

# La LOMLOE y su análisis. Una mirada técnica

Antonio Asegurado Garrido y Jesús Marrodán Gironés  
(Coords.)

Asociación Nacional de Editores de Libros y material de Enseñanza  
- ANELE -





# La LOMLOE y su análisis. Una mirada técnica

Antonio Asegurado Garrido  
Jesús Marrodán Gironés  
(Coords.)

Asociación Nacional de Editores de Libros y material de Enseñanza  
- ANELE -



**La LOMLOE y su análisis. Una mirada técnica**

© de los textos, sus autores

© de las imágenes:



Iª edición

© ANELE - USIE, 2021.

Esta obra no puede ser reproducida parcial o totalmente sin la autorización escrita del autor

ISBN: 978-84-86141-76-9

Depósito Legal: M-25474-2021

Descarga online: [https://anele.org/pdf/la\\_lomloe\\_y\\_su\\_analisis.pdf](https://anele.org/pdf/la_lomloe_y_su_analisis.pdf)

Impresión: PODiPrint

Impreso en Andalucía – España

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	<b>7</b>
Francisco López Rupérez	
<b>Introducción</b> .....	<b>13</b>
Antonio Asegurado Garrido	
Jesús Marrodán Gironés	
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>27</b>
<b>Líneas estratégicas de la LOMLOE</b>	
Rosa González-Calero Labián	
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>43</b>
<b>La organización del currículo</b>	
M <sup>a</sup> Pilar González Ortega	
José M <sup>a</sup> Lozano Salinas	
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>69</b>
<b>La Educación Infantil y Primaria en la LOMLOE</b>	
Francisco Javier Fernández Franco	
Ana M. <sup>a</sup> Verdugo Bocanegra	
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>83</b>
<b>La Educación Secundaria Obligatoria en la LOMLOE</b>	
José M. <sup>a</sup> . Pérez Jiménez	
<b>Capítulo 5</b> .....	<b>97</b>
<b>El Bachillerato en la LOMLOE</b>	
Francisca Díaz Mora	
José Orihuela Guerrero	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>107</b>
<b>La Formación Profesional en la LOMLOE</b>	
Óscar García Delgado	
Sonia Martín Pérez	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>129</b>
<b>Las enseñanzas de régimen especial</b>	
Gustavo Martínez Serrano	
Sergio Ballester Carmona	
J. Salvador Oliver Castellano	

<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>143</b>
<b>La atención a la diversidad y la atención al alumnado con NEAE</b>	
Vicente Marchante Villanueva	
Ismael Martínez Ruiz	
<b>Capítulo 9</b> .....	<b>157</b>
<b>Participación, autonomía y gobierno de los centros</b>	
José Luis Castán Esteban	
<b>Capítulo 10</b> .....	<b>175</b>
<b>El profesorado en la LOMLOE</b>	
Guillem A. Amengual Buñola	
Francisco García Moles	
Miguel Ángel Tirado Ramos	
<b>Capítulo 11</b> .....	<b>191</b>
<b>La inspección educativa ante los nuevos retos educativos</b>	
Manuel Jesús Sánchez Hermosilla	

# Prólogo

Francisco López Rupérez

En estas últimas décadas, la preocupación por la mejora de la calidad de los sistemas de educación y formación se ha ido acelerando en los países desarrollados, particularmente con el cambio de siglo, de la mano de la revolución tecnológica - calificada en 2016 como “cuarta revolución industrial”-, de la moderna globalización y de sus interacciones<sup>1</sup>. Aun cuando es notoria una implicación más clara, a este respecto, de diferentes instituciones de la sociedad civil, tales como grandes fundaciones, consultoras internacionales o prestigiosas *Think tanks*, quizás sea en los organismos intergubernamentales, como la OCDE o la Comisión Europea, donde esa aceleración resulte más ostensible. Y es que, en las sociedades modernas, los sistemas educativos han acentuado su condición de instituciones esenciales de los sistemas sociales y económicos, y han hecho mucho más complejas sus relaciones en el seno de un ecosistema que concierne a las esferas de lo personal, lo familiar, lo social, lo laboral, lo político o lo económico, junto a sus interacciones.

Pero, además, los enfoques propios de la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida (*lifelong learning*), en tanto que nuevo paradigma para la definición de las políticas<sup>2</sup>, al tomar en consideración no solo las diferentes etapas formativas en la biografía del ser humano, sino también sus interrelaciones<sup>3</sup>, añaden una cuota adicional de complejidad a las tareas de definición e implementación de las políticas educativas. En este contexto, procede traer a colación la cita de Burns y Köster<sup>4</sup> al advertir que «cuando la complejidad del sistema aumenta, la gobernanza se convierte en una actividad intensiva en conocimiento».

Las reformas educativas son los instrumentos políticos de que disponen los gobiernos para adecuar sus sistemas de educación y formación a las exigencias de un contexto dinámico y a los desafíos sociales y económicos del futuro. Son, en definitiva, cambios en las políticas que se formulan mediante normas, pero que tienen ante sí el desafío clave de una acertada implementación.

Cabe en este punto traer a colación la perspectiva de Adams *et al.*<sup>5</sup> a la hora de conceptualizar la noción de política educativa y sus principales componentes:

*La política retórica se refiere a declaraciones amplias de objetivos educativos que a menudo se encuentran en las orientaciones nacionales de altos dirigentes políticos. Las políticas promulgadas son las declaraciones fidedignas, decretos o leyes que proporcionan al sector educativo normas explícitas y dirección. Las políticas implementadas son políticas promulgadas –modificadas o no– que se están traduciendo en acciones a través de cambios sistémicos, programáticos o a nivel de proyecto. (p. 222).*

1 López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones*. Narcea Ediciones-UCJCStamp. Madrid.

2 López Rupérez, F. (2012). La educación a lo largo de la vida en la Sociedad del Conocimiento. *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, N° 7, pp. 11-29.

3 OCDE (2001). *Analyse des politiques d'éducation*. OCDE. Paris.

4 Burns, T.; Köster, F. (2016). Modern governance challenges in education in *Governing Education in a Complex World. Educational Research and Innovation*. OECD Publishing. Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

5 Adams, D.; G. Kee; L. Lin (2001). Linking research, policy, and strategic planning to education development in Lao People's Democratic Republic. *Comparative Education Review*, Vol. 45/2, pp. 220-241. <http://dx.doi.org/10.1086/447662>

A pesar de las limitaciones derivadas de su simplicidad, esta primera aproximación clarifica la estructura gruesa de los procedimientos y etapas que corresponden a cualquier reforma educativa –al menos en la órbita característica del mundo occidental– y nos servirá de referencia tácita en el análisis de la más reciente reforma educativa española.

En las reformas educativas, junto con las políticas, operan las *metapolíticas*. Se trata, como hemos señalado en otro lugar<sup>6</sup>, de visiones de carácter sea instrumental, sea esencial en las que aquéllas se incardinan. En el primer caso, estamos simplemente ante políticas de “orden dos”, pues se trata de orientaciones sistemáticas para concebir y desarrollar políticas. En el segundo, nos encontramos, sin embargo, ante elementos más profundos de la visión que trascienden lo instrumental y la dotan de un significado intelectual, moral y político. Ambas visiones de las políticas educativas, o de sus cambios, están conectadas entre sí más de lo que a simple vista pudiera parecer y condicionan, en ocasiones fuertemente, la naturaleza de las reformas y sus resultados.

Un primer análisis de la situación de España en materia de reformas educativas, formuladas a través de leyes orgánicas, tiene un notable interés no sólo a la hora de considerar la más reciente prevista en la LOMLOE, sino también para, por una parte, hacer predicciones sobre su futuro y, por otra, tratar de buscar alguna suerte de estabilidad en los cambios.

Son bastantes las leyes orgánicas que se han producido en España en materia educativa a lo largo de los últimos cincuenta años, pero por tratar de asegurar la homogeneidad en la comparación, nos limitaremos a considerar aquéllas relativas a una ordenación general del sistema educativo. Efectuaremos en lo que sigue una doble, aunque sucinta, descripción: la relativa a los tiempos y la concerniente a su procedimiento legislativo.

En lo que respecta a su secuencia temporal, en la figura adjunta se ha querido representar, en términos semicuantitativos, la posición de las diferentes leyes orgánicas de envergadura similar. Se ha arrancado deliberadamente de la Ley General de Educación (1970) pues, a pesar de su origen predemocrático, existe un consenso amplio sobre la importancia de dicha ley, sobre su calidad técnica y sobre su vocación modernizadora.

Una de las cuestiones que se pretende evidenciar con la ayuda de la gráfica es la tendencia a un incremento de la velocidad de los cambios –a una aceleración en cuanto a la producción legislativa– en la segunda mitad del periodo considerado con respecto a su primera mitad, de modo que las leyes marco han tendido a durar menos en lo que va de siglo. Es ésta una característica de la evolución de la situación española en las últimas cinco décadas. Como se ilustra en dicha figura, la amplitud del intervalo existente entre la Ley General de Educación (LGE) y la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) fue de 20 años. Entre ésta y la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) transcurrieron 12 años. Pasaron, sin embargo, solo 4 años para que viera la luz la Ley Orgánica de Educación (LOE), y otros 7 para que se promulgara la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación (LOMCE). Finalmente, han sido necesarios 7 años más para que se promulgara la más reciente Ley Orgánica que modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE).

Cabría interpretar que esa tendencia a la aceleración pudiera ser considerada como un intento de adaptación del sistema a los rápidos cambios del contexto, pero un análisis en profundidad revela que éste no ha sido siempre el caso, sino que en el panorama educativo español predomina más bien un intento de rectificación franca de la legislación anterior. Ello se hace particularmente explícito en la reciente LOMLOE, en

---

<sup>6</sup> López Rupérez, F. (2021). *Op. cit.* Cap.3. Políticas y metapolíticas en el siglo XXI.



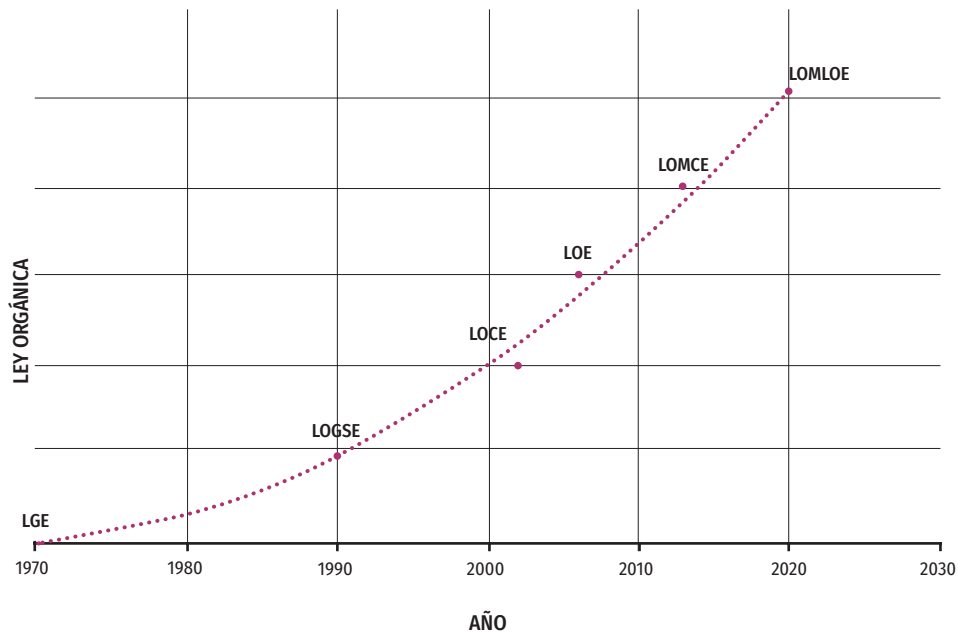


Figura 1. Evolución de las leyes educativas españolas de ordenación general en los últimos 50 años.

cuyo preámbulo se invoca la necesidad de “revertir los cambios promovidos por la LOMCE”. Con frecuencia, se ha optado por la ruptura de los consensos básicos que, de un modo tácito, se habían logrado y se ha dado la espalda a las ventajas indudables de un gradualismo reformador como procedimiento constructivo de avance.

Existe un cierto consenso en el mundo académico, basado en evidencias, en el sentido de que hay que esperar, por lo general, diez años para que los efectos de una reforma educativa se dejen sentir. Por tal motivo, y por la importancia de los mecanismos de maduración de los procesos subyacentes, una suficiente estabilidad de unas leyes educativas basadas en el conocimiento, en la racionalidad intrínseca de las reformas y en el consenso político, resulta esencial a la hora de asegurar un suficiente grado de acierto.

En lo que concierne al procedimiento legislativo, la tradición española está anclada en una orientación ordenancista –que tiende a una reglamentación prolija o excesiva–, de inspiración burocrática y que comporta, de hecho, un cierto recelo con respecto al papel de los actores intermedios y de base responsables de su aplicación. A un tiempo, denota una confianza desmedida en el poder transformador de las normas. A ello se ha sumado, en la última década, una desconfianza con respecto al grado de lealtad institucional de las Administraciones educativas a la hora de respetar lo establecido en las leyes orgánicas, lo cual se ha traducido, como en el caso de la LOMCE, en un nivel de detalle del texto legal que es más propio de los reglamentos.

Sin embargo, una concepción moderna de las leyes educativas exigiría una posición más abierta y flexible, con un número mucho menor de artículos cuya concreción se efectuaría a través de su desarrollo normativo. Se trata de hacer efectivos, con suficiente agilidad, los procesos de adaptación de las normas y del sistema educativo a las exigencias de un contexto que cambia con rapidez, tomar en consideración los resultados de la evaluación del impacto de las políticas, y poder conciliar así dos conceptos en apariencia antitéticos: mutación y estabilidad.

Por otra parte, en las dos últimas leyes orgánicas de educación se ha impuesto la técnica legislativa que se ha dado en llamar de la “incrustación” pues, como su propio nombre indica, equivale a incrustar o intercalar

diferentes textos normativos en el seno de una ley o de otra norma. Ello comporta una suerte de hibridación de normas distintas, que se traduce en una evidente pérdida de transparencia y en una notable dificultad interpretativa para los no iniciados. Como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia STC 46/1990<sup>7</sup>:

*La exigencia del 9.3 (de la Constitución Española) relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido (p.13).*

Aunque relativa a otro supuesto, la advertencia del TC puede ser aplicable al resultado de emplear esa técnica normativa, justamente en una ley de educación que concierne, de forma directa o indirecta, a todos los ciudadanos y no sólo a sus profesionales. Por otro lado, cuando los dos cuerpos legales que se integran corresponden a supuestos filosóficos, a convicciones ideológicas o a concepciones epistemológicas diferentes, esa especie de hibridación genera un producto cuyo significado global no es fácil de captar.

Sorprendentemente, la LOMLOE recurre, de nuevo, a la incrustación a partir de un cuerpo previo ya incrustado, con lo que se incrementa la falta de transparencia de la norma y la dificultad de su lectura, de un modo evidente. Sólo la subordinación del procedimiento a ese objetivo político enunciado en su preámbulo y más arriba citado, consistente en “revertir los cambios promovidos por la LOMCE”, podría explicar esta opción de técnica normativa que sacrifica, no obstante, esos otros principios alusivos a la claridad, la transparencia y la amigabilidad interpretativa de la norma, desde el punto de vista de sus destinatarios y de los ciudadanos en general.

La obra *La LOMLOE y su análisis. Una mirada técnica* constituye una aportación de la Inspección educativa y de una de sus organizaciones representativas que contiene una rica aproximación al texto legal desde una triple perspectiva.

En primer lugar, aporta un enfoque descriptivo que aquellos profesionales de la educación no expertos en el manejo completo de las leyes educativas, sin duda agradecerán. Por su pretensión divulgativa para profesionales, permite salvar esa falta de transparencia asociada a la antes referida técnica de la incrustación, pero también resulta de utilidad para ciudadanos no profesionales de la educación que pretendan aproximarse a la Ley con una mirada no experta.

En segundo lugar, sitúa los diferentes capítulos principales atendidos por la Ley en su marco conceptual y de contexto, lo que facilita al lector, sin lugar a dudas, elementos valiosos para configurar su propio criterio y juzgar la Ley desde su propia perspectiva.

En tercer lugar, adopta una posición crítica y se atreve a emitir juicios favorables o desfavorables sobre la Ley, dependiendo de sus propios contenidos, y lo hace desde una mirada técnica de expertos que reúnen una doble característica. Entre las funciones de supervisión que les atribuyen las leyes, se halla el aseguramiento de que las normas se cumplan en el ámbito de su competencia. Son, pues, profesionales especialmente familiarizados con el análisis normativo y con su interpretación. Pero, además, operan muy cerca de la realidad

---

7 Segovia Marco, A. (2015). *Gabilex*, N°1. pp. 5-44.

que las leyes pretenden ordenar, lo que les proporciona una perspectiva de proximidad de la cual, en ocasiones, carece el legislador.

Cabe, no obstante, razonar sobre dos limitaciones relativas de la propia obra: una se refiere al presente y otra se orienta hacia el futuro. La LOMCE se encuentra en un proceso de desarrollo reglamentario el cual, como ya se encargó de recordar para la historia el Conde de Romanones –en aquella famosa sentencia dirigida al Parlamento “Hagan ustedes las leyes y déjenme a mí los reglamentos”- constituye una fase crítica a la hora de efectuar un juicio completo del marco normativo que emergerá de la Ley y que pudiera bien acentuar, bien atemperar, tanto sus virtudes como sus defectos. En todo caso, resulta conveniente disponer de esa visión comprensible del marco legal, que ofrece la obra, en ese plano general que corresponde, en la arquitectura normativa del Estado, a una ley orgánica.

En cuanto al futuro, el análisis de la tendencia que se ha representado en la figura –y que es un reflejo, en términos gráficos, del contexto político de confrontación creciente en el que se ha ido desarrollando la educación española en las últimas décadas- predice para la LOMLOE una vida relativamente corta. Ello coincide, además, con las aseveraciones del lado de la oposición política anunciando la derogación de la ley socialista tan pronto acceda al Gobierno.

Sin embargo, y a pesar de esa circunstancia probable, los sistemas educativos de los países desarrollados se hallan afectados por una dinámica de fondo de carácter global que interactúa con otras de naturaleza local para producir resultados que si bien pueden diferir de un país a otro<sup>8</sup>, están, en todo caso, influidos por esa corriente globalizadora de las políticas de educación y de formación<sup>9</sup>.

Aun cuando la educación no constituye una política europea común, España está afectada por el llamado método abierto de coordinación de la Unión Europea en materia educativa<sup>10</sup>, así como por los marcos europeos de referencia. Ambos instrumentos de convergencia están relacionados y definen una cierta orientación común de las políticas educativas en el seno de la Unión. Un ejemplo claro de dicha convergencia lo constituye el enfoque del currículo por competencias<sup>11</sup>. Ello significa que, a pesar de las especificidades que la LOMLOE pueda asignar al desarrollo del currículo en las etapas escolares, al menos en la enseñanza obligatoria el grueso del enfoque curricular no tiene marcha atrás. Por tales motivos, la consideración de las diferentes problemáticas del sistema educativo que, al hilo de los análisis de la LOMCE, se efectúa en esta obra tiene también una cierta utilidad con vistas a un futuro posible en el que dicha ley haya sido derogada.

A modo de conclusión, resulta de interés traer a colación la reflexión que, en un trabajo sobre las lecciones aprendidas después de 50 años de reformas educativas, hizo Ben Levin<sup>12</sup> - reputado académico y también responsable político, como Ministro de Educación de la provincia de Ontario (Canadá)- en los siguientes términos:

8 Akiba, M. (2017). Editor's Introduction: Understanding Cross-National Differences in Globalized Teacher Reforms. *Educational Researcher*, Vol. 46 No. 4, pp. 153-168. DOI: 10.3102/0013189X17711908

9 López Rupérez, F.; García García, I. (2021). *El profesorado de Educación Secundaria a la luz de PISA 2018. Implicaciones para la política educativa española*. Universidad Camilo José Cela. Madrid.

10 López Rupérez, F. (2012). Hacia una política educativa común para la UE. *Nueva Revista*, N° 141, pp. 5-15.

11 López Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias*. Narcea Ediciones. Madrid.

12 Levin, B. (2010). Governments and education reform: some lessons from the last 50 years. *Journal of Educational Policy*, 25:6,739-747. Doi: 10.1080/02680939.2010.523793

*Un clima ideológico más abierto podría prestar atención al hecho de que la mejora es posible si el sistema realiza esfuerzos positivos, de un modo constante, para ayudar a las personas involucradas en la educación a hacer mejor lo que hacen. (...) Cuando existe un genuino debate político, el conocimiento generado por la investigación en educación tiene mayores posibilidades de mejorar la política y la práctica educativas (p.739).*

La LOMLOE y su análisis aporta una mirada técnica, próxima a la práctica educativa, sobre la nueva Ley que, junto con ese conocimiento generado por la investigación en educación en el plano tanto nacional como internacional, podría contribuir a la mejora de nuestro sistema educativo, si se diera en España esa necesaria apertura ideológica a la que se refiere Levin. Apertura sin la cual no será posible un acuerdo básico que garantice una cierta estabilidad en los cambios y promueva una mejora sostenida.

# Introducción

**Antonio Asegurado Garrido**  
Relaciones Institucionales  
Comité Ejecutivo Estatal de USIE  
Jesús Marrodán Gironés  
Presidente Nacional de USIE  
Inspectores de Educación

La escuela es una institución centenaria y, como tal, posee una inercia que impulsa su funcionamiento casi al margen de las disposiciones legales que se van sucediendo con el tiempo. De hecho, podría seguir funcionando según la tradición y la costumbre, en ausencia de casi cualquier disposición legal.

Por una parte, esto es positivo, ya que revela la solidez de una institución no política, sino social, capaz de seguir cumpliendo su misión con independencia de los vaivenes de la política. Al mismo tiempo, sin embargo, también es algo profundamente negativo, ya que la tradición y la costumbre tienden por lo general al mantenimiento de la propia institución, que deja de ser un instrumento para convertirse en un fin en sí misma, cuando la escuela solo tiene sentido en la medida en que es capaz de evolucionar para adaptarse a las necesidades sociales que la justifican.

Un perfecto ejemplo de este fenómeno es la evolución del sistema educativo español en las últimas décadas, pues, mientras la política se ha mostrado incapaz de articular un marco normativo consensuado y compartido, produciendo una ley orgánica tras otra desde la recuperación de la democracia, las prácticas educativas se han mantenido en gran medida estables, debiéndose los cambios acontecidos a la evolución demográfica y social, la disponibilidad de recursos en la propia escuela y en los hogares, las nuevas formas de vida o la incorporación de nuevas tecnologías, más que a las normas en sí.

Desafortunadamente, nos hemos acostumbrado a funcionar al margen de unas disposiciones a menudo ajenas a la realidad social y de los centros docentes, sobredimensionadas y poco comprensibles, que hemos llegado a entender, simplemente, como un elemento más de las luchas partidistas. Unas disposiciones cuya derogación siempre suponemos cercana, dada la experiencia previa de unas leyes educativas que, durante años, han llegado a derogarse antes de ser desarrolladas en su totalidad, lo cual difícilmente puede generar no ya compromiso con su desarrollo por parte de los agentes educativos, sino simple interés por conocerlas.

Sin embargo, basta una mirada al panorama internacional para constatar que el éxito educativo de cualquier sistema está mediatizado por su marco normativo. Sobre todo, por la existencia de una regulación educativa estable y, por tanto, consensuada, que ayude a clarificar objetivos y proporcione directrices y pautas de actuación a medio y largo plazo, al tiempo que un seguimiento y una supervisión sistemática y participativa de todo el proceso van indicando los cambios a introducir paulatinamente.

Ciertamente, no es el único factor ni el más importante. La dotación de recursos, la formación inicial y continua del profesorado, las formas de organización, la participación e implicación de la comunidad en los procesos educativos... son cuestiones clave y, a menudo, más relevantes que las propias disposiciones normativas. Pero las leyes cuentan, tienen un efecto.

Como señalaba hace unos años Andreas Schleicher<sup>1</sup>, Director de Educación de la OCDE, unos de los problemas del sistema educativo español ha venido siendo una política educativa más centrada en la promulgación de leyes que en la transformación real de las prácticas educativas. Con el añadido de que esas leyes se han concebido a menudo como las regulaciones en una fábrica muy grande: el gobierno decide qué deben aprender los alumnos y cómo deben enseñar los profesores, esperando que estos implementen esas prácticas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, estamos en un momento importante para el conjunto del país y, en particular, para el conjunto de sectores que conforman la comunidad escolar, ya que se ha aprobado una nueva ley orgánica, pero nos quedan por delante los meses cruciales en que se decidirá su desarrollo, tanto a nivel estatal como en las diferentes comunidades autónomas. Si hemos de cambiar la nefasta tendencia a hacer de estas leyes un simple objeto de confrontación ideológica y partidista, es necesaria la participación e implicación de los agentes educativos en el debate.

Para ello, es necesario que estos agentes conozcan dicha propuesta de forma detallada, matizada y crítica, más allá de adhesiones o descalificaciones globales, como paso previo a la participación en un proceso de desarrollo normativo en el que nos jugamos seguir como de costumbre o dotarnos de una normativa compartida y que mire al futuro.

Es cierto que, como nos viene ocurriendo en las últimas décadas, no hemos empezado con buen pie, en la medida en que la nueva ley no ha nacido como fruto del consenso, sino como una propuesta de parte. Como en ocasiones anteriores, además, el texto no ha surgido de un debate social amplio que, además del consenso, hubiera asegurado un conocimiento general de las propuestas, al menos por los más implicados en su desarrollo.

En este sentido, preocupa enormemente que, meses después de su aprobación, una gran mayoría de los agentes educativos y, en especial, del profesorado siga sin conocer en qué consiste la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE)<sup>2</sup>, de manera que los juicios acerca de la misma suelen consistir más en pre-juicios basados en afinidades y antipatías ideológicas y partidistas que en valoraciones críticas basadas en el conocimiento.

Como ciudadanos y como profesionales de la educación, nos parece importante y urgente contribuir a poner fin a esta situación, proporcionando a la comunidad escolar y a la sociedad en general una perspectiva al mismo tiempo descriptiva y crítica de las principales propuestas contenidas en dicha ley. Se trata de una perspectiva apartidista, pero no neutra, ya que se basa tanto en una amplia experiencia como docentes en las diferentes etapas educativas, como en la visión que proporcionan muchos años en la inspección educativa en diferentes comunidades autónomas.

En este sentido, se han dejado expresamente fuera del análisis algunos de los aspectos menos técnicos y más políticos de la LOMLOE, cuya valoración corresponde propiamente a las consideraciones ideológicas de cada cual, con objeto de centrar la atención en aquellos elementos que, a nuestro juicio, deberían estar más allá del debate meramente político, por tratarse de cuestiones técnicas de carácter eminentemente técnico y educativo, es decir, cuestiones en cuya valoración deberíamos atender más a las evidencias aportadas por la experiencia y el conocimiento de la realidad que a otro tipo de consideraciones.

1 El País, 6/12/2016 [https://elpais.com/politica/2016/12/05/actualidad/1480975591\\_666281.html](https://elpais.com/politica/2016/12/05/actualidad/1480975591_666281.html)

2 Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.

Una de esas cuestiones, de la máxima relevancia, es la definición y organización del currículo, que constituye el núcleo central de la educación escolar y que ha sido uno de los elementos clave de contraste entre nuestras sucesivas leyes orgánicas de los últimos años.

En nuestro país, la tradición escolar fue siempre la de un currículo cerrado, completamente definido por la administración educativa hasta en sus más mínimos detalles, salvo los referidos a métodos de enseñanza o selección de recursos didácticos: hasta los años 80 del pasado siglo, tanto los docentes como las familias, y la sociedad en general, sabían perfectamente qué contenidos debían impartirse en cada nivel educativo y en cada materia y estos eran los mismos en cada escuela del país.

Con la aprobación de la LOGSE<sup>3</sup>, sin embargo, se pretendió un cambio radical en este aspecto, pasando de un modelo cerrado a otro de “currículo básico”, en el que la administración central establecía un marco general que, necesariamente, debía ser concretado gradualmente por las administraciones autonómicas, las escuelas e, incluso, cada docente. Probablemente, un cambio demasiado radical, en poco tiempo y en un contexto en el que centros y profesorado no estaban preparados para asumir su nuevo rol como “diseñadores” de un currículo adaptado a las necesidades y características particulares de cada comunidad y de cada grupo clase.

Como a menudo nos ocurre, ello no llevó a una revisión matizada de logros y fracasos del modelo, sino a un regreso a la centralización en el diseño curricular, que alcanzó su máxima expresión con la aprobación de la LOMCE<sup>4</sup>. Sin embargo, el análisis de los modelos curriculares de otros países de nuestro entorno y la práctica totalidad de los estudios sobre el tema dejan clara la necesidad de abandonar los modelos curriculares centralizados, en pro de modelos de currículo básico, dando el mayor grado de autonomía a los agentes educativos (y en particular a los centros docentes) no solo en el desarrollo curricular, sino en su propio diseño.

La sociedad se ha hecho cada vez más compleja y heterogénea, y el sistema educativo no puede dar la espalda a esta realidad. Debe asumir que son las comunidades escolares las que determinan el proceso educativo, como demuestran los resultados enormemente diferentes entre centros y entre comunidades autónomas que, pese a ello, comparten el mismo “currículo oficial”: la participación de las comunidades educativas en el diseño curricular y su autonomía en su desarrollo debería ser, hoy por hoy, un principio aceptado por todos, con independencia de consideraciones políticas e ideológicas.

Lógicamente, ello implica una mayor responsabilidad de dichas comunidades en todo el proceso educativo y hace necesario plantearse otras cuestiones, como la formación del profesorado en este ámbito, las formas de organización y funcionamiento colectivo de los centros para abordar estas tareas y, sin duda, los mecanismos de asesoramiento, supervisión y control de dicho proceso, incluyendo el papel de la Inspección Educativa en todo ello.

Siguiendo con el currículo, una segunda cuestión que ha cobrado la máxima importancia en la actualidad es la de su orientación al logro de una serie de competencias que se han dado en llamar competencias clave.

Afortunadamente, se trata de una cuestión en la que en la última década se ha producido un enorme consenso, no ya en nuestro país, sino en el conjunto de los sistemas educativos occidentales, hasta el punto

---

3 Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, 238, de 4 de octubre.

4 Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.

de haberse convertido en uno de los ejes centrales en la construcción de un espacio europeo de educación, de manera que la cuestión es cómo se articula este cambio de orientación y, sobre todo, cómo se resitúa el papel de los contenidos en el proceso educativo.

Para responder a esta cuestión, debemos recordar que poner las competencias en el primer plano de la educación escolar no es una moda ni un capricho, sino una necesidad surgida de los cambios sociales, culturales y tecnológicos de nuestro tiempo. El modelo de persona educada no puede ser el mismo en un mundo en donde Internet ha desterrado las enciclopedias y manuales tradicionales y en el que los cambios son continuos, dejando obsoletos en pocos años lo que en un momento dado se consideraron conocimientos “punteros”.

Como se destacaba en el Proyecto DeSeCo<sup>5</sup>, el reto de la educación actual no es asegurar la transmisión eficaz de determinados conocimientos culturales a las nuevas generaciones, sino la adquisición de la capacidad de afrontar con éxito demandas complejas en entornos concretos, tanto en lo que se refiere al uso interactivo de herramientas como el lenguaje o la tecnología, como en lo relativo a la interacción en grupos heterogéneos y en lo referido al manejo autónomo de la propia vida en contextos sociales y personales.

Lógicamente, ello no significa la relegación de los contenidos curriculares, sino su reubicación en un contexto educativo en el que contribuyan al desarrollo de competencias. Algo nada fácil desde una tradición en la que los contenidos han sido el centro del currículo durante generaciones, hasta el punto de haberse articulado este a través de las áreas de conocimiento, pero necesario, ya que las competencias no se construyen en abstracto, sino mediante la articulación de conocimiento, habilidades, destrezas, actitudes, valores... Mediante la articulación de contenidos, en definitiva.

Aunque esta nueva perspectiva se integró en nuestro sistema educativo con la promulgación de la LOE<sup>6</sup> y se ha mantenido tanto con la LOMCE como con la LOMLOE, para cualquiera que observe las prácticas escolares en nuestros centros es evidente que el avance en esta reorientación del currículo ha sido escaso, más formal que real, de manera que parece necesario replantearse todo el proceso para buscar una verdadera transformación de dichas prácticas. Un reto en el que nos jugamos en gran parte la utilidad de la educación escolar para la sociedad, en su conjunto, y en particular para las nuevas generaciones.

Otra de las cuestiones clave en la actual educación escolar es la de la atención a la diversidad, es decir, el funcionamiento de las escuelas para asegurar la igualdad de oportunidades proporcionando a toda la población, sin excepción, la respuesta educativa más ajustada a sus necesidades. Incluyendo, lógicamente, a las personas con diversidad funcional que puedan presentar necesidades específicas de forma temporal o permanente.

A diferencia de lo que ha ocurrido con el modelo curricular, en lo que se refiere a la atención a la diversidad hemos podido ver que, a lo largo de los años, se ha ido produciendo un consenso generalizado, al menos como principio. Las diferencias se centran más en cómo se entiende y cómo se hace efectiva esa atención a la diversidad.

En este sentido, una revisión de la evolución de este concepto en las últimas décadas muestra que hemos pasado de una perspectiva en la que se trataba de “integrar” al alumnado con necesidades específicas al

5 <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/definitionandselectionofcompetenciesdeseco.htm>

6 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.



proceso educativo ordinario, complementando este con medidas extraordinarias individualizadas, a una perspectiva muy diferente, en la que el principio básico es que la escuela debe diseñar y desarrollar ese proceso educativo ordinario de forma que todos los alumnos y alumnas puedan beneficiarse del mismo, participando en situaciones de enseñanza y aprendizaje comunes, compartidas.

Ello implica que, en la actualidad, la atención a la diversidad se concibe a partir de lo que la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, al que nuestro país se adhirió en el 2008<sup>7</sup>, convirtiendo sus preceptos en norma en nuestro ordenamiento educativo, denomina principio de accesibilidad universal, es decir, el principio según el cual los entornos, productos y servicios (educativos en nuestro caso) deben planificarse de manera que sean accesibles para cualquier persona en las condiciones más normales y con la mayor autonomía posible.

Ello cambia el acento del alumno a la propia escuela, planteando la atención a la diversidad como la puesta en práctica de una educación inclusiva, que la UNESCO definió a partir de la Conferencia Internacional de Educación de 2008 como el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de *todos* los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo al máximo la exclusión.

Viniendo de una tradición escolar de diferenciación y segregación de las enseñanzas y en un contexto de escolarización universal, atender a la diversidad desde un modelo inclusivo es, sin duda, un gran reto, ya que ello supone repensar los recursos que se aportan a la escuela, el currículo, la organización escolar y las propias formas de enseñanza y aprendizaje.

Desde el punto de vista del funcionamiento de los centros, optar por una educación inclusiva supone innovar y transformar la educación teniendo como finalidad garantizar que todas las alumnas y alumnos alcancen los objetivos educativos a través de las enseñanzas ordinarias y en los contextos ordinarios, partiendo de lo que se ha dado en llamar diseño universal de aprendizaje, es decir, una planificación educativa pensada para que toda necesidad educativa tenga una respuesta de calidad sin necesidad de recurrir a medidas segregadas, salvo casos muy extremos.

Siendo conscientes de la complejidad de llevar a la práctica estos planteamientos, cualquier análisis de nuestra realidad escolar pone de relieve que se trata de algo absolutamente necesario, y no solo por una cuestión de justicia y equidad (sin una atención a la diversidad inclusiva no hay igualdad de oportunidades), sino por una cuestión de eficacia del sistema.

Si analizamos, por ejemplo, los resultados del sistema educativo español en los sucesivos informes PISA<sup>8</sup>, más allá de comparaciones sobre niveles generales de rendimiento, destaca el hecho de un elevado porcentaje de alumnado con bajo rendimiento y un escaso porcentaje de alumnado con rendimiento excelente, síntoma inequívoco de un funcionamiento del sistema orientado “a la media” y poco eficaz al responder a las necesidades de quienes se alejan de ella.

Avanzar hacia una escuela inclusiva resulta, por tanto, una cuestión de la máxima importancia y que deberíamos poner en primera línea del debate sobre cualquier reforma educativa en nuestro país. Y no solo del

7 INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. BOE, 96, de 21 de abril de 2008

8 <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa.html>

debate técnico o profesional, sino del debate social, ya que la educación inclusiva supone un cambio cultural que difícilmente podrá llevarse a cabo sin la implicación de los diferentes sectores de la comunidad escolar.

Por supuesto, en ese proceso se debe poner especial atención al cambio en el modelo de rol del profesorado, que es otra de las grandes cuestiones a debatir, ya que los docentes son sin duda el factor que marca la diferencia, y no solo en la atención a la diversidad.

En este sentido, es importante destacar que la cuestión no es la mejor o peor preparación del mismo en términos absolutos, ya que una misma formación puede ser mejor o peor en función del tipo de educación que estemos buscando. Por ejemplo, un docente experto en un campo de conocimiento determinado y con unas adecuadas habilidades de comunicación podría considerarse idóneo si nuestro objetivo es conseguir una buena transmisión de conocimientos culturales, pero podría no ser en absoluto adecuado si nuestros objetivos son garantizar la implicación del alumnado en el proceso educativo, la adquisición de competencias y la atención a la diversidad, que requieren un perfil de conocimientos y habilidades muy distinto.

Probablemente, esta sea una de las cuestiones en las que más debería incidir el debate que debería guiar el desarrollo de la nueva ley orgánica de educación, ya que sin un profesorado capacitado para el tipo de enseñanza que se persigue cualquier reforma está condenada al fracaso y ese nuevo tipo de profesor requiere cambios más allá del propio sistema educativo, comenzando por la formación inicial y permanente del profesorado y los sistemas de selección del mismo.

Como señalaba Marina en *La hora de los docentes*<sup>9</sup>, necesitamos maestros y profesores de la máxima excelencia no tanto en “enseñar” como en hacer que sus alumnos y alumnas aprendan, expertos en los procesos de aprendizaje, y ello supone una formación y selección muy diferentes de las actuales.

Necesitamos, además, docentes capaces de trabajar en equipo, ya que la educación escolar es una tarea esencialmente colaborativa, en la que se precisa una estrecha coordinación y cooperación no solo horizontal, sino también vertical, que requiere el desarrollo de unas actitudes y unas habilidades muy diferentes a las que, hoy por hoy, se tienen en cuenta en la formación inicial de maestros y profesores, en su formación continua y, desde luego, en su selección.

Ser docente en el actual sistema educativo requiere el desarrollo de competencias profesionales muy distintas de las tradicionales, en las que nos deberíamos focalizar, que abarcan desde la capacidad para guiar el proceso de aprendizaje del alumnado a la capacidad para trabajar en equipo y responsabilizarse de los procesos y resultados de la organización escolar, pasando por la capacidad para evaluar los procesos educativos e innovar o la capacidad para interactuar con la comunidad educativa e implicar a las familias en el proceso educativo desde el reconocimiento y el respeto mutuos. El conocimiento experto en las materias que, a menudo, parece lo esencial en la profesión docente, es igualmente importante, pero solo como requisito, no en sí mismo.

Tener claro este nuevo rol del profesorado y el perfil de competencias que implica es de gran importancia en la formación y selección de nuevos docentes, pero el ámbito en el que sin duda es más importante es en la formación permanente, ya que hablamos de decenas de miles de profesionales formados y socializados en un modelo muy diferente y a los que pedimos una transformación radical que no resulta fácil. Una

---

9 joseantoniomarina.net, 21/08/2014

transformación que afecta a la propia identidad profesional y que plantea la exigencia de nuevos roles y funciones que, inevitablemente, generan dudas e inseguridad.

Consecuentemente, se trata de algo que no puede plantearse sin considerar al mismo tiempo una cuestión tan importante como el desarrollo de la carrera docente, ese Guadiana que aparece recurrentemente en el debate educativo en nuestro país para luego desaparecer, sin haberse resuelto.

