

LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. UN ANÁLISIS HISTÓRICO

SCHOOL LEADERSHIP IN THE SPANISH LEGAL SYSTEM. A HISTORICAL ANALYSIS

Antonio-Salvador Frías del Val

Consejo Escolar del Estado

Resumen

En el presente trabajo se realiza un análisis histórico de la dirección escolar en nuestro sistema educativo, que se inicia con la Constitución de Cádiz y culmina con el vigente sistema plasmado en la Ley Orgánica de Educación de 2006. Se examina la dirección escolar a través de su regulación legislativa, al ser ésta un testigo histórico privilegiado donde se concretan los objetivos políticos y sociales perseguidos con la educación, y los medios utilizados para su consecución. En el análisis se estudian principalmente tres aspectos de la dirección escolar: los requisitos exigidos para su ejercicio, las formas de selección del director, y las competencias reconocidas a los cargos y órganos directivos. El trabajo termina con una recapitulación de las características del modelo de dirección escolar vigente.

Palabras clave: dirección escolar, política educativa, organización escolar, personal directivo, legislación educativa.

Abstract

This paper includes an historical analysis of school leadership in our education system. It ranges from the Constitution of Cádiz to the existing system embodied in the education act 2006. School leadership is examined through its legislative regulations, as this is a privileged historical witness of the political and social objectives pursued with education and the means used to achieve them. Three aspects of school management are studied in the analysis: the requirements needed, the forms for selecting school headmasters and, the school headmasters powers. The paper ends with a summary of the characteristics of the present school leadership model.

Keywords: school headship, education policy, school organization, managerial staff, educational legislation.

1. Introducción

La noción de la función directiva de los centros educativos ha estado tradicionalmente relacionada con los objetivos y las finalidades buscadas por el propio sistema educativo. Aunque la realidad educativa es compleja, y en la mayor parte de los casos plurifactorial en sus causas y resultados, debemos resaltar la influencia que la configuración de la función directiva ejerce sobre el proceso educativo, su calidad, y en la consecución de los fines perseguidos por el sistema. No obstante, el concepto de calidad educativa no tiene un único enfoque, sino que el mismo permite diversas aproximaciones, de las cuales se pueden derivar modelos de dirección escolar diferentes, cuyas notas distintivas no tienen necesariamente que ser consideradas como incompatibles entre sí.

El análisis histórico normativo de la dirección escolar que se contiene en este trabajo se concreta en tres aspectos fundamentales: en primer término, se alude a los requisitos exigidos para el ejercicio de la dirección; en segundo lugar, a las formas de selección del director, y en tercer lugar, a las competencias reconocidas a los directores y otros órganos de gobierno. La combinación de los tres aspectos referidos, puede llegar a caracterizar modelos de dirección diferenciados entre sí, dependiendo de la intensidad de las características existentes en cada uno de dichos ámbitos.

La problemática y las singularidades que se observan en relación con la función directiva en los establecimientos educativos en la actualidad, suelen tener unas bases históricas en su génesis y evolución, cuyo examen puede resultar de interés para captar con mayor precisión su presente significado. En la exposición siguiente se ha escogido la perspectiva consistente en el análisis de la función directiva escolar en nuestro ordenamiento jurídico educativo, teniendo

en consideración que en las normas jurídicas se plasma con frecuencia la filosofía que late en la sociedad en un momento histórico determinado, y que por ello dicha perspectiva sirve como vía de análisis privilegiada para entender el presente de las instituciones.

2. Evolución histórica de la dirección escolar en el ordenamiento jurídico español

2.1. De las Cortes de Cádiz a la Ley Moyano de 1857

La Constitución de 19 de marzo de 1812 supone el punto de ruptura en España con las estructuras del Antiguo Régimen, y la plasmación normativa de las ideas de progreso ligadas a la educación, que ya se encontraban presentes en distintos autores de la Ilustración. En la misma se preveía como una de las competencias de las Cortes la de “[...] establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía [...]”, introduciendo en nuestro primer texto constitucional a la educación como una competencia estatal ejercida por las Cortes. En ella se crea la Dirección General de Estudios. El Informe Quintana de 1813, y el texto del Proyecto de Decreto sobre el Arreglo General de la Enseñanza Pública (7 de marzo 1814) son la concreción del ideario liberal sobre la educación pública. En el Proyecto se contemplaba la existencia de la enseñanza pública costeada por el Estado, que comprendía la primera, segunda y tercera enseñanza; desde las primeras letras hasta los centros universitarios¹. Desde un primer

¹ Aquí los liberales retomaban las ideas de Condorcet en sus “Cinco Memorias sobre la instrucción pública y otros escritos”.

momento, conviene observar que se hacía depender de los ayuntamientos a los maestros de primera enseñanza y de las Diputaciones a los catedráticos de las denominadas *Universidades de provincia*, donde se impartía la segunda enseñanza. La tercera enseñanza se debía desarrollar por catedráticos, en las *universidades mayores o escuelas particulares*⁽²⁾.

Tras la vuelta a España de Fernando VII, el Proyecto no llegó a ser aprobado por las Cortes, pero en el mismo se recogen los antecedentes de algunos aspectos organizativos que más tarde volverían a aparecer en nuestra historia jurídico-educativa. Fernando VII retrotrajo la instrucción a la situación existente en el Antiguo Régimen, con la práctica paralización de la instrucción pública, en un estado de escasez generalizada, y con un analfabetismo extendido a buena parte de la población.

Después del levantamiento de Riego comienza el trienio liberal, periodo en el que se retoma el contenido del *Informe Quintana*, y el Proyecto de Decreto sobre el *Arreglo General de la Enseñanza Pública*, muchos de cuyos preceptos fueron incluidos en el Decreto de 29 de junio de 1821, que aprobó el *Reglamento General de Instrucción Pública*.

