyecto de estos centros -que da sentido a su existencia- tiene, en muchos casos, raíces centenarias, y con una gran repercusión en el ámbito de la educación, la ciencia y la cultura. El proyecto, en la actualidad, se articula en torno al carácter propio -que forma parte del derecho fundamental de creación de centros- al proyecto educativo y a la programación anual; 2º.- La comunidad educativa participa del proyecto del centro, lo despliega y enriquece. Integra a todos los que intervienen en la acción educativa-curricular, y también a los que intervienen en otros ámbitos educativos, culturales, deportivos, religiosos y sociales; 3º.- Los centros privados concertados suelen formar parte de una red de centros que tiene en común el carácter propio. La red relaciona a los centros y sus comunidades educativas, facilita el apoyo y el trabajo en común, y simplifica procesos. Sus alianzas se extienden a otros ámbitos como las ONGs, asociaciones de carácter social, parroquias, empresas, y otras instituciones; y en todas ellas los centros ven fortalecido su proyecto; 4º.- El concierto educativo es un medio para que estos centros expresen su carácter no lucrativo, y su apertura a todos los que deseen escogerlos, sin discriminación por razones económicas. Por el concierto, los centros privados se incardinan en la prestación del servicio, de interés social, de la educación gratuita. Es preciso modificar la regulación de los conciertos para que sigan manteniendo su orientación social, y para que la financiación asegure la impartición de las enseñanzas en régimen de gratuidad; y 5º.- La autonomía es condición y causa de la fortaleza institucional de los centros. En los centros privados concertados los derechos de dirección y participación son una fuente importante de autonomía. Es importante que la legislación orgánica ensanche el espacio de autonomía de los centros. La LOMCE es una oportunidad para afrontar este tema de forma decidida.

Palabras clave: carácter propio, proyecto educativo, conciertos educativos, función directiva, autonomía de los centros.

1. Introducción

En la cultura y fortaleza institucional de los centros privados concertados destacan, a mi juicio, cinco factores: el proyecto, la comunidad educativa, la pertenencia a una red de centros, las alianzas, el concierto educativo, y la autonomía. Voy a analizar por separado esos factores, aunque ya anticipo que guardan entre sí una estrecha relación. Los tres primeros factores definen la identidad de los centros, lo que les singulariza.

Este análisis está, además, caracterizado por el hecho de que la titularidad de los centros corresponde a una persona o entidad privada, con facultades para dinamizar y actuar sobre cada uno de esos factores y que, por el mismo motivo, deviene en responsable último de los centros.

2. Proyecto

El proyecto es el precipitado, el poso, de una iniciativa fundacional, de un propósito, que una persona, conjunto de personas, o institución, incorpora como objetivo; que da

Abstract

The institutional strength of state-subsidized schools is articulated in five topics: 1) These schools' project, which gives sense to their existence - has in so many cases centenary roots and a huge impact in the fields of education, science and culture. The project, nowadays, is articulated around the specific character, which forms part of the fundamental right to the creation of schools, the educational project and the annual programming. 2. The educational community takes part in the project of the school, develops and enhances it. It includes everyone who intervenes in the curricular-educational action and so those who intervene in other educational, cultural, sportive, religious and social fields. 3) State-subsidized schools usually form part of a net of schools that has a specific character in common. The net relates schools and their communities, makes easier this support and common work and simplifies processes. His alliances goes through many other fields, like NGO, associations of social character, parishes, businesses and other institutions and in all of them the schools' projects are fortified. 4) The educational agreement is a way of making these schools to express their non-lucrative character and their opening to everyone who want to choose them, without any kind of economic discrimination. because of that agreement private schools include themselves in the provision of the social interest service that free education is. It is necessary to modify the regulation of agreements in order to keep maintaining its social orientation and to save free education through finance. 5) Autonomy is a condition and cause of the institutional strength of schools. in state-subsidized schools the rights of direction and participation are a important source of autonomy. It is important that the organic legislation creates a wider area of autonomy of the schools. The LOMCE is an opportunity to face this question resolutely.

Keywords: specific character, educational project, educational agreements, directive function, schools' autonomy.

sentido a la creación del centro, y que los que van formando parte de la institución y/o del centro recrean a lo largo del tiempo.

Una de las características del proyecto de los centros privados concertados es que responde a tradiciones teológicas, filosóficas, o pedagógicas, en muchos casos pluricentenarias, con un notable arraigo en nuestra sociedad, y que han ejercido y ejercen influencia, más allá de su ámbito institucional específico, tanto en otras escuelas privadas, como públicas. Forman parte de esa tradición, entre otros, Agustín de Hipona, Tomás de Aquino, Ignacio de Loyola, José de Calasanz, Vicente de Paul, Enrique de Ossó, Pedro Poveda, Paula Montal, Andrés Manjón, Luz Casanova, multitud de fundadores o renovadores, y aquellos que, desde los respectivos orígenes hasta el presente, han ido modelando y actualizando el proyecto fundacional.

Esas tradiciones evolucionan dialogando con la realidad, y dando respuesta a los nuevos desafíos que presenta la sociedad a la que los centros han de servir. Innovar se convierte, así, en una forma de ser coherente con los objetivos fundamentales del proyecto.

El proyecto incorpora el por qué y el para qué del centro, pero también el cómo y el con quién, y mira a su despliegue tanto a largo, como a medio y corto plazo.