Sin duda, se trata de un debate complejo, en la medida en que cualquier cambio en este sentido afecta al estatus de decenas de miles de personas e implica repensar cuestiones tan delicadas como la estructura de las plantillas docentes o la composición de los salarios, además de los diferentes modelos de carrera docente en las enseñanzas públicas y concertadas, pero es un debate que no podemos postergar por más tiempo, dada su trascendencia y las repercusiones que implica sobre el conjunto del sistema educativo.

Ciertamente, dicho debate no puede llevarse a cabo en abstracto, obviando otra de las cuestiones que hemos considerado necesario analizar, con la que mantiene estrechas relaciones: la de la participación, autonomía y gobierno de los centros.

Para muchos, esta es una cuestión principalmente ideológica, ya que plantea elementos tan delicados a veces como el papel de la comunidad educativa (y en particular de las familias) en la gestión y gobierno de los centros escolares, el modelo de dirección escolar y participación del profesorado en la toma de decisiones o el margen de autonomía de los centros escolares respecto a las directrices gubernamentales en materia educativa. Sin embargo, sin negar esas aristas de la cuestión, cabe destacar que la elección de un modelo u otro en este aspecto de la educación escolar tiene componentes técnicos en los que es esencial ponernos de acuerdo.

En relación a la participación de las familias en la toma de decisiones, por ejemplo, no solo se trata de un derecho constitucional, sino que parece claro hoy en día que es un factor de calidad, que afecta de forma muy importante a los resultados educativos:

*La implicación parental en la educación escolar constituye, a la vista del análisis del contexto, de la evidencia empírica disponible, de los resultados de este estudio y de las recomendaciones de los organismos internacionales, uno de los factores de calidad educativa verdaderamente relevantes sobre el que es oportuno, posible y relativamente asequible operar. El futuro de la participación de las familias pasa, con toda probabilidad, por avanzar en los modelos de cooperación entre familia y centro educativo con el apoyo, la ayuda y el estímulo de los poderes públicos.<sup>10</sup>*

Podemos, por tanto, debatir acerca de las formas de participación y del grado de dicha participación en la toma de decisiones en los diferentes elementos que conforman la educación escolar (diseño del currículo, organización del centro, gestión, procesos de evaluación...), pero partiendo del hecho de que esa participación debe potenciarse desde una perspectiva colaborativa.

En cuanto al modelo de dirección escolar y la participación del profesorado en la toma de decisiones, basta mirar a nuestro alrededor para comprobar que son muchas las posibilidades, desde países en donde la gestión y gobierno de los centros sigue un modelo más descentralizado y democrático a otros en donde el papel de la dirección tiene mayores atribuciones, en detrimento de la autonomía de los docentes.

---

10 CEC (2014). *La participación de las familias en la educación escolar*. MECD, pág. 223.

En nuestro país, desafortunadamente, no hemos sido capaces hasta el momento ponernos de acuerdo en un modelo consensado en una cuestión tan importante, con alternativas bastante contrapuestas entre el modelo impulsado en su momento por la LOPEGCE<sup>11</sup> y el impulsado por la LOMCE.

Desde nuestro punto de vista, es necesario un amplio debate a este respecto que, más allá de posiciones políticas o ideológicas, descansa en el análisis de las consecuencias que cada modelo implica, según la evidencia disponible, en cuestiones tan importantes como la implicación y responsabilización del profesorado en la gestión del centro, la continuidad de los proyectos educativos, los resultados educativos, etc.

Un debate que parta, además, del hecho constatado de que la calidad educativa de los centros depende estrechamente de la participación e implicación activas del profesorado en las tareas colectivas, como el diseño y desarrollo del currículo o la organización escolar.

Junto a toda esta serie de cuestiones, otro de los aspectos que nos parecía importante analizar era la organización de las etapas educativas.

Aunque podemos ir analizando cada una de esas etapas de forma separada, para un correcto debate podría ser clarificador partir de una consideración general de las tres grandes fases en que se organizan las enseñanzas no universitarias en los sistemas educativos actuales: la de educación infantil (pre-obligatoria), la de educación básica (obligatoria) y la de educación post-obligatoria.

Comenzando por la etapa de educación Infantil, lo primero que llama la atención es el relativo soslayo de la misma en las leyes educativas posteriores a la LOGSE. Si esta supuso un cambio fundamental al apostar por una verdadera educación infantil, frente al modelo de educación “preescolar” previo, desde entonces sorprende la gran continuidad en los planteamientos, fruto no tanto de un debate y una reflexión colectiva acerca de la idoneidad del modelo actual como de la inercia.

Como demuestran todos los estudios, se trata de una etapa fundamental para el futuro de las niñas y niños, no solo en cuanto a posibilidades de éxito educativo a corto plazo, sino a medio y largo plazo, especialmente en el caso de alumnado procedente de entornos socio-familiares desfavorecidos, en el que la escuela puede ejercer un papel compensador de las desventajas de origen.

Aunque, afortunadamente, en los últimos años hemos alcanzado prácticamente la plena escolarización en las edades de 3 a 6 años, nuestro reto en este momento es avanzar hacia una oferta que alcance al 100% de los niños y niñas del primer ciclo de la etapa y, sobre todo, debatir el modelo educativo que deseamos para estas edades, excesivamente “escolarizado” en la actualidad. Así mismo, parece fundamental llegar a establecer mecanismos sistemáticos de facilitación del tránsito entre esta etapa y la de educación primaria.

Con todo, la etapa en la que más deberíamos centrar nuestra atención sea la de educación básica obligatoria, partiendo de la necesidad de que desde el punto de vista de la formación de las personas sea tratada como tal, como una etapa. Sin duda, es el tramo más complejo y problemático de la educación no universitaria, a lo que contribuye en nuestro país el hecho de estar dividida en una etapa de Educación Primaria y otra de Educación Secundaria Obligatoria, impartidas en centros diferentes, con culturas y tradiciones muy diferentes

---

11 Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE, 278, de 21 de noviembre de 1995.

y por profesorado muy diferente en cuanto a formación, perspectiva, expectativas... Incluso en cuanto a su percepción de en qué consiste ser docentes.

No estamos proponiendo con esta reflexión que primaria y ESO debieran ser unificadas, ya que una y otra atienden a poblaciones evolutivamente muy distintas, pero sí parece necesario subrayar que la educación obligatoria constituye un ciclo único que, de formas diferentes, trata de conseguir el mismo objetivo: garantizar a toda la población, sin excepciones, el acceso a las competencias básicas necesarias para convivir de forma democrática, responsabilizarse de la propia vida, participar activamente en la vida social y laboral y seguir aprendiendo de forma autónoma a lo largo de la vida.

Conseguir dicho objetivo no es fácil y requiere un amplio debate para llegar a consensuar un modelo de educación básica que impregne la organización tanto de la educación primaria como de la secundaria y dé continuidad al proceso educativo entre la infancia y la adolescencia, ya que el actual modelo pone en evidencia que el paso de una a otra etapa escolar es, para muchos de nuestros alumnos, un momento crítico en el que las probabilidades de desafección y fracaso aumentan exponencialmente.

Dicho modelo, por otra parte, parece claro que debería partir de un replanteamiento del modelo curricular en las líneas ya mencionadas anteriormente, pero no puede limitarse a ello. En nuestro país, la cultura de las “enseñanzas medias”, con casi dos siglos de tradición, sigue siendo determinante en la etapa de ESO y empuja en la dirección del enciclopedismo y la transmisión de conocimientos, no ya en el profesorado de la etapa, sino en el conjunto de la sociedad, en un tiempo en el que los cambios sociales requieren un planteamiento radicalmente diferente.

Desde nuestro punto de vista, por tanto, no se trata ya del debate entre educación disciplinar o educación comprensiva, que pudo tener sentido hace treinta o cuarenta años, sino de determinar los criterios que debemos seguir en la organización de una educación obligatoria que, necesariamente, debería estar enfocada al objetivo antes mencionado. Criterios que no afectan solo a la selección de contenidos y su organización, sino a cuestiones aparentemente menores, pero realmente fundamentales, como la estructura de los horarios, las formas de agrupamiento del alumnado, el trabajo en equipo de los docentes, su formación, etc.

Finalmente, en lo que se refiere a las enseñanzas post-obligatorias, no podemos perder de vista que nuestro sistema educativo sigue presentando una clara disfunción en lo que se refiere a la distribución entre enseñanzas académicas y profesionales, que se pone de manifiesto con una simple revisión de los datos de matriculación.

Así, tomando como referencia las cifras más recientes<sup>12</sup>, se constata que en el año 2018 la distribución porcentual entre alumnos de enseñanza general y enseñanza profesional en España era del 64,2% frente al 35,8%, respectivamente, cuando la distribución media en la Unión Europea era del 51,6% frente al 48,4%. A lo que debería añadirse un claro sesgo de género en la elección de estudios profesionales (44,5% de mujeres frente a 55,5% de hombres) y de bachiller (53,7% de mujeres frente a 46,3% de hombres).

A todas luces, esta situación es insostenible y tiene enormes costes que debemos evitar, tanto en términos personales (asociados, por ejemplo, al abandono escolar temprano) como en términos económicos

---

12 MEyFP (2020). *Datos y Cifras. Curso escolar 2020/2021*.

directos (como el coste de mantenimiento de plazas sometidas a un alto abandono escolar) e indirectos (asociados a la menor inserción laboral de los estudiantes de bachillerato con respecto a los de formación profesional).

Desde nuestro punto de vista, ello supone que debe ponerse también en el primer plano del debate la cuestión de la distribución de la oferta educativa entre estudios post-obligatorios académicos y profesionales, así como la propia organización de estas enseñanzas, en orden a acabar con el abandono temprano y maximizar las posibilidades de inserción laboral y profesional de nuestros jóvenes.

Son cuestiones sin duda de enorme trascendencia, en cuyo debate todos debemos implicarnos como ciudadanos y profesionales. Es un debate de cuyas conclusiones, literalmente, depende nuestro futuro.

En este apasionante debate educativo, y también social no lo olvidemos, la Unión Sindical de Inspectores de Educación (USIE) ha participado activa y continuadamente desde su constitución en el ya lejano 1978.

Si bien como sindicato profesional de inspectores, el único existente en España, nuestra labor se ha centrado en la acción sindical, institucional y formativa para la mejora de nuestra profesión, nuestra concepción de la inspección educativa no olvida que esta es un servicio público cuyos fines últimos son contribuir de forma activa, técnica y profesional a la mejora del sistema del sistema educativo y a garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de la comunidad educativa.

Nuestra entidad profesional ha participado en los últimos años en importantes foros, como en el año 2017 ante la subcomisión del pacto educativo y social creada en el seno del Congreso de los Diputados, las periódicas reuniones con autoridades ministeriales y autonómicas, las actividades formativas estatales organizadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, los encuentros nacionales de inspección, las jornadas autonómicas de inspectores y docentes...En todas ellas se han analizado temas clave de mejora relacionados con la inspección educativa, haciendo hincapié de forma preferente en los que se mencionan a continuación:

- Organización escolar y liderazgo pedagógico.
- Desarrollo curricular.
- Escolarización de alumnos, con atención preferente a quienes precisan apoyo socioeducativo.
- Innovación educativa.
- Aplicación y uso de las nuevas tecnologías al ámbito educativo.
- Desarrollo profesional y selección del profesorado.
- Participación de la comunidad educativa.
- Análisis y aplicación de normativa educativa o que repercute en el ámbito educativo.
- La inspección educativa: historia, organización, técnicas, actuaciones y estudios comparados.

Reflejo de este debate se han ido elaborando sucesivamente una serie de documentos y propuestas transmitidas a las Administraciones educativas, a la comunidad educativa en general y al colectivo profesional de la inspección de forma más directa, detallada y concreta.

Entre estos documentos destacamos nuestras aportaciones a los dos intentos de pacto educativo, en 2010 y en 2017, en los que apostábamos por un acuerdo socio educativo que sirviera de instrumento de estabilidad normativa, de profundas reformas en los ámbitos curricular, organizativo, de gestión de recursos y una firme apuesta por la digitalización y la autonomía de los centros a cambio de una rendición de cuentas de su labor.

Estas aportaciones se han efectuado no solo en los momentos en que se han tratado temas generales de educación, sino también en aspectos más concretos como por ejemplo las contribuciones realizadas al “Libro Blanco de la Profesión Docente y su entorno escolar” (Marina, Pellicer, Manso, 2015)<sup>13</sup>.

Especialmente nos preocupaba, y lo sigue haciendo, aquello que, en la intervención en sede parlamentaria de abril de 2017<sup>14</sup> definimos como “los agujeros negros de la educación”, concibiendo como tales a aquellas enseñanzas y situaciones que desgraciadamente, por serlo de forma habitual y continuada, parecen quedar siempre en el olvido de los legisladores y de una gran parte de la comunidad educativa. Nos referimos a la educación infantil de primer ciclo, a las enseñanzas de régimen especial, a las enseñanzas de adultos, a la escuela rural, a la reducida autonomía de los centros, a las aulas específicas en centros ordinarios, a la formación inicial del profesorado, a los desequilibrios territoriales y a la carencia de una carrera profesional docente... como los más relevantes.

En la revista *Educa Nova*<sup>15</sup>, y sobre todo en la revista electrónica *Supervisión 21*<sup>16</sup>, editada por USIE y de consulta libre y gratuita, se han publicado relevantes propuestas y reflexiones sobre diversos temas educativos relevantes objeto de debate público y también sobre el contenido de nuestras últimas leyes orgánicas, mencionaremos a modo de ejemplo por su relevancia:

- Mallada Bolea, L. (2016) La LOMCE: análisis y estudio. *Supervisión 21*, 40. Abril.<sup>17</sup>
- Vera Mur, J (2021) Leyes orgánicas de educación: estado de la cuestión, *Supervisión 21*, 59. Enero.<sup>18</sup>
- Morais Gallego, J. P. y otros. (2021) Cinco inspectores de educación analizan cinco aspectos de la LOMLOE. *Supervisión 21*, 61 Abril <sup>19</sup>

Los medios de comunicación también se han hecho eco a menudo de estas propuestas y reflexiones sobre el sistema educativo, así por ejemplo fue muy comentado y valorado el artículo “Realismo para acertar con los alumnos” publicado en la prensa andaluza en mayo de 2020<sup>20</sup>.

Ante una nueva ley orgánica, sobre la que USIE efectuó sus propuestas por vía parlamentaria en tiempo y forma, aunque lamentablemente no hubiera comparecencias y la aprobación de enmiendas fuese muy reducido, nuestra entidad profesional consideró oportuno fomentar el debate y el conocimiento del texto que se debatía en sede parlamentaria mediante una actividad a la vez informativa y formativa: el I Encuentro Virtual de la Inspección de Educación efectuado en noviembre de 2020<sup>21</sup> en el cual se trataron los aspectos clave de lo que entonces era un proyecto de ley que se debatía en el Congreso de los Diputados y actualmente, tras su aprobación por el Congreso y el Senado es la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, ley conocida como LOMLOE, la octava ley orgánica educativa que afecta a las enseñanzas de régimen general desde la aprobación de la Constitución española en 1978.

13 Libro Blanco de la Profesión Docente y su entorno escolar” (2015) Marina, J. A.; Pellicer, C. y Manso, J. Recuperado de [https://issuu.com/mariansanchez/docs/libro\\_blanco\\_profesiondocente\\_jam](https://issuu.com/mariansanchez/docs/libro_blanco_profesiondocente_jam)

14 [https://www.youtube.com/watch?v=T8\\_hTo4foaw](https://www.youtube.com/watch?v=T8_hTo4foaw)

15 <https://usie.es/educanova/>

16 <https://usie.es/supervision21/>,

17 <https://usie.es/supervision21/la-lomce-analisis-y-estudio/>

18 <https://usie.es/supervision21/leyes-organicas-de-educacion-estado-de-la-cuestion/>

19 <https://usie.es/supervision21/cinco-inspectores-de-educacion-analizan-cinco-aspectos-de-la-lomloe/>

20 Recuperado de [https://www.diariodesevilla.es/opinion/tribuna/Realismo-acertar-alumnos\\_0\\_1464153681.html](https://www.diariodesevilla.es/opinion/tribuna/Realismo-acertar-alumnos_0_1464153681.html)

21 <https://usie.es/encuentrovirtual/programa-del-encuentro/>



Tras la aprobación de la LOMLOE es fundamental tener en cuenta su calendario de aplicación, disposición final quinta de la ley, que temporaliza su progresiva implantación a partir del 19 de enero de 2021 hasta el curso escolar 2023-2024.

El desarrollo legislativo de la LOMLOE, tanto a nivel estatal como autonómico, ha generado numerosos interrogantes y la necesidad de conocer cuáles son las principales novedades introducidas, qué modificaciones normativas se realizarán por las Administraciones educativas, qué afectación tendrá en la organización y funcionamiento de los centros docentes, cuáles pueden ser las repercusiones académicas para los alumnos y las repercusiones profesionales para los docentes, entre ellos los inspectores de la educación, y sobre todo la reflexión general acerca del impacto real en nuestro sistema educativo.

De todos estos argumentos surge el nacimiento de este libro que los lectores tienen en su mano, con el que perseguimos, en estos primeros pasos de la implantación de la nueva ley orgánica, analizar el contenido de la LOMLOE en los puntos que hemos considerado prioritarios y señalar tanto los cambios que se prevén como los aspectos que permanecen sin modificar, además de aquellos otros que la ley sigue dejando pendientes de resolver. En este sentido se ordenan los capítulos del libro en los cuales se hace referencia a las líneas estratégicas de la LOMLOE, a los nuevos aspectos curriculares (aunque hablar de nuevo de las competencias suena a algo manido pues se implantaron con la LOE en el año 2006, lo que indica que no se ha avanzado mucho en su aplicación real), de organización de las enseñanzas de régimen general y de régimen especial, la participación de la comunidad educativa en la organización y funcionamiento de los centros, la inclusión como factor clave de atención al alumnado, los cambios previsibles que afectarán al profesorado y por supuesto la inspección educativa cuyas funciones se modifican parcialmente y a la que por vez primera se le indican unos principios de actuación.

La labor de la inspección de educación es un factor de calidad del sistema educativo, tal y como recogió en el año 2006 la LOE y que mantiene la LOMLOE en su artículo 2.2; para seguir ejerciendo esa responsabilidad son precisos no sólo recursos humanos y materiales y una mayor receptividad de las propuestas de la inspección por parte de las Administraciones educativas sino también de una carrera profesional específica en el marco del desarrollo profesional docente. Este nuevo marco legislativo lo convierte en compromiso la propia LOMLOE en su disposición adicional séptima, prometiendo llevarlo a la práctica en los próximos años. Por nuestra parte esta necesidad ya ha sido expuesto en reiteradas ocasiones, baste como ejemplo el artículo *“Una carrera profesional para la inspección de educación: propuestas”*<sup>22</sup>. Una carrera profesional que se inicie con el acceso a la inspección mediante convocatorias periódicas de concurso-oposición con pruebas objetivas, públicas y transparentes, que exija una formación inicial específica y una formación continua acorde a las nuevas competencias profesionales de la inspección y un desarrollo profesional en el que se valore el mérito y la cualificación tanto a nivel administrativo como económico. Solo de esta forma la inspección de educación podrá dar respuesta a las nuevas realidades sociales y educativas a las que se enfrenta en su continua interacción con la comunidad educativa y las Administraciones educativas.

Este libro ha sido posible gracias a la colaboración desinteresada de inspectores de educación de distintas comunidades autónomas y con distinta especialización y trayectoria profesional, lo que ha permitido el análisis de la norma desde una diversidad de enfoques y valoraciones, y desde una visión transversal del sistema educativo en coherencia con su labor diaria en una cada vez más amplia diversidad de centros y servicios educativos, entornos escolares y marcos normativos.

---

22 Cuadernos de Pedagogía, nº 494, noviembre (2018).



Esperamos con esta humilde aportación en formato de libro, que ha sido posible a la generosidad y sensibilidad de la Asociación Nacional de Editores de Libros Escolares (ANELE), facilitar un útil instrumento informativo y de reflexión a los inspectores de educación, a los que tienen interés e ilusión por serlo, a los docentes sea cual sea la enseñanza que impartan y a la comunidad educativa en general, sobre los cambios que trae la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de mayo de 2020, de mejora de la Ley Orgánica de Educación, y que afectarán al sistema educativo y a la sociedad en general, en una responsabilidad compartida de la que todos somos partícipes.



## Capítulo 1

# Líneas estratégicas de la LOMLOE

Rosa González-Calero Labián  
Presidenta de USIE CLM  
Inspectora de Educación

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) se estructura en un artículo único, que incluye noventa y nueve apartados, en cada uno de los cuales se modifican de algún modo setenta y siete artículos de la LOE, diecinueve disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. Una de estas modifica, a su vez, varios artículos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

La Ley incorpora, además, ocho disposiciones adicionales, cinco transitorias (relativas al periodo de implantación), una derogatoria y seis finales (relativas al desarrollo reglamentario, el calendario de implantación y la entrada en vigor).

El desarrollo del Proyecto de Ley fue inusualmente breve, en comparación con leyes anteriores, y no incluyó durante la tramitación comparecencias de representantes *de los agentes sociales o de personalidades de reconocido prestigio o agentes sociales*, siendo esto la primera vez que ocurría en una ley educativa. En su tramitación parlamentaria recibió un total de 1.168 enmiendas en el Congreso, de las que se aprobaron solo 300, y otras 300 en el Senado, de las que no se aprobó ninguna. Finalmente, la nueva ley orgánica se publicó en el BOE el 30 de diciembre de 2020.

Aunque la nueva ley se presenta como una actualización y reforma de la Ley Orgánica 2/2006, lo cierto es que esto es solo una parte de la misma, ya que la LOMLOE va más allá de este propósito y pretende la modernización del sistema educativo español.

Para entender esta propuesta, comenzaremos analizando la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pasando luego al análisis esas dos grandes líneas estratégicas (el regreso al planteamiento de la LOE y la modernización del sistema educativo) a través del análisis de su articulado.

Finalizaremos comentando algunos de los principales condicionantes del desarrollo de esta ley y presentando algunas conclusiones.

## 2. LOS MOTIVOS PARA UN CAMBIO DE RUMBO

Por lo general se considera que la Exposición de Motivos no está incluida en la normativa, aunque contribuye a su interpretación. Responde a la necesidad de que las normas expuestas después de la citada

exposición no parezcan haber sido creadas de manera arbitraria, ya que permite explicar los motivos que han llevado a su desarrollo, ahondar en su finalidad y en los motivos por los cuales ha sido concebida. No tiene un valor normativo, si bien, los expertos en la materia han llegado a la conclusión de que este texto representa una fuente importante a la hora de interpretar una norma (Díez Picazo, 1993).

La Exposición de Motivos de la L.O. 3/2020, arranca con una referencia a la L.O. 2/2006, referencia a la consideración de que la buena educación es la mayor riqueza de un país y cómo los sistemas educativos nacionales se han ido desarrollando desde su creación para hacer realidad sus propósitos, por ello, los sistemas educativos han experimentado una gran evolución.

En esta línea de considerar la sucesión de leyes educativas que se han aprobado en España como una realidad dinámica de adaptación del sistema educativo español a la realidad social cambiante, en el texto citado se hace un recorrido por las principales aportaciones de las leyes educativas españolas aprobadas en el periodo democrático, haciendo una valoración positiva de la L.O. 2/ 2006. Del mismo modo realiza una valoración negativa de la L.O.8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Considera el legislador que dicha Ley representó una ruptura del equilibrio que se había alcanzado, en la L.O.2/2006, entre diferentes visiones y planteamientos acerca de la educación que deben necesariamente convivir en un sistema democrático y plural.

La L.O.8/2013 recibió muchas críticas y suscitó no poca controversia en el ámbito social y educativo, siendo muchas las personas y organizaciones que solicitaron su reversión. En consecuencia, el legislador se plantea la necesidad de revertir los cambios promovidos por la citada ley. El legislador, parece concretar en las críticas recibidas por la L.O. 8/2013, la justificación de su modificación y la vuelta a la L.O. 2/2006 como primera línea estratégica de la L.O. 3/2020, de 29 de diciembre.

La segunda línea estratégica de la nueva Ley Orgánica es la modernización del sistema educativo para adaptarlo a la realidad social de la España del siglo XXI.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se justifican los cambios necesarios, sobre la base de las siguientes circunstancias que han afectado a la sociedad española y presentan un contexto social en 2021 radicalmente diferente al contexto de 2006 en el que se aprobó la L.O. 2/2006:

- Los recortes sufridos en la educación por la crisis económica.
- La necesidad de consolidar la tendencia de reducción del abandono temprano y de incremento de la escolarización en edades no obligatorias, especialmente en formación profesional.
- La demanda de mayor participación y reconocimiento en los currículos de los movimientos sociales que la crisis ha impulsado.
- El uso generalizado de las tecnologías de la información y comunicación lo que ha acarreado cambios profundos en la comprensión de la realidad y que forzosamente afecta a la actividad educativa.
- El enfoque de derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (1989).
- El enfoque de igualdad de género a través de la coeducación y el fomento en todas las etapas del aprendizaje de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género y el respeto a la diversidad afectivo-sexual. Además, esta Ley pretende dar cumplimiento a las propuestas del ámbito educativo incluidas en el Informe de la Subcomisión del Congre-

so para un Pacto de Estado en materia de violencia de género aprobado el 28 de septiembre de 2017.

- Un enfoque transversal orientado a que todo el alumnado tenga garantías de éxito en la educación por medio de una dinámica de mejora continua de los centros educativos y una mayor personalización del aprendizaje.
- La importancia de atender al desarrollo sostenible de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030. La educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial incluye la educación para la paz y los derechos humanos, la comprensión internacional y la educación intercultural, así como la educación para la transición ecológica, sin descuidar la acción local, imprescindibles para abordar la emergencia climática.
- El objetivo último de la nueva Ley es reforzar la equidad y la capacidad inclusiva, con ello se hace efectivo el derecho a la educación inclusiva como derecho humano para todas las personas, reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por España en 2008, para que este derecho llegue a aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad del sistema, cuyo principal eje vertebrador es la educación comprensiva.

Estos cambios experimentados por la sociedad española, justifican su introducción en la L. O. 3/2020 con objeto de que el sistema educativo dé respuesta a la nueva realidad social.

En definitiva, la Exposición de Motivos del Proyecto de la Ley 3/2020 concreta la finalidad de esta Ley: *no es otra que establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado, y satisfaga la demanda generalizada en la sociedad española de una educación de calidad para todos.*

Además, la L.O. 3/2020 supone una profundización en el desarrollo de las competencias educativas de las Comunidades Autónomas, siendo éste uno de los principales factores de contexto en que se aprueba la nueva Ley, así se recoge en el Preámbulo de la citada Ley: *en aras al respeto de las competencias y singularidades establecidas en la Constitución e incluidas en los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas, habrá de garantizar el orden competencial de cada una de las comunidades autónomas en materia educativa, con especial respeto a la singularidad propia derivada de los derechos históricos de los territorios forales, tal y como reconoce la disposición adicional primera de la Constitución.*

En consecuencia, dos son las líneas estratégicas que se advierten en la nueva Ley Orgánica de Educación: una vuelta al marco conceptual de la L.O. 2/2006 y una modernización de la citada Ley introduciendo aquellos aspectos que el legislador considera que la sociedad demanda en la actualidad, estas líneas estratégicas vienen condicionadas por una mayor profundización en la capacidad de acción en materia educativa de las Administraciones autonómicas.

A continuación, se continuará el análisis concretando aquellos aspectos en que se concretan cada una de las líneas estratégicas que se advierten en la Ley.

### **3. LA VUELTA A LA L.O. 2/2006**

Esta primera línea estratégica, se pone de manifiesto en la organización curricular, la organización de las etapas educativas, la participación y gobierno de los centros públicos, la recuperación de la Educación en valo-

res Éticos y los ejes transversales, así como en la evaluación del sistema educativo con finalidad diagnóstica, la cooperación entre Administraciones y el acceso único a la universidad, y se concreta en las siguientes medidas:

En relación al currículo, la L.O. 3/2020, plantea un currículo competencial con un menor número de materias y áreas con objeto de lograr un aprendizaje significativo y el éxito educativo, dice la Ley. Este concepto ya fue utilizado en la L. O. 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo que recoge el desarrollo del derecho a la educación como meta de una sociedad plural y democrática y lo concreta en el concepto de *la escuela comprensiva*. Así lo define el proyecto para la Reforma del Sistema Educativo (M.E.C., 1987): *Por escuela comprensiva se entiende una forma de enseñanza que ofrece a todos los alumnos de una determinada edad un fuerte núcleo de contenidos comunes dentro de una misma institución y una misma aula, y que evita de esta forma la separación de los alumnos en vías de formación diferente que puedan ser irreversibles. En ella se condensaban las aspiraciones de la igualdad de oportunidades, cultura superior y común para todos los alumnos y apertura a la diversidad dentro de una misma escuela.*

Otra importante modificación que supone una vuelta a la L.O. 2/2006 consiste en que el Gobierno deja de tener competencia en el diseño del currículo básico que será competencia de las Administraciones educativas y será también completado por los centros educativos. El Gobierno fijará las enseñanzas mínimas que supondrán un 50% horarios en las CCAA que tengan lengua cooficial y el 60% del tiempo en las Comunidades que no la tengan.

También se vuelve a 2006 en el concepto de currículo: *formado por el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las etapas*, se eliminan los estándares de aprendizaje y tendrán que ser los centros educativos los que concreten los criterios de evaluación lo que de hecho supone un refuerzo en la autonomía de los mismos.

Otra modificación que incorpora la L.O. 3/2020 en la línea con la L.O. 2/2006 es la incorporación del área y la materia de Educación de Valores Éticos en Educación Primaria y Educación Secundaria respectivamente, con contenidos referidos a la Constitución, los Derechos Humanos y de la infancia, el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, la igualdad de hombres y mujeres, el respeto a la diversidad y la importancia social de los impuestos. En la misma línea se sitúa la incorporación de los Ejes transversales en E. Primaria y E. Secundaria: con contenidos relativos al emprendimiento social y empresarial, el espíritu crítico y científico, la creatividad, la formación estética, el respeto mutuo y la cooperación entre iguales.

Su justificación se encuentra en que el Sistema Educativo Español considera los valores como parte esencial de la educación de las generaciones jóvenes. Se trata de aquellos valores que hacen posible la convivencia democrática y aquellos que preparan al alumnado, para su futura participación autónoma y responsable en las distintas actividades sociales. Una manera de transmitir estos valores es mediante los ejes transversales. Los ejes transversales no son ninguna materia ni área, sino que son líneas teóricas que impregnan todas las áreas y materias del currículo, su tratamiento ha de ser necesariamente multidisciplinar (Mateo Villodres, 2010).

En lo que respecta a la participación, autonomía y gobierno de los centros, se recuperan las competencias del Consejo Escolar en cuanto a la aprobación de todos los documentos que concretan la autonomía de los centros educativos. A la Dirección de los centros se les reserva el rol de gestión y liderazgo pedagógico. En cuanto a la selección de los directores, se recupera la Comisión paritaria entre profesorado, miembros no docentes del Consejo Escolar y Administración Educativa.

En la línea de fomentar la participación en los centros educativos, vuelven a formar parte del Consejo Escolar de los centros concertados un representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro.

Por lo que respecta a la organización de las etapas educativas, se recupera en Educación Primaria la organización en *tres ciclos de dos años académicos cada uno y se organiza en áreas, que tendrán un carácter global e integrador*. En la ESO, desaparece la organización en ciclos aunque se mantiene una organización común de 1º a 3º y una organización diferente para 4º de la ESO. También en la ESO, se recuperan los Programas de Diversificación Curricular orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, dirigidos a quienes presenten dificultades relevantes de aprendizaje tras haber recibido, en su caso, medidas de apoyo en el primero o segundo curso. Con posibilidad de una adaptación del currículo y una metodología específica a través de una organización en ámbitos de conocimiento.

*También se recupera la Evaluación de diagnóstico: en 4º de E. Primaria y 2º de ESO, en el marco común del INEE y CCAA, con carácter censal, finalidad diagnóstica, dirigida al análisis de la competencia en comunicación lingüística y matemática, con especial atención a la diversidad y de la que se derivará el análisis de resultados y conducirá a propuestas de actuación para la mejora de los centros.*

*Otras medidas que también se recuperan son el acceso único a la universidad basado en la calificación obtenida en el Bachillerato y en la prueba de acceso –prueba de acceso a la universidad– y los Programas de Cooperación Territorial con objeto de contribuir a la solidaridad interterritorial en la compensación de desigualdades que se llevarán a cabo mediante acuerdos entre las diferentes Administraciones educativas.*

#### 4. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

La modernización del Sistema Educativo que aborda la L.O. 3/2020 para adaptarlo a la realidad social de la España del siglo XXI, se pone de manifiesto en los siguientes ámbitos recogidos en los Principios y Fines del sistema educativo:

- a. *Mejora de la financiación* con objeto de revertir los recortes sufridos en la educación por la crisis económica.

*En este sentido, son numerosos los compromisos que la L.O. 3/2020 adquiere con la ciudadanía: dotación a los centros de los recursos necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas..., incremento de plazas públicas en todas las zonas educativas, especial atención a la planificación de la escolarización en la zona rural con recursos económicos suficientes para el mantenimiento de la red de centros rurales, el transporte y comedor del alumnado que lo requiera y el equipamiento con dispositivos y redes informáticas y de telecomunicación, aumento progresivo de plazas en E. Infantil...*

*Para la puesta en marcha de estas medidas se ha propuesto un Plan de incremento del gasto público educativo: incremento del gasto público educativo hasta un mínimo del 5% de PIB en la Disposición Adicional Octava. En el mismo sentido, el artículo 155.2, habla de un plan de incremento del gasto público en educación para los próximos 10 años, entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley.*

- b. *Reducción del abandono temprano* e incremento de la escolarización en edades no obligatorias.

En este ámbito destacan las propuestas de la L.O. 3/2020 en relación con la Formación Profesional y y las enseñanzas de personas adultas.

Respecto a la Formación Profesional se han desplegado un número significativo de medidas para alcanzar el objetivo previsto, en primer lugar, se advierte una mayor facilidad en el acceso a la FP. Además del acceso directo mediante la titulación exigida y el acceso mediante prueba específica se incluye la posibilidad de acceder habiendo superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso en centros autorizados y con un título de Técnico Básico para los Ciclos Formativos de Grado Medio, en adelante CFGM o Título de Técnico para Ciclos Formativos de Grado Superior, en adelante CFGS.

En segundo lugar, se han diseñado pasarelas entre las diferentes enseñanzas: el Bachillerato y la FP: alumnado que finalice las enseñanzas profesionales de Grado Medio de Artes Plásticas y Diseño y las enseñanzas de Música o Danza, podrá obtener el título de Bachiller en la Modalidad de Artes y podrá obtener el título de Bachiller superando las materias comunes. Acceso a CFGS: quienes estén en posesión del título de CFGM de Artes Plásticas y Diseño.

También podrán acceder a la Universidad sin prueba de acceso los alumnos que estén en posesión del Título de Técnico Superior de FP, Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño y Técnico Deportivo Superior como se regula en la Disposición Adicional 33.

Del mismo modo, se diseñarán Programas de segunda oportunidad de carácter profesional para quienes abandonen la ESO sin titulación.

La Formación Profesional pretende ser una parte importante de la respuesta educativa para los ciudadanos, ello se pretende conseguir mediante la organización de la Formación Profesional en un sistema único que comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, así como los cursos de especialización avanzando hacia un sistema más integrado, transitible y con perspectiva a lo largo de la vida así como mediante una renovación de contenidos y Títulos ajustados al empleo y a los cambios productivos

En este sentido se relaciona con la Enseñanza de adultos, desde la perspectiva de Aprendizaje a lo largo de la vida que incluye la Educación no formal, así lo concreta el art. 66.4:

Las personas adultas pueden realizar sus aprendizajes tanto por medio de actividades de enseñanza, reglada o no reglada, como a través de la experiencia, laboral o en actividades sociales, por lo que se tenderá a establecer conexiones entre ambas vías y se adoptarán medidas para la validación de los aprendizajes así adquiridos.

c. *Uso generalizado de las tecnologías de la información y comunicación.*

En la nueva Ley Orgánica de Educación, se aborda este tema básicamente desde dos perspectivas. Por un lado, se trata, como establece el artículo 111 de que las Administraciones públicas procuren por el acceso de todos los estudiantes a los recursos digitales necesarios, para garantizar el ejercicio del derecho a la educación de todos los niños y niñas en igualdad de condiciones, es un tema de recursos. Por otro lado, se aborda el tema desde la seguridad de los alumnos, las Administraciones educativas deberán establecer las condiciones que hagan posible la eliminación del ámbito escolar de las situaciones de riesgo derivadas de una inadecuada utilización de las TIC como recoge el artículo 111bis.

En el Proyecto Educativo, los centros educativos, concretarán la estrategia TIC de cada uno de ellos. Esta cuestión es de gran importancia porque supone hacer explícito el compromiso de cada uno de los centros educativos con las TICs, ha de ser un proyecto consensuado con los órganos de participación y publicado para general conocimiento de toda la comunidad educativa.

En este sentido y como medida dirigida a la informatización de la gestión de los centros y a una gestión adecuada del sistema educativo español, se pretende regular un número identificativo para el alumnado



*a fin de facilitar el intercambio de información entre Administraciones, propuesta también recogida en el artículo 111 de la ley.*

- d. *El enfoque de derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (1989).  
El Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989. La Convención, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce que los niños son individuos con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. La Convención, como primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes.  
Los cuatro principios sobre los que se establece la Convención son la no discriminación, la primacía del interés superior de menor, la garantía de la supervivencia y el pleno desarrollo, y la participación infantil. Este enfoque ya se contempla en la legislación del menor vigente en España.*
- e. *El enfoque de igualdad de género a través de la coeducación y fomento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género y el respeto a la diversidad afectivo-sexual. El enfoque de la coeducación se ha expresado en los Principios de la educación, en concreto en el I) y en la Disposición Adicional vigesimoquinta, que de facto, elimina la educación diferenciada en centros sostenidos con fondos públicos:  
Fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. 1. Con el fin de favorecer la igualdad de derechos y oportunidades y fomentar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los centros sostenidos parcial o totalmente con fondos públicos desarrollarán el principio de coeducación en todas las etapas educativas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y no separarán al alumnado por su género.  
El fomento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres se encuentra presente en los objetivos de las distintas etapas educativas desde la Educación Infantil y de manera expresa en la citada Disposición Adicional vigesimoquinta. En ella, se hace referencia a la concreción en el Proyecto Educativo de los centros de las medidas que proponen, en ejercicio de su autonomía, con objeto de favorecer y formar en igualdad en todas las etapas educativas. Se deberá incluir también, la educación para la eliminación de la violencia de género, el respeto por las identidades, culturas, sexualidades y su diversidad, y la participación activa para hacer realidad la igualdad. Entre otras medidas, se proponen algunas como el impulso a los estudios STEAM ((Science, Technology, Engineering, Arts and Maths), la incorporación de la perspectiva de género en los Planes de acción tutorial y Planes de convivencia. Del mismo modo, estos contenidos deben estar presentes en el Proyecto de dirección como incluye el artículo 135.  
También se hace referencia a la presencia de este enfoque en la formación del profesorado, en el currículo y en los libros de texto.  
En el artículo 124 se hace mención expresa a la regulación que harán las Administraciones educativas de protocolos de actuación frente a indicios de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia. Además, se crea la figura del coordinador de bienestar y protección en las NCOF.*
- f. *Un enfoque orientado a la calidad del sistema educativo.  
Son numerosas las referencias en la L.O. 3/2020 a una educación de calidad, desde la exposición de motivos que lo identifica como uno de los principios que presiden la Ley. Se pretende alcanzar la calidad en la educación para todo el alumnado en condiciones de equidad, pasando por los Principios y Fines, los objetivos de la evaluación del sistema educativo, una oferta educativa de calidad en Formación Profesio-*

nal y Enseñanzas Artísticas. La Ley Orgánica sitúa la calidad como el objetivo de la formación permanente del profesorado y de la evaluación de la función docente, como la finalidad de la programación de la red de centros y de la dotación de medios materiales y humanos o la incorporación de las TICs, también la considera una finalidad de la Inspección del sistema educativo.

Además de las numerosas referencias a lo largo de todo el texto, el artículo 122 bis., plantea acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, mediante planes estratégicos que podrán dirigirse, de manera específica, a aspectos de una etapa o enseñanza de las impartidas por el centro o de manera general, a aspectos asociados a una consideración integral del centro y podrán tomar como referencia diversos modelos de análisis y gestión. sometidos a rendición de cuentas.