El trienio liberal termina en 1823 cuando Fernando VII restablece un poder absoluto, que perdura durante la década siguiente. El ámbito educativo se caracterizó por una fuerte centralización y control eclesiástico. Se procede a derogar el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821. Por lo que afecta al tema que tratamos, el Secretario de Gracia y Justicia, *Calomarde*⁽³⁾, impulsó el *Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras del Reino* (1825), mediante el cual se establecían escuelas de primeras letras en las poblaciones con más de 50 habitantes, las cuales quedaban bajo la dirección del párroco del lugar. Por lo que respecta a los Institutos de segunda enseñanza, el *Reglamento General de las Escuelas de Latinidad y Colegios de Humanidades* (Real Cédula de 16 de enero de 1826) hizo depender jerárquicamente del Gobierno, la inspección y la dirección de las mismas. Los directores debían ser nombrados por el Rey, a propuesta de la Inspección. Por lo que se refiere a los centros privados, la dirección estaba vinculada al titular del mismo, o a quien el titular del establecimiento designase.

En 1833 fallece Fernando VII, empieza la Regencia de M^a Cristina, y la denominada década liberal⁽⁴⁾. En 1836 se aprueba el *Plan General de Instrucción Pública (Plan Duque de Rivas)*, con una escasa vigencia temporal, pero parte de cuyos preceptos constituyeron los antecedentes que más tarde se incorporaron a la Ley Moyano de 1857, quedando las enseñanzas divididas en la instrucción primaria, instrucción secundaria, e instrucción superior. Por lo que afecta a la

instrucción primaria, que comprendía la primaria elemental y la superior, en el Plan se hacía depender de los respectivos ayuntamientos el nombramiento de los maestros, y eran también los ayuntamientos los que corrían a cargo de los salarios y de la casa habitación de los mismos, debiendo costear igualmente las infraestructuras escolares. La instrucción primaria dependía del Ministerio de la Gobernación del Reino, y de las Comisiones de provincia, partido y pueblo⁽⁵⁾. Las enseñanzas Secundarias quedaban dirigidas a los sectores sociales económicamente acomodados⁽⁶⁾, como base del nuevo régimen político, sustentado en el sufragio censitario; y se excluye la gratuidad de estas enseñanzas y de la superior. Por otra parte, en el Plan ya se prevé la creación de un *Consejo de Instrucción Pública*, con funciones asesoras y consultivas del Gobierno en materia educativa.

Después de la aprobación de la Constitución de 1837, el partido moderado forma Gobierno, y el Ministro de la Gobernación, *Marqués de Someruelos*, presentó a las Cortes para su aprobación la Ley de 21 de julio de 1838, que contenía el *Plan Provisional de Instrucción Primaria*, y que rigió hasta la Ley Moyano de 1857. La Ley reproduce numerosos preceptos del *Plan del Duque de Rivas*, antes referidos, si bien introduce en la educación primaria mayores dosis de centralización, al hacer depender de los ayuntamientos el nombramiento de los maestros, pero previa aprobación del "Jefe Político", oída la Comisión provincial.

Con la mayoría de edad de Isabel II en 1843, comienza la denominada década moderada, cuyos postulados principales se plasman en la Constitución de 1845. En dicho año se aprueba el *Plan General de Estudios* (Real Decreto de 17 de septiembre de 1845), conocido como *Plan Pidal*, donde se regulan fundamentalmente la enseñanza secundaria y superior. La enseñanza secundaria se considera como continuación de la instrucción primaria, y se compone de la instrucción elemental y la avanzada. La educación superior se regula bajo los principios de uniformidad y fuerte centralización, siendo nombrado el Rector de cada universidad de manera directa por el Rey. Los Institutos superiores de enseñanza secundaria se hacían depender de las universidades y, posteriormente, a sus directores les fueron atribuidas las mismas funciones que a los decanos de las Facultades⁽⁷⁾. Los Institutos provinciales debían tener un director nombrado por el Gobierno entre los profesores del establecimiento. También, previa la autorización del Gobierno, los centros privados podían impartir las enseñanzas Secundarias. En la norma no se retomaban de las normas anteriores los Consejos provinciales, de partido y locales, con representación gubernamental y eclesiástica. En el *Plan Pidal* se contempla asimismo la existencia de un Consejo de Instrucción Pública, con funciones consultivas y asesoras, cuyos vocales eran nombrados por el

² No obstante resulta de interés el precepto según el cual: "En la ciudad en que deba establecerse universidad mayor, se unirá a ella la de provincia, formando un solo cuerpo, bajo el mismo régimen económico y gubernativo".

³ El conocido como Plan Calomarde comprendía tres disposiciones normativas que afectaban a las Universidades, a las Escuelas Primarias, y a las Escuelas de Latinidad y Colegios de Humanidades.

⁴ El liberalismo español crea en 1833 el partido moderado, el cual se escinde en 1837, dando origen al partido progresista. Esta división tuvo bases ideológicas y repercusiones en el sector de la educación.

⁵ Se observa aquí la presencia de Comisiones de diverso ámbito, que actuaban bajo la dependencia ministerial, con una participación gubernamental y eclesiástica, que más tarde sería retomada en el Plan Pidal, y en la Ley Moyano.

⁶ Artículo 25 del Real Decreto 4 de agosto de 1936.

⁷ Según determinó el artículo 12 del Reglamento de Estudios de 1852.

Rey “[...] de entre las personas más distinguidas en las carreras científicas y literarias.”⁽⁸⁾

Siguiendo al Profesor VIÑAO (2004, pág. 374), hay que considerar que la figura del director de los Institutos que impartían enseñanza Secundaria, nace en esta década caracterizada por ser un agente del Gobierno, y por estar situado bajo la dependencia del Rector de la universidad a la que estaban incorporados los Institutos. Ejercían la jefatura sobre el profesorado dependiente, e incluso llevaban a cabo tareas de inspección sobre los centros privados adscritos a su Instituto. Con carácter general, su nombramiento se efectuaba por el Gobierno, entre catedráticos o profesores destinados en el centro, si bien no quedó excluida la posibilidad de que pudieran ocupar el cargo personalidades con relevancia política ajenas al cuerpo de catedráticos.