El proyecto, aunque tiene como objeto directo las acciones escolares, las complementarias, y las extraescolares, no agota ahí sus potencialidades. El centro puede y, en muchos casos, llega a ser un referente educativo, cultural, religioso, deportivo, y social para el barrio, localidad o comarca en los que está ubicado. El proyecto contiene una propuesta de transformación de una multiplicidad de realidades con las que se relaciona y vincula el centro; propuesta que ahonda en su nítido carácter social al servicio de un entorno concreto.

En la actualidad, y en el contexto español, el proyecto de los centros se articula en torno al carácter propio, al proyecto educativo (por definición, plurianual), y a la programación anual. La adecuada articulación entre estas tres iniciativas es determinante para la coherencia, ordenación, y eficacia de la acción del centro en las facetas que quiera promover (formativa, educativa, cultural, social, deportiva, evangelizadora, etc.).

2.1. Carácter propio

El carácter propio o ideario es una de las manifestaciones del derecho de creación de centros educativos privados. Mientras que los centros públicos son, por definición, ideológicamente neutros, los centros privados pueden tener una orientación específica que da sentido a su fundación. El titular del centro tiene la potestad de definir su carácter propio, la obligación de hacerlo público, y la responsabilidad de asegurar a los miembros de la comunidad educativa que la acción del centro se organiza en torno a sus postulados.

El carácter propio puede tener un contenido diverso y abarcar tanto aspectos ideológicos, filosóficos o religiosos, como didácticos, pedagógicos y organizativos. De esta forma, opera como origen y finalidad que dirige el conjunto de la acción educativa del centro.

El carácter propio, al tiempo que ha de ser respetuoso con los derechos de los miembros de la comunidad educativa, ha de ser respetado por todos ellos.

Por las características expuestas, el carácter propio vertebrará la acción del centro, le da cohesión, y contribuye a su fortalecimiento institucional.

2.2. Proyecto educativo

El carácter propio se despliega a medio plazo a través del proyecto educativo del centro, mediación imprescindible para que los objetivos generales definidos en aquél, se concreten en objetivos específicos, que se alcanzan a través de acciones concretas de cambio y mejora.

El proyecto educativo es la mejor lectura del carácter propio, a la luz del análisis de la realidad del propio centro, y de su contexto local y global. Esta contextualización debe implicar al conjunto de la comunidad educativa y, muy especialmente, al equipo directivo y al claustro de profesores del centro, y tendrá como resultado la definición de los objetivos que se pretenden alcanzar en el periodo objeto de

planificación, las acciones que se van a desarrollar, sus responsables, la temporalización, el coste, y la evaluación.

2.3. Programación anual

La programación anual es el despliegue del proyecto educativo en un curso escolar concreto, y toma en consideración la evaluación realizada de la programación del curso anterior, al efecto de corregir el proyecto educativo, o de modificar el ritmo de consecución de los objetivos.

3. Comunidad educativa

En el centro educativo están convocados a intervenir en el objetivo de la educación profesores, padres, alumnos, personal de administración y servicios, el equipo directivo, y el titular del centro. El carácter propio y la cultura organizativa del centro, contribuyen a generar una identidad común entre todos los agentes de la comunidad educativa; identidad que los miembros de la comunidad, en mayor o menor grado, reconocen, comparten, critican, y celebran.

Forma parte del “ADN” de los centros suscitar y fortalecer los lazos entre los miembros de sus comunidades educativas, porque solo desde esa perspectiva de interrelación, de interés común –que al fin y al cabo es un interés general- es posible una acción educativa integral, que abarque todas las facetas de la persona.

El carácter propio y el proyecto educativo, dejan de ser “papel” cuando hay una comunidad educativa que participa de sus objetivos y propuestas, que se implica en sus desafíos, que asume el esfuerzo de su despliegue.

En la comunidad educativa todos son agentes y destinatarios, cada uno a su manera. Para todos los miembros hay procesos de acogida, acompañamiento, formación, información, participación, reconocimiento, y de inicio de una nueva forma de relación cuando dejan de ser alumnos, padres de alumnos, profesores, o personal de administración y de servicios. Fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad educativa es un factor clave en los centros privados concertados.

La adecuada selección y formación del personal, la incorporación responsable de las familias a los centros, son condiciones necesarias para la fortaleza institucional de los centros y, en estos ámbitos, los centros privados concertados tienen un especial empeño.

La participación de la comunidad educativa en el centro, además de articularse a través de los órganos de gobierno y participación (consejo escolar y claustro de profesores), y de las asociaciones presentes en el centro; convoca a cada miembro a desenvolverse responsablemente en el rol que tiene dentro de esa comunidad, mirando a la responsabilidad específica, y a la que se comparte con el resto de la comunidad educativa; y abre a cada miembro de la comunidad educativa a una tarea y responsabilidad compartida. En el sentido expuesto, los padres y los alumnos no son meros usuarios, tampoco son solo clientes en sentido estricto, son miembros de una comunidad que educa y es educada.

Formando parte de la comunidad educativa, el equipo directivo del centro, nombrado por el titular y coordinado por

el director general del centro, está integrado por los responsables de las distintas áreas del centro (pedagógica, económica, pastoral,...), lidera la elaboración, desarrollo y evaluación del proyecto educativo del centro, y gobierna la marcha ordinaria del mismo. Las instituciones han adoptado numerosas iniciativas para la formación de los miembros de los equipos directivos, promueven su relación con homólogos de otros centros, y están avanzando en procesos de evaluación del ejercicio de la función directiva.