Del mismo modo y con el fin de mejorar el funcionamiento de los centros educativos, las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán elaborar planes para la valoración de la función directiva como se concreta en el artículo 146.

- g. Un enfoque orientado al éxito en la educación por medio de una dinámica de mejora continua de los centros educativos y una mayor personalización del aprendizaje.

El enfoque orientado al éxito educativo mediante la mejora continua de los centros se concreta, en el artículo 121. 2. ter, en un Plan de mejora de los centros que los centros deberán incluir en su Proyecto Educativo y que se revisará periódicamente, en el que, a partir del análisis de los diferentes procesos de evaluación del alumnado y del propio centro, se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno.

El enfoque orientado al éxito educativo mediante la personalización del aprendizaje se concreta en medidas tales como la implantación de Ciclos Formativos de Grado Básico o los Programas de Diversificación Curricular dirigidos a la titulación en la ESO y la posibilidad de realizar un trabajo monográfico o la colaboración de servicio a la comunidad para superar materias optativas en ESO. También se hace referencia a que los centros adoptarán medidas tanto curriculares como organizativas para alcanzar los objetivos de la etapa y lograr que el alumnado obtenga el título.

En la etapa de Bachillerato se incluye la posibilidad de realizar el Bachillerato en tres cursos y la posibilidad de obtener el título de Bachiller con una materia suspensa si no ha habido abandono.

La decisión de promoción y titulación en la ESO y Bachillerato se adoptará de manera colegiada, más allá de criterios únicamente cuantitativos. También se reconoce la posibilidad de adaptación de las condiciones de la evaluación en Bachillerato y PAU.

En el caso de los alumnos con necesidades educativas especiales, los referentes de la evaluación serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles la posibilidad de promoción y titulación con adaptaciones curriculares. Para este alumnado también se incluye la posibilidad de contar con un curso adicional para completar estudios o realizar matrícula parcial cuando sus circunstancias personales así lo aconsejen en Formación Profesional.

- h. La educación para el desarrollo sostenible de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030 que incluye la Educación para la paz y los derechos humanos, la comprensión internacional y la educación intercultural, así como la educación para la transición ecológica, sin descuidar la acción local, imprescindibles para abordar la emergencia climática.

Será en el Proyecto Educativo, el documento en el que los centros educativos incorporarán los valores y actuaciones propios de la sostenibilidad ambiental. Se promoverá, igualmente, una educación para el

desarrollo sostenible y una ciudadanía activa y crítica, fomentando el consumo responsable, el reciclaje, el contacto con los espacios verdes y el desarrollo de estilos de vida sostenible.

Del mismo modo se facilitará el desarrollo de hábitos de movilidad activa, autónoma y saludable, garantizando caminos escolares seguros y fomentando una educación vial que incida en la prevención de accidentes de tráfico.

Las Administraciones educativas favorecerán, en coordinación con las instituciones y organizaciones de su entorno, la sostenibilidad de los centros, su relación con el medio natural y su adaptación a las consecuencias derivadas del cambio climático así se recoge en el artículo 110.

Se reconoce como de capital importancia en papel del profesorado por lo que en 2025 todo el personal docente deberá haber recibido cualificación en las metas establecidas en la Agenda 2030.

- i. Un enfoque dirigido a reforzar la equidad y la capacidad inclusiva del sistema educativo a través de la educación comprensiva.

Se reconoce como objetivo último de la Ley Orgánica junto con la calidad del sistema educativo. El concepto de equidad interacciona con el principio de igualdad y con el de justicia social, de ahí su directa conexión con el artículo 9.2 de la Constitución Española:

Corresponde 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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La equidad incide en una distribución, en este caso del servicio educativo, en beneficio de los sectores más desfavorecidos. Sólo un sistema de calidad, inclusivo, integrador y exigente, garantiza la igualdad de oportunidades y hace efectiva la posibilidad de que cada alumno o alumna desarrolle al máximo sus potencialidades.

La Equidad en la Ley Orgánica se articula en torno a tres aspectos: alumnos con necesidades educativas especiales, política de becas y ayudas al estudio y la admisión de alumnos.

En cuanto al alumnado con necesidades educativas especiales, el concepto se centra en las barreras que limitan el derecho a la educación en lugar de en la discapacidad. Se da un impulso a la detección precoz y a la atención temprana de las necesidades específicas de apoyo educativo y a las medidas preventivas para evitar la repetición en E. Primaria y E. Secundaria. Con objeto de facilitar la participación de las familias en la detección precoz de las dificultades, las Administraciones educativas regularán los procedimientos para resolver las discrepancias que puedan surgir en el proceso de identificación y valoración de las necesidades de los alumnos.

La respuesta a la diversidad, es una cuestión ineludible en tanto en cuanto se desee garantizar la equidad educativa, es decir, asegurar que a cada alumno se le proporciona aquello que necesita para aprender, en este sentido, la Ley Orgánica, adopta el Diseño universal de aprendizaje – DUA - como modelo de medidas organizativas, metodológicas y curriculares que garantice los derechos de la infancia, facilitando el acceso a los apoyos necesarios. El enfoque denominado Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), desarrollado por el Center for Applied Special Technology (Centro de Tecnología Especial Aplicada, CAST) pone el foco de atención en el diseño del currículo escolar para explicar por qué hay alumnos que no llegan a alcanzar los aprendizajes previstos.

La propuesta del DUA, pasa por dotar de mayor flexibilidad al currículo, a los medios y a los materiales, de modo que todo el alumnado pueda acceder al aprendizaje. Hacer esto ahora es más fácil ahora que hace unos años si se utilizan las TIC de forma activa en el proceso de enseñanza-aprendizaje, debido a las características de flexibilidad y versatilidad que poseen los medios digitales.

*En la Ley Orgánica se presta especial atención a que los alumnos con NEE puedan completar estudios tanto en la enseñanza obligatoria como en la postobligatoria para ello se contemplan medidas de inclusión social y laboral, así como un curso adicional para completar estudios, ofertas formativas adaptadas, reserva de plazas en FP o incorporación de la lengua de signos.*

*La escolarización de estos alumnos se llevará a cabo en centros de E. Primaria y Secundaria, garantizando las Administraciones educativas una presencia equilibrada de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo o que se encuentren en situación económica desfavorecida en centros sostenidos con fondos públicos. En el sentido de fomentar la inclusión educativa, Gobierno y Comunidades Autónomas desarrollarán un Plan para que en el plazo de 10 años los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender a los alumnos con discapacidad como se establece en la Disposición adicional cuarta.*

*En orden a garantizar la Equidad como principio del sistema educativo, se introduce el concepto de compensación educativa poniendo especial énfasis en medidas preventivas, atendiendo no sólo al ámbito escolar sino a otros ámbitos como el ocio o la tutorización. En este sentido Las Administraciones públicas desarrollarán acciones dirigidas hacia personas, grupos, entornos sociales vulnerables con el objetivo de eliminar barreras de manera que puedan acceder a una educación inclusiva en igualdad de condiciones con los demás. Del mismo modo, las Administraciones Educativas establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a actividades y servicios complementarios.*

*En este sentido y por lo que respecta al medio rural, se reconoce la importancia de mantener la red de centros. Las Administraciones educativas prestarán especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica con una oferta diversificada de enseñanzas como reconoce el artículo 82.*

*En cuanto a la política de becas, que se desarrolla en el artículo 83, se introduce el derecho subjetivo a beca y se hace referencia a un programa general de becas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado con una regulación básica por parte del gobierno. Se ha introducido entre las funciones de la Inspección de Educación su supervisión.*

*Por lo que respecta a la escolarización, las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales, art. 84.1.*

*Cuando no haya plazas suficientes el proceso de admisión, éste se regirá por criterios prioritarios, contemplando, una equilibrada escolarización de alumnos con necesidad de apoyo educativo. Se insiste mucho en la igualdad en la aplicación de las normas de admisión para lo que se aplicarán diversas medidas tales como el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, la implicación de la Inspección en las Comisiones de Escolarización y la reserva de puestos escolares para los alumnos acnees durante todo el proceso.*

*En cuanto al principio de gratuidad de las enseñanzas en los centros concertados se mantiene el mismo criterio que se ha mantenido en todas las leyes educativas, en lo que se refiere a la prohibición de percibir cantidades por enseñanzas gratuitas o imponer obligaciones de donaciones a centros o fundaciones y se añade el carácter no discriminatorio que debe presidir la planificación de las actividades complementarias.*

## 5. CONDICIONANTES EN LA IMPLANTACIÓN DE LA LOMLOE

### 5.1. Compromisos y planes

En la L.O. 3/2020 de 29 de diciembre, se recogen una serie de planes de duración indeterminada, entre los que se encuentran el impulso a la educación competencial, la educación inclusiva, la reducción del abandono temprano, el plurilingüismo y la escuela rural mediante los Programas de cooperación territorial en la Disposición adicional quinta, la definición de un modelo de Plan de Contingencia, de modo que se garantice el derecho a la educación ante cualquier situación de emergencia o el impulso al reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o aprendizajes no formales. Una oferta formativa para que los alumnos y alumnas menores de edad que hayan superado los 16 años reciban algún tipo de formación académica o profesional, en el artículo 4.2 o el impulso al incremento de la presencia de alumnas en estudios del ámbito de las ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, así como en las enseñanzas de formación profesional con menor demanda femenina...

También se recogen una serie de compromisos de duración variable en relación con los aspectos de modernización del sistema educativo que configuran la segunda línea estratégica de la Ley Orgánica, entre ellos destaca una propuesta normativa sobre las condiciones básicas para la organización de las Enseñanzas Artísticas Superiores en el plazo de *dos años* desde la entrada en vigor.

El Gobierno dispone de *un año* para presentar un plan a *ocho años* para ampliar la oferta pública de plazas de cero a tres años. Disposición adicional tercera.

En el plazo de *un año*, el Gobierno presentará una propuesta normativa sobre el desarrollo de la profesión docente.

Plazo de *diez años*, de acuerdo con el artículo 24.2.e) de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y en cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, para que los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad de la Disposición adicional cuarta.

Para el *año 2022*, los conocimientos y destrezas relativos a la educación para el desarrollo sostenible habrán sido incorporados al sistema de acceso a la función docente. Asimismo, en *2025* todo el personal docente de la enseñanza obligatoria habrá recibido cualificación en las metas establecidas en la Agenda 2030. ...el plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 se formulará en el plazo de *diez años* a partir del momento de entrada en vigor de la Ley.

Son muchos los aspectos esenciales que incluye la L.O. 3/2020 que quedan diferidos en el tiempo y pudieran comprometer su plena implantación.

### 5.2. Competencias educativas de las Comunidades Autónomas

La L.O. 3/2020, en el contexto de la cesión de las competencias en materia de educación a las Comunidades Autónomas, contempla los aspectos cuyo desarrollo corresponde a las Administraciones educativas.

El artículo 6 bis de Distribución de competencias, en el punto 3 determina que corresponde a las comunidades autónomas... *el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.*

Además, el artículo 157, insta a las Administraciones educativas a proveer los recursos necesarios para garantizar el proceso de aplicación de la Ley poniendo el énfasis en los siguientes aspectos:

- Número máximo de alumnos por aula de 25 en E. Primaria y 30 en E. Secundaria.
- Plan de fomento de la lectura
- Programas de refuerzo, apoyo educativo y mejora del aprendizaje.
- La atención a la diversidad de alumno y especialmente a los alumnos que presentan necesidades educativas especiales.
- Programa de refuerzo de aprendizaje de las TIC.
- Medidas de apoyo al profesorado
- Servicios especializados en orientación educativa.

Por tanto, el papel de las Administraciones educativas en la aplicación de la Ley Orgánica de Educación es decisivo porque tienen la competencia en el desarrollo de la misma y les corresponde la financiación de su aplicación.

### 5.3. Carácter básico

El legislador ha decidido qué aspectos serán de obligatoria implantación en todo el Estado, que se recogerán en el Título Competencial que desarrolla la Disposición final quinta.

El carácter básico de los citados artículos supone la consideración del texto de estos artículos y disposiciones como competencia exclusiva del Estado vinculándolos al desarrollo del artículo 149.1.30 de nuestra Constitución que es el que recoge las competencias exclusivas del Estado, que no puede delegar ni transferir en materia educativa. De esta forma se pretende lograr que el derecho fundamental a la educación establecido en el artículo 27 de la Constitución española sea efectivo para todos los ciudadanos.

Con ello, el Estado ha querido impedir que, con el desarrollo de esta Ley Orgánica, algunas Comunidades Autónomas, con motivo de realizar el desarrollo de su aplicación, incluyan nuevos planteamientos, distintos a los recogidos en la Ley Orgánica.

En la Disposición final quinta se hace referencia a que toda la Ley Orgánica de Educación se dicta con carácter básico, aunque expresa qué aspectos concretos no tienen ese carácter, muchos de ellos no tienen una importancia sustancial, en lo que a las líneas estratégicas de desarrollo de la Ley se refiere pero otros sí la tienen.

Entre ellos se encuentra la potenciación de los aprendizajes significativos para el desarrollo de las competencias, art. 22.8; una propuesta pedagógica basada en la diversidad en ESO, art. 26.1; la adquisición de las competencias relacionadas con la digitalización, la innovación, el emprendimiento...en Formación Profesional, art.42.3; la formación del profesorado en relación al tratamiento de los alumnos con necesidades de apoyo educativo, art. 72.4; la dotación de infraestructura informática a los centros, art.112.2; la dotación de profesores de apoyo extraordinarios a los centros en se escolaricen alumnos con necesidades educativas especiales en mayor proporción, 112.3; la oferta de servicios complementarios por parte de los centros públicos, art.112.5...



#### 5.4. Competencias de los centros educativos.

En el artículo 6 de la L.O. 3/2020, dedicado al currículo, en su punto 5 se determina que *Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía tal y como se recoge en el capítulo II del Título V de la presente Ley.*

El Proyecto educativo de centro es el documento que concreta la autonomía de los centros docentes. En el artículo 121 dedicado al Proyecto educativo se recogen los aspectos que deberá incluir y que en definitiva concretan los aspectos prescritos por la Ley Orgánica, estos aspectos son los relativos a la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa correspondiente, los principios propios de un aprendizaje competencial orientado al ejercicio de una ciudadanía activa, el tratamiento transversal de una educación en valores, el desarrollo sostenible, la igualdad entre mujeres y hombres, la igualdad de trato y no discriminación y la prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres, el acoso y del ciberacoso escolar así como la cultura de la paz y los derechos humanos. Incluirá, además, la estrategia digital del centro tendrá en cuenta las características del entorno social, económico, natural y cultural del alumnado, así como las relaciones con el entorno.

Recogerá igualmente, la forma de atención a la diversidad del alumnado, los planes de acción tutorial, convivencia y lectura. Deberá respetar los principios de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales especificando las medidas que se adoptarán para favorecer y formar en igualdad particularmente de mujeres y hombres.

Es decir, en el Proyecto educativo de los centros se concretan las líneas estratégicas que se incluyen en la Ley Orgánica, la autonomía de los centros educativos es pues el último eslabón para hacer efectivas las líneas estratégicas establecidas en la L.O. 3/2020.

#### 5.5. Calendario de implantación

La disposición final quinta de la Ley Orgánica desarrolla el calendario de implantación que se concreta en el siguiente calendario:

Curso 2020/21	Competencias Claustro, Consejo y Dirección. Admisión de alumnos y selección de director (procesos no iniciados a la entrada en vigor de la ley)
Curso 2021/22	Evaluación, promoción y titulación.
Curso 2022/23	Cursos impares de E. Primaria, Secundaria y CFGB
Curso 2023/24	Cursos pares de E. Primaria, Secundaria y CFGB

Durante el periodo de implantación se retrasa la aplicación completa de los principios prescritos en la ley Orgánica. La Disposición derogatoria única de la L.O. 3/2020, determina que *Queda derogada la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa* con esta situación, a fecha de su entrada en vigor quedarían sin efecto todos los aspectos regulados en la misma hasta la implantación completa de la modificación introducida en la LOE por la LOMLOE.

Con objeto de solventar esta problemática, la disposición transitoria quinta, relacionada con la aplicación de las normas reglamentarias, señala que *en las materias cuya regulación remite la presente Ley a ulteriores*

disposiciones reglamentarias, y en tanto estas no sean dictadas, serán de aplicación, en cada caso, las normas de este rango hasta ahora vigentes, por lo tanto la LOMLOE deroga completamente la LOMCE pero no las disposiciones que la desarrollan en tanto no se publiquen nuevas normas reglamentarias que las sustituyan, manteniendo la seguridad jurídica de las evaluaciones, titulaciones, y currículos de las diferentes etapas educativas lo que genera un amplio periodo transitorio en la implantación de la Ley Orgánica.

## 6. CONCLUSIONES

Desde 1978, España, ha conocido 8 leyes orgánicas educativas, lo que supone una inestabilidad en los marcos que organizan el sistema educativo muy superior a la de cualquier país de nuestro entorno,

Por otra parte, ninguno de esos cambios se ha debido a un análisis detenido y una evaluación negativa de los resultados obtenidos con la aplicación de las nuevas propuestas. De hecho, prácticamente ninguna de estas leyes ha contado con el tiempo necesario de vigencia para ello, dándose la circunstancia de que, incluso, alguna ni siquiera ha llegado a implantarse completamente.

Sin duda, la excesiva politización de la educación en España, la estructura del sistema educativo español con las competencias en educación cedidas a las Comunidades Autónomas, la autonomía de los centros educativos y las decisiones diferidas en las propias Leyes Orgánicas son factores que han favorecido poco la estabilidad.

Desgraciadamente, puede que una vez más volvamos a vernos en esta misma situación, ya que la propuesta de la nueva Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, LOMLOE, aborda cuestiones claves para la modernización del sistema educativo español que requieren una actuación estratégica sostenida en el tiempo. Algo que solamente un gran consenso de toda la sociedad española haría posible.

## 7. REFERENCIAS

Constitución Española. BOE 311, de 29 de diciembre de 1978.

Díez-Picazo, L. M. (1993). *Los Preámbulos de las Leyes* en Estudios de derecho público en homenaje a Ignacio de Otto. Coord. por Gómez Álvarez. Oviedo. Universidad de Oviedo. págs. 167-208.

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. BOE, 154, de 27 de junio de 1980.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE, 159, de 4 de julio de 1985.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, 238, de 4 de octubre,

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE, 278, de 21 de noviembre de 1995.

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE, 307, de 24 de diciembre de 2002



Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.

Mateo Villodres, L. (2010) Tratamiento de los ejes transversales en Educación Primaria. Temas para la Educación. Revista digital para profesionales de la enseñanza, 8. Mayo

M.E.C. (1987) Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Madrid. Servicio de Publicaciones.



## Capítulo 2

# La organización del currículo

M<sup>a</sup> Pilar González Ortega  
Secretaria Nacional de USIE  
José M<sup>a</sup> Lozano Salinas  
Miembro del GEINSP de USIE

Inspectores de Educación. DAT MADRID- NORTE

## 1. INTRODUCCIÓN

El análisis del concepto, fuentes, fines, modelos, organización, etc. del currículo es una tarea compleja que desborda ampliamente la finalidad de este capítulo, cuyo objetivo es proporcionar una visión crítica y diacrónicamente comparada de la evolución del concepto y de las posibilidades y amenazas que pensamos que ensombrecen el presente marco legal. Quien desee profundizar en el mismo, no obstante, podrá encontrar fuentes de gran interés en los trabajos, tanto clásicos como actuales, de autores como Schwarz (1813), Tyler (1949), Phoenix (1961), Goodson (1982, 1984), Hamilton (1989), Wolfgang (1993), Hopmann (1998), Rosenmund *et al.* (2002), Künzli *et al.* (2013) o Tröhler (2017).

El término currículo (o *curriculum*, en su forma latina; *curricula*, en plural) es una palabra muy poliédrica. El diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define de forma restrictiva como “Plan de estudios. Conjunto de estudios y prácticas destinadas a que el alumno desarrolle plenamente sus posibilidades”; Jonnaert y Ettayebi (2006), en cambio, lo definen como las grandes orientaciones de un sistema educativo y utilizan una analogía clara al respecto: “Un curriculum es a un sistema educativo lo que una Constitución es a un país”.

En un significado más amplio y abierto comprende tanto la organización epistemológica de las áreas, materias, módulos, asignaturas, etc. en las que se organiza un sistema educativo, como los elementos que abarcan los propios procesos de enseñanza y aprendizaje.

Por ello, en el actual marco normativo, se encuentra integrado por los objetivos de cada enseñanza; las competencias, o capacidades prácticas para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza; los contenidos, entendidos como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos; la metodología didáctica, que integra tanto la descripción de las prácticas docentes como su organización del trabajo; así como los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa.

Hasta la fecha también lo conformaban los estándares y resultados de aprendizaje evaluables, como especificaciones de los criterios de evaluación que permitirían definir los resultados de aprendizaje y que concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada área, materia o asignatura, de forma medible, observable y evaluable, ponderando el logro.

Utilizando sintéticamente la definición de la RAE, el currículo es el *plan de estudios* que establece los objetivos de la educación escolar o, de otra forma, los aspectos del desarrollo y de la incorporación de la cultura que se trata de promover; aunque este es un aspecto también abierto y que mencionaremos brevemente más adelante.

En su conformación, el currículo se nutre de diversas fuentes, entre las que clásicamente se han distinguido:

- *Fuentes pedagógicas*, que recogen la experiencia en la práctica educativa para coadyuvar a una organización y a una didáctica.
- *Fuentes epistemológicas*, entendidas como las contribuciones de los conocimientos científicos que se integran en cada una de las áreas, materias, módulos, asignaturas, etc. Su contribución es secuencial, relacionada y estructural pues vincula distintos contenidos para la integración práctica y holística del conocimiento.
- *Fuentes psicológicas*, relacionadas con los procesos del desarrollo y aprendizaje de los propios alumnos, que determinan la organización del currículo para su correcta asimilación.
- *Fuentes sociológicas y antropológicas*, que comprenden la necesidades sociales y culturales necesarias para el proceso de socialización y de integración del denominado como patrimonio cultural de una sociedad.

No hay duda de que existen otras fuentes que contextual, condicionada y circunstancialmente influyen en la determinación del currículo, pues muchas veces se encuentran detrás de decisiones nucleares tomadas: son por ejemplo la política o la economía, entre otras.

Otro aspecto importante en cuanto al concepto de currículo son sus funciones, entre las que podemos destacar:

- Informar al profesional educativo de qué se pretende conseguir al final del proceso educativo.
- Proporcionar pasos, pautas de acción y orientaciones sobre cómo conseguirlo.
- Dentro de la mentalidad de gobernanza, servir de referente para la rendición de cuentas sobre la evolución de la educación en el sistema.
- Determinar las evaluaciones globales necesarias.

Dentro de este marco, en cualquier caso, existen diferentes concepciones acerca del currículo. Por ejemplo, existe una concepción socio productiva en la que el currículo se entiende como herramienta para la construcción de una ciudadanía más o menos uniforme, dentro de las variables democráticas, que integra los saberes y valores culturales para una integración eficaz de los individuos en su sociedad y en su tejido económico y productivo.

Ello coloca al currículo en el centro de la visión que un país tiene sobre lo que espera de los alumnos, una vez finalizado el proceso de intervención realizado sobre ellos, y por ende, vinculado a la planificación y a la visión política. Es una concepción cronologizada, pautada, ordenada que deja poco margen real a la autonomía personal e institucional.

Pero hay otras percepciones mucho más abiertas e intangibles, donde el currículo se concibe como instrumento para el desarrollo crítico de los individuos sin que la sociedad, sus necesidades productivas o los

valores culturales tradicionales sean pilares fundamentales, sino solo herramientas de progreso y crítica para el desarrollo integral de los sujetos y para la posterior integración, construcción o deconstrucción de la realidad social que tengan entre manos (Hughes, 1902).

Además, para completar este apartado, en nuestra actual realidad, y en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es indudable que la determinación del currículo no puede circunscribirse tampoco a un proceso más o menos local y nacional, sino que ya abarca realidades transnacionales, internacionales (Pinar, 2003) o globales.

La concepción curricular, su organización y diseño son, pues, cuestiones complejas en las que caben muy diferentes opciones, que influyen de forma determinante en otros muchos aspectos de la organización y funcionamiento del sistema educativo. Las especialidades docentes requeridas para llevarla a la práctica, el diseño y construcción de los centros educativos, la estructura docente, la organización en niveles, ciclos y grados... son cuestiones que se ven directa y profundamente afectadas por estas decisiones,

## 2. LA EVOLUCIÓN DEL CURRÍCULO EN LA NORMATIVA MARCO

Aunque el estudio y diseño del currículo en los países latinos se empezó a desarrollar como ciencia en el último tercio del siglo XX, podemos encontrar ciertas intencionalidades curriculares en las distintas normativas marco que han configurado nuestro sistema educativo en los dos últimos siglos.

No podemos dejar de lado la tentación de mencionar, como antecedente histórico, una referencia interesante señalada por el Inspector de Educación de Sevilla y profesor de la Universidad en dicha ciudad, Antonio Montero Alcaide (2020) en el que se cita el informe realizado por el conde de Barajas, Francisco Zapata de Cisneros, presidente del Consejo de Castilla, en julio de 1558, con el título “Advertencias para reformar los maestros de escuela”.

Alcaide puntualiza que el resultado de las peticiones e informes fue una minuta o carta del rey Felipe II, fechada a finales de 1587, en la que se disponen dos resoluciones: una es la realización de exámenes para el ejercicio de los maestros de primeras letras: no podemos olvidar que los antecedentes de los actuales Inspectores de Educación fueron denominados como “aprobadores” y “examinadores”. Y otra, y he aquí el inciso, la obligación de enseñar a leer y escribir la lengua castellana con instrucciones y cartillas impresas con licencia del Consejo de Castilla.

Se evidencia en esta referencia una intención de reglamentar, homogenizar e institucionalizar la labor instructora, como antecedente sencillo, de lo que se denominaría siglos más tarde como un diseño curricular.

Sin ánimo de ser exhaustivo, podemos centrarnos en los principales hitos y realizar una clasificación de la normativa marco que ha establecido la organización curricular de nuestro sistema educativo, agrupándolo en dos grandes grupos:

- Una primera etapa desde las primeras organizaciones de los planes de estudios hasta la Ley 14/70, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.
- Y una segunda etapa desde esa Ley 14/1970 hasta la actualidad con las variaciones que veremos y con una perspectiva más sólida, completa y pormenorizada del desarrollo curricular.

## 2.1. Fase precurricular

Si analizamos los textos constitucionales que van apareciendo en nuestro país hasta el momento del destronamiento de Isabel II (1868), observaremos que salvo la Constitución de 1812, no hacen apenas referencia a las cuestiones educativas.

En el texto de 1812 y en su Título XI, dedicado a la Instrucción Pública (Arts. 366-371), se recogen una serie de principios nucleares para la configuración y formación del sistema educativo español en la primera mitad del siglo XIX. Entre ellos señalamos (Gómez, Guerrero, 1977):

- Generalización de la enseñanza básica, materializada en el establecimiento en todos los pueblos de la Monarquía de escuelas capaces de ofrecer unos conocimientos mínimos (lectura, escritura y cuentas) y de contribuir a una socialización común básica (catecismo católico y una sencilla exposición de las obligaciones civiles) (Art. 366).
- Atribución al Estado de competencias educativas, consistentes en la elaboración de planes de enseñanza (Art. 370), creación y extinción de centros, mostrando una incipiente planificación de los mismos (Art. 367) y la correspondiente creación de estructuras de Administración Educativa como la Dirección General de Estudios, a quien correspondería la Inspección de la Enseñanza Pública (Art. 369).
- En conexión con la intervención del Estado, conviene mencionar las tendencias uniformadoras (Art. 368) y centralizadoras de la enseñanza.

El planteamiento de los planes de estudio se realiza con una fragmentación epistemológica, una organización secuencial cronologizada con un cierto peso temporal

Al adentrarnos en el siglo XIX encontramos unas sencillas referencias en el Informe Quintana y en el dictamen y proyecto de Decreto sobre lo que se denominó “el arreglo general de la Enseñanza Pública”, fechado el 7 de marzo de 1814.

En los cuatro primeros artículos del texto se mencionan principios generales propios de un incipiente diseño curricular: la enseñanza costeada por el Estado será pública; esta será uniforme; como consecuencia, con un mismo método de enseñanza (aunque no hay desarrollo, ni introducción de dicho método centrado más en aspectos disciplinarios, que metodológicos); y con los mismos libros elementales para la enseñanza pública (arts. 1-4).

El art. 6 es significativo pues establece que “Los artículos anteriores no se entenderán en manera alguna con la enseñanza privada, la cual quedará absolutamente libre, sin ejercer sobre ella el Gobierno otra autoridad que la necesaria para hacer observar las reglas de buena policía, establecidas en otras profesiones igualmente libres, y para impedir que se enseñen máximas o doctrinas contrarias a la “Religión divina que profesa la Nación” y a los principios sancionados en la Constitución política de la Monarquía”.

El diseño curricular es sencillo: un plan general de enseñanza, ordenado en grados y con la coherencia interna propia de un sistema educativo incipiente (De Puellas, 1980). La enseñanza se divide en primera enseñanza, segunda y tercera.

La primera, con el carácter general y calificada de indispensable, se impartirá en escuelas públicas de primeras letras. En ella aprenderán los niños a leer con sentido, y a escribir con claridad y buena ortografía; e

igualmente las reglas elementales de la aritmética, un catecismo religioso y moral, que comprenda brevemente los dogmas de la Religión y las máximas principales de buena conducta y buena crianza, y otro político en que se expongan del mismo modo los derechos y obligaciones civiles. Se podrá dar más extensión a la primera enseñanza en las escuelas con mayor vecindario u otras causas, pudiendo en dichas escuelas enseñarse completamente la aritmética, unos elementos sucintos de geometría, y los principios de dibujo necesarios para las artes y oficios.

Dicho Informe establece que la segunda enseñanza comprende los principios de todos aquellos conocimientos, que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen “la civilización general de una nación”: comprenderá la enseñanza de las ciencias físicas y matemáticas; de literatura y artes, y de ciencias morales y políticas.

Y por último, la tercera enseñanza comprende aquellos estudios que se llaman de carrera o facultad, y son necesarios para algunas profesiones de la vida civil. En ella se enseñarán la teología y la jurisprudencia civil y canónica, con los estudios auxiliares que son útiles para la enseñanza de estas ciencias o de alguna de ellas.

Es una sencilla organización epistemológica para-curricular orientada a los resultados y con leves referencias a ciertos bloques de contenidos, sin ningún otro desarrollo. No hay que olvidar que después de ser entregado al gobierno, fue remitido a las Cortes para su discusión y debate en septiembre de 1813, pero al comenzar la segunda legislatura en febrero de 1814, y aunque estaba incluido en los dictámenes de carácter prioritario, el regreso de Fernando VII impidió que el proyecto se discutiera en el Parlamento.

Es necesario mencionar posteriormente el Plan del Duque de Rivas de 1836; el Proyecto de Someruelos de 1838; el Proyecto Infante de 1841; el Plan Pidal de 1845; y sobre todo el Proyecto de Ley de 1855 del liberal progresista Alonso Martínez (Merino, 2007), pero no realizaremos un desglose de sus planteamientos pues se encuentran finalmente recogidos en la denominada Ley Moyano.

La Ley de instrucción pública de 9 de septiembre de 1857 (promulgada tras La Ley de Bases de 17 de agosto de 1857, que autorizó al gobierno a formularla y promulgarla) más conocida como Ley Moyano, se caracteriza por no pretender innovar, sino por recapitular cuanto se venía haciendo en la regulación de la enseñanza, especialmente desde 1836, y por aprovechar las ideas sobre educación de liberales progresistas y moderados para consolidar un marco legal y estabilizar desde el punto de vista normativo la enseñanza (Ávila, 1989) (Escamilla, 2006).

Nos encontramos pues con los mismos parámetros generales establecidos anteriormente: se mantiene la división entre la enseñanza elemental y superior.

La primera enseñanza elemental comprende las enseñanzas de doctrina cristiana y nociones de historia sagrada; lectura, escritura, principios de gramática castellana, con ejercicios de ortografía; principios de aritmética, con el sistema legal de medidas, peso y monedas; y breves nociones de agricultura, industria y comercio, según la localidad, mostrando un interesante guiño a la contextualización de los planes de estudios.

La primera enseñanza superior comprende lo que denomina como una “prudente” ampliación de las materias de la primera enseñanza elemental y rudimentos de historia y geografía, especialmente de España, nociones generales de física y de historia natural.

Y en lo relativo a las características generales: la enseñanza elemental es obligatoria (art.7), para todos los españoles de 6 a 9 años y se dará gratuitamente en las escuelas públicas a los niños cuyos padres, tutores o encargados no pueden pagarla, mediante certificación expedida al efecto por el cura párroco y visada por el alcalde el pueblo (art. 9). Se amplía ligeramente las materias de enseñanza, como la Religión, añadiéndose la Historia sagrada; nociones de agricultura, industria y comercio; y para las niñas, añadiéndose las denominadas como labores propias del sexo, elementos del dibujo aplicable a las mismas labores y ligeras nociones de higiene doméstica.

Significativo es mencionar las normas de desarrollo de dicha Ley y los principios y características que promulgaba.

De esta forma el Real Decreto “mandando que rijan durante el curso académico de 1857 á 1858 en todos los establecimientos públicos de enseñanza del reino las siguientes disposiciones provisionales para la ejecución de la ley de Instrucción”, publicado en la Gaceta de Madrid el 24 de septiembre de 1857 muestra algunas pistas más concretas y temporales de los principios promulgados en la Ley Moyano. De esta forma en su apartado 19 establece literalmente:

*En los dos períodos de los estudios generales de segunda enseñanza, tendrán los alumnos tres lecciones diarias de hora y media cada una distribuidas del modo siguiente:*

*Primer año. Lecciones de Latín y Castellano; ejercicios de primera enseñanza: lectura, escritura, aritmética y conocimiento práctico de los mapas geográficos; y Latín y Castellano.*

*Segundo año. Lo mismo que en el primero.*

*Tercer año. Lecciones de Latín y lectura del Griego; Historia Sagrada, explicación del Catecismo y Moral cristiana; y Geografía e Historia general.*

*Cuarto año. Lecciones de Aritmética y Algebra; Geografía e Historia; y Latín y Griego.*

*Quinto año. Lecciones de Retórica y Poética con ejercicios de traducción latina y composición castellana; una lengua viva de las que se enseñen en el centro; y la tercera lección en días alternos de Geometría y principios de Trigonometría plana o de Geografía matemática.*

*Y sexto año. Lecciones de elementos de Física y Química; elementos de Historia Natural (continuación del estudio de la lengua viva comenzado); y la tercera lección en días alternados: elementos de Psicología o de Lógica.*

Se siguen los mismos parámetros de organización y temporalización de los planes de estudio.

Invitamos al lector interesado a leer también la Real Orden dictando reglas sobre el modo que se han de verificar los exámenes y grados, publicado en la Gaceta de Madrid el 10 de junio de 1858; el Real Decreto aprobando el adjunto programa general de estudios de segunda enseñanza, publicado el 31 de agosto de 1858; el Real Decreto denominado como Reglamento general de colegios de segunda enseñanza, publicado el 7 de noviembre de 1861; así como el Real Decreto modificando el plan de estudios de segunda enseñanza, publicado el 26 de agosto de 1861 en la misma Gaceta de Madrid.

Todas esas disposiciones mostrarán una idea más precisa de la sencilla organización y evolución que sufrieron los planes de estudio y de cómo se articulaban y secuenciaban de forma muy general la organización académica y los planes de estudio.



No podemos centrarnos, más allá de una sencilla mención, en las normas o proyectos posteriores: de esta forma, con los mismos parámetros de organización en lo referente a los planes o programas de estudio mencionamos, por su transcendencia en el objeto de este capítulo, el Decreto de 21 de octubre de 1868 que desarrolló legislativamente la libertad de Cátedra y cuyo objetivo era privar al Estado de su capacidad de organizar los métodos de enseñanza, libros de texto y programas educativos, que pasaban de esta forma, a ser competencia de los profesores; el denominado como Decreto Romanones, de agosto de 1901 de organización de la Educación Secundaria; el proyecto de Ley de Educación de la II República del catedrático de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de Madrid, Lorenzo Luzuriaga; así como la Ley sobre Educación Primaria de 1945, posteriormente modificada por la Ley 169/1965, de 21 de diciembre, sobre reforma de la Enseñanza Primaria, y la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953.

## 2.2. Fase curricular

La segunda etapa la inicia la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE de 6 de agosto).

Por su cercanía e influencia en las posteriores leyes educativas, señalamos aspectos de carácter general, muy vanguardista en su momento y que parecen escritos en el presente actual.

En el preámbulo, la nueva Ley establecía que fuera de las líneas básicas del sistema educativo, la norma había tratado de huir de todo uniformismo. “La experiencia ha demostrado cuán poco eficaces son las reformas de los Centros docentes intentadas mediante una disposición general y rígida, prescribiendo planes o métodos no ensayados todavía y dirigidos a un personal docente que no esté identificado con el pensamiento del legislador, o que carece de información y medios para secundarle. La tarea de los Institutos de Ciencias de la Educación, en este sentido, será de suma importancia”.

El art. 9 establece que el Sistema educativo asegurará la unidad del proceso de la educación y facilitará la continuidad del mismo a lo largo de la vida para satisfacer las exigencias de educación permanente que plantea la sociedad moderna.

Los principios que marcan su desarrollo, muestran un planteamiento mucho más curricular. Estos son

- a. *Los niveles, ciclos y modalidades educativos se ordenarán teniendo en cuenta las exigencias de una formación general sólida y las necesidades derivadas de la estructura del empleo.*
- b. *El sistema educativo responderá a un criterio de unidad e interrelación. Se estructurará sobre la base de un régimen común y regímenes especiales para casos singulares y concretos, como modalidades de aquél.*
- c. *La conexión y las interrelaciones de los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación permitirán el paso de uno a otro y las necesarias readaptaciones vocacionales, ofreciendo oportunidades para la reincorporación de quienes habiéndose visto obligados a interrumpir los estudios, deseen reanudarlos.*
- d. *El contenido y los métodos educativos de cada nivel se adecuará a la evolución psicobiológica de los alumnos.*

Se estable un sistema de revisión y actualización periódica de planes y programas de estudio que permita el perfeccionamiento y la adaptación de los mismos a las nuevas necesidades y cuya frecuencia no perjudique la debida estabilidad.

El art. 17 y en relación a la Educación General Básica establece más concretamente.

*Las áreas de actividad educativa en este nivel comprenderán: el dominio del lenguaje mediante el estudio de la lengua nacional, el aprendizaje de una lengua extranjera y el cultivo, en su caso, de la lengua nativa; los fundamentos de la cultura religiosa; el conocimiento de la realidad del mundo social y cultural, especialmente referido a España; las nociones acerca del mundo físico, mecánico y matemático; las actividades domésticas y cuantas otras permitan el paso al Bachillerato, así como la capacitación para actividades prácticas que faciliten su incorporación a la Formación Profesional de primer grado.*

*Los programas y orientaciones pedagógicas serán establecidos por el Ministerio de Educación y Ciencia con la flexibilidad suficiente para su adaptación a las diferentes zonas geográficas y serán matizados de acuerdo con el sexo. En la elaboración de los programas cuidará la armonización entre las distintas materias de cada curso y la coherencia de contenidos entre todos los cursos que integren este nivel.*

Aparece pues un desarrollo curricular por materias, los correspondientes programas de estudio y las orientaciones pedagógicas.