2.2. La Ley Moyano de 1857

La Ley de Bases de 17 de julio de 1857 autorizó al Gobierno para promulgar una *Ley Articulada de Instrucción Pública (Ley Moyano)*, mandato que se llevó a cabo el 9 de septiembre de 1857. El texto articulado de la Ley consolida a nivel legal la situación educativa existente hasta entonces, principalmente sustentada en el Plan Pidal. Como afirma Manuel de Puelles (PUELLES, 1979, pág. 33) “[...]puede decirse que la Ley Moyano no fue una ley innovadora, sino una norma que venía a consagrar un sistema educativo cuyas bases fundamentales se encontraban ya en el Reglamento de 1821, en el Plan del Duque de Rivas de 183,6 y en el Plan Pidal de 1845[...]”.

La enseñanza quedaba estructurada en tres niveles: primera enseñanza, segunda enseñanza y la enseñanza superior. La ordenación académica de las enseñanzas mantenía numerosas previsiones de los mencionados Planes de 1837 y 1845.

Por lo que afecta al gobierno y dirección de los establecimientos de enseñanza, se crearon diez distritos universitarios, a cuya cabeza se situaba un Rector, nombrado por el Rey, entre personas que reunieran los requisitos específicos marcados en la Ley. Al frente de cada Facultad se encontraba un Decano, y a la cabeza de cada Escuela Superior, Profesional o Instituto se encontraba un director, en todos los casos nombrado por el Gobierno, a propuesta del Rector de la universidad. Los Institutos de segunda enseñanza se clasificaban en tres categorías, dependiendo de la población, con, al menos, un Instituto en cada capital de provincia.

La norma contemplaba la existencia del *Real Consejo de Instrucción Pública*, compuesto de 30 consejeros y un Presidente, nombrados por el Rey, órgano al que se atribuían funciones consultivas y de asesoramiento al gobierno en materia educativa.

La Ley Moyano establecía en cada provincia una *Junta de Instrucción Pública*. Sus miembros eran designados por el Gobierno, entre una terna compuesta en cada caso por el Gobernador provincial. Las funciones de estas Juntas se centraban básicamente en poner en conocimiento del Rector del distrito universitario respectivo, o bien del Gobierno, las deficiencias en los Institutos y Escuelas a su cargo. Asimismo se creaba en cada Distrito municipal una *Junta Local de*

Primera Enseñanza, cuyos miembros eran nombrados por el Gobernador de la provincia, con funciones afines a las asignadas a las Juntas provinciales, aunque circunscritas a las escuelas de su competencia, debiendo suministrar la información pertinente a dichas Juntas provinciales. En la composición de las Juntas creadas por la Ley se encontraban autoridades administrativas, locales, eclesiásticas, y padres de familia.

La tarea inspectora de los centros públicos y privados de primera enseñanza se atribuía directamente al Gobierno, a través de los *Inspectores Generales de Primera Enseñanza*, uno en cada provincia. La inspección en los Institutos y establecimientos del distrito universitario debía ser ejercida por el Rector respectivo, o persona por el mismo designada.

En cuanto a los centros privados, la Ley contemplaba la posibilidad de que particulares, sociedades o corporaciones pudieran crear centros de esta condición, previa autorización del Gobierno, estableciéndose también los requisitos que debían reunir los directores. La Ley Moyano consolida un modelo de dirección que, en la educación superior y Secundaria, hacía del Rector del distrito universitario, y del director de los Institutos de segunda enseñanza, figuras clave en las respectivas políticas educativas de los distintos Gobiernos, asumiendo la función de ser representantes de los mismos en los centros respectivos. El director de los Institutos dependía del Rector del distrito universitario, y podía ejercer funciones inspectoras en nombre de aquel, tanto en el Instituto, como sobre el personal docente de los centros privados incorporados al Instituto. Asimismo, poseía cierta autonomía económica,⁽⁹⁾ y para el nombramiento de personal docente y no docente del Instituto⁽¹⁰⁾. Como efecto del Concordato suscrito en 1851 entre el Estado y la Iglesia Católica, la Ley incluyó la posibilidad de que el Gobierno autorizase a los institutos religiosos la apertura de centros para impartir educación primaria y secundaria, dispensando a sus titulares y profesores de los requisitos generales requeridos a las escuelas privadas.

2.3. Desde la Restauración a la Segunda República

La estructura básica de la Ley Moyano permaneció con pocos cambios a pesar de los convulsos acontecimientos de los años siguientes a su publicación. No obstante, a partir de 1887 sus bienes se incorporan al patrimonio y presupuestos del Estado, y se canjean por títulos de la deuda pública, lo que representó una merma en los recursos económicos gestionados por los directores. Por otra parte, el claustro docente de los Institutos fue ganando paulatinamente importancia en su función consultiva respecto al director, hasta llegar al Reglamento de los *Institutos Generales y Técnicos* de 29 de septiembre de 1901, donde se establece que el director debía ser nombrado por el Gobierno, previa la propuesta en terna del Claustro.

⁹ Teniendo presente que numerosos Institutos de enseñanza secundaria se ubican en los primeros tiempos en bienes inmuebles desamortizados a la iglesia católica, los Institutos eran titulares de bienes y rentas procedentes de dicho origen.

¹⁰ Artículo 2 del Reglamento de segunda enseñanza de 22 de marzo de 1859 y Artículo 156 del Reglamento de segunda enseñanza de 15 de junio de 1867.

⁸ Artículo 132 del Real Decreto de 17 de septiembre de 1845.