Pero ahí no se agota la comunidad. Los centros privados concertados se han caracterizado por favorecer la vinculación de otros agentes y grupos: voluntarios, colaboradores, antiguos alumnos, clubs deportivos, asociaciones culturales, de ocio y tiempo libre,... Todos ellos han contribuido y contribuyen a fortalecer la acción educativa de los centros, y la participación en ellos de su entorno.

4. Red y alianzas

4.1. Red

Otro de los aspectos que contribuyen a la fortaleza institucional de los centros privados concertados es el hecho de que la mayoría de ellos forman parte de una red que comparte el mismo carácter propio, e incluso el mismo proyecto educativo institucional (nacido desde la institución titular para sus centros). Esta red suele ser interautonómica y, en numerosos casos, internacional; en este caso, relaciona, o tiene la potencialidad de relacionar, a los centros y a sus comunidades con otros centros del primer, segundo y tercer mundo.

Los equipos directivos - profesores, orientadores, las asociaciones de padres, etc.,- de los centros de la misma institución, están cada vez más comunicados, trabajan más en común y de forma más eficiente, y comparten más recursos y conocimientos. La cualificación profesional del personal de cada centro se pone al servicio de la red de centros, multiplicando su rendimiento; los profesores y equipos directivos se ven más respaldados, y tienen más posibilidades de contraste; se simplifican procedimientos, evitando que se multipliquen esfuerzos; y se favorece la definición de la estrategia.

El liderazgo de la institución es fundamental en este proceso, y va cristalizando en formas organizativas cada vez más definidas y en constante evolución. Una de ellas es la formulación del proyecto educativo institucional, en el que se concretan los objetivos comunes a la organización y al conjunto de los centros de la red, y que está llamado a facilitar el desarrollo de acciones innovadoras en los centros, y la generación de servicios comunes a todos ellos.

Por otro lado, desde la perspectiva de la red, los centros adquieren mayor dimensión, tienen más capacidad interna y de interlocución con terceros, y adquieren más relevancia y significatividad.

La articulación de equipos de gestión o de titularidad para el conjunto de centros de la misma institución, y la creación de fundaciones titulares de los centros, son otra expresión de esta pertenencia a una red, y del avance en el fortalecimiento de la misma.

4.2. Alianzas

Los centros privados concertados tienen un altísimo grado de participación en las asociaciones de titulares del sector. Estas asociaciones representan los intereses de los centros ante organizaciones y organismos internacionales, y ante las administraciones y terceros, favorecen la reflexión y sensibilización sobre temas de interés común, formulan iniciativas y propuestas, organizan acciones de carácter formativo, prestan servicios al conjunto de los centros, favorecen el intercambio y las relaciones entre centros de distinta red, fortalecen el sentido de pertenencia; así mismo expresan el compromiso con la sociedad, informan y asesoran a sus afiliados, y vehiculan la proyección pública de los centros.

La red de centros, y cada centro singular, tejen también sus alianzas con terceros, desde la participación en programas internacionales que relacionan centros de distintos países o promueven la cooperación internacional, hasta las alianzas más próximas con entidades del entorno inmediato (asociaciones, servicios municipales, ONGs locales, parroquias, etc.).

Otro campo en el que las alianzas tienen un efecto muy notable en la fortaleza institucional de los centros, es el de los convenios entre los centros y las empresas para la realización de prácticas de formación profesional, para la definición de nuevas ofertas de módulos profesionales, para la mejora de la empleabilidad de los alumnos, y para el desarrollo en los centros de la formación continua del personal de las empresas.

Hasta aquí me he referido a los factores que, además de articular la fortaleza de los centros, definen su identidad y singularidad. A continuación me voy a referir a otros dos factores de la fortaleza de los centros privados concertados, que tienen un contenido muy relacionado con la legislación educativa: el concierto, y la autonomía de los centros.

5. Concierto

Con la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) se generalizó la financiación pública a la enseñanza privada en los niveles entonces básicos (EGB y FP1), es decir, desde los 6 a los 14 años de edad; y se propició la extensión de esa financiación a otros enseñanzas ya sostenidas con fondos públicos con anterioridad (secciones filiales de instituto, centros de patronato, etc.), o que contribuían a la extensión de las enseñanzas medias (FP2). Aunque la LGE preveía la financiación a través de un régimen de conciertos, lo cierto es que, hasta la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE) los centros privados recibían los fondos públicos a través de un sistema de subvenciones que la LODE transformó en conciertos.

El concierto educativo caracteriza a la mayor parte de la enseñanza privada en España y, aunque presenta notables deficiencias en su regulación y financiación, contribuye a la fortaleza institucional de los centros.

Por el concierto educativo, el titular del centro asume unas obligaciones que comprenden: a) la impartición gratuita de las enseñanzas objeto del concierto; b) la no lucratividad de las actividades escolares complementarias, de las actividades extraescolares y de los servicios complementarios; c) la aplicación de los criterios fijados por la ley en el proceso de

admisión de alumnos, en los supuestos de que el número de solicitantes de plaza sea superior al de plazas disponibles, y también la participación, de forma equilibrada, en la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales; d) la incorporación de un determinado sistema de participación basado en el consejo escolar del centro, cuya composición y competencias están definidos en la ley; e) la delegación del pago de los salarios (pago delegado) del personal docente a la administración educativa; y, f) por supuesto, el sometimiento al control de la aplicación de los fondos públicos percibidos por el centro.