El art. 18, concreta:

*Los métodos didácticos en la Educación General Básica habrán de fomentar la originalidad y creatividad de los escolares, así como el desarrollo de aptitudes y hábitos de cooperación, mediante el trabajo en equipo de Profesores y alumnos. Se utilizarán ampliamente las técnicas audiovisuales.*

*Se prestará especial atención a la elaboración de programas de enseñanza sociales, conducentes a un estudio sistemático de las posibilidades ecológicas de las zonas próximas a la entidad escolar y de observación de actividades profesionales adecuadas a la evolución psicológica de los alumnos. Con este fin se facilitará a los escolares el acceso a cuantas instituciones, explotaciones y lugares puedan contribuir a su formación.*

Y la Disposición Final Cuarta establece a modo de calendario, bastante desdibujado:

*A partir de la publicación de la presente Ley, todas las disposiciones anteriores, cualquiera que fuere su rango, que venían regulando las materias objeto de la misma, regirán únicamente en cuanto fueren aplicables como normas de carácter reglamentario hasta que vayan entrando en vigor las respectivas disposiciones que se dicten en ejercicio de esta Ley. en cuyo momento quedarán totalmente derogadas.*

Invitamos igualmente al lector interesado a realizar una investigación sobre todo el tejido normativo de desarrollo de la Ley 14/70. Proponemos de forma diacrónica y como sugerencia:

- El Decreto 2459/1970, de 22 de agosto, sobre calendario para aplicación de la reforma educativa (BOE de 5 de septiembre).
- La Orden de 16 de noviembre de 1970 sobre evaluación continua del rendimiento educativo de los alumnos (BOE de 25 de noviembre).

- El Decreto 2480/1970, de 22 de agosto, sobre ordenación del curso en el año académico 1970-1971 (BOE de 7 de septiembre).
- La Orden por la que se dictan normas sobre libros de texto de la Educación General Básica (BOE de 13 de marzo de 1971).
- El Decreto 1485/1971, de 1 de julio, de ordenación del curso en el año académico 1971-72 y sobre medidas complementarias del Decreto 2459/1970, de 22 de agosto (BOE de 13 de julio).
- La Orden sobre ordenación educativa del curso en el año académico 1971-72 en relación con la progresiva implantación de la Educación General Básica (BOE de 24 de julio).
- El Decreto 1380/1972, de 25 de mayo, sobre ordenación de la Educación General Básica y del Bachillerato en el curso académico 1972-73 (BOE de 7 de junio).
- El Decreto 2055/1972, de 21 de julio, sobre aplicación del párrafo primero del artículo 77 de la Ley General de Educación (BOE de 28 de julio).
- El Decreto 2742/1972, de 15 de septiembre, por el que se regulan los procedimientos de acceso de los Maestros y Profesores a que se refiere la disposición transitoria 6.ª, 6, de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, en turno restringido, a los Cuerpos docentes actualmente existentes (BOE 11 de octubre).
- El Decreto 1146/73, de 19 de mayo, sobre ordenación de la Educación General Básica y el Bachillerato en el año académico 1973-74 (BOE de 11 de junio).
- Y la correspondiente Orden de 8 de julio de 1973 sobre Ordenación de la Educación General Básica y Bachillerato en el año académico 1973-74. (BOE de 9 de julio).

Pero consideramos que la norma más significativa para el objeto de este capítulo es la Orden de 2 de diciembre de 1970, por la que se aprueban las orientaciones pedagógicas para la Educación General Básica. (BOE de 8 de diciembre). Dicha breve Orden en su apartado primero, establece:

*Durante el año académico 1970-71, las actividades didácticas, en todos los Centros de Educación General Básica se ajustarán a las orientaciones pedagógicas para los planes y programas de estudio elaboradas por la Comisión constituida con tal fin en este Ministerio, publicadas por el mismo.*

Muy al contrario de las leyes posteriores, que integran los desarrollos curriculares y las orientaciones generales en el propio marco legal, en el caso de la Ley 14/70 hay que referirse a los trabajos de dicha Comisión presidida por los directores generales de Enseñanza Media y Profesional y de Enseñanza Primaria y con componentes de tanto renombre como Víctor García Hoz, Juan García Yagüe, María José Nieto Muñoz o Arturo de la Orden –muchos de ellos Inspectores de Educación–, entre otros, para en contra de lo apreciado por López Rupérez (2020), mostrar las importantes novedades en la propuesta curricular de la nueva Ley.

En dicho documento (Comisión ministerial de planes, programas de estudio y evaluación, 1970), de más de ciento cincuenta páginas, se expone la organización del trabajo de la comisión, organizada en dos grupos de trabajo: especialistas en las distintas materias de enseñanza y especialistas en organización y métodos; y se explicitan las finalidades de la EGB, su organización escolar y su organización curricular en “áreas de expresión” y “áreas de experiencia”. Establece las innovaciones de la nueva orientación educativa: educación personalizada, programación del *currículum* en torno a las mencionadas áreas de expresión y de experiencia, fidelidad de la enseñanza al progreso continuo de la ciencia, innovación didáctica, conocimiento práctico y efectivo del medio ambiente, orientación y tutoría permanente, evaluación continua, coordinación del profesorado, creación de un estilo propio de cada centro y reordenación permanente del sistema y de los centros educativos.

Se hace notar que esta es la primera ocasión en la que aparece el término *curriculum* en un documento público del Ministerio de Educación.

Dicho documento establece los objetivos generales, que se realizan de modo práctico y gradual a través de los objetivos y actividades específicas de las distintas áreas de expresión: áreas de lenguaje, matemáticas, expresión plástica y expresión dinámica; y áreas de experiencia: opciones diversas (primera etapa), área social y cultural (segunda etapa), de ciencias de la naturaleza (segunda etapa) y área de formación religiosa, así como las directrices metodológicas en la Educación General Básica.

En el área de lenguaje se definen unas denominadas “rúbricas” en las que se enmarcan los objetivos. Dicha definición, muy vanguardista en esa época, parece referirse a bloques de contenido. De esta forma en el área de Lenguaje, las rúbricas que se definen son: comprensión oral, expresión oral, comprensión lectora y expresión escrita.

Se definen objetivos específicos, en el caso de que se establezcan para cada “rúbrica” y se sugieren actividades, organizadas para cada etapa, sugerencias metodológicas y materiales de trabajo.

El texto se ve repleto de sugerencias y guiños muy actuales: motivación, métodos activos, trabajo individualizado o por equipos y, de forma diferente al desarrollo de las otras áreas, al exponer el área de formación religiosa, expone un diseño mucho más innovador curricularmente hablando: muestra unas líneas de acción y establece la dimensión cognoscitiva, la dimensión de las aptitudes, destrezas y hábitos y la dimensión de actitudes morales en los procesos de expresión, comprensión, creatividad y adaptación, justificado en lo que denomina carácter globalizador y dinámico de la etapa.

El documento de la Comisión establece igualmente los contenidos organizados para cada área en cada uno de los ocho niveles que componen la EGB; así como sugerencias y consideraciones sobre los niveles de lengua extranjera, si se inicia en la denominada primera etapa.

Finaliza con un interesante capítulo (III) dedicado a la evaluación, como “técnica constituida por un conjunto de procedimientos de valoración cuantitativa y cualitativa”, con principios generales tremendamente atractivos para la época: integrada en el proceso educativo, continua, sistemática, flexible y funcional, con instrumentos y procedimientos variados y múltiples, global, con valor de diagnóstico, etc.

Literalmente establece:

*Al evaluar al alumno de Educación General Básica se deberá atender:*

- *a sus conocimientos básicos e informativos relacionados con los niveles y contenidos del programa y sus habilidades para aplicarlos en la vida escolar y social.*
- *a sus hábitos, destrezas, aptitudes y actitudes y, especialmente, a su proceso de comprensión, expresión, valoración y creación.*
- *a su proyección social.*
- *a los factores que condicionan el aprendizaje: medios, métodos, hábitos de estudio y trabajo, etc.*

Establece como modalidades de la evaluación, la evaluación inicial, la evaluación continua, “que integra y constituye la base permanente de la planificación diaria, semanal, quincenal, ... del trabajo escolar”, sugiriendo procedimientos, la evaluación final y la autoevaluación.

Y continúa realizando sugerencias sobre procedimientos e instrumentos de evaluación por áreas. No obstante, no se nos escapa la falta de cualquier establecimiento de criterios de evaluación.

El documento añade una relación de pruebas que pueden ser utilizadas en la Educación General Básica para orientar la intervención docente, citando de forma concreta pruebas de conocimientos de la época, como la escala de instrucción; pruebas de inteligencia como el test Goodnough, no verbal; y pruebas sociométricas, entre otros.

El documento añade un Capítulo IV dedicado a la organización y temporalización del trabajo escolar, definiendo el concepto de organización escolar, dando orientaciones para la vida y la organización escolar: humanizar el sistema escolar; motivación; estimulación de la capacidad creadora de cada miembro de la comunidad escolar; participación; formación e información permanente del profesorado; actualización y organización de contenidos; utilización racional del tiempo escolar, etc. Y concluye con un apartado sobre la organización de los centros, en el que relaciona las unidades organizativas generales: el Consejo Educativo del Centro, el Departamento de Orientación, los Departamentos por áreas de enseñanzas, los Equipos docentes, la tutoría y los profesores coordinadores.

Continúa con un apartado sobre agrupamiento de alumnos, mostrando posibilidades representativas de los diferentes tipos de trabajo escolar: individual, pequeño grupo, grupo mediano o coloquial y gran grupo. Menciona la importancia de la asociación de padres del centro cuya finalidad es facilitar los contactos entre padres y tutores o profesores para canalizar sugerencias y orientarles acerca de la educación de sus hijos, y termina con la organización porcentual de tiempos de cada área para cada una de las dos etapas y con un apartado de materiales y recursos didácticos con orientaciones.

Nos encontramos, pues, con la Ley que marcó el inicio de la modernización curricular de nuestro sistema y que lamentablemente es una de las grandes desconocidas de nuestra Historia Escolar.

Diez años más tarde se impulsa una iniciativa denominada Programas Renovados de la EGB. En este sentido el Real Decreto 69/1981, de 9 de enero, de ordenación de la Educación General Básica fija las enseñanzas mínimas para el ciclo inicial. En esta ocasión ya nos encontramos el desarrollo curricular en el marco normativo, desglosando, en el anexo I, las distintas áreas por bloques temáticos.

Posteriormente la Orden de 17 de enero de 1981 por la que se regulan las enseñanzas de Educación Preescolar y del Ciclo Inicial de la Educación General Básica estableció que la implantación en la denominada educación preescolar y del ciclo inicial se realizara a partir del curso escolar 1981-82.

Y otros diez años más tarde, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE de 4 de octubre), define, por primera vez en nuestro sistema educativo, en su art. 4, el término currículo:

1. *A los efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente.*
2. *El Gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación del currículo, los aspectos básicos de éste que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la*

validez de los títulos correspondientes. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, en ningún caso requerirán más del 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por ciento para aquellas que no la tengan.

3. Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas.

Posteriormente, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE de 24 de diciembre), de origen político distinto, en su art. 8 asienta dicha definición:

*A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo.*

Esta Ley, promulgada poco antes de la publicación del informe final del trabajo del proyecto “Definition and Selection of Competences: Theoretical and Conceptual Foundations” [DeSeCo] de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (Rychen y Salganik, 2003), muestra sencillas propuestas vinculadas con una orientación hacia la consecución de las competencias, como veremos más adelante.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de mayo), realiza lo propio en su art. 6, añadiendo ahora sí de una forma explícita y como nuevo elemento, las competencias básicas:

*A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.*

Más tarde la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE de 10 de diciembre), en su art. 6, enumera y define los elementos que componen el currículo y añade los estándares de aprendizaje evaluables.

1. *A los efectos de lo dispuesto en esta Ley Orgánica, se entiende por currículo la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas.*
2. *El currículo estará integrado por los siguientes elementos:*
  - a. *Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.*
  - b. *Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.*
  - c. *Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.*

*Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participan los alumnos y alumnas.*

- d. *La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.*
- e. *Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.*
- f. *Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.*

Y finalmente la recientemente promulgada Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 30 de diciembre) en su art. 6, retoma básicamente la estructura de la Ley de 2006, haciendo desaparecer como elemento del currículo los estándares de aprendizaje evaluables y disminuye el peso porcentual establecidas en la Ley de 1990, de las enseñanzas mínimas establecidas por el Estado.

- 1. *A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.*
- 2.../...
- 4. *Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.*

Veamos a continuación en profundidad cuáles son los nuevos parámetros de esta Ley Orgánica, así como las que consideramos sus pretensiones, fortalezas y carencias.

### 3. EL CURRÍCULO EN LA LOMLOE

#### 3.1. El currículo en el articulado de la Ley Orgánica 3/2020

La Ley Orgánica 3/2020, LOMLOE, como es ya conocido, nace con el claro objetivo de “revertir los cambios promovidos por la LOMCE”, y así se recoge en el preámbulo, pues considera que la LOMCE rompió el equilibrio que se había conseguido con la LOE. Es más, desde el punto de vista curricular, considera que el modelo planteado por la LOMCE produjo una multiplicidad de currículos diferentes, debido a la diversificación de las materias en troncales, específicas y de libre configuración autonómica y, curiosamente, a la introducción de los estándares de aprendizaje evaluables.

La nueva Ley defiende un enfoque plenamente competencial y comprensivo de la educación. Considera al currículo como una de las piezas clave del sistema educativo ya que en torno a él giran aspectos tan importantes como la organización de espacios y tiempos y, en palabras de César Coll en el acto de presentación de las directrices del nuevo currículo, en marzo de 2021, es fundamental para su eficacia y eficiencia.

Veamos, por tanto, cuáles son las modificaciones que recoge el articulado de la norma en relación a la LOMCE:

- Como ya se ha indicado, se muestra una nueva concepción, indicando que “se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación”, desapareciendo los estándares y resultados de aprendizajes evaluables que se habían



incluido con la LOMCE. En la formación profesional, también se incluyen como elementos del currículo los resultados de aprendizaje. (Art. 6.1)

- Se marca como objetivo facilitar el desarrollo educativo de los alumnos, garantizar el pleno desarrollo de su personalidad y prepararles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. (Art. 6.2.)
- El Gobierno, previa consulta a la Comunidades Autónomas, fijará los aspectos básicos del currículo (objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación) que constituyen las enseñanzas mínimas buscando así asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos. (Art. 6.3).
- Estas enseñanzas mínimas supondrán el 60 por ciento de los horarios para aquellas Comunidades Autónomas que no tengan lengua cooficial y el 50 por ciento para las que sí la tengan (Art. 6.4).
- Corresponderá a las Administraciones educativas:

*Establecer el currículo de las distintas enseñanzas, del que forman parte los aspectos básicos ya mencionados. Los centros docentes lo desarrollarán y completarán en las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía. (Art. 6.5)*

*Determinar el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos, pudiéndose exceptuar de estos porcentajes los cursos de Formación Profesional establecer con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico. (Art. 6.5)*

*Revisar periódicamente los currículos para adecuarlos a los cambios y exigencias del entorno (tanto local como nacional e internacional). (Art. 6.6)*

- En la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional se incluirá una unidad de cooperación con las Comunidades Autónomas para desarrollar el currículo de las enseñanzas mínimas, actualizarlo cuando sea necesario y determinar sus horarios. (Art. 6.7)
- En cuanto a la Distribución de competencias (Art. 6 bis):

*Corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas del currículo, tal como este queda establecido en esta Ley (Art. 6 bis.1).*

*Corresponde a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOMLOE.*

Por lo tanto, en relación al currículo establecido por la LOMCE, hemos de destacar como diferencias más significativas:

- Se eliminan los estándares y resultados de aprendizajes evaluables como uno de los elementos del currículo.
- Desaparece la diferenciación entre asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica, con la consiguiente modificación en la distribución de competencias entre el Gobierno, las Comunidades y los centros educativos.
- El porcentaje de los horarios escolares que habrán de ocupar las enseñanzas mínimas se fija en el 60 por ciento en las autonomías que no tengan lengua cooficial y 50 por ciento en las que sí la tengan.



Existen otras diferencias que si bien no están claramente explicitadas en la Ley Orgánica sí se pueden inferir de su lectura y de las publicaciones del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

- Se establece la Educación Inclusiva, como principio fundamental con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado.
- Se adoptarán medidas organizativas, metodológicas y curriculares conforme a los principios del Diseño Universal de Aprendizaje, garantizando los derechos de la infancia y facilitando el acceso a los apoyos necesarios.
- Se promoverá la articulación de la educación formal y no formal con el propósito de que esta última contribuya también a la adquisición de competencias para el pleno desarrollo de la personalidad.
- Se suprimen las pruebas finales de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Si bien estas pruebas estaban presentes en el articulado de la Ley Orgánica 8/2013, nunca llegaron a realizarse

### 3.2. Nuevo currículo para nuevos desafíos

A la espera de la publicación de los Reales Decretos de enseñanzas mínimas que actualmente se encuentran en elaboración por parte del Ministerio, previa consulta a las Comunidades Autónomas, se están celebrando una serie de actos y elaborando materiales que se presentan a los agentes sociales y van mostrando pinceladas del enfoque curricular de la nueva Ley de Educación. “*Nuevos currículo para nuevos desafíos*” es el lema escogido por el MEFP para ir presentando sus líneas de trabajo.

Veamos cuáles son los que se presentan como aspectos más novedosos:

#### 3.2.1. Respuesta a las nuevas demandas

El nuevo currículo está enmarcado en una sociedad caracterizada, entre otros factores, por cambios vertiginosos, presencia de la tecnología en todas los ámbitos y movimientos migratorios de origen económico que repercuten directamente en los centros educativos. Numerosos organismos internacionales han reflexionado sobre estos aspectos, presentando recomendaciones y llegando a acuerdos que, de manera imperiosa, se han de recoger en los nuevos currículos para así dar una respuesta educativa de calidad a toda la ciudadanía. Especialmente se han tenido en cuenta:

- Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, de 22 de mayo (2018), relativas a las competencias clave para el aprendizaje permanente.
- Visión aportada por el IBE (International Bureau of Education) de la UNESCO (Marope, 2017) en relación a los principales retos y desafíos globales a los que debe verse confrontado el alumnado.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de Naciones Unidas (2015), especialmente en lo referido al ODS 4: “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

### 3.2.2. El Perfil de Salida de la Educación Básica

El Perfil de Salida de la Educación Básica [PSEB], es un nuevo elemento curricular que identifica las competencias clave, que todo el alumnado debe haber adquirido y desarrollado al término de la educación básica. Debe ser la referencia y el punto de convergencia de todas las etapas y modalidades que constituyen la educación básica del Sistema Educativo español: Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y los ciclos formativos de grado básico. Por lo tanto, se tomará como referencia para adoptar cualquier tipo de decisión curricular, enfocar los procesos de enseñanza-aprendizaje y diseñar las evaluaciones internas y externas.

El PSEB también se puede identificar con el conjunto de competencias indispensables que permitirá al alumnado alcanzar el doble objetivo planteado en la enseñanza básica: la formación personal y de socialización, integrando de forma equilibrada todas las dimensiones. A través de ellas se dotará al alumnado de los conocimientos y competencias indispensables para su desarrollo personal, para resolver situaciones y problemas de los distintos ámbitos de la vida, crear nuevas oportunidades de mejora, así como para desarrollar su socialización, lograr la continuidad de su itinerario formativo e insertarse y participar activamente en la sociedad y en el cuidado del entorno natural y del planeta (Art. 4.4 de la LOMLOE).

Se trata de un perfil único para todo el territorio nacional, que va asociado a la obtención del Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria que se podrá alcanzar desde las diferentes vías (4º de la ESO, FPB o Diversificación Curricular) y que permitirá avanzar en el proceso de la homologación europea e internacional de las enseñanzas impartidas en el Sistema Educativo español.

Como meta a alcanzar al finalizar la etapa de educación Primaria, se define el Perfil de Etapa como la concreción del grado de adquisición de las competencias que integran el Perfil de Salida que el alumno deberá haber conseguido al finalizar la Educación Primaria y que facilitará la transición a la Secundaria Obligatoria. De esta manera se reforzará la coordinación entre las diferentes etapas a fin de garantizar la adecuada continuidad del aprendizaje.

### 3.2.3. Las competencias clave y los objetivos de etapa

Se siguen las recomendaciones del Consejo de Europa y se plantean las competencias como combinaciones complejas y dinámicas de sus tres dimensiones: cognitiva (conocimientos), instrumental (destrezas) y actitudinal (actitudes). Estas son las ocho competencias clave que se toman como referente:

- *Competencia en comunicación lingüística*: conlleva movilizar, de manera consciente, el conjunto de saberes, destrezas y actitudes que permiten identificar, expresar, crear, comprender e interpretar sentimientos, hechos, opiniones, pensamientos y conceptos de forma oral y escrita en soportes visuales, sonoros y multimodales en contextos diversos y con finalidades distintas.
- *Competencia plurilingüe*: implica utilizar distintas lenguas de forma apropiada y eficaz para el aprendizaje y la comunicación.
- *Competencia matemática y competencia en ciencia y tecnología (STEM)*: entraña la comprensión del mundo utilizando el método científico, el pensamiento y la representación matemáticos, la tecnología y los métodos de ingeniería para transformar el entorno de forma comprometida, responsable y sostenible.

- *Competencia digital*: implica el uso seguro, saludable, sostenible, crítico y responsable de las tecnologías digitales para el aprendizaje, en el trabajo y para la participación en la sociedad, así como la interacción con dichas tecnologías
- *Competencia personal, social y de aprender a aprender*: es la habilidad de reflexionar sobre uno mismo, gestionar el tiempo y la información eficazmente, colaborar con otros de forma constructiva, mantener la resiliencia y gestionar el aprendizaje a lo largo de la vida.
- *Competencia ciudadana*: es la habilidad de actuar como ciudadanos responsables y participar plenamente en la vida social y cívica, basándose en la comprensión de los conceptos y las estructuras sociales, económicas, jurídicas y políticas, así como en el conocimiento de los acontecimientos mundiales y el compromiso activo con la sostenibilidad y el logro de una ciudadanía mundial
- *Competencia emprendedora*: de creatividad e iniciativa, implica desarrollar un enfoque vital dirigido a actuar sobre oportunidades e ideas, utilizando los conocimientos específicos necesarios para generar resultados de valor para otros.
- *Competencia en conciencia y expresión culturales*: implica comprender y respetar la forma en que las ideas y el significado se expresan de forma creativa y se comunican en las distintas culturas, así como a través de una serie de artes y otras manifestaciones culturales. Implica esforzarse por comprender, desarrollar y expresar las ideas propias y un sentido de pertenencia a la sociedad.

Se añade una competencia clave más a las siete que se planteaban en el desarrollo de la LOMCE: la competencia plurilingüe y se modifica la denominación de tres de ellas: la competencia en aprender a aprender pasa a denominarse competencia personal, social y de aprender a aprender; la competencia social y cívica, competencia ciudadana y la competencia de sentido de iniciativa y espíritu emprendedor, competencia emprendedora.

La nueva Ley recoge que las competencias deben contribuir a la adquisición de los objetivos de las distintas etapas (Arts. 17 y 23). En este sentido la transversalidad es una condición inherente al Perfil de Salida, en el sentido de que todos los saberes se orientan hacia un mismo fin y, a su vez, la adquisición de cada competencia contribuye a la de todas las demás.

Cada competencia clave estará relacionada con una serie de descriptores operativos que permitirán identificar su adquisición y desarrollo por parte de los alumnos. La adquisición de cada competencia tendrá un carácter secuencial y progresivo por lo que se presentarán los descriptores operativos del Perfil de la Etapa de Primaria y los descriptores operativos del PSEB.

#### **3.2.4. Elementos del currículo en cada área o materia**

El segundo nivel de concreción se corresponderá con las aportaciones que se realizan desde cada área o materia de las distintas etapas o modalidades para alcanzar el Perfil de Etapa y el Perfil de Salida.

Como elementos de este nivel de concreción, caben señalar:

- *Competencias específicas*: plasman la concreción de los descriptores de las competencias clave recogidas en el Perfil de Salida para cada área o materia. Se vinculan con las competencias clave y con el perfil del alumnado y recogen orientaciones sobre situaciones de aprendizaje que favorezcan su adquisición.

- Contenidos o saberes básicos: se pretende que los Reales Decretos de enseñanzas mínimas recojan aquellos saberes que realmente son básicos, imprescindibles o esenciales, sobre los que se han de construir los demás saberes. Se presentarán los aprendizajes básicos sobre los que se podrán construir los aprendizajes deseables, más a la medida de los diferentes contextos y necesidades de cada alumno y que se podrían adoptar por los centros educativos dentro de su ámbito de autonomía curricular.
- Criterios de evaluación: estarán vinculados a los contenidos o saberes básicos y relacionados con los descriptores del PSEB, a través de las competencias específicas, de manera que la evaluación de la materia implicará necesariamente estar evaluando las competencias clave.
- Orientaciones metodológicas que establece cómo abordar el proceso de enseñanza-aprendizaje de los diferentes saberes básicos en distintas situaciones de aprendizaje. Se hace una apuesta por el trabajo interdisciplinar, favoreciendo la codocencia y el trabajo colaborativo.

Este enfoque, que se presenta como novedoso, pretende dotar a los alumnos de las herramientas esenciales para que ellos puedan desenvolverse y crecer, según sus necesidades, en esta sociedad de la información y del conocimiento. Se es consciente de que el PSEB se ha de completar por las diferentes administraciones educativas, en el desarrollo de sus competencias, y se debe ajustar por los centros para dar respuesta a las necesidades de su alumno.

#### 4. CONCLUSIONES

Del análisis realizado hasta este momento, se evidencia con claridad que la nueva propuesta curricular tiene un claro elemento protagonista: las competencias clave.

El proceso de enseñanza-aprendizaje de cualquiera de las etapas educativas que configuran la Educación Básica va encaminado a la consecución de las mencionadas competencias, de ahí que el Perfil de Salida de la Educación Básica sea claramente competencial y que el Perfil de la etapa de Primaria esté constituido por aquellas competencias que se considera que el alumno deberá alcanzar al finalizar esta etapa, siempre teniendo como referente la adquisición del PSEB. Y como todos los elementos curriculares que se plasmarán en el proceso de enseñanza-aprendizaje han de converger hacia la adquisición, por parte de todo el alumnado, de este PSEB, encontramos que se genera todo un entramado de conceptos novedosos que irrumpirán de nuevo en los documentos de planificación de los docentes como son, por ejemplo, las competencias específicas y los descriptores de las competencias de cada uno de los Perfiles: el de la etapa de Primaria y el de Salida de la Educación Básica.

Y ante este planteamiento, que agitará de nuevo la realidad de las aulas, cabe cuestionarse: ¿es realmente novedoso este planteamiento competencial?

La respuesta a esta cuestión podemos encontrarla en el recorrido que hemos realizado, al comienzo de este capítulo, en relación a la concepción de currículo a lo largo de las numerosas Leyes de Educación que han ido zarandeando a nuestro Sistema Educativo dependiendo de los vaivenes políticos.

La Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de Educación (LOCE) ya recogía en su Preámbulo que la plena integración de España en el contexto europeo hacía necesaria una mayor apertura y un mayor grado de homologación y flexibilidad del sistema educativo (proceso que también se recoge en la LOMLOE). Merece la

pena destacar que se plantea, en este mismo Preámbulo, que la incorporación a Europa exige que los alumnos puedan adquirir destrezas como la capacidad de comunicarse –también en otras lenguas–, la de trabajar en equipo, la de identificar y resolver problemas, o la de aprovechar las nuevas tecnologías y que ya relaciona estas destrezas con el término competencia. También señala como valores de una sociedad que tiende a la universalización, la actitud abierta, la capacidad para tomar iniciativas y la creatividad y el espíritu emprendedor.

De hecho, la LOCE estableció la realización de evaluaciones generales de diagnóstico en las etapas de Primaria y de Secundaria Obligatoria indicando que “versarán sobre competencias básicas del currículo” (Art. 97) y en algunas Comunidades Autónomas el enfoque de estas evaluaciones de diagnóstico fue claramente competencial.

A partir de ese momento, las Leyes de Educación (LOE, LOMCE y actualmente la LOMLOE) han incluido las competencias como elementos del currículo y se les ha dado un papel especialmente relevante, al menos en los documentos normativos.

En este punto merece la pena que nos detengamos en la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la Educación Primaria, la Educación Secundaria y el Bachillerato. Se trata de una Orden cuyo contenido es de gran interés y relevancia, pero de dudosa trascendencia en la práctica docente.

En ella se realiza toda una justificación de la necesidad de la adquisición de las competencias clave por parte de la ciudadanía como requisito para que los individuos alcancen un pleno desarrollo personal, social y profesional y así sepan desenvolverse en un mundo globalizado. Se muestran como referentes tanto la Recomendación 2006/962/EC, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, que insta los Estados miembros a desarrollar la oferta de competencias clave, como la Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que indica que los estados miembros necesitarán mejorar los resultados educativos mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y cuyo fin sea reducir el abandono escolar y garantizar las competencias requeridas para proseguir la formación y el acceso al mercado laboral.

La Orden recoge también orientaciones para realizar la evaluación de las competencias clave, realiza una descripción de cada una de las competencias y ofrece orientaciones para facilitar el desarrollo de estrategias metodológicas que permitan trabajar por competencias en el aula.

El contenido de esta Orden debería haber sido de gran ayuda para programar, enseñar y evaluar por competencias, pero, como ocurre en la gran mayoría de las ocasiones, lo publicado en el Boletín no siempre se refleja en la realidad de las aulas, de manera que surge la siguiente cuestión: si las competencias han estado presentes en nuestro Sistema Educativo desde la LOCE, en el año 2002, ¿por qué la realidad educativa está aún tan distanciada de ese enfoque competencial? ¿Por qué resulta tan complejo a los docentes que las competencias presidan el proceso de enseñanza-aprendizaje y realizar la evaluación de los alumnos por competencias?

Sin duda, existen varios factores que no han coadyuvado a lograr este objetivo: un currículo muy compartimentado por materias, ya desde la etapa de Primaria; un sistema muy encorsetado en cuanto a la organización de tiempos y espacios, que no propicia una planificación compartida de los docentes que imparten las diferentes áreas o materias y que mantiene una ratio elevada de alumnos y, la que consideramos más importante, una falta de formación práctica de los equipos docentes de los centros, por lo que esta educación

competencial, salvo algunos ejemplos de buenas prácticas que se dan en las diferentes etapas, no ha llegado a estar presente en las aulas.

Y en relación al nuevo enfoque que plantea la LOMLOE la cuestión es si el *Perfil de la etapa* de Primaria y el *Perfil de Salida* de la Educación Básica, con sus competencias clave, específicas y descriptores, serán elementos suficientes para que los procesos de enseñanza-aprendizaje de la Educación Básica sean claramente competenciales... Una cuestión en la que no cabe demasiado el optimismo, si tenemos en cuenta que estos elementos recuerdan mucho los perfiles de área y competencial de la Orden ECD/65/2015.

Otro aspecto que cabe destacar en la LOMLOE, con relación a la LOMCE, es la eliminación de los estándares de aprendizaje evaluables como elementos del currículo, sustituidos en el “nuevo” planteamiento de la LOMLOE por unos *descriptores operativos* que permitirán identificar la adquisición y desarrollo de las competencias por parte de los alumnos que, para cumplir este criterio, deberán ser medibles y evaluables... recordándonos en gran medida el papel atribuido en la LOMCE a dichos estándares.

Frente a estos aspectos, sí consideramos como algo a valorar en la nueva propuesta el hecho de que en los Reales Decretos de enseñanzas mínimas se recojan aquellos saberes que son básicos, imprescindibles o esenciales y que, partiendo de ellos, se puedan incluir otros saberes deseables que respondan a los diferentes contextos y necesidades de cada alumno. No consideramos que se trate de “vaciar” el currículo de las diferentes áreas y materias de contenido, ni de descalificar la memoria, sino de priorizar aquellos saberes sobre los que se han de construir los demás y dotar a los alumnos de las herramientas precisas para ahondar en los aprendizajes que sean de su interés dentro de la cultura de la información y el conocimiento.

En definitiva, la propuesta curricular de la LOMLOE no resulta tan novedosa como cabría esperar e incluye luces y sombras, con matices que hacen desconfiar de su eficacia real si no se reflexiona seriamente sobre determinadas cuestiones que, sin ánimo de ser exhaustivos, planteamos algunas propuestas para terminar.

La Educación de una sociedad es el cimiento necesario para su progreso personal, social, económico y colectivo. No se puede pretender realizar un cambio de paradigma de esta profundidad, escatimando recursos o limitando fondos de forma cicatera. Por ello y dentro de criterios de eficacia y eficiencia presupuestaria, se hace necesaria una importante financiación para la puesta en marcha de esta reforma educativa: la necesaria racionalización de las ratios; las infraestructuras físicas y digitales, para responder de forma adecuada a los retos pedagógicos, sociales, productivos y medioambientales del futuro; los requerimientos necesarios para la codocencia, o la imprescindible coordinación de los equipos docentes, entre otras dimensiones, requieren de una eficaz y suficiente asignación de recursos presupuestarios y de compromiso político. A la hora de secuenciar los parámetros de mayor importancia de la asignación económica, debería priorizarse la digitalización y unificación de la gestión educativa y la inversión en infraestructuras, acentuando las centradas en el ciclo 0-3 años y en la Formación Profesional, pues son las dos enseñanzas a mejorar para lograr una mayor igualdad de oportunidades, así como para evitar la sangría del abandono escolar temprano (Gortázar, 2020).

Planteamos como propuesta, la necesaria racionalización y acompañamiento de la formación del profesorado, tanto desde su dimensión inicial en las facultades de formación del profesorado y en los másteres de formación pedagógica, como en los centros de formación continua del profesorado. No parece adecuado, como se ha hecho en muchas ocasiones, desplegar un importante cambio normativo en nuestro sistema educativo sin que los mimbres que deben sacar adelante su éxito carezcan de los necesarios conocimientos y estrategias para llevarlo a cabo. Poner en marcha complejos objetivos de ingeniería curricular sin ese conociendo,

convertirá a los docentes nuevamente en huérfanos del sistema, sin el necesario reconocimiento social, y a los objetivos de la reforma en vacuas quimeras sin futuro.

Es por tanto el docente, elemento fundamental de cualquier reforma, pero más en una reforma de este calado que se apoya en una dimensión competencial y práctica. Se hace necesario apoyar y sostener a los docentes y fortalecer su competencia técnica para, en el seno de los equipos que conforman, se incremente su capacidad profesional con objeto de intervenir de forma más eficaz en los alumnos y en el germen de la futura sociedad global.

El derecho a la educación reconocido en el más alto nivel de nuestro marco normativo y en los derechos propugnados por la Unión Europea, que se desarrolla mediante un sistema educativo de muy diversas formas, pero mayoritariamente en establecimientos específicos, requiere, en el criterio de gobernanza, una permanente y efectiva rendición de cuentas. Es por ello que una reforma de esta complejidad precisa asimismo de una racionalización y simplificación de sus mecanismos de desarrollo a fin de que la sociedad en general y las familias en particular puedan entender los ejes, mecanismos y pretensiones en los que se sustenta.

Si la dimensión macro es evidente en un mundo global y los ODS, especialmente el ODS 4, son un referente ineludible, también se hace necesario integrar los tradicionales contenidos transversales y las denominadas como habilidades blandas (empatía, sociabilidad, escucha, trabajo en equipo, creatividad, asertividad, etc.) en el desarrollo curricular y en el entramado competencial, para que, de una forma ponderada, fortalezcan la formación del alumnado en los distintos niveles de la enseñanza básica.

A fin de rentabilizar todas las herramientas y estrategias disponibles para la correcta implantación de esta reforma educativa, se hace también necesaria la colaboración de la Inspección Educativa en la imprescindible función de asesoramiento, orientación e información para que, del mismo modo, pueda servir de eje para el control, la evaluación y la supervisión. Ese papel nuclear e fundamental para los centros requerirá también de formación específica y cualificada, pues la Inspección de Educación es agente necesario de mejora, calidad e innovación. No debería caer el legislador en la estulta tentación de prescindir del conocimiento experto y experiencial de los Inspectores de Educación para la adecuada penetración y fortalecimiento de los objetivos y parámetros del sistema en los centros docentes, en las aulas y en la intervención personal y cotidiana del hecho educativo.

Nos hacemos eco, además, de algunas de las recomendaciones planteadas por López Rupérez (2020) para otros agentes que van a influir en este cambio curricular.

- Para la dirección escolar: ejercer un liderazgo transformacional centrado en las personas, especialmente en el profesorado, que aporte una visión fundada y optimista sobre las posibilidades del centro, apoyada en la innovación en un clima de consideración, respeto y confianza; desarrollar un liderazgo pedagógico centrado en la instrucción con una misión académica basada en metas claras, relevantes y compartidas, y un seguimiento de la enseñanza, del aprendizaje y de sus resultados que favorezca la reflexión e impulse el desarrollo profesional de los docentes; facilitar el logro de una mejor comprensión del enfoque del currículo por competencias; promover en el profesorado un uso didácticamente riguroso de las tecnologías digitales; facilitar al profesorado instrumentos para la evaluación; promover la formación permanente del profesorado y asegurar el alineamiento de los marcos conceptuales, de los procedimientos de enseñanza y de los métodos de evaluación con las metas de desarrollo de las competencias.



- Para las instancias políticas de decisión: basar las reformas curriculares en un marco analítico claro, sencillo y dinámico; adoptar un enfoque integrado o sistémico, que tome en consideración la complejidad de factores intervinientes y sus interacciones, y adopte una priorización racional de las políticas basadas en evidencias; adoptar, en el rediseño del currículo un gradualismo reformador que, siguiendo un proceso constructivo, inspire la consolidación de los avances antes de iniciar generalizaciones sobre el vacío; recurrir a los proyectos piloto y a la experimentación, para adelantar los avances; implicar a todos los actores relevantes - en especial a profesores, directores escolares y responsables de las diferentes administraciones educativas, para lograr la integración de un doble movimiento “abajo-arriba” y “arriba-abajo” en los procesos de reforma curricular; operar de forma efectiva sobre el profesorado, fortaleciendo la profesión docente y mejorando los procesos de selección y formación inicial y continua; facilitar la implementación de la reforma curricular en el nivel de los centros educativos mediante acciones de formación permanente del profesorado en ejercicio en relación a: aspectos conceptuales y de desarrollo del currículo, metodológicos y de evaluación de las competencias y asegurar el alineamiento de todos los niveles jurisdiccionales con las metas a nivel nacional

Como ya explicitase el propio legislador en el Preámbulo la Ley 14/1970:

*La Ley, fuera de las líneas básicas del sistema educativo ha tratado de huir de todo uniformismo. La experiencia ha demostrado cuán poco eficaces son las reformas de los centros docentes intentadas mediante una disposición general y rígida prescribiendo planes o métodos no ensayados todavía y dirigidos a un personal docente que no esté identificado con el pensamiento del legislador o que carece de información y medios para secundarle (...)El éxito de una reforma como la que ahora se acomete, solamente será posible con una mentalidad nueva e ilusionada en los que han de dirigirla y aplicarla. Será necesaria una reorganización profunda de la administración educativa (...), pero será necesario, sobre todo, que cada docente se sienta solidario de esa acción renovadora y contribuya con su competencia profesional, imaginación y entusiasmo a prever y solventar los problemas nuevos que surgirán en esta etapa de transformación de la Educación.*

## 5. REFERENCIAS

- Alcaide, A. M. (2009). Una ley centenaria: la Ley de Instrucción Pública (Ley Moyano, 1857). *Cabás*, (1), 6.
- Ávila Fernández, A. (1989). La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares en la legislación española durante el siglo XIX. *Cuestiones pedagógicas*, 6, 215-230.
- Coll, C. (2018). La personalización del aprendizaje escolar, una exigencia de la nueva ecología del aprendizaje. *Personalización del aprendizaje*, 5-11.
- Comisión ministerial de planes, programas de estudio y evaluación (1970). Orientaciones pedagógicas para los planes y programas de estudio. Recuperado el día 4 de abril de 2021, de <https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/78574/00820083009185.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Companion to Education*, eds. Bob Moon, Sally Brown y Miriam Ben-Peretz. Londres: Routledge, 235-262.