La extensión del movimiento krausista en España, y la libertad de pensamiento aplicado al ámbito educativo - la conocida como "cuestión universitaria" que afectó a la libertad de cátedra en la Universidad - la intervención eclesiástica en la educación, la revolución de 1868, la defensa de la libertad de enseñanza y cátedra, la proclamación de la Primera República, la Constitución de 1869 o creación de la Institución Libre de Enseñanza, son hitos de un periodo histórico agitado, con efectos directos en el mundo de la educación, en el marco de la Ley Moyano. El sexenio revolucionario termina con la aprobación de la Constitución de 1876 y la restauración monárquica, abriéndose un periodo caracterizado por la alternancia en el poder de los partidos encabezados por Cánovas y Sagasta.

Por lo que respecta a la escuela primaria, durante el siglo XIX, la organización de estas enseñanzas hay que contemplarla ligada al elevado índice de población en el ámbito rural del país. Ello propició la existencia de escuelas dependientes de los ayuntamientos, al frente de un maestro, el cual gozaba de importantes atribuciones organizativas en aulas integradas por niños de distintas edades. Cuando a partir de 1898, las llamadas Escuelas Primarias Anejas - organizadas en las Escuelas Normales de formación de maestros, para que en ellas los candidatos a maestros realizaran sus prácticas docente - se fueron transformando en "escuelas graduadas", con un aula por curso y con cursos homogéneos por edad, bajo la dependencia de un maestro en cada aula ; surge la necesidad de designar a un maestro para ejercer las tareas de director , con el fin de coordinar las enseñanzas impartidas⁽¹¹⁾, con la consiguiente reducción de la autonomía de los maestros, lo que hizo surgir un recelo considerable en importantes ámbitos del sector, que puede explicar la lenta implantación de las escuelas graduadas⁽¹²⁾.

El *Reglamento de las Escuelas Graduadas* de 9 de marzo de 1918 definió las funciones del director, los maestros y las juntas de maestros, en la configuración del aspecto académico y curricular de los centros educativos afectados. Los directores de las denominadas "Escuelas de Patronato", organizadas en las grandes ciudades, eran designados por los respectivos patronatos, y también lo eran los maestros. En el resto de escuelas graduadas la designación del director seguía un modelo jerárquico, con dependencia de la Administración y de la Inspección⁽¹³⁾.

El 13 de octubre de 1923 el general Primo de Rivera pone fin a la Restauración encabezando un golpe militar de carácter antiliberal. La reforma más importante de este periodo, hasta la proclamación de la II República, fue la aprobación del Decreto de 25 de agosto de 1926 de reforma del Bachillerato, denominado "*Plan Callejo*", con escasa incidencia en lo que respecta a la dirección escolar.

¹¹ No debemos olvidar que, en la enseñanza primaria, los primeros documentos que cabe comparar con los actuales currículos escolares datan de 1954.

¹² A pesar de que la Real Orden de 28 de marzo de 1918 reguló la transformación de las escuelas unitarias en graduadas, la escuela graduada en España se situaba en el 8% en 1923, en el 17,6% en 1935, en el 53% en 1960 y en el 82,5% en 1975.

¹³ Conviene también mencionar que entre los años 1932 y 1935 el director de las escuelas graduadas de menos de seis secciones fue designado por votación de los maestros.

Tras la proclamación de la II República y la aprobación de la Constitución de 1931, se abre un nuevo periodo que termina en 1936. Por lo que respecta a la dirección escolar en el periodo de la II República Española, se debe comenzar por citar la publicación del Decreto de 9 de junio de 1931, que abordó la creación de los denominados "*Consejos Escolares de Protección*". De acuerdo con el Decreto citado, en cada una de las Universidades existiría un "Consejo Universitario de Primera Enseñanza", en las capitales de cada provincia debía crearse un "Consejo provincial", en los ayuntamientos un "Consejo local", y en los centros que se estimase conveniente un "Consejo escolar".

Dichos Consejos sustituyeron a las Juntas Locales y Provinciales de Primera Enseñanza previstas en la Ley Moyano, y asumieron competencias más amplias que aquellas. De hecho algunas de las competencias asignadas a los Consejos antes mencionados incidían claramente en aspectos de gobierno de los centros de primera enseñanza. Entre los componentes de los mismos, predominaban representantes del sector docente, existiendo asimismo representación de la Administración Educativa, local, y de las asociaciones de padres de familia.

Por otra parte, el Decreto de 4 de mayo de 1931 había reorganizado el antiguo Consejo de Instrucción Pública cuya creación ya estaba prevista en el Plan Duque de Rivas de 1836. No obstante dicha reforma, la Ley de 27 de agosto de 1932 transformó el Consejo de Instrucción Pública en Consejo Nacional de Cultura, atribuyéndole un carácter consultivo sobre una amplia relación de materias educativas y culturales. Al Consejo se le asignaba asimismo la Alta Inspección de todos los centros educativos y culturales del país. El nombramiento de Consejeros era de libre designación por parte del Gobierno en cada una de las cinco Secciones en las que el Consejo se organizaba. La duración de dicho nombramiento era de seis años.

2.4. La dirección escolar en el periodo franquista hasta la Ley General de Educación de 1970

La dirección escolar en el periodo franquista potenció los rasgos de un modelo jerárquico de dirección escolar, en un contexto de ausencia de libertades públicas, y de participación social plural. Antes de la finalización de la guerra civil se aprueba la Ley de 20 de septiembre de 1938, que reguló la enseñanza media. La Orden que estableció el régimen interno de los centros de Bachillerato, fue publicada el 6 de noviembre de 1940, donde se establecía la directa dependencia de los directores, respecto del Ministerio de Educación Nacional, que los nombraba, ostentando la máxima jerarquía dentro del centro. Para el desempeño de sus funciones el director contaba con el asesoramiento del Consejo de Dirección, y del Claustro. En el Consejo de Dirección se incluían un sacerdote, el profesor de Educación Física de Falange, y el médico.