Como contrapartida, los poderes públicos en general, y las administraciones educativas en particular, se obligan a: a) abonar a los centros el coste de impartición de las enseñanzas en régimen de gratuidad; b) reconocer a los centros concertados los beneficios fiscales, y no fiscales, de las entidades benéficas; y c) contar con la oferta de los centros concertados en la definición de la programación de la enseñanza.

Este entramado de derechos y obligaciones sitúa a los centros privados concertados en el ámbito no lucrativo, como estructuras del tercer sector, partícipes de la prestación de un servicio de interés público y social; y como mediaciones para dar cumplimiento simultáneo al mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, y al derecho de todos a la educación en un contexto de libertad de enseñanza.

Si, además, tenemos en cuenta que la mayoría de las entidades titulares de los centros son, a su vez, entidades no lucrativas y de la economía social; el concierto como fórmula – sin perjuicio, por supuesto, de las críticas a su forma de ejecución- viene a expresar la opción de las instituciones titulares por prestar un servicio social de forma estable, no discriminatoria, en condiciones de no lucratividad, y de libertad de enseñanza.

El régimen de subvenciones primero, y los conciertos a partir de la LODE, son una expresión de la colaboración público-privada en un ámbito, como el de la educación, en el que las sensibilidades, percepciones y demandas, son plurales y diferenciadas.

El concierto educativo tiene además la virtud de haberse consolidado como modelo de financiación. El apoyo al régimen de conciertos - primero del PSOE, que fue el partido cuyo gobierno lo implantó, de CIU y el PNV que lo respaldaron, y después del PP cuyo gobierno lo confirmó en la efímera Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de -Calidad de la Educación (LOCE), y lo ha respaldado en las comunidades autónomas en las que ha gobernado - es un exponente del grado de aceptación política de este modelo.

La consolidación de la fórmula del concierto no es incompatible con el hecho de que haya estado y esté sometido a tensiones que conviene resolver lo antes posible, pues actúan como una vía de agua en un sector que tienen una importancia muy relevante, tanto cuantitativa como cualitativa, en el sistema educativo español.

La extensión del concierto a instituciones que quiebran el principio de gratuidad, como una vía para aliviar las arcas públicas, o, simplemente, para romper el modelo desde dentro, y dar paso a otros modelos de financiación; el notorio incumplimiento de las administraciones educativas en lo que respecta a la fijación de una financiación adecuada a los

centros concertados, que cubra los costes reales de impartición de la enseñanza en régimen de gratuidad; así como la aplicación del principio de que los centros concertados solo han de ser financiados en la medida en que no haya centros públicos disponibles; y la tendencia de algunas administraciones a suplantar la titularidad privada de los centros; o, en fin, la dialéctica de enfrentamiento entre enseñanza pública y concertada sobre la base de que solo los centros públicos han de recibir fondos públicos; y otras iniciativas de esas características, generan inestabilidad e inseguridad en el modelo de conciertos, y tienden a debilitar a los centros privados concertados, y, al mismo tiempo, y dada la relevancia de este sector, al conjunto del sistema educativo.

La Constitución proclama el derecho de todos a la educación, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, la libertad de enseñanza, el derecho a la formación religiosa y moral, la programación general de la enseñanza con participación de los sectores afectados, el derecho de creación de centros privados, el mandato de que los poderes públicos ayuden a los centros que reúnan los requisitos que establezca la ley, y el derecho de padres, profesores y alumnos a intervenir en el control de los centros sostenidos con fondos públicos. La misma Constitución encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas. El concierto educativo, como modelo, es susceptible de lograr la satisfacción y el equilibrio de todos los derechos, libertades y mandatos que en la esfera de la educación contiene la Constitución; para ello es preciso avanzar en una regulación que reconozca el derecho al concierto, que ampare la singularidad de estos centros, y que atienda adecuadamente a su financiación.

6. Autonomía

6.1. El concepto de “autonomía de los centros docentes”

Los componentes léxicos de la palabra autonomía (del lat. autonomía) delimitan su concepto como la acción o cualidad de regularse por sí mismo. Según las acepciones números 1 y 2 del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición; autonomía es, “1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.” y “2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”.

La autonomía expresa la existencia de un ámbito de libertad, auto-regulación y autogobierno y, consiguientemente, es un factor sustancial de la fortaleza institucional de los centros educativos.

En función de lo señalado me referiré a la autonomía de los centros docentes, desde una perspectiva positiva, como un conjunto de facultades y derechos de auto-regulación; y, desde una perspectiva negativa, como aquellos ámbitos en los que no cabe que la Administración Educativa suplante la decisión del centro, todo ello sin perjuicio de las facultades de inspección y evaluación que le competen a la Administración.

La autonomía de los centros es diferenciada según su titularidad pública o privada y, en el caso de los centros privados, según tengan o no suscrito el concierto educativo. Y,

al mismo tiempo, la autonomía tiene un origen diferenciado según traiga causa en la existencia de un derecho fundamental (de dirección, o de intervención en el control y gestión de centros sostenidos con fondos públicos), en una regulación con rango de ley, en una regulación reglamentaria, o en meras instrucciones.

Como punto de partida, los centros privados concertados gozan de un amplio margen de autonomía, que se fundamenta en su titularidad privada, y, como ha quedado señalado, en el derecho de dirección que le compete al titular, como una emanación del derecho de creación de centros. En virtud del derecho de dirección, los centros privados concertados tienen autonomía en la definición de su carácter propio y proyecto educativo, en la definición de su régimen interior o de sus normas de organización y funcionamiento, en su gestión económica, y en la gestión de su personal, con las limitaciones a que he hecho referencia en el apartado anterior, y que se derivan de la suscripción del concierto educativo.