- Contreras, J. (1990). Enseñanza, currículum y profesorado. Introducción crítica a la didáctica. AKAL, SA de CV Madrid, España.
- De Puelles, M. (1980). Ideología y educación en la España contemporánea. *Barcelona, Labor*, 72
- Del Castillo, M. T. L. (1982). Planes y programas escolares en la legislación española. *Bordón. Revista de pedagogía*, (242), 127-202.
- Escamilla, A., Lagares, A., & García Fraile, J. (2006). *La LOE: Perspectiva pedagógica e histórica: Glosario de términos esenciales* (Colección crítica y fundamentos 13). Barcelona: Graó.
- Gimeno Sacristán, José (1991). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Morata.
- Gómez Orfanel, Germán, & Guerrero Salom, Enrique. (1977). La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español. *Revista De Educación*, (253), 5-30.
- Goodson, I.F. (1982). *School Subjects and Curriculum Change: Case Studies in Curriculum History*. Londres: Routledge.
- Goodson, I.F. (1983). Subjects for Study: Aspects of a Social History of Curriculum. *Journal of Curriculum Studies* 15 (4), 391-408.
- Goodson, I.F. (1984). *Defining the Curriculum: Histories and Ethnographies*. Londres: Falmer.
- Goodson, I.F. (1995). *Historia del currículum. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Pomares.
- Goodson, I., & Pons, H. (2003). *Estudio del currículum: casos y métodos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gordon, S. (1999). *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gortázar, L. (2020). La Educación debe ser prioritaria en el uso de los fondos europeos. *Expansión*, 4 de noviembre de 2020.
- Gundem, B.B. (2000). Understanding European Didactics. En *Routledge International*
- Hamilton, D. (1989). On the Origins of the Educational Terms Class and Curriculum. En *Towards a Theory of Schooling* (Londres: Falmer), 35-55. Edic. cast. parcial en "Orígenes de los términos educativos 'clase' y 'currículum'". *Revista de Educación*, 295 (1991), 187-205.
- Heras Santos, J. L. D. L. (1991). Un proyecto frustrado de ordenación de la enseñanza de las primeras letras en el Madrid del siglo XVI.
- Hughes, R. E. (1902). *The Making of Citizens: A study in Comparative Education*. Londres: Walter Scott Publishing.

- Informe Quintana: Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la Enseñanza Pública (7 de marzo 1814). Recuperado el día 3 de abril de 2021, de <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/infquintana.htm>
- Jonnaert, P., Barrette, J., Masciotra, D., & Yaya, M. (2008). La competencia como organizadora de los programas de formación: hacia un desempeño competente. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 12(3), 1-32.
- Kemmis, S. (1998). *El currículum más allá de la teoría de la reproducción: más allá de la teoría de la reproducción*. Ediciones Morata.
- Kliebard, H. M. (2011). Burocracia e teoría de currículo. *Currículo sem fronteiras*, 11(2), 5-22.
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 187, de 6 de agosto, pp. 12525-12546. <https://www.boe.es/boe/dias/1970/08/06/pdfs/A12525-12546.pdf>
- Ley de Instrucción Pública. *Gaceta de Madrid*, 1710, de 10 de setiembre de 1857, pp. 1-3 <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1857/1710/A00001-00003.pdf>
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado*, 238, de 4 de octubre, pp. 28927-28942. <https://www.boe.es/boe/dias/1990/10/04/pdfs/A28927-28942.pdf>
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 307, de 24 de diciembre de 2002, pp. 45188-45220. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/12/23/10/dof/spa/pdf>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2006, pp. 17158-17207. <https://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858-97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, pp. 122868 a 122953. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/30/pdfs/BOE-A-2020-17264.pdf>
- Lopes, A. C. (2014). *Teorías de currículo*. Cortez Editora.
- López Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI*. Narcea Ediciones.
- Marope, M. (2017). *Reconceptualizing and Repositioning Curriculum in the 21st Century. A Global Paradigm Shift*. Ginebra: International Bureau of Education-UNESCO. Recuperado el día 11 de abril de 2021, de [http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/01\\_reconceptualizing\\_and\\_repositioning\\_30oct.v2\\_.pdf](http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/01_reconceptualizing_and_repositioning_30oct.v2_.pdf)

- Merino, D. S. (2007). La Ley Moyano y el desarrollo de la educación en España. *Hespérides: Anuario de investigaciones*, (15), 625-640.
- Montero Alcaide, A. (2020). VEEDORES, VISITADORES, EXAMINADORES, INSPECTORES Antecedentes históricos de la Inspección de Educación. *Cabás*, (23), 17-47.
- Montero Alcaide, A. (2021). Currículo y Autonomía Pedagógica. Enseñanzas Mínimas, Comunes y Currículo Básico. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19(2).
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Recuperado el día 17 de abril de 2021, de [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)
- Nayive Angulo, L., & León, A. R. (2005). Perspectiva crítica de Paulo Freire y su contribución a la teoría del currículo. *Educere*, 9(29), 159-164.
- Palacios, M. G. (2005). Hª de la Educación, una visión hasta lo local. *Contraluz: Revista de la Asociación Cultural Arturo Cerdá y Rico*, (2), 89-146.
- Phenix, P. H. (1961). *Education and the common good: A moral philosophy of the curriculum*. Harper.
- Pinar, W. F. (2014). *La teoría del curriculum* (Vol. 132). Narcea Ediciones.
- Pinto, R. (1998). La teoría del currículo mínimo y su relación con el proyecto curricular de centro educativo. *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)*, 23(2), 73-97.
- Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (Texto pertinente a efectos del EEE). (2018/C 189/01) *Diario Oficial de la Unión Europea*, 189, de 4 de junio de 2018, pp. 1-13. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=ES)
- Rychen, D. S., & Salganik, L. H. (Eds.). (2003). *Key competencies for a successful life and well-functioning society*. Hogrefe Publishing.
- Schwarz, F.H.C. (1813). *Erziehungslehre. Bd. 1, Abth. 2: Geschichte der Erziehung nach ihrem Zusammenhang unter den Völkern von alten Zeiten her bis auf die neueste*. Leipzig, Alemania: Göschen.
- Stenhouse, L. (1984). *Investigación y desarrollo del currículum*. Ediciones Morata.
- Tröhler, D. (2017). La historia del currículum como camino real a la investigación educativa internacional. Historia, perspectivas, beneficios y dificultades. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 21(1), 202-232.
- Tyler, R.W. (1949). *Basic Principles of Curriculum and Instruction* (Chicago: University of Chicago Press [Edic. esp.: *Principios básicos del currículum*. Buenos Aires: Troquel, 1973].

Van den Akker, J. (2004). Curriculum perspectives: An introduction. In *Curriculum landscapes and trends* (pp. 1-10). Springer, Dordrecht.

Wolfgang, Küper (1993). «1». *Currículo y Didáctica General*. Abya-Yala. p. 11.

Zabala, Jesús (2014). «Entender el currículo», En hacia un currículum guiado por las competencias. *Propuestas para la acción*. p. 77-123.

## Capítulo 3

# La Educación Infantil y Primaria en la LOMLOE

Francisco Javier Fernández Franco  
Presidente USIE Andalucía  
Ana M.<sup>a</sup> Verdugo Bocanegra  
Secretaria USIE Andalucía  
Inspectores de Educación

*“Todo cambio que no pase por la gestión del aula, es inocuo.”*

M. Marland

## 1. INTRODUCCIÓN

En el Título I de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, relativo a las Enseñanzas y su Ordenación, se desarrolla la etapa de Educación Infantil en su Capítulo I y la etapa de Educación Primaria en su Capítulo II.

En este sentido, se han analizado las novedades más destacadas de dichas etapas, dando una visión contrastada con la anterior Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

La Etapa de Educación Infantil se reitera como una etapa única, organizada en dos ciclos que responden ambos a una intencionalidad educativa plena, y que obliga a los centros a contar desde el primer ciclo con una propuesta pedagógica específica. En el segundo ciclo se fomentará una primera aproximación a la lecto-escritura, a la iniciación en habilidades lógico-matemáticas, a una lengua extranjera, al uso de las tecnologías de la información y la comunicación y al conocimiento de los diferentes lenguajes artísticos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se insta a las Administraciones públicas a que desarrolle progresivamente una oferta suficiente de plazas en el primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años) y se disponga de conciertos u otros procedimientos análogos para garantizar la gratuidad del segundo ciclo (3-6 años)

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, la educación básica sigue teniendo carácter obligatorio y gratuito para todo el alumnado, como no podría ser de otra manera. Se sigue manteniendo su duración de diez cursos, comprendiendo la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria y los ciclos formativos de grado básico (Art. 3.3). Se reitera (como ya se venía haciendo desde la pretérita LOGSE) la atención a la diversidad como principio fundamental que debe regir toda la enseñanza básica, pero avanzando teóricamente hacia el concepto de inclusión educativa y atención personalizada, con el objetivo de proporcionar a todo el alumnado una educación adecuada a sus características y necesidades.

En la Etapa Primaria se pone el énfasis en la educación inclusiva y en el principio de equidad para el alumnado que se vertebra desde el origen en la prevención de las dificultades de aprendizaje, actuando tan pronto como aquellas se detecten. La Ley recupera lo previsto por la LOE en lo relativo a la realización de una evaluación de diagnóstico de las competencias alcanzadas por el alumnado al finalizar el segundo ciclo de esta etapa, incidiendo en su carácter formativo y orientador, proporcionando información sobre la situación del alumnado, de los centros y del propio sistema educativo, facilitando así la adopción de medidas pertinentes para mejorar las posibles deficiencias.

Se recupera la organización curricular de la etapa en tres ciclos de dos cursos cada uno como unidad básica de referencia a efectos curriculares y de promoción, se reordenan las áreas pudiéndose organizar las mismas en ámbitos de conocimiento, delegando en los centros su decisión, implementación y desarrollo, sin definir el sistema de evaluación de aquellos.

Por último, la Ley determina que, para favorecer la transición entre la primaria y la secundaria obligatoria, el alumnado recibirá un informe personalizado de su evolución al finalizar la Educación Primaria e incorporarse a la etapa siguiente.

Se detallan a continuación los aspectos referenciados en el índice del capítulo, que pretenden reflejar a modo de síntesis, aquellas novedades más importantes impulsadas por la Ley.

## 2. MARCO GENERAL DE REFERENCIA

Para situar el análisis de estas etapas educativas es necesario partir del contexto general de las mismas, establecido por los principios del sistema educativo, sus fines, la organización del currículo o la organización general de las enseñanzas.

Comenzando por lo relativo a los principios del sistema, las principales novedades que se establecen en la nueva ley, más relacionadas con el alumnado de infantil y primaria, son las siguientes:

- Se modifica en su totalidad el principio a) de la Ley introduciendo el siguiente texto *“El cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada el 30 de noviembre de 1990, y sus Protocolos facultativos, reconociendo el interés superior del menor, su derecho a la educación, a no ser discriminado y a participar en las decisiones que les afecten y la obligación del Estado de asegurar sus derechos”*
- Igualmente se modifica el principio k) y l) en los siguientes términos: *“La educación para la convivencia, el respeto, la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar y ciberacoso con el fin de ayudar al alumnado a reconocer toda forma de maltrato, abuso sexual, violencia o discriminación y reaccionar frente a ella.”*, *“El desarrollo de la igualdad de derechos, deberes y oportunidades, el respeto a la diversidad afectivo-sexual y familiar, el fomento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres a través de la consideración del régimen de la coeducación de niños y niñas, la educación afectivo-sexual, adaptada al nivel madurativo, y la prevención de la violencia de género, así como el fomento del espíritu crítico y la ciudadanía activa”*

En cuanto a los fines del sistema educativo, el artículo 2.2 reorienta tímidamente parte de las doce metas del sistema, enfatizando la calidad como pilar, clave y base de las intenciones que deben sustentar las políticas del Estado; destacando la capacitación técnica de los docentes y la provisión de los recursos materiales y humanos necesarios. Así, los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, humanos y materiales, las condiciones ambientales y de salud del centro escolar y su entorno, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación.

En relación al currículo, el artículo 6 lo define como *“el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley”*. Con respecto a la LOMCE, el nuevo texto elimina los estándares de aprendizaje evaluables y no define cada elemento del currículo, de manera que no relaciona ni las taxonomías de competencias ni el concepto de estas, dejándolo a un desarrollo normativo posterior.

Además, se vuelve al concepto de *enseñanzas mínimas* acuñado por la LOGSE, reduciendo aquellas al 50% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y el 60% para las restantes. Por tanto, serán las Administraciones las que establezcan los currículos.

Ello exige la cooperación entre Administraciones educativas (artículo 9), que se articulará a través de programas, que valorarán especialmente el volumen de alumnado escolarizado en los centros públicos y privados concertados, las zonas rurales o urbanas desfavorecidas socialmente, la despoblación o dispersión demográfica y la insularidad. Se fijan por lo tanto nuevas directrices al respecto.

Un aspecto especialmente relevante para la Educación Primaria es el mantenimiento del concepto de educación básica como enseñanzas con *“un doble objetivo de formación personal y de socialización, integrando de forma equilibrada todas las dimensiones”* (artículo 4.4). Una etapa en la que se aboga por garantizar una educación común para todo el alumnado, adoptando el principio de inclusión como eje vertebrador de la misma (artículo 4.3).

Para ello, el texto incluye una referencia explícita, artículo 4.3, al Diseño Universal de Aprendizaje (DUA) a efectos de plantear el enfoque para la atención a la diversidad: *“Sin perjuicio de que a lo largo de la enseñanza básica se garantice una educación común para todo el alumnado, se adoptará la educación inclusiva como principio fundamental, con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado, tanto del que tiene especiales dificultades de aprendizaje como del que tiene mayor capacidad y motivación para aprender. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas, metodológicas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente ley, conforme a los principios del Diseño universal de aprendizaje, garantizando en todo caso los derechos de la infancia y facilitando el acceso a los apoyos que el alumnado requiera.”*

Del mismo modo, en su artículo 4.2, introduce la obligación de planificar el tránsito tanto organizativo como curricular entre las etapas educativas obligatorias, algo que, si bien se refleja en determinada normativa por parte de las Administraciones educativas, ahora adquiere prescripción legal. Así: *“Con el fin de garantizar la continuidad, coordinación y cohesión entre las dos etapas de la educación básica, las Administraciones educativas adoptarán las oportunas medidas de carácter organizativo y curricular.”*

Digamos para terminar este apartado que el nuevo artículo 5bis reconoce la importancia de la educación no formal como pilar para la formación a lo largo de la vida, o permanente:

*La educación no formal en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal y que se dirigen a personas de cualquier edad con especial interés en la infancia y la juventud, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social tales como la capacitación personal, promoción de valores comunitarios, animación sociocultural, participación social, mejora de las condiciones de vida, artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la adquisición de competencias para un pleno desarrollo de la personalidad.*

### 3. LA ETAPA DE EDUCACIÓN INFANTIL

Podemos resumir el planteamiento de la LOMLOE respecto a esta etapa de educación inicial destacando los siguientes elementos.

#### a. Principios

El artículo 12.2 tipifica la obligatoriedad de contar con la pertinente autorización administrativa para aquellos centros que acojan de manera regular durante el calendario escolar a niños y niñas con edades entre cero y seis años. Todo ello en coherencia con lo regulado en el artículo veinticuatro de la LOE. Así pues, todos los centros habrán de estar autorizados por la Administración educativa correspondiente y ser supervisados por ella.

*Se amplían las finalidades educativas de la etapa (artículo 12.3), con lo que se refuerza su carácter educativo, reconociéndose a la Educación Infantil como herramienta para luchar contra las desigualdades y como factor catalizador de una mayor cohesión social, (artículo 12.5).*

#### b. Objetivos

Se determinan los mismos objetivos que hasta ahora, añadiendo uno nuevo, el h), en los siguientes términos: “Promover, aplicar y desarrollar las normas sociales que promueven la igualdad de género.”

#### c. Ordenación de la enseñanza

En lo concerniente a la ordenación y principios pedagógicos de esta etapa (artículo 14.2), se afianza la naturaleza básicamente educativa de los dos ciclos (0-3 años y 3-6 años) Se introducen los elementos transversales (artículo 14.3) tales como la educación en valores, la educación para el consumo responsable y sostenible y la promoción y educación para la salud y, por último, deja en manos de las Administraciones educativas fomentar el desarrollo de todos los lenguajes y modos de percepción específicos de estas edades para desarrollar el conjunto de sus potencialidades, respetando la específica cultura de la infancia que definen la Convención sobre los derechos del Niño y las observaciones generales de su comité.

*Con esta finalidad, y sin que resulte exigible para afrontar la Educación Primaria, podrán favorecer una primera aproximación a la lectura y a la escritura, así como experiencias de iniciación temprana en habilidades numéricas básicas, en las tecnologías de la información y la comunicación y en la expresión visual y musical y en cualesquiera otras que las administraciones educativas autonómicas determinen, (artículo 14.5).*

Un aspecto ciertamente necesario (artículo 14.7) es la determinación de fijar los requisitos de atribución docente para los profesionales que atenderán el primer ciclo de Educación Infantil. Esto es



recalcado en la disposición transitoria cuarta, de tal manera que los centros que atiendan de manera regular a niños y niñas menores de tres años y que a la entrada en vigor de la Ley no estén autorizados como centros de estas enseñanzas, dispondrán para adaptarse a los requisitos mínimos previstos en el artículo 14.7 del plazo máximo que se establezca normativamente. De esta manera se homologará para todo el Estado las citadas condiciones de docencia y atención educativa y asistencial.

Al igual que ocurre entre las etapas obligatoria del sistema, se hace preceptivo para garantizar una transición y evolución positiva de todo el alumnado (artículo 14.8), reflejar en el desarrollo curricular la necesaria continuidad entre esta etapa de infantil y primaria, lo que requerirá la estrecha coordinación entre el profesorado de ambas.

A tal fin, al finalizar el segundo ciclo el tutor o tutora emitirá un informe sobre el desarrollo y necesidades de cada alumno o alumna. Esto también se indica para el cambio entre los dos ciclos de la etapa, puesto que las Administraciones educativas asegurarán la coordinación entre los equipos pedagógicos de los centros que actualmente imparten distintos ciclos.

d. *Oferta de plazas*

*Se pretende hacer extensivo al cien por cien la escolarización pública en el primer ciclo de la Educación Infantil de todas aquellas familias que así lo soliciten para sus hijos (artículo 15).*

*La Disposición adicional tercera concreta parte de este aspecto sobre la extensión de la Educación Infantil fijando que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, elaborará un plan de ocho años de duración para la extensión del primer ciclo de Educación Infantil de manera que avance hacia una oferta pública suficiente y asequible con equidad y calidad que garantice su carácter educativo.*

*En su progresiva implantación se tenderá a la extensión de su gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la situación de baja tasa de escolarización.*

*Este plan se refuerza también con lo tipificado en la Disposición adicional quinta, al fijar las prioridades en los programas de cooperación territorial, pues el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, promoverá durante el periodo de implantación de la Ley (cuatro años) los programas de cooperación territorial como línea estratégica de actuación, con especial atención a mejorar los niveles de escolarización accesible y asequible en el primer ciclo de Educación Infantil*

*Además, para evitar el aislamiento y potenciar la continuidad entre la citada etapa y la primaria, las Administraciones educativas promoverán la existencia de centros públicos que incorporen la Educación Infantil con otras etapas educativas posteriores, (artículo 15.3).*

## 4. LA ETAPA DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Con respecto a esta etapa, los principales aspectos a tener en cuenta son los siguientes.

a. *Principios*

No hay prácticamente cambios en este aspecto, más allá de enfatizar la perspectiva global de la etapa. No obstante, se redonda en las tres finalidades del primer tramo de la etapa obligatoria, enraizada en una educación común y comprensiva. La triple meta por la que un Estado como el nuestro invierte ingentes cantidades económicas en la educación de sus ciudadanos entre 6 y 12 años, consiste en, primeramente, el desarrollo integral del alumnado (cognitivo, social, afectivo y motor), en un segundo lugar el progresivo aprendizaje por parte del alumnado de las competencias de carácter instrumental y, como tercera intención, la de disponer a los alumnos para afrontar el inicio de la ESO con garantías de éxito, esto es, impregnarla de un carácter propedéutico.

Por lo tanto, la finalidad de la Educación Primaria es facilitar a los alumnos y alumnas los aprendizajes de la expresión y comprensión oral, la lectura, la escritura, el cálculo, la adquisición de nociones básicas de la cultura, y el hábito de convivencia así como los de estudio y trabajo, el sentido artístico, la creatividad y la afectividad, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos y alumnas y de prepararlos para cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria.

b. *Objetivos*

No se añade nada nuevo de envergadura en lo relativo al desarrollo de las capacidades generales a alcanzar la Educación Primaria, como expresión de las grandes finalidades e intenciones educativas. Aun así, vamos a realizar, por su interés como elemento curricular que debe actuar a modo de brújula del quehacer diario, un breve análisis de estos. La Ley fija catorce objetivos para la Educación Primaria, los cuales tienen una redacción organizada en una estructura envolvente.

De esta manera, los cuatro primeros (a, b, c, d) responden a aprendizajes habilidades y destrezas transversales orientados a una educación en valores: conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia, prepararse para el ejercicio activo de la ciudadanía y respetar los derechos humanos, así como el pluralismo propio de una sociedad democrática, desarrollar hábitos de trabajo individual y de equipo, de esfuerzo y de responsabilidad en el estudio, adquirir habilidades para la resolución pacífica de conflictos y la prevención de la violencia y conocer, comprender y respetar las diferentes culturas y las diferencias entre las personas.

En el cuerpo central, tenemos los objetivos de etapa que pretenden el despliegue de los aprendizajes ligados a las competencias instrumentales, a los rudimentos básicos y necesarios para afrontar con precisión y profundidad, el currículo de las áreas de experiencia y aprendizaje.

Así los objetivos e) y f) hacen referencia al desarrollo de competencia en comunicación lingüística, ya sea en la Lengua Castellana y oficial si la hubiera, junto con, al menos, una primera lengua extranjera. Todo ello en aras de permitir expresar y comprender mensajes, textos y conversaciones, así como desenvolverse en interacciones en contextos y en situaciones cotidianas.

Los objetivos g) y h) se incardinan hacia el trabajo intencional y explícito de la metodología científica y el razonamiento matemático, para, de esta manera, iniciarse en el planteamiento y resolución de problemas.

El objetivo i) busca desarrollar las competencias tecnológicas básicas e iniciarse en su utilización, para el aprendizaje, desarrollando un espíritu crítico ante su funcionamiento y los mensajes que reciben y elaboran.

El objetivo j) está ligado a la competencia en conciencias y expresiones culturales para utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas e iniciarse en la construcción de propuestas visuales y audiovisuales.

El último bloque de objetivos (k, l, m, n), vuelve a pivotar en aquellos conocimientos, procedimientos y actitudes necesarios para una vida equilibrada en lo personal y social. Las últimas cuatro capacidades son: valorar la higiene y la salud, aceptar el propio cuerpo y el de los otros, respetar las diferencias, conocer y valorar los animales más próximos al ser humano y adoptar modos de comportamiento que favorezcan la empatía y su cuidado, desarrollar sus capacidades afectivas en todos los ámbitos de la personalidad y en sus relaciones con los demás y adquirir hábitos cotidianos de movilidad activa autónoma saludable, fomentando la educación vial

c. *Organización*

Podemos destacar que la etapa vuelve a estructurarse en tres ciclos de dos cursos, siendo el ciclo la unidad básica de referencia desde el punto de vista curricular (artículo 18). La propia Ley resalta la posibilidad de integrar las áreas del currículo en ámbitos. No obstante, no aclara si dicha organización también responderá a una evaluación específica o igualmente integrada, por lo que habrá que esperar a lo que regule al respecto la norma básica.

En relación a las áreas curriculares se retoma la “logsiana” Conocimiento del Medio natural, social y cultural, si bien, se podrá desdoblar en Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales.

Se añadirá en alguno de los cursos del tercer ciclo la Educación en Valores Cívicos y Éticos, área en la que se incluirán contenidos referidos a la Constitución española, al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad entre hombres y mujeres, al valor del respeto a la diversidad y al valor social de los impuestos, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia.

Las Administraciones educativas podrán añadir una segunda lengua extranjera u otra lengua cooficial o una materia de carácter transversal.

En cuanto a los aprendizajes de carácter instrumental para la adquisición de otras competencias, recibirán especial consideración. En el área Lengua propia y Literatura en aquellas Comunidades Autónomas que la posean con carácter oficial, podrán establecerse exenciones en las condiciones previstas en la normativa autonómica correspondiente. El área Lengua propia y Literatura recibirá el tratamiento que las Comunidades Autónomas afectadas determinen, garantizando, en todo caso, el objetivo de competencia lingüística suficiente en ambas lenguas oficiales, sin hacer mención expresa a los mecanismos de supervisión y fiscalización que el Gobierno debe implementar para garantizar el efectivo cumplimiento del artículo 3.1 de la Constitución.

Con respecto a la enseñanza de la Religión, la Disposición adicional segunda, añade que, en el marco de la regulación de las enseñanzas de Educación Primaria, se podrá establecer la enseñanza no confesional de cultura de las religiones. En este sentido la enseñanza de la Religión seguirá siendo voluntaria para las familias y de oferta obligatoria por parte de los centros, si bien aquella disciplina, no computará a efectos de calificaciones finales.

Por último, se introduce la orientación como complemento e impulso de la acción tutorial, de manera que en el conjunto de la etapa la orientación y la acción tutorial acompañarán el proceso educativo individual y colectivo del alumnado (artículo 18.6)

En definitiva, se sigue manteniendo la parcelación del saber lo que implica conservar una situación en la que el alumnado de Primaria seguirá recibiendo aprendizajes inconexos y yuxtapuestos, renunciando a la necesaria e imprescindible globalización de la que, en tiempos ya muy pretéritos, disfrutó esta etapa. La posibilidad de agrupar las innumerables áreas en ámbitos corre el riesgo de quedarse en una mera declaración de intenciones. El principio epistemológico fundamental y tan deseable del acceso al conocimiento desde lo simple a lo complejo, desde lo global a lo específico, de lo concreto a lo abstracto y desde lo cercano a lo lejano, se hace imposible con un enfoque cuasi academicista.

La supremacía de un conocimiento fragmentado según las disciplinas impide, a menudo, operar el vínculo entre las partes y la totalidad. Hubiera sido necesario una ineludible organización del conocimiento, disperso en las distintas áreas, mostrando al alumnado la vinculación indisoluble entre la unidad y la diversidad de todo lo que es humano.

d. *Principios pedagógicos*

Se acuña el concepto de atención personalizada (artículo 19.1) a efectos de afrontar las necesidades de aprendizaje.

La comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, la competencia digital, el fomento de la creatividad, del espíritu científico y del emprendimiento se revelan como aprendizajes estratégicos para la etapa (artículo 19.2), haciéndose obligatorio el desarrollo y trabajo en todas las áreas.

A tales efectos, de entre aquellos se destaca la competencia lectora pues, a fin de fomentar el hábito y el dominio de la lectura, todos los centros educativos dedicarán un tiempo diario a la misma en los términos recogidos en su proyecto educativo (artículo 19.3). Como ya ocurriera con la entrada en vigor de la LOE, las Administraciones educativas promoverán planes de fomento de la lectura y de alfabetización en diversos medios, tecnologías y lenguajes. Los planes de lectura y la obligatoriedad de implementar de manera planificada en todas las áreas esta destreza dentro del horario lectivo, ya fue implantada por primera vez en el año 2006.

Una clave importante es, para hacer intencional y explícito el trabajo por y a través de competencias, la dedicación de un tiempo dentro del horario lectivo, a la realización de proyectos. Importante novedad que no se limita a una mera orientación metodológica (artículo 19.4).

En el artículo 19.6 se regula la obligación de establecer medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, en especial para aquel que presente dificultades en su comprensión y expresión.

e. *Evaluación*

Dentro del enfoque continuo y global que debería caracterizar la evaluación de esta etapa (artículo 20), se afianza el ciclo como unidad básica de referencia, ya que la Ley indica que al finalizar cada uno el tutor o tutora emitirá un informe individualizado sobre el grado de adquisición de las competencias, indicando en su caso las medidas de refuerzo que se deben contemplar en el ciclo o etapa siguiente (ESO).

En esta línea, la promoción adquiera naturaleza automática como norma general, puesto que la repetición o la no promoción se debe decidir por el equipo docente al finalizar cada uno de los ciclos, quedando en ella los estándares de aprendizaje como meros elementos orientativos y solo durante el periodo de implantación progresiva de la Ley (desaparecerán del currículo al inicio del curso 2023/2024). Esta decisión solo se podrá adoptar una vez durante la etapa y tendrá, en todo caso, carácter excepcional.

Al finalizar la etapa el alumnado dispondrá de un informe sobre su evolución y las competencias desarrolladas que servirá para facilitar el tránsito hacia la Educación Secundaria Obligatoria.

Se explicita claramente que los referentes de la evaluación en el caso de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles promocionar de ciclo o etapa (artículo 20.5). Además, se deben fijar medidas de acceso adecuadas para que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (tiempos, instrumentos, medios y recursos para la movilidad...)

Respecto al concepto de atención individualizada se redacta un artículo nuevo (20 bis), en el que se enfatiza la necesidad de realizar diagnósticos precoces y establecer mecanismos de apoyo y refuerzo para evitar la repetición escolar, particularmente en entornos socialmente desfavorecidos. En dichos entornos, las Administraciones procederán a un ajuste de las ratios alumno/unidad como elemento favorecedor de estas estrategias pedagógicas.

Vuelven las evaluaciones externas estandarizadas sin efectos académicos con carácter censal o evaluaciones de diagnóstico (artículo 21), en cuarto curso de primaria. Dichas evaluaciones versarán sobre el alcance de las competencias por parte del alumno que cursa el citado nivel y tendrán carácter informativo, formativo y orientador para los centros, para el profesorado, para el alumnado y sus familias, así como para el conjunto de la comunidad educativa... Aunque no se especifican las competencias que serán objeto de evaluación diagnóstica ni se delimita si serán los propios centros los que calificarán las pruebas o si serán corregidas y validadas por agentes externos.

Los centros deberán realizar, tras el análisis de los resultados, propuestas de actuación que contribuyan a que el alumnado alcance las competencias establecidas, permitan adoptar medidas de mejora de la calidad y la equidad de la educación y orienten la práctica docente.

Junto a la evaluación de diagnóstico de cuarto curso de Educación Primaria, se realizará otra, pero esta vez muestral, a la finalización de la etapa, sexto curso. Dicha evaluación formará parte del análisis que del sistema educativo español haga el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) A tal fin, en el último curso de Educación Primaria, el INEE, y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas.

## 5. OTROS ASPECTOS DESTACADOS QUE AFECTAN A ESTAS ENSEÑANZAS

Junto a los aspectos señalados, algunas cuestiones de importancia en la configuración de estas etapas educativas en la nueva ley son las siguientes.

### a. *Igualdad de oportunidades en el ámbito rural.*

Se destacan dos medidas para compensar posibles desigualdades en estas zonas, una vinculada a la escolarización y otra a los recursos. En la Educación Primaria, las Administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida. Las Administraciones educativas facilitarán la dotación de los centros del ámbito rural con recursos humanos suficientes y fomentarán la formación específica del profesorado de las zonas rurales, favoreciendo su vinculación e identificación con los proyectos educativos del centro. Asimismo, dotarán a la escuela rural de materiales de aprendizaje y de recursos educativos en la red (artículo 82.2)

### b. *Participación del alumnado en los Consejos Escolares.*

La Ley mandata que el alumnado de Educación Primaria participará en el Consejo Escolar del centro en los términos que para ello establezcan las Administraciones educativas. Este aspecto es una importante novedad respecto a lo regulado en la LOMCE, pues aquella indicaba dicha participación como mera posibilidad (artículo 126.5). Para que esta medida redunde beneficiosamente en los docentes se tendrán que arbitrar nuevas estructuras organizativas en los centros como, por ejemplo, juntas de delegados de alumnos y, al mismo tiempo, se hará más que necesario potenciar la acción tutorial a los efectos de que la participación del alumnado en el seno de este órgano (con voz, pero sólo con voto en aquellos asuntos que determinen las Administraciones) contribuya a su desarrollo integral como personas.

No podemos dejar de comentar que la LOMLOE recupera para los Consejos Escolares las competencias que la LOE les atribuyó y que la LOMCE posteriormente trasladó a los titulares de la dirección de los centros. De entre estas competencias ejecutivas que recupera el órgano colegiado de gobierno, destacamos tres:

1. Aprobar y evaluar los documentos de planificación del centro, a saber: proyecto educativo, proyecto de gestión y las normas de organización, funcionamiento y convivencia. (Excluimos la programación general anual tipificada en el artículo 125, debido a que este artículo no tiene el carácter de norma básica, tal y como así lo declara el Título competencial regulado en la Disposición final quinta. Así pues, serán las administraciones educativas las que lo contemplen o no en sus normas reguladoras).
2. Aprobar y evaluar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado, en relación con la planificación y organización docente.
3. Fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.

La competencia destinada a la admisión del alumnado que recupera el Consejo Escolar, no debería ser valorada en sus propios términos como tal, ya que la experiencia acumulada nos deja manifiestamente claro que se trata de una competencia en gran parte vacía de contenido.

La Ley indica claramente que los Consejos Escolares decidirán sobre la admisión de alumnos y alumnas, con sujeción a lo establecido en la LOMLOE y disposiciones que la desarrollen. Pero la realidad es bien distinta. Las diferentes Administraciones en las regulaciones para la admisión del alumnado, crean comisiones de escolarización o de garantías de admisión, a los efectos de aplicar los baremos establecidos, fijar el orden de prelación y plantear las reubicaciones del alumnado pertinentes. Pues, bien, los Consejos Escolares durante el tiempo de vigencia de la LOE se limitaban a dar el visto bueno desde un punto de vista burocrático a lo planteado por las citadas comisiones de escolarización, sin más. Ni decidían al respecto, ni gestionaban los requisitos de las solicitudes, ni baremaban, ni analizaban ni valoraban las diferentes casuísticas con las que se podrían enfrentar. Como tampoco lo hacían los directores de los centros cuando, presuntamente, la LOMCE les encomendó esta facultad.

En conclusión, el Consejo Escolar se constituye en la teoría como un órgano de gestión relativa y de control y fiscalización de las decisiones que adopta tanto del Claustro de profesores, como del equipo directivo en su condición de órgano ejecutivo de gobierno. Animamos al lector a profundizar en este aspecto en el apartado destinado a las conclusiones del capítulo, donde analizaremos las ventajas y debilidades de este enfoque nacido a la luz de la LODE del año 1985.

c. *Ordenación de la función pública docente*

Se modifica la Disposición adicional séptima, en los siguientes términos: *“El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, podrá establecer las condiciones y los requisitos para que los funcionarios pertenecientes a alguno de los cuerpos docentes recogidos en el apartado anterior puedan excepcionalmente desempeñar funciones en una etapa o, en su caso, enseñanzas distintas de las asignadas a su cuerpo con carácter general. Para tal desempeño se determinará la titulación, formación o experiencia que se consideren necesarias. En todo caso se considerará a estos efectos al profesorado de los centros que impartan conjuntamente enseñanzas de educación primaria y educación secundaria.”*

d. *Actividades complementarias.*

El artículo 88.1 de la Ley zanja definitivamente la naturaleza de las actividades complementarias, fijando la identidad de estas y garantizando la absoluta gratuidad de las mismas. Así, las actividades complementarias que se consideren necesarias para el desarrollo del currículo deberán programarse y realizarse de forma que no supongan discriminación por motivos económicos. Las actividades complementarias que tengan carácter estable no podrán formar parte del horario escolar del centro; algo que clarifica bastante el sentido, concepto y alcance de las mismas.

## 6. CONCLUSIONES

Una vez analizados los aspectos de mayor impacto que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, introduce en las etapas de Educación Infantil y Primaria, nos encontramos con un panorama lleno de claroscuros.

En la exposición de motivos se recoge que la LOMCE desarrolló un modelo curricular basado en la diferenciación de materias *“produciendo como efecto indeseado la multiplicación de materias y currículos diferentes”*; sin embargo, la nueva Ley no corrige dicha disfunción, manteniéndose la multiplicación de áreas en Primaria, de forma que un alumno de primer curso podría llegar a tener hasta nueve, aun cuando se haga desaparecer la diferenciación entre troncales, específicas y de libre configuración. En tercer ciclo, se añade incluso una nueva área, Educación en Valores Cívicos y Éticos y se prevé la posibilidad de incluir una segunda lengua extranjera.

La LOMLOE, por tanto, mantiene la parcelación del conocimiento en edades en las que no es deseable, obstaculizando que se pueda hacer efectivo uno de los principios generales que sustentan la etapa de Primaria: la integración de las distintas experiencias y aprendizajes del alumnado con una perspectiva global para su propia adaptación a los dispares ritmos individuales de aprendizaje de los infantes: *“la superabundancia de estímulos e información ha provocado la fragmentación y la dispersión de la percepción”* (Byung-Chul Han, 2012, p. 33).

Esta fragmentación, por otra parte, afectará a la evaluación del aprendizaje, aunque se adopte una perspectiva más global y se supriman los estándares de aprendizaje. La evaluación del aprendizaje necesita una revisión en profundidad, incluyendo las llamadas evaluaciones de diagnóstico, que no han aportado valor añadido ni al sistema en su conjunto, ni a los procesos de enseñanza y aprendizaje en los centros. Las realizadas hasta la fecha han quedado sometidas al albur y a la voluntad de los propios implicados, sin que haya existido una rendición de cuentas pública sobre su alcance, consecuencias y efectos. De acuerdo con Luri (2020), *“la escuela prefiere evaluarse a sí misma por la altura de sus aspiraciones y mirar de reojo sus resultados”* (p. 36).

Igualmente, como ya indicara la LOMCE, se continúa contemplando la permanencia como una medida excepcional; algo que a la luz de los datos y sin entrar ni en las causas ni en la dispersión de resultados entre Comunidades Autónomas, responde a la realidad, pues en el curso 2017-18, el porcentaje más alto de alumnado repetidor se da en el segundo curso (2,8 %), seguido del primero (2,7 %) y del sexto curso (2,6 %) siendo la media de repetidores por curso el 2,4 %. También se vuelve a hacer preceptivo la elaboración de un informe al final de la etapa por parte del tutor que debe servir de fuente de información para afrontar el tránsito a la ESO con mayores garantías para los centros de destino.

Consideraciones a las que debe añadirse que la LOMLOE, al reducir del 55% al 50% las enseñanzas mínimas de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, y del 65% al 60% para las que no la tengan, deja un espacio abierto a esa fragmentación, al tiempo que limita el margen de maniobra de la Administración central para corregirlo, en su caso.

Por otro lado, hay que destacar la apuesta por una educación inclusiva, asumiendo el mandato de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por España en 2008, aunque tendremos que esperar al desarrollo reglamentario de la LOMLOE para constatar que dichos derechos se garantizan, complementándose con el resto del ordenamiento en este ámbito.

De momento, preocupa la falta de definición de conceptos incluidos por primera vez en una Ley Orgánica como, por ejemplo, el de Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), ya que la ausencia de una descripción



explícita en el texto legal conllevará con seguridad interpretaciones encontradas. Igualmente, resulta preocupante la falta de avances en medidas ya contempladas en la legislación previa, como la atención personalizada, el apoyo, los planes de refuerzo, el enriquecimiento curricular y la educación inclusiva.

Los posibles avances en este ámbito prácticamente se reducen a la cuestión de la permanencia extraordinaria y a la eliminación de las connotaciones limitadoras de las adaptaciones curriculares.

Con respecto a la primera, no solo sigue siendo una medida excepcional, sino que queda en manos de los equipos educativos, permitiendo un tratamiento individualizado de cada caso, lo que supone un nuevo paradigma, que cambia en profundidad los postulados relativos a la promoción del alumnado desde la promulgación de la LOGSE en 1990. Con respecto a lo segundo, debe considerarse un avance que la aplicación de adaptaciones curriculares no pueda impedir la promoción de ciclo o etapa ni, más tarde, la titulación.

Del mismo modo, cabe destacar la importancia de que se haya decidido evitar cualquier vulneración del principio de gratuidad de las enseñanzas así tipificadas por la Ley, mediante la modificación del artículo 88. Dicha modificación cercena de raíz la posibilidad de que los centros puedan percibir cantidades de las familias por la realización de actividades complementarias de carácter estructural, continuo y sistemático. Una medida necesaria a la luz de los numerosos informes que la inspección de educación ha venido realizando y que han evidenciado prácticas muy poco ortodoxas, cuando no claramente irregulares, en ese sentido. Además, entendemos que precisamente la Ley encomienda a los servicios de inspección el cumplimiento de este precepto al regular que: *“Las Administraciones educativas supervisarán el cumplimiento por parte de los centros educativos del presente artículo.”*

La situación vivida hasta ahora ha podido llegar a tener un alcance mucho mayor de lo que puede parecer, pues el hecho de que unas familias aporten cantidades económicas y otras no, ha dado lugar, por una parte, a situaciones de autoexclusión, es decir, familias que a sabiendas que no pueden realizar las aportaciones no optan a la solicitud de plazas en determinados centros, o bien familias que teniendo escolarizados sus hijos en determinados centros, al no aportar dichas cantidades, porque su situación económica no lo permite, se sienten en inferioridad de condiciones. De una forma u otra, se podía permitir una discriminación implícita o tácita junto a una selección o filtro para la escolarización en el servicio público de educación, aunque no haya sido intencionada o pretendida por parte de los centros privados concertados. Conviene valorar esta situación desde la perspectiva general del derecho a la educación, considerando que la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, en su texto consolidado, reguladora del mismo, establece, en su artículo 51.1, que el régimen de conciertos implica, por parte de los titulares de los centros, la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de los mismos.