En Educación Primaria, la *Ley de Educación Primaria*, de 17 de julio de 1945, y el *Estatuto del Magisterio* (Decreto 24 octubre de 1947) regulan la figura del director. En las mismas normas también se considera al director como representante de la escuela, y el superior jerárquico del profesorado. La selección se llevaba a cabo mediante oposición restringida entre candidatos que reunieran los requisitos previstos, en el caso de grupos escolares de 6 ó más unidades, y por nombramiento del Ministerio en el caso de grupos escolares de

menos de 6 unidades. En todo caso se requería el informe favorable de la Inspección, sobre competencia, aptitud y moralidad. En cuanto a su formación, la Ley preveía un Curso de Preparación de directores de Grupo Escolar, impartido por la Facultad de Filosofía y Letras. En las escuelas graduadas de 6 o más unidades el director carecía de función docente, al contrario de lo que sucedía en las de menos de seis unidades.

Ya en la década de los años cincuenta, con Ruíz-Jiménez en el Ministerio, se aprueba la *Ley de 26 de febrero de 1953 sobre Ordenación de la Enseñanza Media* y más tarde la *Orden de 13 de junio de 1957 sobre Normas de Gobierno de Institutos Nacionales de Enseñanza Media*, que modifican en parte la función directiva de los centros. El nombramiento del director seguía efectuándolo el Ministerio, pero ahora entre una terna propuesta por el centro entre Catedráticos del mismo. Por su parte, la creación del Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media en 1954⁽¹⁴⁾, supuso un reforzamiento de este órgano, y una restricción de la autonomía interna del director.

En la Enseñanza Primaria se debe mencionar la *Ley 169/1965, de 21 de diciembre, de Reforma de la Enseñanza Primaria*⁽¹⁵⁾. En la misma se crea el Cuerpo de directores Escolares⁽¹⁶⁾ como cuerpo especial de la Administración Civil del Estado. El nombramiento de los directores escolares se atribuía a la Comisión Provincial de Enseñanza Primaria, a propuesta de la Inspección, y su cese se producía cuando lo decretase el Ministerio. Las Diputaciones Provinciales y los ayuntamientos tenían la facultad de proponer al Ministro de Educación y Ciencia los directores y maestros de las escuelas de patronato creadas a instancias de dichas entidades. Por lo que respecta a los directores de las escuelas de primaria privadas, su elección quedaba en manos de los titulares de los centros.

El Decreto 985/1967, de 20 de abril, aprobó el *Reglamento del Cuerpo de directores Escolares*. El ingreso al cuerpo se producía por oposición, seguido de un curso de formación. El ejercicio de sus funciones era apoyado por el consejo escolar del centro, compuesto por el director y los maestros, con funciones únicamente consultivas.

2.5. Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa

La Ley 14/1970 representa un intento por adaptar el ámbito educativo a la nueva realidad de desarrollo económico del país.

La dirección escolar en la Ley continuó siendo de carácter unipersonal, jerárquica y centralizada, dependiente de los servicios de la Inspección, y del Ministerio de Educación. La participación social en los centros siguió representando una carencia del sistema. El director de los centros de Educación General Básica (Colegios Nacionales) y en los Institutos Nacionales de Bachillerato, era nombrado por el Ministerio de Educación, entre el profesorado del centro, a través de sus

¹⁴ Decreto Orgánico de 5 de mayo de 1954.

¹⁵ El Decreto de 2 de febrero de 1967 aprobó el texto refundido de la Ley.

¹⁶ Artículo 76 Ley 169/1965, de 21 de diciembre, de reforma de la Enseñanza Primaria.

Delegaciones Provinciales, oídos el claustro y el Consejo Asesor, con funciones sólo consultivas. La Ley suprimió el Cuerpo de directores en la Enseñanza Primaria, optando por un sistema de designación que potenciaba los poderes de la Administración, en detrimento de la profesionalización e independencia de la función directiva.

La regulación de la función directiva en los Colegios Nacionales de Educación General Básica, fue desarrollada por el Decreto 2655/1974, de 30 de agosto, en un agitado clima social y político, en las postrimerías del régimen de Franco. En cuanto al nombramiento del director, éste se debía llevar a cabo por la Dirección General de Personal del Ministerio, a propuesta de la Delegación Provincial, previo informe emitido por la Inspección Técnica, habiendo sido oídos el claustro y el Consejo Asesor del centro.

2.6. La constitución de 1978

La aprobación de la Constitución Española de 1978 representó un nuevo periodo histórico, caracterizado por la incorporación de formas y comportamientos sociales y políticos ampliamente extendidos desde tiempo atrás en el resto de países europeos de nuestro entorno.

El artículo 9.2 de la citada Carta Magna estableció un principio constitucional de participación de los ciudadanos, y atribuyó a los poderes públicos la obligación de facilitar dicha participación en la vida política, social, económica y cultural.

En el sector educativo, el artículo 27 reguló el derecho a la educación en nuestro sistema, y le dotaba de un papel preferente, al situarlo dentro de la Sección específica destinada a los derechos fundamentales y las libertades públicas, declarando la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica. En lo que afecta al tema desarrollado en este trabajo, hay que indicar que el artículo 27, apartado 5, contempla la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, cuyo desarrollo posterior dio lugar a la creación de los Consejos territoriales. Por otra parte, el mismo artículo 27, en su apartado 7, prevé la intervención de los profesores, padres y, en su caso, los alumnos, en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, que posteriormente se ha plasmado en la creación de los Consejos Escolares de los centros educativos públicos y privados concertados.

2.7. Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE)

Esta Ley fue el primer texto legal postconstitucional que desarrollaba el artículo 27 de la Constitución, con una mayoría parlamentaria de la UCD. En la norma se contemplaban como órganos unipersonales de gobierno de los centros públicos, tanto de enseñanza primaria como secundaria, al director, el secretario, el jefe de estudios y, en su caso, el Vicedirector. Los órganos colegiados de gobierno de los centros eran el consejo de dirección, el claustro de profesores, y la junta económica.