En este punto, es importante insistir en que el concierto educativo no convierte en público al centro; éste sigue siendo de titularidad privada, y, por lo tanto, por la suscripción del concierto, el centro no pasa a estar dirigido por la Administración, ni a quedar integrado en la esfera de la Administración, ni tampoco a ser un órgano dependiente de ésta. El derecho de dirección del titular queda limitado en los términos que han quedado descritos más arriba, pero no más allá, ya que, por consideraciones constitucionales, solo por ley orgánica cabe limitar tal derecho, y, en todo caso, respetando su contenido esencial.

Para una mayor aproximación a este tema, podemos distinguir en la Administración Educativa una triple posición: la genérica de cualquier Administración (que regula, promueve, ejecuta, e inspecciona en el marco de la Constitución, los tratados internacionales, y las leyes); la de titular de los centros públicos y, por ese motivo, titular del derecho de dirección de esos centros; y la de parte en el concierto educativo, suscrito con los titulares de los centros privados concertados.

La falta de rigor y determinación de nuestra legislación educativa en la delimitación de esos ámbitos provoca que, una vez tras otra, las proclamas de dicha legislación sobre la importancia de la autonomía de los centros docentes, no se correspondan con la realidad de su funcionamiento que, en ocasiones, está notablemente interferido, con mayor, menor o nula legitimidad, por la Administración Educativa.

La fortaleza institucional de los centros públicos y privados, concertados o no, quedaría reforzada definiendo un marco más amplio de autonomía que, en el caso de los centros privados concertados, se ha de traducir en:

- La no injerencia de la Administración en las facultades directivas del titular del centro: la Administración no puede adoptar decisiones que le competen al titular del centro en el marco de su autorización.
- El respeto al derecho de participación de la comunidad educativa.
- La exigencia del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de los centros concertados.
- El cumplimiento de las obligaciones de la Administración de financiar adecuadamente a los centros privados concertados.
- La rendición de cuentas por parte de los centros.

6.2. Autonomía de los centros y Anteproyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa

La coincidencia entre el momento de elaboración de este artículo, y de la tramitación del proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) me permite realizar un análisis de este proyecto, desde la perspectiva de su contribución al fortalecimiento institucional de los centros mediante la potenciación de su autonomía.

Al respecto, el proyecto de LOMCE incorpora el siguiente análisis en el apartado VII de su exposición de motivos “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”.

Partiendo de ese diagnóstico la misma exposición de motivos del proyecto de LOMCE realiza las siguientes afirmaciones: “Los estudios internacionales ponen de manifiesto que los países que han mejorado, de forma relativamente rápida, la calidad de sus sistemas educativos, han implantado medidas relacionadas con... la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros docentes...” (Apartado V); “Los principios sobre los cuales pivota la reforma son fundamentalmente el aumento de la autonomía de centros...” (Apartado VI); “El aumento de la autonomía de los centros es una recomendación reiterada de la OCDE para mejorar los resultados de los mismos, necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas...”; “... 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” (Apartado VII).

No cabe duda que el propósito expresado en la exposición de motivos es inequívoco: la necesidad de fortalecer la autonomía de los centros, como un medio para la mejora de la calidad de nuestro sistema educativo. Se trata de un objetivo y una necesidad de nuestro sistema educativo en su conjunto, sobre el que el Estado tiene una responsabilidad y unas competencias precisas. Sin embargo, como trataré de exponer, este propósito no se traduce en instrumentos que favorezcan la autonomía de los centros. Antes al contrario, en algunos aspectos se produce un preocupante retroceso.

6.2.1. Facultades de auto-regulación de los centros

Como ha quedado señalado, una faceta de la autonomía de los centros se manifiesta en la existencia y reconocimiento, por parte de los poderes públicos, de un marco de auto-regulación de aquellos.

El Estado es competente para definir ese marco, tanto por su carácter de legislador orgánico, como por las competencias que le atribuye la Constitución en el ámbito de la educación.

En los sujetos que integran las comunidades educativas de los centros, concurren dos derechos fundamentales que han de ser regulados mediante ley orgánica, y que generan una esfera de autonomía frente a los poderes públicos, en general, y a la Administración, en particular. Uno es el derecho de padres, profesores, y, en su caso, alumnos, a intervenir en el control y

gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, y otro el derecho del titular a la dirección del centro.

El proyecto de LOMCE afecta al alcance del derecho de participación de la comunidad educativa por dos vías: a) la modificación de las competencias del consejo escolar de los centros privados concertados (órgano colegiado integrado fundamentalmente por padres, profesores, alumnos, personal de administración y servicios, y por el titular del centro); y b) la modificación de la composición del consejo escolar de estos centros.

Las competencias del consejo escolar de los centros privados concertados se modifican -en correspondencia con la modificación propuesta por el mismo proyecto de las competencias de los consejos escolares de los centros públicos- reduciendo las facultades de este órgano colegiado, que pasan, de ser facultades de aprobación de las propuestas del titular en ejercicio de sus competencias directivas, a ser facultades de información o audiencia, en relación a las propuestas del mismo titular. Esta devaluación de las competencias del consejo escolar -aunque en algunos aspectos pueda fortalecer la posición del titular- tiene como consecuencia el debilitamiento de los centros frente a la Administración, por lo que después señalaré.