Algo especialmente importante en un contexto en el que se reconoce la pérdida del monopolio de la educación formal, fijando principios de colaboración y complementación entre lo que el sistema ofrece al alumnado y familias y lo que la vía no formal también aporta o puede aportar. Efectivamente, se debe hacer necesario compatibilizar, sin obstruirse, ambas vías de acceso al conocimiento en una sociedad cada vez más heterogénea, múltiple y cambiante en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida.

Otro aspecto a destacar es la fuerte apuesta, de momento teórica, por aumentar la autonomía pedagógica de los centros, desde la obligatoriedad de implementar durante parte del tiempo lectivo la dinámica del trabajo por proyectos, la posibilidad de integrar áreas en ámbitos de conocimiento, la planificación sistemática de la competencia lectora, la aplicación del Diseño Universal del Aprendizaje (DUA) para abordar los diferentes ritmos individuales y progresiones en el acceso al conocimiento, la docencia compartida o un enfoque competencial y aplicado del aprendizaje. Sin embargo, ello presupone que los claustros están adecuadamente forma-



dos y actualizados para afrontar estos retos o innovaciones; o que la formación inicial de los futuros docentes incorpora competencias profesionales que garanticen su adecuado diseño, desarrollo y evaluación.

Nada más lejos de la realidad. Será necesario reformular en profundidad la formación inicial y continua del profesorado y el sistema de acceso a la función docente, tanto en la red pública como en la privada concertada, para que una eficaz y eficiente autonomía no quede en mera declaración de buenos propósitos. Y de momento solo tenemos una Disposición adicional séptima que emplaza al gobierno a presentar en un año una propuesta normativa que regule, entre otros aspectos, la formación inicial y permanente, el acceso y el desarrollo profesional docente. Las reformas pendientes son de tal calado, que mucho nos tememos, que la falta de arrojo y valentía no sólo política, sino de otros agentes del sistema para llevarlas a la práctica, impedirá la materialización de las mismas, por más necesarias y urgentes que sean.

Otro aspecto clave en relación a la autonomía de los centros es la participación en su gestión y gobierno.

En este sentido, en coherencia con el artículo 27.5 de la Constitución, la nueva ley sigue considerando al Consejo Escolar como el máximo órgano colegiado de gobierno, con una configuración heredera de la LODE, que definió una arquitectura que, con algunas modificaciones posteriores en cascada, se mantiene prácticamente intacta. La calidad de la participación de los distintos sectores en las dinámicas oficiales y estructuras formales de los centros es, no obstante, bastante mejorable (Vallespir, Rincón & Morey, 2016).

Ante este panorama nos debemos plantear hasta qué punto delegar y transferir las responsabilidades de gestión en los Consejos Escolares es, hoy por hoy, una opción realista y eficiente. Evidentemente, estos órganos deben cumplir una función de control, fiscalización y rendición de cuentas de los aspectos pedagógicos (resultados académicos y escolares) como de la gestión de recursos económicos, materiales y humanos, pero debemos convenir que determinados asuntos ni deben ni pueden detraerse de las competencias y funciones del equipo directivo, cuya naturaleza es la de un órgano ejecutivo de gobierno (artículo 131.2 de la LOMLOE). A nuestro juicio, se precisaría, pues, un equilibrio entre lo que en su día determinó exageradamente la LOMCE con lo que ha regulado la LOMLOE. Ya nos lo advirtió el clásico heleno Aristóteles: *“La virtud es una disposición voluntaria adquirida, que consiste en un término medio entre dos extremos malos, el uno por exceso y el otro por defecto”*.

Sócrates afirmó en la Atenas del siglo V antes de nuestra era que *“Quien dice que quiere ir de un lugar a otro y no deja de dar vueltas, ¿sabe a dónde va?”*.

Estamos ante la Ley Orgánica aprobada con el menor consenso parlamentario en la historia de la democracia, lo que atisba que las modificaciones recogidas en la misma puedan no tener ni la estabilidad ni el necesario recorrido temporal para su consolidación y, por lo tanto, no puedan perdurar en el tiempo, enroscándonos una y otra vez al sempiterno péndulo hispano de la educación (Gortázar, 2017).

Al mismo tiempo, las innovaciones incluidas en la Ley, alguna de ellas de cierto calado y valor, han quedado deslucidas por la falta de participación real y efectiva de los distintos sectores de la comunidad educativa durante el trámite parlamentario. El proceso de elaboración se articuló de manera muy acelerada desde el principio (con los consecuentes errores de técnica jurídica advertidos por prestigiosos juriconsultos) y, tras las elecciones de 2019, su vertiginosa tramitación final en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados se efectuó de modo exprés, sin comparencias de expertos ni de representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa, algo inédito por carecer de antecedentes, en los cuarenta y tres años de democracia.

“La ideología tiene en educación más peso que el soporte empírico de las diferencias metodológicas.”

Gregorio Luri.

## 7. REFERENCIAS

- Byung-Chul Han (2012). *La sociedad del cansancio*. Herder.
- Gortázar, L. (2020). *Lo bueno, lo ausente y lo malo de la nueva Ley de Educación*. ESADE EcPol Center for Economic Policy.
- Fernández Franco, F. J. (2020). Estudio comparado de las normas del tercer trimestre del curso 2019/2020 reguladas por las Administraciones educativas. *Supervisión*21 (57) 1-27
- García Ballesteros, P. y Pérez Jiménez, J.M. (2017). La inspección educativa como servicio público para el siglo XXI. *Supervisión* 21 (46) 1-18.
- Inger, E. (2011). *La buena y la mala educación*. Encuentro.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE, 159, de 4 de julio de 1985.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, 238, de 4 de octubre,
- Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE, 278, de 21 de noviembre de 1995.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE, 307, de 24 de diciembre de 2002
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.
- Luri, G. (2020). *La escuela no es un parque de atracciones*. Ariel.
- Marland, M. (1995). *El arte de enseñar*. Morata.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2020) Sistema estatal de indicadores de la educación.
- Vallespir, J., Rincón, J.C. & Morey, M. (2016). La participación de las familias en el Consejo Escolar y la formación del profesorado. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 19 (1), 31-45.)

## Capítulo 4

# La Educación Secundaria Obligatoria en la LOMLOE

José M.<sup>a</sup> Pérez Jiménez  
Vicepresidente USIE-Andalucía  
Inspector de Educación. Sevilla

## 1. INTRODUCCIÓN

La Educación Secundaria Obligatoria (ESO), junto con la Educación Primaria, conforma la *educación básica* en nuestro país, desde que se configurara esta estructura en 1990, con la aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Dicha etapa educativa, como indica su propia denominación, debería contribuir a fijar las bases de la educación de todos los ciudadanos. Sin embargo, desde su implantación, el desarrollo de la ESO no ha estado exento de problemas, como viene ocurriendo históricamente con el tramo medio de la educación, que enlaza los estudios primarios con los universitarios, que ha estado sometido a numerosas polémicas.

En este contexto, la aprobación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE) supone la recuperación de una parte importante de los planteamientos de la LOE para esta etapa, deshaciendo la mayor parte de las modificaciones que introdujo la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad del Sistema Educativo (LOMCE) en 2013.

Para valorar estos cambios, resulta necesario realizar un análisis previo sobre la problemática histórica que ha caracterizado a las etapas medias del sistema educativo y, en particular, a la ESO, desde su implantación hace tres décadas, antes de pasar a desarrollar los aspectos más destacables que propone la nueva ley.

## 2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO PROBLEMA

### 2.1. Los antecedentes

*“Todo el mundo sabe hoy lo que es la enseñanza primaria y todo el mundo sabe también lo que es la enseñanza superior. Lo que se ignora es la naturaleza de la enseñanza secundaria. Unos dicen que es la preparación para la vida, otros que es la transmisión de la cultura general; para algunos es una continuación de la escuela primaria mientras que para otros es la antecámara de la Universidad.”*

Aunque estas palabras podrían reconocerse como actuales, fueron pronunciadas en el Congreso de los Diputados en 1901, por Eduardo Vicenti, miembro del partido Liberal liderado por Sagasta. De las mismas se deduce la problemática que ha perseguido, históricamente, a la enseñanza media o secundaria desde su

nacimiento en el seno de la Revolución Francesa, o desde su inserción en el flamante sistema educativo nacional surgido al albur de la constitución de Cádiz de 1812. En el progresivo avance desde una configuración elitista, para un sector minoritario de la población, a su generalización progresiva en la segunda parte del siglo XX.

La constante inestabilidad de la Educación Secundaria ha dado lugar a continuos cambios en la configuración de la misma, desde el siglo XIX hasta la actualidad; como señala Puelles Benítez (2011), el político citado habló en esa misma sesión de 41 reformas, contadas desde 1857, con la aprobación de la Ley Moyano, hasta 1901.

Esta ha sido, por tanto, una etapa tradicionalmente inestable, debido al difícil equilibrio entre tres factores claves. Por una parte, la naturaleza de estos estudios, propedéutica o de preparación para la formación superior, o bien con finalidad terminal, como preparación para la vida activa. Por otra, los destinatarios de esta etapa, tradicionalmente monopolizada por las denominadas “clases acomodadas”, con especial incidencia de la burguesía, pero que a partir de la segunda mitad del siglo XX, de forma progresiva, se pretende universalizar, incluso dotándola de carácter gratuito y obligatorio. Por último, derivado de lo anterior, su contenido, con planes de estudios que se han modificado sucesivamente entre lo academicista y los intentos de incorporación de estudios modernos o técnicos, aunque lo que siempre ha predominado, *de facto*, ha sido su carácter academicista y preparatorio para los estudios superiores.

Para lo que nos interesa, en épocas más próximas, el precedente inmediato a la Educación Secundaria Obligatoria fue la Educación General Básica (EGB) de la Ley General de Educación de 1970 (LGE). Esta etapa englobaba la antigua Educación Primaria y, en su Segunda Etapa, la primera parte del Bachillerato Elemental del plan de estudios de 1953, pero con dos circunstancias fundamentales. Por una parte, toda la EGB se impartía por maestros y en los colegios, no en los institutos; por otra, la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los 14 años, con una segunda etapa configurada en sus dos últimos cursos, en cierto modo, como un avance de la posterior secundaria obligatoria.

## 2.2. El surgimiento de la Educación Secundaria Obligatoria

Tras los múltiples avatares sufridos en la segunda mitad del siglo XIX y gran parte del XX, la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) adquiere carta de naturaleza en nuestro país en 1990, con la aprobación de la LOGSE, como parte de la Educación Básica y Obligatoria de los ciudadanos, junto a la Educación Primaria, y como primer tramo de la educación secundaria, con un segundo tramo no obligatorio.

Se rompió, así, la tradición de una enseñanza secundaria cursada solo por una minoría de la población, modificación estructural del Sistema Educativo clave para entender la evolución del mismo hasta nuestros días.

La LGE y, en mayor medida, la LOGSE produjeron, por tanto, un cambio estructural histórico, al ampliar la escolarización básica y obligatoria primero hasta los 14 y luego hasta los 16 años. A partir de 1990, esa educación básica quedó configurada en dos etapas, la Primaria (de 6 a 12 años) y la Secundaria Obligatoria (de 12 a 16), impartidas en dos tipos de centros diferentes (Colegios e Institutos) y por docentes de dos cuerpos distintos, con distintas historias, formaciones, culturas y expectativas.

Ello ha dado lugar a enfoques sustancialmente distintos en cuanto a la configuración y el desarrollo de las enseñanzas, métodos y evaluaciones en los dos tramos de la educación básica, con características y resultados no ya “relativamente diferentes”, sino contrapuestos en muchos aspectos.

Para profundizar aun más en el difícil encaje de ambos tramos de la educación básica, debe tenerse en cuenta que la ESO es la primera parte de unas enseñanzas secundarias cuya segunda parte no es obligatoria, pero se desarrolla por el mismo profesorado y en los mismos centros, creando así un terreno abonado para que el cumplimiento de los fines propios de una educación básica y obligatoria sea especialmente difícil en la ESO y para el encaje de la misma en la estructura del sistema, con los consiguientes malos resultados.

Basta dar un repaso a los datos de promoción, repetición y titulación, para entender lo que decimos. En este sentido, el encaje de la Secundaria Obligatoria en la enseñanza básica ha sido siempre conflictivo ya que, en muchos casos, no ha cumplido ese fin básico, sino que, ante la ausencia de medidas que permitieran el encaje complejo de esta etapa, ha funcionado bajo parámetros propios de las antiguas “enseñanzas medias”, a las que accedían un sector de la población, muy seleccionado, de las clases medias y altas, salvo aquellos que, por sus capacidades y en virtud de un sistema progresivo de becas, accedieron a las mismas, para los que cumplieron el papel del denominado “ascensor social”.

Por tanto, la educación secundaria moderna, nacida originalmente en la Revolución Francesa, ha estado impregnada de gran problematicidad, incrementada en las últimas décadas por el aumento de los años de escolarización obligatoria y porque se desarrolla en dos etapas, la primera obligatoria y la segunda postobligatoria, jugando un papel predominante en esta última el Bachillerato, auténtico heredero de las antiguas enseñanzas medias.

Lo que podría dar lugar a una pregunta clave para entender el sentido y la evolución de esta etapa educativa: ¿cómo se compatibiliza el papel de la ESO en la enseñanza básica, para todos los ciudadanos, y la formación para continuar estudios posteriores? Es decir, cómo conjugar la equidad de toda formación básica con la calidad necesaria en la formación de los ciudadanos.

### **2.3. La Educación Secundaria Obligatoria en las leyes educativas**

Desde su incardinación en la estructura del sistema educativo, la ESO no ha sido modificada en cuanto a los límites de edad para el acceso y la finalización. En este sentido, a pesar de los problemas que presenta, la etapa cuenta con una estabilidad de treinta años en lo que se refiere a su estructura básica, aunque ello no ha impedido sucesivos cambios en su diseño interno, dependiendo de las diferencias en los principios que han regido las distintas leyes orgánicas y su desarrollo reglamentario.

El principio básico sobre el que se sustentó inicialmente la etapa, con la LOGSE, fue el de comprensividad, unas enseñanzas comunes para todo el alumnado. Un principio que surge a mediados del pasado siglo, primero en Suecia y después en Reino Unido, y que tiene su precedente en España en la LGE de 1970, pero con un tramo más reducido, el comprendido entre los 6 y los 14 años. Un principio asentado en la igualdad y, por tanto, en la necesidad del establecimiento de medidas para atender a la heterogeneidad del alumnado, como consecuencia de la obligatoriedad sin discriminación.

Las tensiones a que dio lugar la dificultad de conjugar unas enseñanzas de fuerte tradición académica en una etapa de la vida que, por sí misma, genera conflictos, supuso que en los inicios del nuevo milenio, con la aprobación de la LOCE (2002), se impusiera la necesidad de establecer el principio de calidad junto a la exigencia del esfuerzo individual, como contrapesos.

Posteriormente, en 2006, la LOE apeló al esfuerzo no solo individual, sino colectivo, para salvar las dificultades que generaba la consecución del fin fundamental de una enseñanza secundaria obligatoria que presentaba altas tasas de repetición y abandono, a partir del segundo y tercer curso, para lo que se enunció el principio de equidad, con pretensión de equilibrio con el plato opuesto de la balanza en el que se encontraba la deseada calidad. Todo ello tras haberse conseguido la universalización de la escolarización hasta los 16 años.

En 2013, la LOMCE dio un nuevo giro en ese difícil equilibrio entre la enseñanza que debería ser básica y común para todos y las dificultades para conseguirlo. Desde planteamientos de calidad con un enfoque economicista, en mitad de la crisis económica de 2008, propuso medidas que dificultaban el progreso real en la etapa, con la fijación de trayectorias e itinerarios más tempranos y rígidos, así como evaluaciones finalistas con cierto carácter selectivo y contradictorio con el principio de comprensividad, que se convirtieron en restricciones para el acceso a la titulación, lo que produjo una bajada en las tasas correspondientes en los cursos posteriores.

Como alternativa, la LOMLOE recupera la intención del difícil equilibrio entre equidad y calidad, aunque con preeminencia del primero, en el marco de la agenda 2030, eliminando las evaluaciones finales de etapa y proponiendo medidas que permitan conjugar la comprensividad con la heterogeneidad del alumnado. Pero, como todas las anteriores, esta nueva reforma no supondrá un cambio positivo sustancial en la Educación Secundaria Obligatoria, si a las medidas que se proponen no se une un incremento de recursos personales y materiales para atender a la heterogeneidad del alumnado. Y no solo en la ESO, sino también en la Educación Primaria, cuando se detectan de forma temprana las dificultades.

El cambio real necesita un cambio sustancial en la situación del profesorado, en su formación inicial (que determina su enseñanza), en su selección y en su desarrollo profesional, aspectos a los que se les ha ofrecido poca atención hasta ahora. También un cambio sustancial con políticas que favorezcan la configuración de centros con proyectos educativos propios, adaptados a la realidad, coherentes, flexibles y autónomos, para asumir con responsabilidad el aprendizaje y desarrollo de su alumnado.

## 2.4. Evolución reciente de la ESO

Algunos datos pueden permitirnos ilustrar, a grandes rasgos, la evolución de la ESO desde la aprobación de la LOE, origen y base de la reciente ley, que la modifica.

De acuerdo con los datos más recientes disponibles (MEFP, 2020), en el curso 2019/2020 cursó la ESO un total de 2.011.489 alumnos y alumnas que, junto con los 2.905.640 que cursaron la Educación Primaria, sumaron casi cinco millones de alumnos y alumnas de Educación Básica. En comparación, cursaron Bachillerato 673.171 estudiantes.

Como muestra de la problematización de la etapa, hasta un tercio de dicho alumnado no alcanza los objetivos previstos. En el curso 2018/2019 las tasas de repetición acumulada en los cuatro niveles de la ESO eran del 34'4% y, si bien es cierto que la evolución de dicho indicador ha sido positiva en la última década (desde el

54'3% en el curso 2008/2009 y el 43'4% en 2013/2014), las cifras siguen siendo inaceptables en una etapa de la enseñanza básica y obligatoria.

La repetición de curso es uno de los grandes problemas de nuestro sistema educativo, pero especialmente en la ESO, ya que la tasa de alumnado repetidor por nivel se sitúa en el 9'4%, la segunda más alta de la UE, tras Luxemburgo, con el 10'2%, y casi doblando las cifras del país que va a continuación. Sorprendentemente, la tasa de repetición en Primaria fue del 2'5%, poniendo de relieve las profundas diferencias entre ambas etapas, en su concepción y en su desarrollo.

Otra variable problemática de nuestra educación es el denominado abandono educativo temprano, entendido como la ruptura o falta de continuidad mediante los estudios secundarios postobligatorios. Un fenómeno que, aunque al igual que las tasas de repetición, ha evolucionado positivamente en la última década, pasando del 30'9% registrado en 2009 al 17'3% en 2019, sigue siendo el más alto de la Unión Europea, con una media del 10'2%.

Sin duda, se trata de un problema con terribles consecuencias personales, sociales y económicas, en el que los malos resultados en la ESO resultan una causa fundamental.

Para finalizar, es importante señalar que la difícil situación de esta etapa, reflejada en sus resultados, es muy distinta en los diferentes territorios, tanto en la actualidad como históricamente. A modo de ejemplo, la tasa bruta de la población que finaliza la ESO en el País Vasco es del 86%, mientras que en Andalucía es del 75'1%, y en cuanto al abandono educativo temprano es del 6'7% en el País Vasco (muy por debajo de la medida de la UE), mientras que en Andalucía es del 21'6%.

Ello nos indica que las mismas leyes educativas, en territorios distintos, dan lugar a resultados muy desiguales, posiblemente porque influyen de manera más decisiva que la propia regulación legal factores como los índices de alfabetización históricos, los consiguientes mecanismos de aculturación de la población y los grandes desequilibrios socioeconómicos entre Comunidades Autónomas, que explican en gran medida las diferencias educativas, máxime si no se establecen mecanismos de contrapeso o compensación.

### **3. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA EN LA LOMLOE**

#### **3.1. Los principios**

La nueva Ley propone una doble finalidad para la ESO: el acceso a los principios básicos de la cultura (como enseñanza básica) y la preparación para estudios posteriores (carácter propedéutico).

El carácter terminal de esta etapa ha ido perdiendo valor progresivamente, de manera que en esta reforma queda bastante difuminado por dos motivos. El primero, porque el propio título a que da lugar, el primero que puede conseguirse, se ha ido devaluando a medida que se ha extendido su logro y ha perdido peso como requisito para acceder a la vida laboral; el segundo, porque se pretende una bajada de la tasa de abandono escolar temprano, entendido como se definió hace un momento.

La ley apuesta por el desarrollo de las competencias, mediante un aprendizaje significativo, que promueva la autonomía y la reflexión. Recalcando la necesidad de tomar como referencia del aprendizaje

el desarrollo de dichas competencias. En este sentido, se echa en falta un análisis del impacto que este enfoque curricular ha tenido en nuestro sistema educativo, dado que el concepto de competencia se viene intentando aplicar desde hace, al menos, dos décadas, y no hay evidencia de que haya calado, dada la propia configuración disciplinar del currículo, unido a la organización de los centros, así como a la formación y selección del profesorado.

Por otra parte, la ley pone énfasis en el manejo de nuevas fuentes de información para conocer, pero con sentido crítico. Por tanto, desde este ángulo, desarrolla las competencias tecnológicas.

Por último, actualiza los fundamentos y principios de las enseñanzas en virtud de lo propuesto en la agenda 2030, de la que se alimenta profusamente.

### 3.2. Estructura y enseñanzas

La LOMLOE suprime los dos ciclos establecidos por la LOMCE, aunque mantiene una organización, relativamente diferenciada, para los tres primeros cursos y 4º, así como el carácter orientador y propedéutico de este último.

Simplifica respecto a la anterior la estructura de materias, configurando dos bloques: el común, con cierta opcionalidad, y la optatividad, como se observa en la Tabla nº 1.

En los cursos de 1º, 2º y 3º de ESO:

- a. Se proponen dos medidas para dotar de mayor globalización o interdisciplinariedad a las enseñanzas:
  - Para los tres primeros cursos, aparece la referencia explícita a la posibilidad de agrupar las materias anteriores en ámbitos. Aunque sabemos de la dificultad, para llevarla a cabo, dada la asignación disciplinar del profesorado a materias y, por otra parte, la configuración departamental que dificulta esta medida.
  - La posibilidad de configurar materias optativas como un trabajo monográfico o proyecto interdisciplinar, o de colaboración con un servicio a la comunidad. Esta, por sí sola, puede convertirse en una medida más testimonial que real.
- b. Se introduce una novedad para facilitar el tránsito de la Educación Primaria, en el sentido de que las Administraciones procurarán que en la oferta de 1º y 2º de la ESO aparezca, como máximo, una materia más que en 5º y 6º de Educación Primaria. El verbo procurar, deja abierta la posibilidad a que esta interesante medida no se aplique. Veremos como queda en los reglamentos de desarrollo.

En 4º de ESO:

- a. Los centros deberán ofertar todas las opciones que se configuren, limitándose la elección solo por un número insuficiente de alumnado que las elijan, y que deberá ser establecido objetivamente.
- b. Igual que en los tres primeros cursos, las optativas podrán configurarse como un trabajo monográfico o un proyecto de colaboración con un servicio a la comunidad.
- c. Dado el carácter orientador de 4º curso, para estudios posteriores o para la vida laboral, el conjunto de materias anteriores se podrán organizar en distintas opciones orientadas a las modalidades



de Bachillerato o de la formación profesional, insistiendo en la presencia equilibrada de ambos sexos en las distintas ramas de estudio.

Tabla 1. Organización de las materias en la etapa de ESO en la LOMLOE

	1º, 2º, 3º de ESO	4º ESO
<b>BLOQUE COMÚN</b>	<p>→ En cada uno de los cursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Biología y Geología y/o Física y Química.</li> <li>Educación Física.</li> <li>Geografía e Historia.</li> <li>Lengua Castellana y Literatura y, si la hubiere, Lengua Cooficial y Literatura.</li> <li>Lengua Extranjera.</li> <li>Matemáticas (desaparece la doble opción de esta materia).</li> </ol> <p>→ Las Administraciones podrán incluir una Segunda Lengua Extranjera.</p> <p>→ Para completar este bloque:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Educación Plástica, Visual y Audiovisual.</li> <li>Música.</li> <li>Tecnología y Digitalización.</li> </ol> <p>Nota: en cada uno de los cursos deberá cursarse una materia del ámbito artístico.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Educación Física.</li> <li>Geografía e Historia.</li> <li>Lengua Castellana y Literatura y, Lengua Cooficial y Literatura.</li> <li>Lengua Extranjera, si la hubiere.</li> <li>Matemáticas, con dos opciones diferenciadas.</li> </ol> <p>→ Para completar este bloque: Tres materias de un conjunto que establecerá el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas.</p>
<b>OPTATIVAS</b>	<p>→ Alguna materia optativa. Son de oferta obligada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cultura Clásica.</li> <li>Segunda Lengua Extranjera (debe ofertarse en los tres cursos).</li> <li>Una materia para el desarrollo de la competencia digital.</li> </ol> <p>Notas:</p> <p>→ Oferta regulada por las Administraciones educativas de las comunidades autónomas.</p> <p>→ Podrán configurarse como un trabajo monográfico o proyecto interdisciplinar o de colaboración con un servicio a la comunidad.</p>	<p>→ Una o más materias optativas que tendrá en cuenta, en su caso, la continuidad de las previstas para los tres primeros cursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cultura Clásica.</li> <li>Segunda Lengua Extranjera.</li> <li>Una materia para el desarrollo de la competencia digital.</li> </ol> <p>Notas:</p> <p>→ Oferta regulada por las Administraciones educativas de las comunidades autónomas.</p> <p>→ Podrán configurarse como un trabajo monográfico o proyecto interdisciplinar o de colaboración con un servicio a la comunidad.</p>

Para todos los cursos de la etapa se establece, además, lo siguiente:

- En todas las materias se deberán trabajar: la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, la competencia digital, el emprendimiento social y empresarial, el fomento del espíritu crítico y científico, la educación emocional y en valores, y la creatividad.
- Además, se establece el enfoque transversal para: la educación para la salud, incluida la afectivo-sexual, la formación estética, la igualdad de género, el respeto mutuo, y la cooperación entre iguales. A la espera de su desarrollo en esta, en leyes anteriores se propuso este enfoque, con escasa incidencia, quedando estas enseñanzas difuminadas, al arbitrio de la voluntariedad o interés de quienes debían llevarlas a cabo.

- c. En algún curso de la etapa todos los alumnos y alumnas cursarán la materia de Educación en Valores cívicos y éticos. En la que se prestará especial atención a la reflexión ética, y se incluirán contenidos referidos al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a los recogidos en la Constitución española, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad de mujeres y hombres, al valor del respeto a la diversidad y al papel social de los impuestos y la justicia fiscal, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia.
- d. Las comunidades autónomas con Lengua Propia y Literatura oficial, deberán garantizar la competencia lingüística suficiente tanto en la misma, como en la Lengua Castellana y Literatura.

Según lo anterior, en los principios pedagógicos de la etapa se contemplan:

- a. La determinación de las condiciones específicas para una oferta organizada por ámbitos para todo el alumnado que pueda beneficiarse de la misma.
- b. También, con el sentido de fomentar la integración del conocimiento en las competencias trabajadas, se dedicará un tiempo del horario lectivo a la realización de proyectos significativos y relevantes y a la resolución colaborativa de problemas, reforzando la autoestima, la autonomía, la reflexión y la responsabilidad.
- c. Para el aprendizaje de las Lenguas extranjeras, se establece que solo se utilizará la Lengua Castellana o la cooficial como apoyo, limitando el uso de estas a lo imprescindible para apoyar el aprendizaje de las extranjeras, para las que se priorizará la comprensión y la expresión oral. Aunque para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que presente dificultades en dichas comprensión y expresión oral, se podrán establecer medidas de flexibilización y alternativas metodológicas.

### 3.3. Los Programas de Diversificación Curricular

Se recuperan los Programas de Diversificación Curricular (PDC) de la LOE, sustituidos en su día por los Programas de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento (PMAR) de la LOMCE. Se implantan de nuevo a partir de 3º de ESO, con una metodología específica, la organización del currículo en ámbitos y actividades prácticas. Orientados a la obtención del título para aquellos que presenten dificultades, tras haber recibido medidas de apoyo en los dos primeros cursos, encontrándose en segundo sin opciones de promocionar a tercero. Para estos programas podrán ser propuestos los alumnos tras la evaluación correspondiente, una vez oídos el alumnado y sus padres, madres o tutores legales. Para los mismos, se establece la garantía de los recursos de apoyo para el alumnado con necesidades educativas especiales que participe en estos programas.

Los alumnos y alumnas que cursen los **PDC** serán evaluados de conformidad con los objetivos de la etapa y los criterios de evaluación fijados en cada uno de los respectivos programas.

### 3.4. Evaluación y promoción

La evaluación mantiene el carácter continuo, formativo e integrador que ya proponían leyes anteriores, así como que las decisiones se adopten de forma colegiada por el equipo docente, cuyas actuaciones deberán estar reguladas en el proyecto educativo del centro. Según lo cual se promocionará de curso cuando

el equipo considere que las materias no superadas no obstaculizan el progreso del alumno y este cuente con expectativas favorables.

En cuanto a la promoción, desaparece respecto a la ley anterior la casuística que en aquella se proponía para la determinación de la promoción en virtud del número y naturaleza de las materias no superadas. De forma que se simplifica en los siguientes términos: se promocionará con un máximo de dos materias no superadas para las que, en su caso, deberá seguirse un plan de refuerzo que servirá de referencia para la superación de la materia que corresponda.

La permanencia en el mismo curso se sigue considerando una medida de carácter excepcional, ya que, como se defiende en los fundamentos de la ley, la repetición de curso es uno de los grandes problemas de nuestro sistema educativo, con especial incidencia en la ESO. Como se ha demostrado, anteriormente, en esta etapa se registran unas tasas de repetición acumulada muy elevadas. Quizás por este motivo esta ley sigue estableciendo que, en todo caso, el alumno o alumna podrá permanecer en el mismo curso una sola vez, y dos veces como máximo, a lo largo de la enseñanza obligatoria. Aunque, de forma excepcional, en cuarto curso se podrá permanecer un año más, siempre que el equipo docente considere que esta medida favorece la adquisición de las competencias establecidas para la etapa, en cuyo caso se podrá prolongar un año el límite de 18 cumplidos en el año en que finalice el curso. En todo caso, la permanencia de un año más en el mismo curso requerirá un plan específico personalizado.

La titulación se podrá alcanzar a través de pruebas o actividades personalizadas extraordinarias de las materias que no se hayan superado, de acuerdo con el currículo establecido por la administración educativa correspondiente.

Al finalizar el 2º curso se entregará a los padres, madres o tutores legales de cada alumno o alumna un Consejo Orientador. Dicho consejo incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias correspondientes, así como una propuesta a padres, madres o tutores legales o, en su caso, al alumno o alumna de la opción más adecuada para continuar su formación, que podrá incluir la incorporación a un Programa de Diversificación Curricular o a un ciclo formativo de grado básico.

Por otra parte, se establece, de forma explícita, que los referentes de la evaluación para el alumnado con necesidades educativas especiales, serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles la promoción o titulación. Se establecerán las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

### **3.5. Evaluación de diagnóstico**

Desaparece la evaluación final de la etapa, recuperándose la evaluación de diagnóstico que se realizará en el segundo curso de educación secundaria obligatoria en todos los centros, sobre las competencias alcanzadas por el alumnado. Será responsabilidad de las Administraciones educativas, con carácter informativo, formativo y orientador para el conjunto de la comunidad educativa, en el marco de la evaluación de los distintos ámbitos del sistema educativo. A partir de los resultados sobre el nivel de adquisición de las competencias básicas, se pretende que las Administraciones promuevan que los centros elaboren propuestas de actuación para mejorar los mismos cuando sea necesario.

### 3.6. Ciclos Formativos de Grado Básico

Una importante novedad de esta Ley es la incorporación de los Ciclos Formativos de Grado Básico, que sustituyen a los programas de Formación Profesional Básica de la LOMCE.

A estos ciclos se podrán incorporar el alumnado, previa propuesta del equipo docente a través del consejo orientador, cuando su perfil académico y profesional lo aconseje y se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

- a. Tener cumplidos quince años o cumplirlos durante el año natural en curso.
- b. Haber cursado el tercer curso de educación secundaria obligatoria o, excepcionalmente, haber cursado el segundo curso.
- c. Haber propuesto el equipo docente a los padres, madres o tutores legales la incorporación del alumno o alumna a un ciclo formativo de grado básico.

Estos programas deben dirigirse a quienes tengan posibilidades de alcanzar las competencias de la ESO en un entorno vinculado al mundo profesional, y prepararlos para la continuación de su formación, evitando la segregación por razones socioeconómicas o de otra naturaleza.

Se organizan en tres ámbitos (dos de formación básica y uno profesional):

- a. **Ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales**, que incluirá las siguientes materias: 1º Lengua Castellana. 2º Lengua Extranjera de Iniciación profesional. 3º Ciencias Sociales. 4º En su caso, Lengua Cooficial.
- b. **Ámbito de Ciencias Aplicadas**, que incluirá las siguientes materias: 1º Matemáticas Aplicadas. 2º Ciencias Aplicadas.
- c. **Ámbito Profesional**, que incluirá al menos la formación necesaria para obtener una cualificación de nivel 1 del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Asimismo, se podrán incluir otras enseñanzas que contribuyan al desarrollo de las competencias.

Estos ciclos deberán tener un enfoque aplicado, y fomentarán el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, el trabajo en equipo y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

La tutoría y la orientación educativa y profesional tendrán una especial consideración, realizando un acompañamiento socioeducativo personalizado.

Se podrán organizar con la cooperación y participación de otras instituciones y entidades (públicas y privadas).

La superación de la totalidad de los ámbitos incluidos en un ciclo de grado básico conducirá a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, además del título de Técnico Básico en la especialidad correspondiente. Esta posibilidad de doble titulación supone una importante novedad. Para el alumnado con necesidades educativas especiales los referentes de la evaluación serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo.

### 3.7. Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria

Los referentes para titular serán las competencias y los objetivos de la etapa, así como los establecidos en las adaptaciones correspondientes para el alumnado con necesidades educativas especiales.

En caso de no titular, el alumnado recibirá una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de competencias de la etapa, que tendrá sus efectos en las acreditaciones que correspondan para la continuación del aprendizaje a lo largo de la vida.

Las decisiones sobre la obtención del título al final de la etapa serán adoptadas de forma colegiada por el profesorado del alumno o alumna, dando acceso el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria al bachillerato, a la formación profesional de grado medio y superando, en su caso, la prueba correspondiente, a los ciclos de grado medio de artes plásticas y diseño y a las enseñanzas deportivas de grado medio; asimismo permitirá el acceso al mundo laboral.

Al finalizar, todo el alumnado recibirá un consejo orientador individualizado que incluirá una propuesta sobre la opción u opciones futuras tanto académicas, como formativas o profesionales más convenientes. Este consejo garantizará que todo el alumnado encuentre una opción adecuada para su futuro formativo.

En las pruebas libres para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, se determinarán las partes de la prueba que tiene superadas cada uno de los aspirantes de acuerdo con su historia académica previa.

## 4. CONCLUSIONES

La Educación Secundaria Obligatoria es una etapa que hereda la problemática histórica de las enseñanzas que se han situado a medio camino entre los estudios primarios y superiores, pero agudizada por la ampliación de la edad de escolarización, los grandes cambios que se producen en estas edades y su carácter obligatorio. Además, presenta una cierta dualidad al ser, por un lado, parte de la educación básica y, al mismo tiempo, estar unida a los estudios postobligatorios e impartirse por el profesorado responsable de estos y en los mismos centros.

Todo ello ha hecho que, aun manteniendo la misma estructura básica, esta etapa se haya ido modificando en su estructura interna en cada cambio legislativo, con unos pobres resultados que, pese a haber mejorado algo en la última década, siguen siendo inasumibles. Resultados, por otra parte, muy desiguales entre comunidades autónomas, que ponen de relieve que una misma norma funciona de forma muy diferente según dónde y como se aplique, por la gran influencia de otros factores.

La LOMLOE recupera y actualiza para la ESO las medidas de la LOE, pero además introduce algunas novedades; sin embargo, para abordar los grandes problemas de la etapa serían necesarios cambios sobre tres ámbitos: alumnado, profesorado y centros, para los que a continuación se realizan una serie de propuestas.

Para el alumnado, debemos tener en cuenta que la gran transformación que supuso la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años, afectó especialmente a este sector, puesto que se pasó de un sistema altamente selectivo, tras los estudios primarios, con un carácter dual o bipolar, de manera que la mayor

parte de la población pasaba por la enseñanza primaria, pobre y de corta duración, mientras que una pequeña minoría disfrutaba de la enseñanza posterior previa a los estudios superiores o universitarios. Sin embargo, en el último tercio del siglo XX, especialmente al final del mismo, puesto que la extensión fue progresiva, se produjo la ampliación de la educación hasta los dieciséis años para toda la población, pasando de un sistema muy selectivo y excluyente a otro con pretensiones más abiertas e integradoras.

Ello supuso que de una minoría, caracterizada por la alta homogeneidad en sus características, expectativas y pretensiones, se pasará a la totalidad del alumnado que accedía a los institutos, con unas características muy dispares y unas expectativas con amplitud en su diversidad, lo que dio lugar a un colectivo totalmente distinto, con altas dosis de heterogeneidad, que debía desarrollar unas enseñanzas comprensivas, es decir, con un amplio tronco común para todos.

Las aulas, desde entonces, acogen a toda la población estudiantil posible, a los más capaces y a los que presentan dificultades de aprendizaje, a lo que se adaptan perfectamente al sistema y a los que tienen serios problemas de ajuste, a los que cumplen normas y a los que presentan problemas de conducta más o menos graves, a los que han nacido en nuestro país y a los inmigrantes, que en 2010 llegaron a suponer más de tres cuartos de millón de alumnos y alumnas.

El giro copernicano de un sistema con fuertes anclajes en el pasado y que, en pocos años, incorpora a toda la población, no ha estado acompañado de una concepción diferente de las enseñanzas, ni de los recursos necesarios para atender a las grandes diferencias lo que, en ocasiones, se ha intentado compensar adelantando itinerarios alternativos para dar respuesta a las distintas necesidades de los diferentes grupos de alumnos rompiendo, en parte, el principio de una enseñanza comprensiva. La solución al problema no es fácil, pero se podrían haber explorado dos tipos de soluciones:

- Por una parte, el diseño del currículo básico de forma que, en el mismo, se contemplarán las mismas enseñanzas, pero con fórmulas distintas de acceso al mismo. Es decir, marcar los distintos grados en las capacidades a conseguir, de forma que permitieran fijar una gradación en el desarrollo de las mismas, poniendo el foco de esta forma en las capacidades a desarrollar y no tanto en los contenidos que, en definitiva, han sido el referente real y, lo que es más importante, los mismos para todos. Un enfoque distinto del currículo tendría que unirse a una organización de horarios y espacios más flexibles, adaptados a las necesidades del alumnado. La rigidez es mala compañera para responder a la heterogeneidad, y nuestro sistema se ha caracterizado por un excesivo estancamiento.
- Por otra parte, en toda la enseñanza básica, es decir, comenzando por los primeros niveles de la Educación Primaria, se tendrían que haber puesto en marcha recursos extraordinarios de profesorado, para llevar a cabo los apoyos y refuerzos necesarios para el alumnado que, en esos primeros niveles, comienzan a mostrar dificultades para adquirir las enseñanzas, que pueden atribuirse a las características personales del propio alumno, o a sus circunstancias socioculturales o económicas que, como sabemos, son determinantes del rendimiento del alumnado. Los maestros o profesores extraordinarios pueden servir para, una vez identificados los problemas, establecer los apoyos y refuerzos curriculares, y una organización distinta. En este caso es imprescindible un buen diagnóstico y previsión de las necesidades, un trabajo real sobre las mismas y, por último, el seguimiento adecuado en los procesos de aprendizajes.