La selección del director quedaba pospuesta al desarrollo reglamentario aprobado por la Administración en un momento posterior dicha selección se realizaba de acuerdo con los

principios de mérito, capacidad y publicidad, debiendo ser nombrados entre miembros del sector docente.

Las competencias que se atribuían en la Ley a los directores estaban determinadas por un fuerte componente jerárquico respecto de la Administración, si bien ostentaba el escalón superior del centro.

Conviene hacer una referencia a la composición y competencias del consejo de dirección, ya que su existencia, y el ejercicio de sus competencias, de alguna manera incidían en el desenvolvimiento de la labor del director, y del resto de cargos directivos, puesto que se le asignaba una extensa relación de competencias inequívocamente *de gobierno del centro*. Este Consejo de Dirección estaba integrado, además de por el director y el Jefe de Estudios, por cuatro profesores, cuatro representantes de los padres, designados por la Asociación de Padres de Alumnos, dos alumnos elegidos por los delegados de curso, un representante del personal de administración y servicios y, en los centros de Preescolar y Educación General Básica - (equivalente a la actual Educación Primaria, aunque de mayor duración), un representante de la corporación municipal.

La *LOECE* fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, mediante el recurso previo de inconstitucionalidad, entonces vigente, lo que paralizó su aplicación. La Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, de dicho Tribunal reconocía que el ejercicio del derecho de participación educativa de los padres podía ser ejercido individualmente, o de forma asociativa; asentaba la necesidad de fijar en la Ley la composición del Consejo; y declaraba que la obligatoriedad de la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros, no se extendía a los centros privados no concertados. Conviene tener presentes estos importantes aspectos, ya que serán lógicamente mantenidos en la legislación educativa posterior.

2.8. Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)

La publicación de la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación*, tras la llegada al Gobierno del PSOE, supuso la derogación de la *LOECE*. La publicación de la Ley tuvo lugar tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 77/1985, de 27 de junio, que resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad presentado al referido texto legal aprobado por las Cortes Generales. La Sentencia mantuvo todos los aspectos relacionados con la participación y la dirección escolar de los centros sostenidos con fondos públicos, si bien dejó sin efecto la necesidad de aprobación administrativa del ideario de los centros privados.

La extensión de las experiencias de participación social en la Administración, llevadas a cabo en décadas anteriores en diversos países, principalmente europeos, tuvo una influencia importante en la redacción de nuestro Texto Constitucional, donde se integran, junto al principio de participación política, la participación social directa de los ciudadanos en numerosos procesos previos a la adopción de decisiones por parte de las Administraciones públicas, casi siempre a través de la intervención de entes de carácter consultivo.

A este respecto, la *LODE* desarrolló los anteriormente citados apartados 5 y 7 del artículo 27 de la Constitución. En desarrollo del apartado 5, se crean los Consejos Escolares

Territoriales, comenzando por el Consejo Escolar del Estado y, posteriormente, los Consejos Escolares Autonómicos, Comarcales y Municipales; cumpliendo las funciones de ser órganos de participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza, y de desarrollar funciones de asesoramiento del Gobierno, actuando en su respectivo ámbito territorial. Los Consejos Territoriales carecen por tanto de carácter decisorio o directivo.

Como derivación de las previsiones del artículo 27.7 de la Constitución, se crean los Consejos Escolares de -Centro, como máximo órgano colegiado de gobierno, al cual le fueron atribuidas funciones y competencias extensas. El funcionamiento de los Consejos Escolares de Centro supuso una merma competencial para el director, con un nuevo reequilibrio en el ejercicio de las funciones de gobierno del centro.

En particular, se atribuía a los Consejos Escolares la elección del director, entre profesores con, al menos, un año de antigüedad en el centro y tres de docencia, y la designación del equipo directivo propuesto por el mismo, así como la propuesta para su revocación, adoptada por los dos tercios del Consejo. Se preveía en la Ley un marco definido según el cual en el consejo escolar debían estar presentes, el director, el jefe de estudios, un concejal o representante del ayuntamiento, un número de profesores elegidos por el Claustro, que no podía ser inferior a un tercio del total de componentes del Consejo, un número determinado de padres de alumnos, así como de alumnos, elegidos por y entre los mismos, y cuyo número no podía ser inferior a un tercio del total.

La *LODE* reguló asimismo un sistema de sostenimiento con fondos públicos de los centros privados que impartieran enseñanza básica, sometiendo a los centros que solicitasen este régimen a determinadas prescripciones. En ellos debían existir el director, el consejo escolar y el claustro de profesores. Al consejo escolar se le asignaban numerosas competencias de gobierno y, en particular, la designación final del director, de entre una terna propuesta por el titular, cuya presencia estaba reforzada en el Consejo.

Se puede afirmar que con la *LODE* se superpone al modelo de dirección tradicional - sustentado en bases jerárquicas, y que actúa como representante de la Administración - otro modelo donde el Consejo Escolar, con participación social, ejerce determinadas funciones de gobierno. Extremos hasta entonces inherentes a las competencias del director son ahora asumidos, en unos casos y compartidos en otros, por la actuación del consejo escolar del centro.

2.9. Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y Ley Orgánica 9/1995, de 20 de 3 noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG)

Conviene realizar una aproximación conjunta a estas dos Leyes Orgánicas educativas, dada las relaciones directas existentes entre las mismas. La *LOGSE* no reguló aspectos sobre la dirección de los centros educativos. No obstante, determinó una nueva realidad con mayores dosis de descentralización de los centros, lo que hizo surgir una faceta en parte novedosa del director escolar, como era la de situarlo como líder pedagógico a la cabeza de la puesta en funcionamiento del proyecto educativo del centro. La adaptación de esta situación a las

previsiones de la LODE se realizó con la aprobación de la LOPEG en 1995.