El consejo escolar de los centros privados concertados con el proyecto de LOMCE modifica su composición, al suprimirse en el mismo la intervención de "Un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro", miembro que fue introducido por la LOE, y que no es, en absoluto, coherente con la naturaleza privada de estos centros. La reposición que, con esta supresión, hace el proyecto de la composición del consejo escolar a su regulación inicial, establecida en la LODE, contribuye al fortalecimiento de la autonomía de estos centros, y de la participación de la comunidad educativa, en este caso, frente a la intervención de la Administración Local.

Contrariamente a lo señalado respecto del derecho de participación, el proyecto de LOMCE no contiene ninguna aportación en relación al derecho de dirección de los titulares de los centros privados, perpetuando así una laguna que existe desde la primera regulación de los conciertos contenida en la LODE. En la legislación orgánica sobre educación hay disposiciones específicas que describen las competencias de las Administraciones, y los derechos de padres, profesores y alumnos; pero no existe una disposición de análoga naturaleza que establezca la relación de los derechos de los titulares de los centros privados, de forma que la definición del contenido y alcance del derecho de dirección, se ha ido construyendo a través de la doctrina del Tribunal Constitucional, de la jurisprudencia, y de contenidos dispersos en el articulado de la legislación orgánica.

6.2.2. Facultades relacionadas con la ordenación del sistema educativo

Nuestro ordenamiento constitucional no define la estructura y ordenación del sistema educativo. El legislador, respetando el contenido esencial de los derechos fundamentales concurrentes (derecho a la educación, igualdad y no discriminación, derecho de participación, etc.), así como la distribución de competencias entre el Estado y las

Comunidades Autónomas; tiene un amplio margen de actuación.

En el sentido expuesto, el legislador puede definir un sistema educativo muy o poco regulado, muy o poco intervenido por las Administraciones.

El proyecto de LOMCE, según ha quedado señalado más arriba al tratar su exposición de motivos, considera que el sistema educativo ha de favorecer la autonomía de los centros, y que éstos han de rendir cuentas del ejercicio de esa autonomía. Este principio, sin embargo, no se traduce en su articulado en una regulación que defina el alcance de esa autonomía; y, en algunos casos, es contrariado por ese articulado en términos desconocidos hasta el presente.

Es paradigmática, al efecto, la incorporación por el proyecto de LOMCE de un nuevo artículo 6 bis de la LOE.

Este artículo describe las competencias del Gobierno (apartado 1); determina los bloques de asignaturas en Educación Primaria, ESO y Bachillerato; y las competencias que respecto de dichos bloques tienen el Gobierno, las Administraciones educativas, y los centros (apartado 2); y además, define un principio general de fomento y potenciación de la autonomía de los centros por parte de las Administraciones Educativas (apartado 5).

6.2.3. Efectos de la forma de regular la autonomía de los centros por parte del proyecto de LOMCE

Los efectos de la forma de regular la autonomía de los centros por parte del proyecto de LOMCE son las siguientes:

1. La norma atribuye a las Administraciones Educativas, en perjuicio de la autonomía de los centros, facultades que ninguna norma orgánica anterior les había reconocido.

El nuevo artículo 6 bis, apartado, 2 determina que "c) Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, de acuerdo con el apartado anterior, las Administraciones educativas podrán: 3º) Establecer directrices para orientar la metodología didáctica empleada en los centros docentes de su competencia".

En los centros privados la metodología didáctica está definida en su carácter propio, o en su proyecto educativo como expresión de aquél; y, consiguientemente, es característica de cada uno de ellos, de su tradición pedagógica, equipo directivo, equipo docente, y contexto en el que se ubica el centro. Lo mismo puede predicarse de los centros públicos, con exclusión, claro está, de la referencia al carácter propio.

La inclusión de la metodología didáctica como ámbito competencial de las Administraciones Educativas es un factor adicional de limitación de la autonomía de los centros, que contrasta con las declaraciones de la exposición de motivos. La ambigüedad de la redacción, en cuanto al alcance de las facultades y de los destinatarios, añade más dudas sobre el planteamiento subyacente. En efecto, la expresión "directrices para orientar" es contradictoria en sus propios términos, y carece de rigor jurídico, al no precisarse si estamos ante auténticos mandatos, o ante meras sugerencias. Y la referencia a "los centros docentes de su competencia" incurre en la misma imprecisión, pues no aclara si se refiere exclusivamente a los centros públicos (de los que las Administraciones

Educativas son titulares), o también a los centros privados ubicados en su ámbito territorial.

En este mismo orden me referiré más adelante a la facultad de adoptar medidas correctoras, que el número 5 del mismo artículo atribuye a las Administraciones Educativas.

2. El contenido específico y concreto de la autonomía de los centros no queda configurado en el proyecto de LOMCE, sino que se difiere a decisiones de las Administraciones Educativas.

El nuevo artículo 6 bis citado, en su número 2, letra d) señala: “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) Completar 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”.

Los números 1º a 3º transcritos, parecen configurar un contenido positivo de la autonomía de los centros; pero su subordinación, por un lado, a la regulación y límites establecidos por las administraciones educativas –entre ellos el establecimiento de directrices para orientar la metodología didáctica- y, por otro, a la programación de la oferta educativa que establezca la administración; no solo desnaturaliza el propio concepto de autonomía, sino que afecta al ejercicio de derechos fundamentales en la educación.