A lo anterior se une la situación del profesorado. Las enormes modificaciones en el sistema no estuvieron acompañadas de un cambio sustancial en los distintos elementos de lo que hoy se denomina carrera docente.

La formación inicial del profesorado de secundaria, encargado de la enseñanza de un alumnado radicalmente distinto, según la configuración que hemos visto anteriormente, se mantuvo exactamente igual. Titulaciones universitarias con fuerte componente academicista, sin formación pedagógica, de forma que un licenciado en Física seguía los mismos estudios, independientemente de que fuera a dedicarse a la docencia o a la investigación básica. La gran reforma del sistema educativo debería haber ido acompañada de una reforma sustancial de la enseñanza universitaria con perspectiva docente. Por tanto, es algo que debe abordarse para que la formación inicial, en una doble vertiente, de las disciplinas para adecuarlas a los nuevos enfoques del conocimiento y, por otra parte, con un componente pedagógico y didáctico.

Los profundos cambios en la formación inicial, por otra parte, deben ir unidos a nuevos procesos de acceso a la docencia. Las oposiciones actuales no incorporan una valoración de la práctica, así como de las aptitudes necesarias para enseñar. El conocimiento profundo de una disciplina, por sí solo, no garantiza la capacidad para enseñarla, mucho menos con un alumnado de la complejidad referida. El acceso debería combinarse con la práctica real de forma continua y profunda, iniciándose durante la formación inicial. De hecho el acceso a la propia formación inicial cuando esta va destinada a la enseñanza debería ser intencional para una mejor selección.

Así mismo, la formación permanente debería estar incardinada en la propia práctica, con incentivos para su desarrollo y el progreso a lo largo de la carrera. En definitiva, en nuestro país se han producido grandes cambios en los fines y la estructura del sistema educativo que han llevado aparejadas unas políticas firmes de selección de aquellos que iban a acceder a la formación inicial, de selección posterior para el acceso a la docencia y, por último, de desarrollo de una carrera profesional que permita el reconocimiento de la valía. Que se implantara una secundaria obligatoria de carácter comprensivo, sin contar con un cambio radical en la cultura histórica del profesorado que debía encargarse de estas enseñanzas, con una formación universitaria con fuerte carácter propedéutico, explica en gran medida el problema histórico de esta etapa.

Por último, los centros, que son las unidades básicas del sistema, mantienen una tradición, incluso hoy, de fuerte carácter individualista, donde el núcleo del sistema es el aula y el maestro o profesor de la misma. Es frecuente oír hablar al profesorado de “mi clase”, pudiendo tener un sentido de identidad o pertenencia que podría ser elogiado; sin embargo, esta expresión se sustenta en una concepción individual de la enseñanza.

Lo anterior, unido a la hiperregulación u obsesión normativa de las Administraciones educativas, ha supuesto la falta de proyectos de centro auténticos, reales, coherentes y sólidos en el tiempo. A los problemas complejos es mejor darles respuestas colectivas que individuales o desconectadas. Nuestro sistema educativo cuenta con grandes profesionales, y aulas en las que se desarrollan experiencias o prácticas, en la mayoría de los casos aisladas, de gran calidad, pero faltan Centros con mayúscula, es decir instituciones que más allá de los espacios físicos y la organización de unos horarios, respondan a proyectos propios, elaborados a partir de las necesidades detectadas, acordes a un alumnado y un contexto.

Para esto es necesario el desarrollo de la autonomía, y establecer un régimen de confianza en los profesionales, además de dotar de recursos amplios para el desarrollo de esos proyectos. Todas las leyes orgánicas recientes han hablado de autonomía de los centros, hasta tal punto parecía otorgarse importancia al asunto que, incluso, han dedicado títulos completos a este principio, pero la autonomía real, la que dota de responsabilidad a quien debe disfrutarla, no ha existido, por una centralización nacional pero, sobre todo, autonómica, plasmada en una hiperregulación que, lejos de otorgar mayor coherencia al sistema, lo aboca a la arbitrariedad, ante la imposibilidad real de adaptarse, en cualquier contexto, a lo que se pretende regular.

La falta de autonomía real, ha conllevado cierta inmadurez del sistema, puesto que no se asumen responsabilidades, en la medida de lo deseable, por quienes son los auténticos protagonistas. Creer que desde un despacho de la administración, elaborando normas y publicándolas en los boletines oficiales, se mantiene un control absoluto, de manera que se van a mejorar los procesos, es una ilusión de la que, desgraciadamente, no se quieren despojar nuestros representantes políticos. Sin autonomía real, no pueden existir proyectos de centro auténticos, más allá de lo que se exprese en los documentos. Proyectos en la práctica, que sean la plasmación del principio de flexibilidad, más necesario a medida que avanza la complejidad, para que los protagonistas se responsabilicen y, como ahora suele decirse rindan cuentas de lo que hacen, y no solo de lo que les dicen que tienen que hacer.

Por tanto, si se pretende avanzar, mejorar una situación de una etapa históricamente compleja, debería avanzarse en mejorar al menos los tres ámbitos que hemos desarrollado en estas conclusiones, la atención del alumnado, la formación, el acceso y el desarrollo profesional del profesorado y, por último, la mejora de las condiciones para que puedan configurarse centros educativos con autonomía real e identidad propia.

## 5. REFERENCIAS

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. BOE, 154, de 27 de junio de 1980.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE, 159, de 4 de julio de 1985.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, 238, de 4 de octubre.

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE, 278, de 21 de noviembre de 1995.

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE, 307, de 24 de diciembre de 2002.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.

Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). *Datos y cifras. Curso escolar 2020/2021*.

Puelles Benítez, M. D. (2011). *La educación secundaria como problema: orígenes, evolución y situación actual*. <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/32/40/02depuelles.pdf>.



## Capítulo 5

# El Bachillerato en la LOMLOE

Francisca Díaz Mora.  
Inspectora de Educación de Huelva  
José Orihuela Guerrero  
Jefe del Servicio de Inspección de Huelva

## 1. INTRODUCCIÓN

El Bachillerato es una de las etapas educativas afectadas por la nueva regulación que introduce la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (en adelante LOMLOE).

Tal y como declara ya en su Preámbulo, los cambios en esta etapa son diversos y, en algunos casos, de calado, incluyendo la creación de una modalidad de Bachillerato General; la organización de las materias en comunes, de modalidad y optativas; la posibilidad de que el alumnado pueda cursar el Bachillerato en tres cursos o la posibilidad de titular sin superar una materia.

Del mismo modo, el nuevo texto establece para el acceso a los estudios universitarios una única prueba, que versará sobre materias del segundo curso, considerando también las calificaciones obtenidas en la etapa y teniendo en cuenta las modalidades de bachillerato y las vías que puede seguir el alumnado.

En el presente capítulo abordaremos estas cuestiones considerando las modificaciones más sustanciales que afectan a los principios generales, los objetivos, la organización, los principios pedagógicos, la evaluación y la promoción, así como a la titulación y al acceso a la universidad.

Se realizará una recapitulación sobre el impacto que la nueva Ley Orgánica ha de generar en el entramado normativo de la educación en España, para terminar con una serie de conclusiones respecto de todo lo anteriormente expuesto.

## 2. FINALIDADES, OBJETIVOS Y ORGANIZACIÓN DEL NUEVO BACHILLERATO

Como parte de la enseñanza secundaria postobligatoria, el Bachillerato es una etapa a la que se accede mediante el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, así como estando en posesión de cualquiera de los títulos de Formación Profesional, de Artes Plásticas y Diseño o de Enseñanzas Deportivas y aquellos otros casos previstos en la Ley.

Tiene como finalidad general proporcionar formación, madurez intelectual y humana, conocimientos, habilidades y *actitudes* que permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia, cumpliendo al mismo tiempo una función propedéutica, de acceso a las enseñanzas superiores, y terminal, de incorporación a la vida activa.

Desde esta perspectiva, el artículo 33 de la LOMLOE introduce ciertos matices propios en la redacción de los objetivos de la etapa, que la diferencian de la ordenación previa:

- En el apartado b) se incluye la contribución del bachillerato a la consolidación no solo de la madurez personal y social, sino también de la madurez afectivo-sexual, que permita al alumnado actuar de forma respetuosa, responsable, autónoma y desarrollar su espíritu crítico, así como la detección de los conflictos y de las situaciones de violencia.
- En el apartado c) se incluye entre los objetivos de la etapa tanto el reconocimiento de la perspectiva de género en el fomento de la efectiva igualdad de derechos y oportunidades, como de la necesidad de impulsar la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, discapacidad, edad, enfermedad, religión o creencias, orientación sexual o identidad de género o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- En el apartado m) se hace referencia explícita al favorecimiento del bienestar físico y mental en el marco del afianzamiento de la actividad deportiva.
- En el apartado n) se hace referencia a una movilidad segura y saludable.
- En el apartado o) se introduce como objetivo de la etapa el fomento de una actitud responsable y comprometida tanto en la lucha contra el cambio climático, como en la defensa del desarrollo sostenible, incluyendo de ese modo tanto la vertiente ecológica como la económica de tan compleja cuestión.

Por lo que se refiere a la organización general del Bachillerato, ha sido objeto de nueva redacción por el artículo Único. 26 de la LOMLOE que, además, suprime los artículos 34 bis y 34, que establecían la organización de los cursos primero y segundo de la etapa.

De acuerdo con el nuevo texto, las modalidades de Bachillerato que podrán ofrecer las Administraciones educativas serán las de Ciencias y *Tecnología*, Humanidades y Ciencias Sociales, Artes y *General*. Se consolidan, pues, los bloques referidos a las ciencias sociales, por un lado, y a las disciplinas científico-técnicas por otro, pero introduciendo una modalidad interdisciplinar (general) encaminada a superar la división entre ambos grupos de disciplinas. En todo caso, será su desarrollo normativo el que nos aclare su verdadero sentido y por consiguiente la potencialidad de su alcance.

Frente a la organización de la LOMCE en materias troncales, específicas y de libre configuración autonómica, en cada una de estas modalidades, el alumnado cursará tres tipos de materias: las comunes, las de modalidad y las optativas, determinando el gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la estructura de las modalidades, las materias específicas de cada una y el número de estas que debe cursar el alumnado. Por lo que se refiere a las materias comunes, estas serán *Educación Física, Filosofía, Historia de la Filosofía, Historia de España, Lengua Extranjera, Lengua Castellana y Literatura* y, si la hubiere, *Lengua Cooficial y Literatura*.

En lo referido a las materias optativas, corresponderá a las Administraciones educativas su ordenación, pudiendo los centros hacer propuestas de otras optativas propias, que requerirán la aprobación previa por parte de la Administración educativa correspondiente.

El alumnado podrá elegir entre la totalidad de las materias de modalidad, que podrán organizarse en distintas vías con objeto de facilitar su especialización para la incorporación a los estudios posteriores o a la vida laboral. A su vez, los centros ofertarán la totalidad de materias y, en su caso, vías de cada modalidad, pudiéndose limitar su elección por el alumnado solo cuando exista una demanda insuficiente, según criterios

objetivos, y facilitando en todo caso que pueda cursar alguna materia en otros centros o mediante la modalidad de educación a distancia.

Por otra parte, se regulará un régimen de reconocimiento recíproco entre los estudios de bachillerato y los ciclos formativos de grado medio de formación profesional, de enseñanzas artísticas y de enseñanzas deportivas, para que puedan ser tenidos en cuenta los estudios superados aun cuando no se haya alcanzado la titulación.

Así mismo, para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo con dificultades en su comprensión y expresión, se establecerán medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera, observándose que las adaptaciones en ningún caso aminorarán las calificaciones.

### **3. PRINCIPIOS PEDAGÓGICOS, EVALUACIÓN, PROMOCIÓN Y TITULACIÓN**

Los Principios Pedagógicos de la etapa quedan regulados en el artículo 35, modificado en los apartados 1 y 3 por el Artículo Único. 28 bis de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. Dicho artículo establece que las actividades educativas en el Bachillerato favorecerán la capacidad del alumnado para aprender por sí mismo, para trabajar en equipo y para aplicar los métodos de investigación apropiados, debiendo promover las Administraciones educativas las medidas necesarias para que en las distintas materias se desarrollen actividades que estimulen tanto el interés y el hábito lector como la capacidad de expresarse correctamente en público.

Entre las modificaciones realizadas en los apartados 1 y 3, cabe apuntar como notas destacadas las siguientes:

- a. En primer lugar, que se deberá prestar especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado, incorporando en dicha orientación la perspectiva de género.
- b. Por otro lado, que, con objeto de que al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se le facilite el acceso al currículo, se establecerán las alternativas organizativas y metodológicas y las medidas de atención a la diversidad precisas para facilitar el acceso al currículo de este alumnado.

En el marco de los principios pedagógicos adoptados, se establece que la evaluación del aprendizaje del alumnado será continua y diferenciada según materias, decidiendo el profesorado de cada materia si el alumno o alumna ha logrado los objetivos y el adecuado grado de adquisición de las competencias. No obstante, se prevé que los alumnos y alumnas puedan realizar una prueba extraordinaria de las materias que no hayan superado mediante evaluación continua, en las fechas que determinen las Administraciones educativas.

Cuando en el primer curso se hayan superado todas las materias cursadas o se tenga evaluación negativa en, como máximo, dos de ellas, el alumnado promocionará a segundo curso, con independencia de que haya o no continuidad entre las materias, estando obligado el alumno a matricularse en segundo de las pendientes de primero y el centro a organizar las correspondientes actividades de recuperación y evaluación de dichas materias.

Al realizar el cómputo de materias superadas, debe tenerse en cuenta que, en las Comunidades Autónomas con más de una lengua oficial, el alumnado podrá estar exento de realizar la evaluación de la materia Lengua Propia y Literatura según la normativa autonómica correspondiente.

Por otra parte, se establecerán medidas para adaptar la realización de las evaluaciones a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, no solo con necesidades educativas *especiales*.

Por lo que se refiere a la Evaluación Final de Bachillerato, la LOMLOE suprime en su Artículo Único. 30 el artículo 36 bis de la LOMCE, que la establecía, de modo que dicha Evaluación Final desaparece. Así, para obtener el Título de Bachiller, el único requisito será la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de la etapa, con las siguientes matizaciones, introducidas en la nueva redacción del artículo 37:

- a. Excepcionalmente, se podrá obtener la titulación con una materia no superada, estableciéndose como condiciones para ello que no se haya producido una inasistencia continuada y no justificada y que el equipo educativo considere que se han alcanzado los objetivos y competencias vinculados al título, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que el Gobierno establecerá, consultadas las Comunidades Autónomas. Ello refuerza el carácter colegiado de la decisión de titulación, aunque entendemos que de no explicitarse suficientemente tales condiciones y procedimientos podría generarse un conflicto de competencias en relación con la potestad del profesorado respecto de la calificación en la materia de la que es especialista.
- b. Se establece la posibilidad de que pueda obtener el título de Bachiller aquel alumnado que esté en posesión del título *de Técnico en Formación Profesional*, del título *de Técnico en Artes Plásticas y Diseño*, siempre que se superen las materias necesarias para alcanzar los objetivos generales del Bachillerato (queda pendiente la determinación por parte del Gobierno de las materias concretas que deberá cursar el alumnado). También podrán obtener el título en la modalidad de Artes quienes hayan superado las Enseñanzas Profesionales de Música o de Danza y las materias comunes del Bachillerato.

#### 4. LAS PRUEBAS DE ACCESO A LA UNIVERSIDAD

Aunque no forman parte, realmente, de la regulación del Bachillerato, las pruebas de acceso a la universidad juegan un importante papel en el desarrollo del currículo en esta etapa, por lo que resulta de interés analizar su nueva regulación en el artículo 38 de la ley.

Aunque las características básicas de las nuevas pruebas de acceso a la universidad serán establecidas por el Gobierno más adelante, previa consulta a la Conferencia Sectorial de Educación y a la Conferencia General de Política Universitaria y con informe previo del Consejo de Universidades y del Consejo Escolar del Estado, la nueva norma determina que alumnos y alumnas deberán superar una única prueba que, junto con las calificaciones obtenidas en bachillerato, valorará, con carácter objetivo, la madurez académica y los conocimientos adquiridos en la etapa, así como la capacidad para seguir con éxito los estudios universitarios.

Dicha prueba tendrá en cuenta las modalidades de bachillerato y las vías que pueden seguir los alumnos y alumnas, versando sobre materias del segundo curso, y se realizará adoptando las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten.

A lo que la Disposición Adicional cuadragesima quinta (Pruebas de Acceso a la Universidad establecidas en normativas anteriores) añade: “Quienes hayan superado las pruebas de acceso a la universidad establecidas en normativas anteriores mantendrán la calificación obtenida en su momento según los criterios y

condiciones que establezca el Gobierno, si bien podrán presentarse a los procedimientos de admisión fijados por las universidades para elevar dicha calificación”.

Digamos, para finalizar, que la Disposición final segunda modifica los apartados 2 y 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para adaptarlos a la nueva regulación.

## 5. EL IMPACTO NORMATIVO DE LA LOMLOE

En este apartado del presente capítulo, dedicado a la etapa de Bachillerato, afrontaremos de modo sucinto el impacto normativo que la nueva ley orgánica genera en el entramado legislativo de la educación española. Para ello nos ceñiremos a la responsabilidad que la propia normativa orgánica encomienda al Gobierno central y al resto de administraciones educativas respecto al desarrollo de lo en ella dispuesto.

Previamente, cabe recordar que esta distribución de competencias tiene como referencia la Constitución española especialmente los artículos 27, 148 y 149. En esta línea el artículo 6 bis de la LOE, en su redacción dada por la LOMLOE, establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las comunidades autónomas, en lo que respecta a las enseñanzas como el bachillerato, de la siguiente forma:

1. *Corresponde al Gobierno:*
  - c) *La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*
2. *Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.*
3. *Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.*

### 5.1. Competencias del gobierno

Las competencias del Gobierno ante los cambios introducidos por la LOMLOE en el bachillerato implican modificaciones normativas relevantes que van más allá de la derogación del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato o de la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato, por poner dos ejemplos destacados.

La lectura del articulado de la LOMLOE permite señalar las siguientes competencias gubernamentales que se deberían desarrollar normativamente en lo que respecta a la enseñanza del bachillerato:

- a. Fijar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación.
- b. Incluir en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de ese artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas.

- c. Facultad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos, en el marco de la cooperación internacional.
- d. Fijar las condiciones, oídas las Comunidades Autónomas, en las que el alumnado pueda realizar el bachillerato en tres cursos, en régimen ordinario, con la posibilidad de que se cursen simultáneamente materias de ambos cursos.
- e. Previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecer la estructura de las modalidades, las materias específicas de cada modalidad y el número de estas que debe cursar el alumnado.
- f. También previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecer las condiciones y procedimientos para que, excepcionalmente, el equipo docente pueda decidir la obtención del título de Bachiller por el alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una.
- g. Regular el régimen de reconocimiento recíproco entre los estudios de bachillerato y los ciclos formativos de grado medio de formación profesional, de enseñanzas artísticas y de enseñanzas deportivas, previa consulta a las Comunidades Autónomas, a fin de que puedan ser tenidos en cuenta los estudios superados aun cuando no se haya alcanzado la titulación correspondiente.
- h. Disponer la forma en que tanto el alumnado que posea el título de Técnico en Formación Profesional como el que tenga el título de Técnico en Artes Plásticas y Diseño pueda obtener el título de Bachiller mediante la superación de las asignaturas necesarias para alcanzar los objetivos generales del bachillerato.
- i. Establecer las características básicas de las pruebas de acceso a la universidad, previa consulta a la Conferencia Sectorial de Educación y a la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades y del Consejo Escolar del Estado.
- j. Dictar la normativa básica que permita a las universidades fijar los procedimientos de admisión de quienes hayan superado la prueba de acceso.
- k. Establecer los criterios y condiciones para que quienes hayan superado las pruebas de acceso a la universidad establecidas en normativas anteriores mantengan la calificación obtenida en su momento.
- l. Regular las condiciones de promoción de un curso que no hubiera sido superado en su totalidad al siguiente, cuando entre uno y otro se apliquen las modificaciones introducidas por la nueva Ley relativas al currículo, la organización y los objetivos.
- m. Establecer, previa consulta a las Comunidades Autónomas, tanto para el profesorado de la educación secundaria como del bachillerato la habilitación de titulaciones a efectos de docencia para determinadas áreas, además del título de grado universitario o titulación equivalente y de la formación pedagógica y didáctica de nivel de postgrado.

Otras cuestiones también relevantes, pero no exclusivas del bachillerato son las siguientes:

- Regular las normas necesarias para la aplicación de las medidas excepcionales y transitorias derivadas del Plan de Contingencia para situaciones de emergencia en colaboración con las administraciones educativas.
- Fijar la regulación general para el establecimiento de los conciertos educativos.

## 5.2. Competencias de las administraciones educativas

En lo que respecta a las implicaciones de los cambios introducidos por la LOMLOE que afecta a las competencias de las comunidades autónomas, es igualmente evidente que no solo va a repercutir en la deroga-

ción de los decretos de currículo de bachillerato y de las órdenes de evaluación existentes en cada comunidad autónoma. Efectivamente las repercusiones normativas de la LOMLOE en las enseñanzas de bachillerato en lo que respecta a las competencias autonómicas educativas son más amplias, citamos las siguientes:

- a. Establecer el currículo de las distintas enseñanzas, la ordenación de las materias optativas, y determinar el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.
- b. Establecer los criterios de limitación de elección de materias y vías cuando exista un número insuficiente de alumnado, facilitando que se curse en otros centros o a distancia cuando la oferta de materias en un centro se limite por razones organizativas.
- c. Organizar, junto a las Universidades, la prueba de acceso y garantizar su adecuación al currículo de bachillerato, así como la coordinación entre los entes universitarios y los centros que imparten la etapa.
- d. Impulsar el incremento de la escolarización del alumnado de zonas rurales en las enseñanzas no obligatorias, mediante el ajuste razonable de los criterios para la organización de la optatividad del alumnado de educación secundaria en los centros que por su tamaño pudieran verla restringida.
- e. Desarrollar el régimen de los conciertos educativos con los centros privados concertados. Hasta la fecha han existido los conciertos singulares para las enseñanzas del bachillerato.

## 6. CONCLUSIONES

De lo señalado a lo largo de este capítulo consideramos que cabe extraer las siguientes conclusiones:

- La finalidad de esta nueva reforma sería establecer un marco legal que aumente las oportunidades educativas y formativas, mejorando los resultados del alumnado y abriendo el camino para que el conjunto de la población alcance una educación de calidad, para lo que se adoptan medidas en una triple dirección: la modernización del sistema educativo mediante la revisión de la ordenación académica y del funcionamiento de los centros docentes, así como la voluntad de reforzar la equidad y de impulsar la educación inclusiva.
- En la etapa que nos ocupa las modificaciones inciden en la organización académica, en las medidas de atención a la diversidad, en la regulación de la evaluación, promoción y titulación del alumnado, así como en los procesos de acceso y admisión en la universidad.
- La primera de ellas afecta a la existencia de cuatro modalidades de Bachillerato: Ciencias y Tecnología, Humanidades y Ciencias Sociales, Artes y, la principal novedad que atañe a este punto concreto de la modificación de la etapa, la aparición de una modalidad de Bachillerato General. Parece que con ello se consolidan los bloques referidos a las ciencias sociales por un lado y a las disciplinas científico-técnicas por otro, manteniéndose el ya existente bachillerato de artes. No obstante, la nueva modalidad general parece apuntar a una visión interdisciplinar encaminada a superar la división entre las disciplinas científico-naturales y las científico-sociales. En todo caso, será su desarrollo normativo el que nos aclare su verdadero sentido y por consiguiente la potencialidad de su alcance.
- Otra importante novedad que introduce la nueva norma orgánica en la etapa de Bachillerato, y que constituye una interesante medida de atención a la diversidad, es la posibilidad de que el alumnado pueda cursar la etapa en tres cursos, dejándose para un momento posterior la fijación de las condiciones que abran la puerta a esa forma de cursarlo.



- El bachillerato se organiza en materias comunes y de modalidad, reguladas por el Gobierno, y en materias optativas que regularán las administraciones. Esto supone una ruptura con el modelo curricular establecido por la LOMCE, basado en la diferenciación de materias troncales, específicas y de libre configuración y en la introducción de los ahora suprimidos estándares de aprendizaje. En la ley solo se establecen las materias comunes de la etapa, dejando a un posterior desarrollo de la norma la organización general de cada uno de los cursos y modalidades.
- Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Es necesario, por tanto, elaborar una normativa que recoja esta nueva realidad y establezca los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas del Bachillerato, acorde a la nueva redacción de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. La norma deberá garantizar, de acuerdo con el marco establecido, una estructura del currículo al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad.
- Es de destacar la indicación de que se prestará especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado, incorporando la perspectiva de género. Por otro lado, se manifiesta que con objeto de que al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se le facilite el acceso al currículo, se establecerán las alternativas organizativas y metodológicas y las medidas de atención a la diversidad que sean precisas.
- En lo que respecta a la cuestión referida a la evaluación de la etapa, se nos habla de la promoción y se introduce la novedad de que sea posible titular sin superar una materia. Ello refuerza el carácter colegiado de la decisión de titulación, pero entendemos que de no explicitarse suficientemente tales condiciones y procedimientos podría generarse un conflicto de competencias en relación con la potestad del profesorado respecto de la calificación en la materia de la que es especialista. En todo caso, una medida de este tipo parece tender a homologar al alumnado de Bachillerato más con el universitario que con el de la enseñanza general básica.
- Otro aspecto para destacar es el establecimiento de nuevas pasarelas entre el Bachillerato y las enseñanzas de Formación Profesional y las Enseñanzas Artísticas que permitan, cursando distintas materias, obtener el título de Bachiller. Queda pendiente la determinación por parte del Gobierno de las materias concretas que deberá cursar el alumnado.
- Tampoco debemos olvidar en estas conclusiones la eliminación de la evaluación final de etapa para la obtención del Título de Bachiller, introduciendo de ese modo un elemento de agilización en el sistema de titulación y posterior acceso a estudios superiores.
- Respecto al acceso a la universidad, se restablece el sistema basado en la calificación obtenida en el Bachillerato y en la prueba de acceso. Conviene apuntar que se elude en el texto normativo lo que hasta ahora ha sido habitual en la prueba de acceso, a saber, el hecho de tener en cuenta la modalidad de bachillerato cursada para realizar un tipo de prueba u otro, pues es posible interpretar que deja abierta la posibilidad de que haya una prueba única para todas las salidas universitarias.
- El proceso de admisión a la universidad se realizará en condiciones de igualdad, con independencia del lugar donde se hayan realizado los estudios previos o la necesidad específica de apoyo educativo o discapacidad. El Gobierno establecerá la normativa básica que permita a las universidades fijar los procedimientos de admisión de quienes hayan superado la prueba de acceso, lo que parece indicar que se permitirá a estas establecer pruebas o formas de acceso específicas una vez superada la prueba de acceso.



Entendemos que las modificaciones adoptadas dotan al sistema de organización de la etapa de una mayor flexibilidad, conveniente para que los alumnos puedan escoger entre una mayor variedad de itinerarios de aprendizaje, tratando de ese modo de contribuir a la disminución del abandono en los estudios de la etapa. Pero será en el desarrollo normativo de la Ley, y en su implementación según el calendario previsto en la misma, donde podremos calibrar la verdadera potencia transformadora de la nueva norma y si efectivamente el nuevo marco legal aumenta, como se explicita en el Preámbulo de esta, las oportunidades educativas y formativas, mejorando los resultados del alumnado y promoviendo una educación de calidad para toda la población.

## 7. REFERENCIAS

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado (BOE), 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. BOE, 154, de 27 de junio de 1980.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE, 159, de 4 de julio de 1985.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, 238, de 4 de octubre,

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE, 278, de 21 de noviembre de 1995.

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE, 307, de 24 de diciembre de 2002

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.

Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. BOE, 25, de 29 de enero de 2015.

Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. BOE, 3 de enero de 2015.



## CAPÍTULO 6

# La Formación Profesional en la LOMLOE

Óscar García Delgado  
Jefe del Servicio de Formación Profesional  
Sonia Martín Pérez  
Inspectora Central de Universidades  
Inspectores de Educación  
Consejería de educación de Castilla y León

## 1. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar es preciso aclarar que la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, ordena el sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación. Dicha Ley vertebró la formación profesional en España en los dos subsistemas representados en la Figura 1, que comprenden el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica.

El sistema incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial o del sistema educativo, y las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales, denominadas formación profesional para el empleo (Homs, 2008).

Desde esta división, el presente capítulo se centra en la formación profesional del sistema educativo, aunque se analiza la presencia de elementos e instrumentos del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, por la importancia e incidencia que tienen en el desarrollo de las normas y planes o programas de formación profesional inicial.

Dicha formación profesional inicial está regulada en sus aspectos generales por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, y para su impulso el Gobierno ha puesto en marcha varias iniciativas en el marco del *Plan de Modernización de la Formación Profesional*, entre las que cabe destacar el inicio del proceso participativo para la elaboración de la nueva Ley de Formación Profesional, tanto en el ámbito de la Formación Profesional del Sistema Educativo como en la Formación Profesional para el Empleo referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Con la nueva regulación, se pretende afrontar una serie de problemas sistémicos que sufre la formación profesional en nuestro país, a los que ninguna de las Leyes precedentes, y sus desarrollos reglamentarios, han sido capaces de dar respuesta.

Entre ellos cabe destacar la falta de reconocimiento y prestigio social de esta formación, pese a la alta inserción laboral de sus egresados, así como la necesidad de aumentar el número de titulados en Formación Profesional como uno de los principales mecanismos para aumentar la productividad, en el contexto de una

escasa, aunque creciente, tasa de matriculación en los Ciclos Formativos de Formación Profesional, y de una alta tasa de abandono en todos los ciclos, derivada en parte del ineficaz sistema de orientación profesional en los niveles anteriores a estas enseñanzas.

Figura 1. Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional



Otro de los problemas, manifestado por el sector empresarial, es la falta de adecuación de los perfiles profesionales a las necesidades reales y cambiantes de los procesos productivos, sin olvidar las *softskills*, situación provocada por la alta burocratización de la modificación de las cualificaciones y su posterior introducción en un título de Formación Profesional, pudiendo alargarse hasta 2 años desde la detección de la necesidad, y la falta de modernización del equipamiento e infraestructuras que los centros educativos utilizan en estas enseñanzas, por la falta de inversión en dotación para la adquisición y renovación de equipamiento actualizado, así como la cualificación del profesorado, tanto inicial como permanente, de las especialidades propias de la formación profesional.

Del mismo modo, otro aspecto importante, ya recogido en la citada Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, es la consolidación del enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida como pieza angular del sistema de formación profesional y que se debería materializar a través de una amplia oferta modular de Formación Profesional, que permitiese configurar itinerarios personalizados y conciliar la vida personal y profesional, el impulso de un sistema de acreditación de las competencias profesionales continuo, teniendo este último procedimiento el reto de reconocer los aprendizajes no formales e informales característicos de la era digital y del conocimiento en la que vivimos, así como la potenciación de las modalidades semipresencial y distancia, aspectos que suponen un reto que debe ser impulsado desde su regulación normativa y desarrollo, favoreciendo el *reskilling* y *upskilling* de la ciudadanía.

Todo ello sin olvidar la necesaria implicación y corresponsabilidad de los distintos sectores productivos, así como el establecimiento de alianzas entre la Administración y los agentes económicos y sociales, que faciliten la adaptación del mapa de oferta de formación profesional y el impulso de esta que acorte la brecha digital, la brecha territorial, la brecha de género, en definitiva, la brecha social.

Además de estas cuestiones, para entender los cambios en la formación profesional aprobados por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, es necesario analizar, aunque sea brevemente, el contexto internacional y los antecedentes nacionales en esta materia.

## 2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO

### 2.1. Líneas estratégicas internacionales en Formación Profesional

En la actualidad, el principal marco de referencia internacional para las políticas de formación profesional es la nueva agenda de desarrollo sostenible adoptada en la sede de Naciones Unidas, a través de la *Resolución A/RES/70/1 de 25 de septiembre de 2015*. Dicha agenda establece una serie de objetivos de carácter global para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, entre los que varios están directamente ligados a las enseñanzas de formación profesional:

4. *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*
8. *Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.*
9. *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.*
12. *Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.*

La capacidad de los sistemas educativos de aunar estos cuatro objetivos supone un reto para los mismos, ya que cuando se han venido tratando en épocas anteriores se hacía fundamentalmente por separado, como enseñanzas aisladas. Ahora es necesario definir nuevos profesionales que conjuguen las cualificaciones sociales, profesionales y personales asociadas a cada uno de ellos para construir una sociedad sostenible.

En este contexto, la política europea en materia de formación profesional se articula en la actualidad a través de la propuesta de *Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/0137 NLE)*.

Uno de los mensajes clave de la Recomendación es fomentar la creación de una cultura europea de la EFP, que esté orientada a los resultados, apoye a los Estados miembros en la definición de objetivos y desarrolle métodos para evaluar su consecución. Sobre la base de consultas anteriores acerca de posibles puntos de referencia en el ámbito de la educación y formación profesionales, la propuesta prevé también una serie de objetivos cuantitativos que deberán alcanzarse de aquí a 2025, habiendo tenido en cuenta los presumibles efectos de la pandemia, concretamente:

- El porcentaje de titulados con empleo debe ser del 82 % como mínimo, referido a personas entre 20 y 34 años entre 1 y 3 años después de su titulación;

- El 60 % de los titulados recientes (egresados entre 1 y 3 años, referido a jóvenes entre 15 y 34 años) en FP debe haberse beneficiado del aprendizaje en el trabajo mientras cursan enseñanzas de formación profesional. Este objetivo se refiere a todas las formas de aprendizaje en el trabajo y, por tanto, contribuirá a aumentar las oportunidades de formación de aprendices que pueden recibir apoyo de la Garantía Juvenil;
- El 8 % del alumnado de EFP debe haberse beneficiado de una movilidad en el extranjero por motivos de aprendizaje.

En la Tabla 1 se presentan los elementos clave que deberán tener los sistemas de formación profesional según estas directrices europeas.

Tabla 1. Elementos clave del Sistema de Formación Profesional

I. La EFP se adapta con agilidad a los cambios del mercado laboral dinámico.
1. Los programas de EFP ofrecen una combinación equilibrada de capacidades profesionales y técnicas, bien adaptada a todos los ciclos de la economía, la evolución constante de los puestos y los métodos de trabajo y las competencias clave.
2. Los planes de estudios, la oferta de programas y las cualificaciones de la educación y formación profesionales se actualizan continuamente utilizando información estratégica reforzada sobre las capacidades.
3. Los proveedores de EFP tienen un grado de autonomía, flexibilidad, apoyo y financiación adecuado.
4. Los programas de EFP a todos los niveles incluyen componentes de aprendizaje en el trabajo que se están ampliando también a la EFP permanente y continúa el desarrollo de los sistemas de formación de aprendices.
II. La flexibilidad y las oportunidades de evolución constituyen la base de la educación y formación profesionales.
5. Los programas de EFP son personalizados y están centrados en el alumnado.
6. Los programas de educación y formación profesionales se basan en módulos o unidades de resultados del aprendizaje.
III. La EFP, motor para la innovación y el crecimiento, prepara para la doble transición ecológica y digital y para empleos muy demandados.
7. La FP es resiliente gracias a que se integra en las estrategias económicas, industriales y de innovación, incluidas las relacionadas con la recuperación y la doble transición ecológica y digital. Como consecuencia, la oferta de FP continua debe ampliarse de forma considerable.
8. Los Centros de Excelencia Profesional actúan como catalizadores de la inversión empresarial local, apoyan la recuperación, la doble transición ecológica y digital, la innovación europea y regional, y las estrategias de especialización inteligente, así como el desarrollo de la FP en niveles de cualificación superiores y ofrecen servicios innovadores, como agrupaciones y viveros de empresas emergentes, e innovación tecnológica para las pymes, además de soluciones innovadoras de reciclaje profesional para los trabajadores que corren el riesgo de ser despedidos.
9. Las instituciones de FP tienen acceso a infraestructuras de última generación, cuentan con estrategias de digitalización e integran la sostenibilidad medioambiental y social en sus programas y en la gestión organizativa.

IV. La EFP es una opción atractiva basada en la oferta moderna y digitalizada de formación y capacidades.

10. Se desarrollan aún más los programas de FP de grado superior.

11. La EFP forma parte del proceso continuo de aprendizaje permanente y existen itinerarios flexibles y permeables entre la EFP inicial y continua, la educación general y la educación superior.

12. Los programas de EFP se imparten mediante una combinación adecuada de entornos de aprendizaje abiertos, digitales y participativos.

13. El personal docente, de formación y de gestión de la EFP, tras una formación inicial, prosigue con su desarrollo profesional continuo a fin de impartir una formación de alta calidad.

14. Las estrategias de internacionalización apoyan un enfoque estratégico de la cooperación internacional en materia de FP; estas estrategias promueven el éxito de las prácticas nacionales en todo el mundo y la participación en concursos internacionales de capacidades profesionales.

15. Existen oportunidades de movilidad por motivos de aprendizaje.

16. Se vela por ofrecer una información clara y de fácil comprensión sobre el aprendizaje y las oportunidades profesionales, y de las posibilidades de validación, en toda la Unión Europea mediante unos servicios de orientación permanente de alta calidad.

V. La EFP promueve la igualdad de oportunidades.

17. Los programas de EFP son inclusivos para los grupos vulnerables.

18. Los programas de EFP son accesibles a través de plataformas de aprendizaje digital.

19. Unas medidas específicas promueven el equilibrio de género.

VI. La EFP se sustenta en una cultura de garantía de la calidad.

20. El Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad (EQAVET) se integra en los sistemas nacionales de garantía de la calidad, tanto para la FP inicial como para la permanente.

21. Un punto de referencia nacional de garantía de la calidad para la FP sigue reuniendo a todas las partes interesadas pertinentes a nivel nacional y regional.

VII. Aplicación a nivel nacional. Se recomienda que los Estados miembros adopten medidas para aplicar esta política a escala nacional, junto con los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes. Para ello, deben:

22. Garantizar asociaciones público-privadas sostenibles para la gobernanza de la FP.

23. Aprovechar al máximo las herramientas europeas de transparencia.

24. Hacer el mejor uso posible de los fondos e instrumentos de la Unión Europea.

25. Definir las medidas que deben adoptarse para la aplicación de la presente Recomendación a nivel nacional en el plazo de un año desde su adopción y hacer un seguimiento de la ejecución de esas medidas.

## 2.2. Marco nacional de formación profesional

En España, desde el año 2019 se está desarrollando el *I Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo*, aprobado por *Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2019*, que abarca el periodo 2019-2022. El plan define nueve ejes y dieciséis objetivos estratégicos, que se detallan en la Tabla 2.