La Ley modificó también los requisitos para ser candidato a la dirección. Se incluyó la necesidad de tener cinco años de antigüedad en la función docente desde la que se opta al puesto, y la misma antigüedad ejerciendo docencia en un centro que impartiera enseñanzas del mismo nivel. Asimismo, se reguló como requisito la necesidad de contar con la acreditación de las Administraciones educativas para el ejercicio de la función directiva, la cual podía obtenerse mediante la superación de programas específicos de formación, la posesión de determinadas titulaciones, o la valoración administrativa positiva del trabajo docente o directivo realizado previamente. Con ello se intentó sumar una legitimidad de carácter profesional al modelo participativo definido en su origen en la LODE.

Finalmente, la Ley introdujo la figura del Administrador para la gestión de los medios humanos y materiales del centro, seleccionados bajo los criterios de mérito y capacidad, y actuando bajo la dependencia del director. En los centros donde se adscribieran Administradores por parte de la Administración educativa, éstos asumirían las funciones del Secretario del centro.

2.10. Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)

La aprobación de la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)*, que tuvo lugar en la segunda legislatura consecutiva con mayoría parlamentaria del PP, significó un cambio parcial en el modelo directivo.

La Ley únicamente consideraba como órganos de gobierno del centro a los miembros del equipo directivo. El Consejo Escolar, el claustro de profesores y los órganos de coordinación docente, asumían la función de ser órganos de participación en el control y gestión del centro. Su composición no se modificaba con respecto a la legislación anterior, si bien sus atribuciones decisorias quedaban reducidas sensiblemente, produciéndose un correlativo aumento de las atribuciones del director y del equipo directivo.

En cuanto a la designación del director, la LOCE supuso una ruptura respecto al sistema de elección por parte del consejo escolar del centro diseñado en la LODE en 1985. La designación del director dejó de ser una competencia del Consejo Escolar, y pasó a atribuirse a una Comisión con mayoría de la Administración, donde debía existir una presencia de, al menos, un treinta por ciento de representantes del centro, de los cuales al menos el cincuenta por ciento eran representantes del Claustro.

Desaparecían como requisitos de los candidatos a director la circunstancia de contar con la acreditación administrativa, y de tener destino definitivo con una antigüedad de un curso completo en el centro a cuya dirección se optaba. Este último requisito era sustituido por el hecho de tener dicha antigüedad en cualquier centro del mismo nivel y régimen, en el ámbito de la Administración educativa de que se tratara.

2.11. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)

Como resultado de las elecciones generales que tuvieron lugar en 2004, una nueva mayoría parlamentaria sustentó un cambio de Gobierno que, en un primer momento, aprobó el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, modificando el calendario de aplicación de la LOCE, y posponiendo el mismo hasta cursos posteriores. Entre tanto se aprueba la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*, quedando expresamente derogadas en su totalidad todas las disposiciones de leyes orgánicas educativas que pudieran quedar vigentes hasta entonces, con la excepción de la LODE, en la medida en que sus preceptos no hubiesen sido ya modificados o afectados por la LOE.

Y así, la dirección escolar en nuestro sistema educativo quedaba regulada en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), por lo que se refiere a los centros públicos, y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, en lo que respecta a los centros privados concertados.

La LOE retoma la filosofía presente en la LODE y en la LOPEG considerando a los Consejos Escolares de los centros como máximos órganos colegiados de gobierno de los mismos, con una extensa atribución competencial. No obstante, la Ley mantiene excluido de su ámbito competencial la selección del director.

La Ley refuerza el componente colectivo de la función directiva. Por lo que respecta a las competencias del director, se atribuye al mismo la representación del centro, así como la representación de la Administración educativa en el mismo. También se le atribuye la jefatura de todo el personal, y la Presidencia del consejo escolar y del claustro de Profesores. Corresponden al director el ejercicio de la dirección pedagógica, la innovación educativa, y la promoción de planes para la consecución de los objetivos del proyecto educativo del centro. La Ley asigna asimismo al director la imposición de medidas disciplinarias a los alumnos, el impulso de la convivencia, las relaciones con el entorno, la responsabilidad en los aspectos económicos del centro, y los extremos relativos a las evaluaciones internas y la colaboración en las evaluaciones externas.

La selección del director se realiza mediante un proceso de concurso de méritos entre funcionarios de carrera que impartan alguna de las enseñanzas del centro. Los aspirantes, además, deben reunir los requisitos de tener una antigüedad de cinco años como funcionario docente, y haber impartido docencia por el mismo plazo en alguna de las enseñanzas que ofrezca el centro. Se requiere también encontrarse en activo, durante al menos un año, en algún centro de la Administración educativa convocante, y presentar un proyecto de dirección que será valorado con arreglo a los criterios que previamente haya definido la Administración.

La selección del director se efectúa por una Comisión integrada por representantes de la Administración Educativa y del centro. En la composición de la Comisión de selección se debe respetar que al menos un tercio de los miembros de la Comisión, sean profesores elegidos por el Claustro, y otro tercio elegido por y entre los miembros del consejo escolar que no sean profesores. En la selección tendrán preferencia las candidaturas del profesorado del centro.

El candidato seleccionado debe superar un programa de formación organizado por la Administración Educativa, del

que quedan exentos los seleccionados que gocen de una experiencia de dos años en la función directiva. Tras la superación del proceso de formación, el aspirante es nombrado por la Administración Educativa por un periodo de cuatro años, renovable por periodos de igual duración, previa evaluación positiva del trabajo realizado, evaluación que debe ser realizada con criterios y procedimientos públicos.

Se observa, por tanto, que la LOE potencia el papel desarrollado por el Consejo Escolar, cuyas competencias se incrementan en perjuicio de la dirección unipersonal. Sin embargo, a la hora de designar al director, los representantes del consejo escolar superan en número a los de la Administración, si bien ésta goza de facultades relevantes en relación a la valoración de los méritos del aspirante, y del proyecto de dirección presentado por el mismo.