3. Como corolario, el proyecto de LOMCE otorga a la Administración Educativa facultades correctoras de la actuación de los centros sostenidos con fondos públicos. El reiterado artículo 6 bis, en su número 5, señala: “Las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán, en el caso de los centros sostenidos con fondos públicos, las medidas correctoras oportunas”.

El binomio autonomía-rendición de cuentas expresa que la autonomía de los centros ha de ser evaluada, pues, además de ser la consecuencia lógica de la concurrencia de derechos fundamentales en el ámbito de la educación, la autonomía es un medio para la mejora de la calidad de la educación. El número 5 transcrito añade un tercer elemento a este binomio: la aplicación de medidas correctoras por parte de las administraciones educativas, facultad que circunscribe a los centros sostenidos con fondos públicos.

A la falta de concreción de estas, hasta la fecha inéditas, “medidas correctoras” a que se refiere el proyecto de LOMCE, se une el hecho de que los destinatarios de dichas medidas son, por una parte, los centros públicos –lo que puede tener su lógica en la medida en que la Administración es titular de dichos centros y, consiguientemente, tiene la facultad de dirigirlos- y, por otra, los centros privados concertados; lo que, con la imprecisión con que están definidas dichas medidas, añade inseguridad jurídica en la relación nacida del concierto educativo. Considero que, en relación a los centros privados –sean o no concertados- la

Administración Educativa ha de tener potestad sancionadora para el supuesto de que sus resultados no sean los exigibles; así como que las sanciones que se apliquen puedan afectar a la continuidad de los conciertos o de la autorización administrativa; pero salvaguardando siempre las facultades directivas de los titulares, y el sometimiento de dicha potestad a los principios del procedimiento administrativo sancionador.

Tras la anterior referencia al nuevo artículo 6 bis de la LOE, y en el mismo marco de análisis sobre los efectos de la ordenación de las enseñanzas en la autonomía de los centros, voy a abordar otro aspecto novedoso del proyecto de LOMCE: la referencia a la programación de la oferta educativa que atribuye a cada administración educativa.

6.2.4. Programación de la oferta educativa

El concepto “programación general de la enseñanza” está incluido en la Constitución que atribuye a los poderes públicos esa facultad, como garantía del derecho de todos a la educación.

La legislación orgánica ha ido adjetivando la programación de distintas formas, para referirse o conformar nuevos contenidos de esa programación. La LOE introdujo la expresión “programación de la red de centros”, y, casi como equivalente a ésta, la “programación de la oferta de plazas”.

El proyecto de LOMCE, incorpora la referencia a la “programación de la oferta educativa”, dando un nuevo contenido a la programación, y, al mismo tiempo, configurando una nueva limitación a la autonomía de los centros docentes públicos y privados.

El proyecto de LOMCE, en la reforma que realiza de las enseñanzas de Educación Primaria (Art. 18 de la LOE), de ESO (Arts. 24 y 25) y de Bachillerato (Arts. 34 bis, 34 ter –nuevo- de la LOE), determina que las asignaturas (materias de opción del bloque de asignaturas troncales, de las asignaturas específicas, y las de libre configuración autonómica) que pueda cursar un alumno de estas enseñanzas, se articularán “en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración Educativa, y en su caso de la oferta de los centros docentes”. Las Administraciones Educativas van a disponer, en virtud de la LOMCE, de una nueva herramienta de intervención en la definición de la oferta, al parecer, distinta de su potestad reguladora –que cita explícitamente en el mismo artículo- lo que afecta negativamente a la autonomía de los centros.

6.3. Una propuesta de regulación

La proclamación de la autonomía de los centros, es incompatible con la remisión del contenido concreto de ésta a la regulación de las Administraciones Educativas (leyes, decretos, órdenes, resoluciones e instrucciones). Esa remisión en blanco acentúa la inoperancia del legislador orgánico para conformar una esfera de autonomía de los centros, sometida a rendición de cuentas, pero inmune a la injerencia de las Administraciones Educativas. El proyecto de LOMCE da algún paso en esta línea como cuando, en el nuevo artículo 122 bis de la LOE, faculta al director del centro -se refiere al de los centros públicos- para adaptar los recursos humanos a las necesidades derivadas de las acciones de calidad, y explicita

cuáles son esas facultades. Dicho paso sigue siendo tímido, pues queda sometido a las condiciones que el Gobierno determine reglamentariamente, pero avanza en la línea de fortalecer el funcionamiento de los centros.

Para fortalecer la autonomía de los centros, el proyecto de LOMCE debiera reconocerles un espacio propio, configurado en el texto de la Ley.

Ese espacio podría afectar a aspectos como la capacidad de los centros para configurar parte del contenido del currículo. La Comunidad de Madrid ha adoptado medidas favorecedoras de la autonomía en este campo.

También podría afectar a la fijación de los horarios lectivos y del calendario escolar, con respeto a los mínimos de horas y días establecidos en la Ley o por las administraciones educativas, y sin que de ello se derive la imposición de aportaciones a las familias, ni exigencias para las Administraciones Educativas. Es lógico y pertinente que la Administración intervenga para apercebir a un centro que reduzca el horario lectivo, o el número mínimo de días lectivos señalado en la legislación; pero resulta paradójico que dicho apercebimiento se haya producido por impartir más horas lectivas que las establecidas en la comunidad autónoma, o por comenzar las clases días antes de la fecha señalada por la Administración.

Aunque pueda parecer del todo evidente, el espacio de autonomía debería incluir la potestad de los centros de establecer sus propias herramientas informáticas, y la obligación de las Administraciones de configurar pasarelas entre las herramientas de los centros —al menos, de las que tengan una implantación reconocida— y las que adopte la propia Administración. No cabe que las administraciones impongan, como obligatorias, herramientas de gestión académica, económica y organizativa a los centros; al menos, a los centros privados, sean o no concertados. La importancia creciente de estas herramientas en la organización y funcionamiento de los centros merece que el proyecto de LOMCE fije una regulación favorecedora de la autonomía en este campo.

De la misma manera, el ámbito de la autonomía de los centros debiera extenderse a la organización de grupos y materias, y al establecimiento de medidas que favorezcan a la atención a la diversidad.

7. Conclusiones

El fortalecimiento de los centros, en general, y de los privados concertados en particular, exige iniciativa en los titulares y comunidades educativas, capacidad de emprendimiento, e innovación. Los centros privados concertados cuentan con palancas para llevar a cabo su misión: un proyecto definido; comunidades educativas y equipos directivos identificados con ese proyecto; participan de una red de homólogos y tienen establecidas alianzas; el concierto les incorpora a la prestación de un servicio de interés público y social; y disponen de un marco de autonomía para desplegar sus iniciativas.

La mejora del sistema educativo español demanda el fortalecimiento de sus centros e instituciones educativas, al efecto de que puedan desarrollar su proyecto educativo en las mejores condiciones, y responder de forma creativa y flexible a las necesidades del alumnado.

Es preciso que la legislación orgánica fije un marco para los conciertos educativos que excluya la mercantilización de la educación, y permita desplegar la singularidad de la oferta de estos centros; que ensanche el espacio de la autonomía de los centros, y señale los procedimientos de rendición de cuentas a la sociedad.

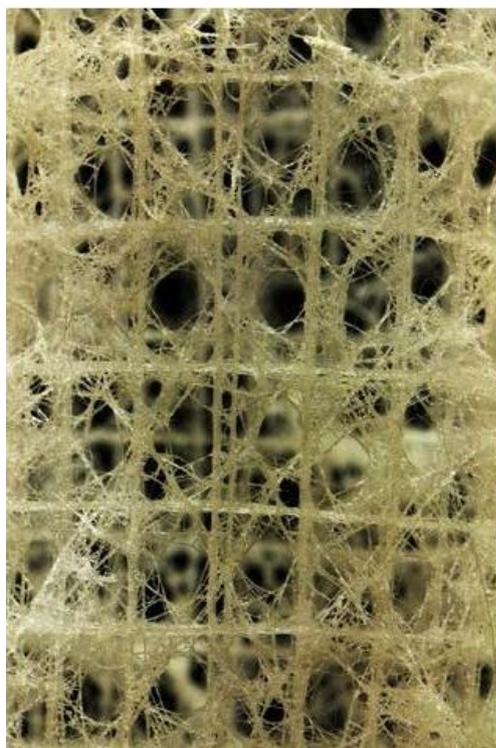
Referencias bibliográficas

- COVEY, S. (1993). *El liderazgo centrado en principios*. Barcelona. Paidós.
- EMBID, A. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Madrid. Tecnos.
- FERE-CECA y EyG. (2005). *Calidad, equidad y libertad en la educación. Nuestra visión del sistema educativo*. Madrid, FERE-CECA.
- FERE-CECA y EyG. (2007). *Temas clave del proyecto educativo común*. Madrid. FERE-CECA.
- FERE-CECA EYG. (2010) *Proyecto Educativo Institucional*. Madrid. FERE-CECA.
- GIL, F. y ALCOVER, C.M. (Coord). (2003) *Introducción a la psicología de las organizaciones*. Madrid. Alianza.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2007). "La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas". Cuadernos de derecho judicial. XI. Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial.
- RIU, F. (1998). *Todos tienen el derecho a la educación*. Madrid. Consejo General de la Educación Católica.

El autor

Fernando López Tapia

Nacido el 18 de septiembre de 1957, casado y padre de 4 hijos. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense (1979). Abogado en ejercicio desde 1979, especializado en derecho de la educación, y en instituciones religiosas. Asesor Jurídico de FERRECECA (Federación Española de Religiosos de Enseñanza – Centros Católicos) desde 1981, siendo Director del Departamento de Asesorías (jurídica y económica) desde 1985 hasta 2003, y Asesor externo de Escuelas Católicas desde esa fecha. Miembro de la Comisión Asesora de Asuntos Jurídicos de CONFER (Conferencia Española de Religiosos) desde 2006. Asesor Jurídico de la AESECE (Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Enseñanza, centros concertados de Bachillerato). Ha participado en los procesos de negociación de los textos de la LOECE, LODE, LOGSE, LOPEG, LOCE, LOE, LES y LOES, y de sus normas de desarrollo. Coordinador de los Seminarios de FERRECECA que han elaborado la Propuesta Educativa de las Escuelas Católicas: I. Calidad, equidad y libertad en la educación CEL; II. Temas Clave del Proyecto Educativo Común de Escuelas Católicas; y III. Proyecto Educativo Institucional PEI (2008-2010). Autor de publicaciones y artículos sobre el derecho de la educación. Profesor de cursos de formación de equipos directivos de diversas instituciones y centros.



Fuente: Objeto del Instituto Padre Suárez. Granada.