2.12. La dirección escolar en el Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad de la Educación

En el momento en que se redacta el presente trabajo (mayo de 2013) se encuentra en fase de tramitación el Anteproyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad de la Educación, por lo que resulta prematuro realizar valoraciones sobre las características que adoptará el modelo futuro de dirección escolar en nuestro sistema educativo. Se deben por tanto esperar los resultados de la tramitación parlamentaria de la norma para poder analizar con detalle los rasgos definitorios de la nueva regulación normativa.

3. Reflexiones finales

El modelo de dirección escolar en nuestro sistema educativo posee una serie de características surgidas en épocas históricas diversas, y que conforman un modelo combinado, integrado por aspectos heterogéneos, que tratan de complementarse.

En primer lugar, la selección del director pretende aunar la legitimidad reclamada por el Gobierno y la Administración - derivada de la voluntad ciudadana expresada mediante la participación política - con la legitimidad demandada por los integrantes de la comunidad educativa, que se deriva del principio constitucional de participación de los sectores sociales en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

Se observa que la dirección se encuentra regulada en la actualidad de manera homogénea en lo que respecta a los centros públicos, sin que quepa establecer diferencias apreciables debidas al nivel académico impartido por el centro docente, extremo éste que no ha sido una constante a lo largo de toda nuestra historia legislativa.

Por otra parte, se mantiene en el presente, el papel predominante del titular del centro privado en relación con la dirección de los mismos, si bien este principio queda modulado en los centros privados que se encuentran sostenidos con fondos públicos, donde se aplica un régimen específico, en el que el titular del centro concertado posee un papel especialmente importante a la hora de designar al director, y en cuanto al peso de su presencia en el Consejo Escolar.

Las funciones de gobierno de los centros se reparten entre los órganos unipersonales, en particular el director, y los

órganos colegiados, entre los que destaca el Consejo Escolar, siendo aquél el Presidente de este último.

Se observa que el modelo vigente reserva en exclusiva el cargo de director a los integrantes del sector docente, sin que ello conlleve la pertenencia de los titulares del cargo a cuerpo especial alguno de la Administración, manteniendo el titular el contacto con la función docente.

Los requisitos de los candidatos al cargo de director tratan de integrar la experiencia docente con la exigencia de contar con una formación más profesionalizada para ejercer el cargo con el suficiente nivel de eficacia y profesionalidad. Para ello deberá ser superado un programa de formación inicial, donde se encuentran presentes los aspectos gerenciales del cargo. Sin embargo, la profesionalización de las funciones directivas, convive con la necesidad de no perder el contacto con la función docente, debiendo compaginar, en la mayor parte de los casos, estos dos ámbitos funcionales.

Los modelos directivos basados en el liderazgo pedagógico, tienen asimismo su plasmación en la regulación vigente. Responden a este planteamiento el impulso por parte del director de llevar adelante mejoras educativas, planes para conseguir los objetivos del proyecto educativo del centro, e iniciativas de promoción de la innovación educativa; aspectos a los que se suman la colaboración con las familias, y con las instituciones y organismos que faciliten la relación del centro con su ámbito próximo de localización.

Para terminar, se puede indicar que el régimen directivo en nuestro sistema educativo se ha visto afectado por numerosas modificaciones legales desde la aprobación de la Constitución, lo que no ha favorecido la estabilidad del modelo. El sistema se caracteriza por la combinación de características de diversos orígenes, que afectan a los requisitos, la selección y las competencias de los titulares del cargo. Como se ha podido apreciar a lo largo de esta exposición, en la institución directiva confluyen numerosos y complejos intereses y aspiraciones, cuyo positivo equilibrio influye necesariamente en la mejora del servicio prestado en los establecimientos escolares.

Referencias bibliográficas

- BERNAL, J.L. (1999), "La dirección escolar en la segunda mitad del siglo XX: del autoritarismo a la participación", en J. Ruiz (eds), *La Educación en España a examen (1898-1998)*, Ministerio de Educación y Cultura/Institución "Fernando el Católico". Vol 1, Zaragoza, Págs. 537-551.
- CONDORCET, N. (2001), *Cinco Memorias sobre la Instrucción Pública y otros escritos*, Trad. Tomás del Amo. Madrid: Ediciones Morata S.L.
- EGIDO, I. y PAREDES, J. (1995), "La Dirección escolar de centros públicos escolares: su concreción legal en España (1938-1993)", *Revista Tendencias Pedagógicas Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación de la Universidad Autónoma*. pp. 87-99.
- ESTEBAN, J. de (1997), *Las Constituciones de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LÓPEZ DEL CASTILLO, M^a.T. (2000), *La inspección de Bachillerato en España (1845-1984)*, Madrid: UNED.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1979), *Historia de la Educación en España, De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*. Madrid: MEC-Secretaría General Técnica.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1989), *Historia de la Educación en España, De la Restauración a la Segunda República*. Madrid: MEC-Secretaría General Técnica.

MURILLO, F.J., Barrio, R., PEÉREZ-ALBO, M^a. J. (1999), *La dirección escolar, análisis e investigación*, CIDE, Madrid: Centro Publicaciones Secretaría General Técnica, Ministerio Educación y Ciencia.

PUELLES, M. (1979), "Liberalismo y Educación: presupuestos ideológicos". *Historia de la Educación en España, Textos y*

Documentos, De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868, Secretaría General Técnica. Ministerio de Educación. pp. 13-42.

VIÑAO, A. (2004), "La dirección escolar: un análisis genealógico-cultural", *EducaÇao*, n^o 053, pp. 367-415.

El autor

Antonio-Salvador Frías del Val

Licenciado en Derecho y Doctor en Educación. Perteneció al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha publicado diversos artículos relacionados con materias jurídico-educativas, así como sobre participación educativa. En la actualidad presta sus servicios profesionales en el Consejo Escolar del Estado.



Fuente: Juego de resonadores. Instituto Sagasta. Logroño