Tabla 2. Ejes y objetivos estratégicos del I Plan Estratégico de FP del Sistema Educativo

EJE	OBJETIVO
EJE 1. IMPLICACIÓN DE ADMINISTRACIONES, SECTORES PRODUCTIVOS, REPRESENTANTES SINDICALES Y OTROS INTERLOCUTORES SOCIALES	Objetivo 1. Promover la implicación, colaboración y confianza de todos los sectores implicados para lograr una FP creadora de valor.
EJE 2. DETECCIÓN PROACTIVA DE LAS NECESIDADES FORMATIVAS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y DE SERVICIOS	Objetivo 2. Incorporar de manera estable a empresas, interlocutores sociales y otros organismos en el Observatorio Nacional de las Cualificaciones.
EJE 3. AGILIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DISEÑO DE LAS CUALIFICACIONES Y DE LAS OFERTAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	Objetivo 3. Acortar los procedimientos de diseño de las cualificaciones
	Objetivo 4. Disponer de las ofertas formativas asociadas a las nuevas cualificaciones de manera rápida.
EJE 4. FLEXIBILIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS TÍTULOS DE FP	Objetivo 5. Facilitar la diversificación de itinerarios formativos, atendiendo a las características de cada entorno productivo y de los intereses personales.
EJE 5. AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE FP DEL SISTEMA EDUCATIVO, LAS ACCIONES, INICIATIVAS Y MODALIDADES FORMATIVAS QUE FACILITEN LA OBTENCIÓN DE UNA TITULACIÓN DE FP	Objetivo 6. Ampliar el Catálogo de títulos de FP, incorporando formaciones asociadas a sectores emergentes, en especial las relacionadas con la digitalización.
	Objetivo 7. Desarrollar el modelo de FP Dual.
	Objetivo 8. Promover la modalidad a distancia de FP, que haga compatible circunstancias personales y laborales con la formación.
	Objetivo 9. Facilitar una oferta modular que permita acumular o completar la formación que da opción a un título de FP o un certificado de profesionalidad.
EJE 6. ACCESIBILIDAD AL RECONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS ADQUIRIDAS POR VÍAS DISTINTAS A LA FORMACIÓN REGLADA	Objetivo 10. Mejorar la accesibilidad de los procedimientos de acreditación de competencias profesionales.
	Objetivo 11. Desarrollar un procedimiento de acreditación de competencias básicas -no profesionales- dirigido a personas adultas.
EJE 7. MEJORA DE LA ACTUALIZACIÓN Y FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO DE FP	Objetivo 12. Promover la formación especializada del profesorado.
	Objetivo 13. Ampliar la movilidad del profesorado entre comunidades autónomas y a nivel europeo y transnacional.
	Objetivo 14. Impulsar la innovación, tanto tecnológica como metodológica.
EJE 8. DESARROLLO DE UN SISTEMA INTEGRADO DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL	Objetivo 15. Trabajar hacia un sistema integrado de orientación profesional.
EJE 9. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LAS ENSEÑANZAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SISTEMA EDUCATIVO	Objetivo 16. Diseñar un sistema de evaluación y calidad de la FP del sistema educativo.



A cada objetivo se le asocian una serie de líneas de acción. Por el objeto de esta publicación, citaremos aquellas líneas que suponen un impacto normativo.

- Así, dentro del Objetivo 2 nos encontramos con la línea “Desarrollo de un Reglamento de funcionamiento permanente del Observatorio Nacional de las Cualificaciones del Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL) por sectores”.
- Dentro del Objetivo 4, la línea “Diseño de las ofertas de Formación Profesional del sistema educativo –títulos– de forma simultánea a las cualificaciones”.
- En el Objetivo 5 se señala como línea la “Modificación normativa del Real Decreto 1147/2011”, la “Incorporación de nuevos contenidos asociados a competencias clave (idiomas, competencia digital, internacionalización, emprendimiento, pensamiento creativo aplicado, innovación en PYME, transición ecológica, etc.)”.
- Para el Objetivo 6, las líneas “Diseño de nuevos títulos de FP asociados a las nuevas demandas emergentes de los sectores productivos”, “Revisión y actualización del Catálogo completo de títulos de FP” e “Incorporación de un módulo de Digitalización aplicada al sector productivo en todos los ciclos formativos”.
- En el Objetivo 7, otras dos líneas que requerirán desarrollo normativo: “Regulación normativa básica del modelo de FP dual” y “Revisión del módulo de Formación en centros de Trabajo en las enseñanzas de FP.”
- En el Objetivo 10 nos encontramos con la línea “Revisión de la normativa de acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral”.
- Y en el Objetivo 11 tenemos la propuesta de “Desarrollo del proceso de reconocimiento y acreditación de competencias básicas para personas adultas”.
- El Objetivo 15 tiene una línea específica que “simplemente” señala la necesidad de regular normativamente el deseado “Sistema integrado de orientación profesional”, al igual que el Objetivo 16 en lo referente al “Sistema de evaluación y calidad de la FP del sistema educativo”.

Como desarrollo de este Plan, en lo que se define por el Gobierno como segunda fase, nos encontramos con el Plan para la Formación Profesional, el crecimiento económico y social y la empleabilidad, denominado como “*Plan de Modernización de la Formación Profesional*”. Este Plan tiene el siguiente fin: “La creación de un ecosistema de relanzamiento económico desde la apuesta por el capital humano y el talento” a partir de once ámbitos estratégicos, recogidos en la Tabla 3, en los que se centrarán las actuaciones que contarán con una dotación económica de 1.500 millones de euros.

De nuevo, señalamos las actuaciones que en materia normativa supondrá este Plan de Modernización:

- Referente al ámbito 1, será necesario definir la “Apertura de un proceso permanente de convocatoria abierta de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales.” Así como la “Incorporación de la acreditación de competencias básicas en los procedimientos de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales”.
- Respecto al 2, es necesario dividir los currículos de los títulos de formación profesional en partes con significado en sí mismas y para el empleo para crear un catálogo de oferta modular, así como unificar currículos que desarrollan una misma cualificación.
- Respecto al ámbito 3, será necesario incorporar un módulo de digitalización a los diferentes títulos, así como diseñar nuevos cursos de especialización y títulos asociados a la digitalización.

- Respecto al ámbito 4, (y también al 5), se incorporará un módulo de Proyecto asociado a la innovación o al emprendimiento.
- Respecto al 5, el módulo de Formación y Orientación Laboral deberá incorporar asesoramiento y orientación para el emprendimiento de los jóvenes.
- En el ámbito 6, será necesaria una constante revisión de los Reales Decretos de títulos.
- En el ámbito 8 se prevé una ampliación del módulo de Formación en Centros de Trabajo.
- En la línea 9, se incorporará a la Formación profesional para el empleo a los centros docentes (que imparten enseñanzas de FP).

Tabla 3. Ámbitos estratégicos del Plan de Modernización de la Formación Profesional

1. Reconocimiento y acreditación de las competencias básicas y profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral
2. Flexibilización y accesibilidad de la formación para un sistema único de la Formación Profesional
3. Digitalización y Formación Profesional
4. Innovación y Formación Profesional
5. Emprendimiento y Formación Profesional
6. Renovación del catálogo formativo. Definición de sectores estratégicos
7. Redimensionamiento de la oferta de Formación Profesional
8. Potenciación de la Formación Profesional dual
9. Centros de Formación Profesional como organizadores de tecnología aplicada. Redes de centros para la innovación y la creatividad aplicada en Formación Profesional. Estructuras de apoyo integral al sistema
10. Orientación profesional
11. Evaluación y calidad del sistema

### 2.3. Datos en materia de formación profesional

Según los datos del propio Plan de Modernización citado, para el conjunto de ciudadanos mayores de 16 años las cifras indican que el 52,51% han alcanzado un nivel de educación postobligatorio, mientras que para el 47,49% el nivel máximo de formación alcanzado es el de la educación obligatoria. Además, de ellos, un 18,53 % el nivel máximo alcanzado sólo llega a la educación primaria.

Estudios prospectivos del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) apuntan a una creciente demanda de cualificaciones de nivel intermedio y superior, al menos hasta el año 2025, y una disminución en la demanda de trabajadores con bajo nivel educativo. La demanda coincide con los técnicos y los técnicos superiores de nuestra Formación Profesional. Se indica que, en el horizonte del año 2025 en España, el 37% de los puestos de trabajo corresponderán a personas con un alto nivel de cualificación, el 49% a personas con un nivel medio de cualificación, y sólo el 14% a personas con un bajo nivel de cualificación.

Nuestro país presenta aún una baja proporción (12%) de jóvenes entre 15 y 19 años matriculados en programas de Formación Profesional, en comparación con otros países de la OCDE (25%); a pesar de que aquellos que tienen una titulación de Formación Profesional tienen una tasa de ocupación del 74%, mientras que en los que sólo tienen una titulación general esta tasa se reduce al 63%. Por tanto, el Plan concluye que

un importante problema estructural de nuestro país es el desequilibrio entre los niveles de cualificación de la población trabajadora y las necesidades futuras del mercado laboral, indicando que la Formación Profesional adquiere una importancia estratégica para la competitividad y avance de nuestro tejido productivo y para la empleabilidad de las personas.

En los datos del último informe del Consejo Escolar del Estado (Consejo Escolar, 2020), referentes al curso 2018-2019, se señala que los diferentes Ciclos Formativos de Formación Profesional Básica se impartieron en 2.052 centros docentes en España, de los que el 81,7 % eran públicos (1.677 centros), el 17,9 % eran privados concertados (368 centros) y el 0,3 % eran privados no concertados (7 centros).

Se impartieron en España 6.894 Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Medio. Las familias profesionales de estos Ciclos más impartidas en todos los centros fueron: Administración y Gestión (1.014 ciclos); Sanidad (846); Electricidad y Electrónica (718 ciclos); Informática y Comunicaciones (576 ciclos); y Transporte y Mantenimiento de Vehículos (547 ciclos). En modo presencial se computan 2.818 centros: 1.986 públicos (70,5 %), 548 privados concertados (19,4 %) y 284 privados no concertados (10,1 %). 196 centros en España impartieron Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Medio a distancia, de los cuales, 134 fueron centros públicos (68,4 %) y 62 centros privados no concertados (31,6 %).

Respecto a grado superior, en el curso 2018-2019 se impartieron en España 7.516 Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Superior. Las familias profesionales de los Ciclos Formativos de Grado Superior, impartidas con más frecuencia en los centros del territorio nacional fueron: Administración y Gestión (929 ciclos); Sanidad (854); Informática y Comunicaciones (835); Servicios Socioculturales a la comunidad (809); y Actividades Físicas y Deportivas (666); en modalidad presencial en 2.477 centros, 1.678 públicos (67,7 %), 321 privados concertados (13,0 %) y 478 privados no concertados (19,3 %); la modalidad a distancia de la Formación Profesional de Grado Superior se imparte mayoritariamente en centros de titularidad pública: 180 centros públicos en el curso 2018-2019, lo que representaba el 56,1 % del total de centros. No existen enseñanzas concertadas en esta modalidad y los centros privados con enseñanza no concertada representaron, con sus 141 centros, un peso relativo del 43,2 %.

### 3. MODIFICACIONES INCORPORADAS POR LA LOMLOE

Una vez presentado el contexto general actual de desarrollo de la Formación Profesional, pasamos a exponer las principales modificaciones incorporadas por la LOMLOE en materia de formación profesional en el sistema educativo.

#### 3.1. Sistema de Formación Profesional

De los dos subsistemas que integran la Formación Profesional en España, la LOMLOE regula el subsistema de formación profesional inicial, al que denomina en su articulado *formación profesional en el sistema educativo*, pasando a estructurarlo, según el artículo 39.3, de la siguiente forma:

- Ciclos formativos de grado básico.
- Ciclos formativos de grado medio.
- Ciclos formativos de grado superior.

→ Cursos de especialización.

Hay que destacar que la ley otorga el carácter de educación básica a los ciclos formativos de grado básico en el artículo 3.3, junto a la educación primaria y a la educación secundaria obligatoria y abre la puerta a la posibilidad de aprobación por parte del Gobierno de la inclusión en la formación profesional del sistema educativo de otros programas formativos (Artículo 39.3).

Al objeto de que el alumnado consiga los resultados de aprendizaje, determinados como elemento curricular específico de estas enseñanzas en el artículo 6.1, se han añadido dos nuevos objetivos a la Formación Profesional acordes con las necesidades del entorno productivo y social:

- h) Desarrollar las competencias de innovación y emprendimiento que favorezcan su empleabilidad y desarrollo profesional.*
- k) Preparar al alumnado en materia de digitalización en su sector productivo.*

Y para los ciclos formativos de grado básico concretamente, el artículo 40.2 establece que contribuirán, además, a que el alumnado adquiera las competencias de educación secundaria obligatoria.

### **3.2. Oferta de Formación Profesional y modalidades**

El Gobierno, a través de la Ley, insta a las Administraciones educativas a promover la flexibilidad y la especialización de su oferta formativa con el objetivo de promover la innovación y la empleabilidad, siempre en el marco de lo establecido en los aspectos básicos del currículo de cada título y de la organización modular de los ciclos formativos y cursos de especialización de formación profesional, conforme a lo previsto en el artículo 42.7. Y habla del desarrollo de las modalidades semipresencial y a distancia de la formación profesional en el artículo 42.8, una vez el Gobierno regule las condiciones y requisitos básicos que lo permitan.

En relación con los programas formativos ya mencionados, el artículo 42.6 bis posibilita que las Administraciones educativas puedan organizar dichos programas formativos de actualización profesional que respondan a las necesidades emergentes del sistema productivo, que tendrán validez en su ámbito territorial hasta su inclusión en el Catálogo de titulaciones y acreditaciones de Formación Profesional aprobadas por el Gobierno. Asimismo, para impulsar el incremento de la escolarización del alumnado de zona rural en las enseñanzas no obligatorias, insta a las Administraciones educativas, mediante el artículo 82.3, a procurar una oferta diversificada de estas enseñanzas, relacionada con las necesidades del entorno, adoptando las oportunas medidas para que dicha oferta proporcione una formación de calidad, especialmente con programas de formación profesional vinculados a las actividades y recursos del entorno, en los centros de educación secundaria y formación profesional de las áreas rurales.

Por otro lado, en relación con la oferta específica de ciclos formativos de grado básico dirigida al alumnado con necesidades educativas especiales, destinadas a aquellos casos en que no sea posible su inclusión en ofertas ordinarias y sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad, pudiendo escolarizarse al menos hasta los 21 años, el artículo 42.5 incluye la posibilidad de que las Administraciones educativas adapten su oferta.

En este marco, se recupera, mediante el artículo 42.6, la posibilidad de autorizar y organizar programas formativos específicos destinados a personas mayores de 17 años que abandonaron el sistema educativo sin cualificación, con el fin de permitirles la obtención de un título de formación profesional o de una certificación académica, en la que se hará constar los módulos profesionales superados y, en su caso, su correspondencia con unidades de competencia asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones. Igualmente, la Ley permite que las Administraciones educativas puedan autorizar excepcionalmente ciclos formativos de grado básico específicos para quienes hayan cumplido al menos 17 años cuando concurren circunstancias de historia escolar que lo aconsejen.

### 3.3. Ordenación académica de la Formación Profesional

La Ley establece en su artículo 39.4, en relación con el currículo de los cursos de especialización, que cada Administración educativa tendrá capacidad para aplicar o no el artículo 6.4 de la Ley, que fija en el 50 por ciento de los horarios las enseñanzas mínimas para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

Para agilizar su tramitación, se establece en el artículo 39.6 que aquellos aspectos del currículo, regulados por normativa básica, de los títulos de la formación profesional que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo General de la Formación Profesional y del Consejo Escolar del Estado, manteniendo en todo caso el carácter básico del currículo resultante de dicha actualización. Y permite que las Comunidades Autónomas establezcan los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales, que serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico.

Se incorpora el término dual a la fase práctica de formación en los centros de trabajo pasando a denominarse, según el artículo 42.2, fase práctica dual de formación en los centros de trabajo, resaltando esta característica definida por el artículo 42.1 bis mantenido.

Otra de las novedades introducida por la Ley es la posibilidad de obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, fijando como criterio la superación de la totalidad de los ámbitos incluidos en un ciclo de grado básico, junto con la obtención del título de Técnico Básico en la especialidad correspondiente, detallado en los artículos 30.4 y 44.1, y permitiendo su obtención al alumnado que obtenga el anterior título Profesional Básico siempre que haya superado las enseñanzas de los bloques y módulos en los que están organizados estos ciclos y el equipo docente considere que se han alcanzado los objetivos de educación secundaria obligatoria y adquirido las competencias correspondientes, conforme a la Disposición transitoria tercera de la LOMLOE.

También se establece en el artículo 30.5, en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales, que los referentes de la evaluación serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles la promoción o titulación, adaptando las medidas a las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación.

### 3.4. Currículo de Formación Profesional

Como ya se ha reseñado, en relación con los elementos que conforman el currículo de estas enseñanzas, el artículo 6.3 determina que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Asimismo, para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

Para ello, se establece en el artículo 6.4 que las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan. Con la salvedad ya indicada de los cursos de especialización, en los que las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

Como novedad, mientras la antigua formación profesional básica trataba de garantizar la adquisición de las competencias del aprendizaje permanente a través de la impartición de enseñanzas organizadas en bloques comunes, la nueva Ley, en su artículo 30.2, establece que los ciclos formativos de grado básico facilitarán la adquisición de las competencias de educación secundaria obligatoria a través de enseñanzas organizadas en ámbitos, manteniendo los dos primeros semejantes a los bloques comunes y determinando que contará con un ámbito Profesional que no se contemplaba en la anterior Ley y que se completó con la publicación del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero. Además, la nueva Ley permite incluir otras enseñanzas que contribuyan al desarrollo de las competencias.

En cuanto a los criterios pedagógicos con los que se desarrollarán los programas formativos de estos ciclos formativos de grado básico, según el artículo 30.3, incluyen competencias transversales, adoptando una organización del currículo desde una perspectiva aplicada.

Y con carácter general, el artículo 42.4 incluye, entre las medidas posibles a adoptar con el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el establecimiento de adaptaciones del currículo, basadas en medidas de flexibilización y alternativas metodológicas, en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera, en especial para aquel que presenta dificultades en su expresión y comprensión, en cuyo caso la evaluación tendrá como referencia la adaptación realizada.

### 3.5. Alumnado de Formación Profesional

Entre las estrategias dirigidas al alumnado, se concreta la tutoría y la orientación educativa y profesional de los Ciclos formativos de grado básico en el artículo 30.3, con un acompañamiento socioeducativo personalizado y la cooperación y participación de otros agentes, instituciones y entidades.

Respecto a la atención a los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo destaca que la Ley añade que se hará manteniendo como uno de los principios de estas enseñanzas la inclusión educativa en el artículo 39.7. Y marca el despliegue de este principio planteando que se establecerán las alternativas organizativas y metodológicas y las medidas de atención a la diversidad precisas para facilitar el acceso al currículo de este alumnado.

La Ley regula las condiciones de acceso a los cursos de especialización pendientes en el artículo 41.7, determinando que podrán acceder a un curso de especialización de formación profesional quienes estén en posesión de un título de Técnico o de Técnico Superior asociados al mismo o cumplan los requisitos que para cada curso de especialización se determinen.

Se mantiene la propuesta a través del consejo orientador para los ciclos formativos de grado básico, pero se completa en el artículo 30.1 con la intervención del propio alumnado, sus familias y los equipos o servicios de orientación en este proceso que deberá ser determinada por las Administraciones educativas. Y concreta que estos ciclos irán dirigidos preferentemente a quienes presenten mayores posibilidades de aprendizaje y de alcanzar las competencias de educación secundaria obligatoria en un entorno vinculado al mundo profesional, velando por evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza, con el objetivo de prepararlos para la continuación de su formación

Por otro lado, en relación con la permanencia en un ciclo formativo, se modifica en el artículo 42.4 fijando que, con carácter general, podrán permanecer cursando un ciclo formativo durante un tiempo máximo que no supere el doble de los cursos asignados al ciclo, en lugar del máximo de cuatro años que se fijaba para la formación profesional básica. Exceptúa el caso de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo cuando así se aconseje para la consecución de los objetivos de estas enseñanzas. En este caso, podrá contar con un curso adicional, así como con la matrícula parcial en cada uno de los cursos. Pero hay que tener en cuenta que estas circunstancias podrán ser permanentes o transitorias y deberán estar suficientemente acreditadas.

Otra de las iniciativas dirigidas al alumnado de formación profesional, incluye el desarrollo de un sistema de orientación profesional ajustado y eficaz, que contribuya a la consideración de todo tipo de opciones formativas y profesionales y fomente la igualdad efectiva de mujeres y hombres, detallado en el artículo 42.9. Asimismo, la Disposición adicional vigesimoquinta cuenta con las enseñanzas de formación profesional con menor demanda femenina entre aquellas objeto de fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, junto con los estudios del ámbito de las ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, al objeto de promover que las Administraciones educativas impulsen el incremento de la presencia de alumnas, del mismo modo que la presencia de alumnado masculino en aquellos estudios en los que exista de forma notoria una mayor matrícula de mujeres que de hombres.

### **3.6. Profesorado de Formación Profesional**

Respecto al profesorado de formación profesional en centros públicos, la Ley responde a la demanda de parte del colectivo de integración de los funcionarios de carrera del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional (subgrupo A2) en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria (subgrupo A1), siempre que cumplan con los requisitos de acceso. Para ello, la Disposición adicional undécima de la LOMLOE, declara el cuerpo de profesores de formación profesional cuerpo a extinguir, permitiendo que los funcionarios de este cuerpo que no reúnan los requisitos de titulación exigidos en la fecha de entrada en vigor de la Ley y consecuentemente no puedan acceder al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, permanezcan en el cuerpo manteniendo su especialidad y la atribución docente reconocida por la normativa vigente.



A partir de este momento, la Ley dispone en su artículo 95.1, que para impartir enseñanzas de formación profesional se exigirán los mismos requisitos de titulación y formación establecidos en el artículo 94 para la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.

Pero abre la puerta en el apartado segundo del mismo artículo 95, a que las administraciones educativas puedan, con carácter excepcional, atribuir docencia en el ámbito de la formación profesional, cuando así se requiera, como profesores especialistas a quienes estén en posesión de una titulación de Técnico o Técnica de Formación Profesional, Técnico o Técnica Superior de Formación Profesional, Técnico o Técnica Auxiliar o Técnico o Técnica Especialista de Formación Profesional y, en su caso, de otras titulaciones asociadas a la familia profesional. En la misma línea, y con el mismo carácter, se podrá atribuir docencia en el ámbito de la formación profesional a profesionales del sector productivo asociado al título o curso correspondiente.

Para ello, hay que esperar a que el Gobierno regule reglamentariamente las condiciones de acceso y desempeño de las funciones docentes del profesorado especialista que prestará sus servicios en régimen de contratación laboral, y que el Ministerio de Educación y Formación Profesional determine reglamentariamente los requisitos específicos y condiciones para el desempeño de actividades docentes de los profesores especialistas.

### 3.7. Centros de Formación Profesional

Como novedad, en el artículo 39.5, se incluyen los centros de referencia nacional, algunos de ellos titularidad de empleo, con carácter excepcional previa autorización de las administraciones educativas competentes, como centros para impartir los estudios de formación profesional regulados en la Ley además de los centros educativos que en ella se regulan y los centros integrados.

Asimismo, en pro de la integración de los dos subsistemas de formación profesional, se plantea, en el artículo 42.1, que el Gobierno promueva que los centros autorizados para impartir formación profesional del sistema educativo, que reúnan los requisitos necesarios, puedan impartir formación profesional para el empleo, de acuerdo con lo recogido en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Y en cuanto a la denominación de los centros el artículo 111.1 incluye la denominación institutos de formación profesional para aquellos centros que ofrecen únicamente enseñanzas de formación profesional además de los centros integrados que se diferencian de los anteriores por impartir todas las ofertas formativas de formación profesional.

### 3.8. Acreditación de competencias

Para dar impulso a los procedimientos para el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales, en la Disposición adicional trigésima segunda de la LOMCE, se incorpora una modificación en la redacción por la que se insta a las administraciones competentes a promover un incremento de los procedimientos para el reconocimiento y la agilización y la flexibilización de los procesos, basados en los principios ya recogidos por la Ley anterior de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, eficacia en el cumplimen-



to de los objetivos fijados, y eficiencia y adecuación de los medios a los fines institucionales, con el objeto de permitir a todos los ciudadanos la obtención de una acreditación de sus competencias profesionales. Para ello, hay que recordar la reciente publicación del Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, que establece que las administraciones competentes mantendrán abierto un procedimiento, con carácter permanente, referido a la totalidad de las unidades de competencia profesional incluidas en la oferta existente de Formación Profesional de cada comunidad autónoma vinculada al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

Además, la modificación citada en el párrafo anterior recuerda que de acuerdo con la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, las administraciones competentes promoverán la oferta de programas específicos de formación dirigidos a las personas que, una vez acreditadas determinadas competencias profesionales, quieran completar la formación y titulación que les prepare y facilite su inserción laboral.

Para finalizar, es importante destacar el impulso que el Gobierno pretende dar a la innovación y calidad, reflejado en el artículo 42.10 en el que se compromete a promover la transferencia de innovación y experiencias de éxito y el avance de la calidad de las enseñanzas de formación profesional.

#### 4. FACTORES CLAVE Y RESPUESTAS NECESARIAS

Una vez el texto legislativo ha sido aprobado, corresponde al Ministerio de Educación y Formación Profesional impulsar el desarrollo de la normativa básica y a las Administraciones educativas desarrollar las normas que, en sus respectivos territorios, logren que se alcancen los objetivos deseados por el legislador.

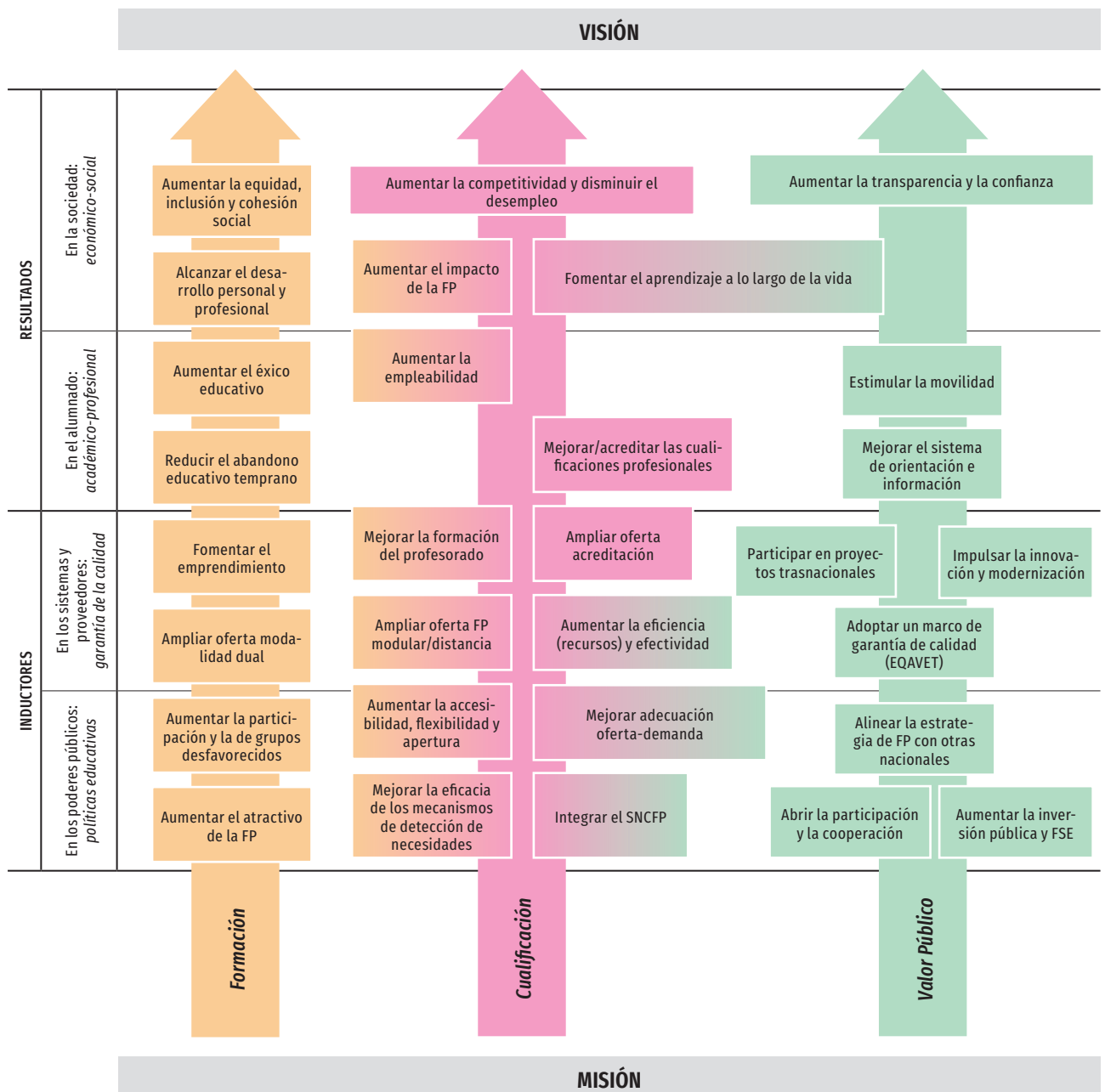
Podemos recapitular una serie de apartados donde es necesaria la mejora del sistema de formación profesional:

- Una tasa de abandono, iniciados los estudios, excesivamente alta, que se observa especialmente al finalizar el primer mes de aprendizaje y después del primer año, y que parece asociada, por una parte, al desengaño en las enseñanzas (“esto no es lo que yo esperaba”) y, por otra, a una falta de cualificación inicial del alumnado para el nivel de exigencia de las enseñanzas.
- El número de matriculaciones no es suficiente. Especialmente en el tramo 16-18 el número de personas que optan por las enseñanzas de Formación Profesional es excesivamente bajo (frente a la opción del Bachillerato) en comparación a la respuesta que sería necesaria para una adaptación a las necesidades del sistema productivo y de la sociedad. En las enseñanzas superiores ocurre, en menor medida, la misma situación, lo que lleva a un número de técnicos superiores infrarrepresentados en comparación al número de graduados universitarios.
- El sistema de orientación profesional no está siendo eficaz. En las etapas tempranas no se muestra debidamente al alumnado las diferentes opciones profesionales que puede desarrollar. Un sistema de orientación centrado en la orientación académica acaba presentando como alternativas a las enseñanzas profesionales, por lo que una mayoría de alumnado se ve conducido a las enseñanzas propedéuticas.
- Las familias ven las enseñanzas profesionales como una segunda opción, en la mayoría de las ocasiones por desconocimiento; aun cuando las empresas puedan valorar más a un candidato con

- un título de formación profesional, el alumnado se ve de nuevo conducido a cursar enseñanzas académicas, muchas veces por no defraudar a sus progenitores.
- En ocasiones las empresas (y las administraciones) prefieren titulados universitarios frente a titulados de formación profesional, aun cuando las competencias de estos últimos se ajusten en mejor medida a las necesidades del puesto de trabajo. Se detecta una creencia de que estos últimos candidatos son una peor opción, en el prejuicio de que los mejores ciudadanos cursan enseñanzas universitarias.
  - El currículo de los títulos no se ajusta, en ocasiones, a las necesidades de las empresas. En algunos casos porque no se ha contado con el sector en el diseño y, en otros, porque el currículo era adecuado en su momento, pero no se ha adaptado a las circunstancias del mercado, que pueden cambiar rápidamente, teniendo en cuenta, además, que la necesidad de cualificaciones transversales (*“soft skills”*) en los currículos ha sido ampliamente demandada.
  - Las empresas prefieren titulados de formación profesional del propio entorno geográfico. La oferta no tiene la suficiente flexibilidad para poder abordar necesidades puntuales de titulados durante un tiempo limitado en una comarca concreta. Igualmente, el número de egresados en una titulación concreta no se ajusta (en ocasiones por defecto, en otras por exceso) a las necesidades del sector empresarial; dar respuesta a demandas puntuales de titulados es otro de los retos del sistema.
  - En determinadas familias profesionales, la docencia no es atractiva; los posibles candidatos tienen opciones profesionales mejor remuneradas, lo que lleva a un déficit de profesorado.
  - La formación permanente del profesorado no llega a ser lo eficaz que debiera. En ocasiones nos encontramos a profesorado con una adecuada formación inicial, pero que no está preparado para afrontar las necesidades actuales del alumnado, siendo necesaria una formación en aspectos tecnológicos, metodológicos o en ambos.
  - Igualmente, el equipamiento o las propias instalaciones, que en su día supusieron grandes inversiones de las administraciones, no han sido debidamente renovados o adaptados, por lo que no son eficaces en este momento, siendo necesaria una reinversión de cuantías importantes o la implicación del sector privado.
  - La falta de relación entre los profesionales del ámbito educativo y los del ámbito productivo acaba llevando a una falta de formación del alumnado. Es necesario que el profesorado tenga una relación directa con el sector empresarial y viceversa. El encuentro en proyectos conjuntos, beneficiosos para todas las partes, puede ser la solución a este déficit.
  - Existen titulaciones “masculinas” y “femeninas”, por motivos exclusivamente de tradición. Aun cuando las administraciones (y la sociedad) no induzcan esta diferenciación, es una realidad permanente que puede provocar la frustración de un cierto número de personas y la ausencia de representación de uno de los sexos en el correspondiente ámbito productivo.
  - Las personas de localidades remotas, poco pobladas, tienen dificultades para acceder a la formación profesional y, especialmente, a titulaciones concretas. El sistema no llega a todos los rincones de España. Estas dificultades se prevé que vayan en aumento al disminuir la población, especialmente en la llamada “España vaciada”.
  - La población adulta también tiene dificultades de acceso y conciliación; las enseñanzas tienen una duración excesiva para ellos, a lo que se suele añadir unas circunstancias familiares (por ejemplo, la paternidad o maternidad) que dificultan el acceso a las aulas o un tiempo de estudio en su hogar; tampoco se percibe que exista una adaptación real de las programaciones didácticas a este tipo de alumnado, lo que es necesario al menos en la oferta que las administraciones hagan específicamente para este colectivo.

Todos estos factores clave detectados deben ser tenidos en cuenta a la hora de realizar los planteamientos estratégicos por parte de las comunidades autónomas, focalizando sus esfuerzos en los objetivos inductores representados en la Figura 2, para obtener los resultados deseados, tanto a nivel individual en el alumnado, como colectivo en la sociedad.

Figura 2. Mapa Estratégico de la Formación Profesional inicial desde el enfoque del Marco de referencia Europeo de Garantía de la Calidad



Nota. Tomado de Martín Pérez, 2016, *La formación profesional en España: Diseño de un modelo de alineación estratégica de las políticas públicas*, (p. 461).

## 5. OPORTUNIDADES DE DESARROLLO NORMATIVO

Una vez realizado el diagnóstico de la situación de partida a partir de las directrices de las instituciones y otras organizaciones relevantes en materia de FP y de la propia modificación de la Ley Orgánica, así como la determinación de los factores clave y las respuestas necesarias, procede completar este estudio con un apartado propositivo en el que se recojan, desde nuestro punto de vista, los retos más relevantes y algunas ideas para su abordaje por parte de las Administraciones educativas, con apoyo del propio Gobierno.

### 5.1. Ciclos formativos de grado básico

Será precisa una regulación estatal de los ciclos formativos de grado básico, señalando la obligatoriedad de cursarlos para el alumnado hasta los 16 años, en las mismas condiciones que el alumnado que curse educación secundaria obligatoria. El alumnado mayor de 16 años debe recibir un tratamiento similar al que recibirían en esa etapa. La oferta para adultos debería diferenciarse.

Asimismo, es necesaria una regulación estatal de los programas de formación profesional básica o, conjunta o independientemente, de la adaptación de los ciclos formativos de grado básico, dirigidos a alumnado con necesidades de apoyo educativo específico.

Lógicamente, se deberán concretar, como se hace habitualmente, los aspectos básicos de estos ciclos, lo que incluirá los diferentes ámbitos, unidades de competencia, contenidos, resultados de aprendizaje, criterios generales de duración, secuenciación, evaluación, calificación, etc. En este sentido, es especialmente relevante que la norma básica introduzca los criterios de obtención del título de graduado en educación secundaria.

### 5.2. Oferta de formación profesional

El Estado debe realizar una norma básica que regule la orientación académica y profesional en la educación secundaria obligatoria, teniendo como objetivo el que los diferentes alumnos cursen aquellas enseñanzas que les conduzcan al éxito personal. Esta norma debe concretarse en las comunidades autónomas con planes de orientación específicos que tengan en cuenta las oportunidades laborales de los ciudadanos.

Las comunidades autónomas deben realizar planes, modificando su normativa si es preciso, que permitan adaptar la oferta de sus enseñanzas. Eso supone tener como uno de los objetivos la modificación de la oferta en función de las necesidades de los sectores productivos.

En este sentido, podría ser conveniente desvincular la oferta de cursos de especialización de la oferta de títulos de grado medio o superior o potenciar que el catálogo de títulos de acceso sea el mayor posible. Los cursos de especialización se consideran una oferta complementaria muy adecuada y de respuesta rápida y que, por su duración, tienen un menor efecto tanto en su implantación como en la supresión.

En la misma línea, la posibilidad de ofertar certificados de profesionalidad en centros que impartan formación profesional añade un dinamismo al sistema de formación profesional al que las comunidades autónomas no pueden renunciar. El hecho de que en la mayoría de las comunidades autónomas la gestión de títulos y

certificados no recaiga en el mismo órgano no puede dificultar esta implantación, por lo que deben hacerse las modificaciones normativas que sean necesarias, además de una regulación estatal que clarifique esta opción.

Las dificultades de acceso de la población adulta y rural citadas deben mitigarse con una regulación de la oferta a distancia que permita la máxima flexibilidad, así como con una regulación de la oferta semipresencial. En todo caso, estas regulaciones no deben incorporar requisitos de acceso adicionales más allá de la edad. La admisión debe priorizar al alumnado que tiene dificultades de asistir presencialmente. El número de años previsto para el desarrollo de las enseñanzas debe ser superior al presencial y, al menos en la regulación a distancia, no debe exigirse la asistencia al centro docente. La introducción del “*streaming*” como vía para la realización de las tutorías debe valorarse.

Es necesario adaptar el currículo a la realidad empresarial. Las administraciones deben regular ofertas “*ad hoc*” para empresas o clústeres empresariales si existe un número mínimo de alumnado para ello. La adaptación de la regulación en la modalidad dual se atisba como óptima para este objetivo, pero ello debe suponer la posibilidad de modificar el currículo autonómico para aquellos proyectos en los que sea necesario, respetando los mínimos estatales y el mínimo total de horas. En estas adaptaciones caben aquellos aspectos demandados como las denominadas “*soft skill*”. También es necesario que los tiempos se adapten a la realidad empresarial, por lo que las fechas de inicio o fin de las actividades lectivas no tienen por qué ajustarse a las tradicionales, y la organización temporal de los módulos también debe poder ser flexibilizada.

### 5.3. Ordenación académica

El Gobierno de la Nación debe regular con carácter básico, como hasta ahora, las convalidaciones entre ciclos formativos. Cuantas más convalidaciones se introduzcan, mayor posibilidad de transiciones entre enseñanzas habrá. El número de créditos reconocidos entre ciclos formativos de grado superior y estudios de grado es conveniente que aumente, por los mismos motivos, y en los dos sentidos. Finalmente, debe regularse el reconocimiento directo de unidades de competencia acreditadas en el marco de un certificado de profesionalidad, aun cuando el alumnado lo haya superado parcialmente.

Las administraciones educativas deben regular una oferta parcial de módulos contenidos en los currículos, en la que no se exijan requisitos académicos de acceso. Esta oferta no puede desarrollarse a lo largo de un curso, sino en un periodo de tiempo corto, para que responda al fin. Óptimamente, desarrollar secuencialmente módulos que conlleven conjuntamente una cualificación concreta.

El cambio desde la enseñanza presencial a la semipresencial o distancia debe regularse de manera que no existan impedimentos en esa transición.

Debe continuarse con el crecimiento del catálogo de cursos de especialización, aprobándose los correspondientes reales decretos, y las administraciones educativas deben implantar los mismos en los centros que sea oportuno, con una oferta dinámica que se adapte a las necesidades de personas, empresas y territorios concretos.

Debe generalizarse la oferta de certificados de profesionalidad en los centros integrados de formación profesional, de tal manera que en los reglamentos de estos centros este tipo de formación tenga una consideración similar a la oferta de títulos. Las administraciones autonómicas deben aumentar la oferta actual. Las

administraciones educativas deberán posibilitar que los centros educativos con oferta de formación profesional ofrezcan certificados de profesionalidad relacionados con los títulos que se imparten.

Finalmente, el procedimiento de acreditación de competencias debe implantarse con carácter general en todos los centros integrados de formación profesional con oferta ligada a las unidades de competencia a acreditar. Las administraciones autonómicas deben regular el procedimiento de tal manera que sea ágil y simplificándolo al máximo, de manera que resulte atractivo y entendible al ciudadano.

#### **5.4. Los currículos de formación profesional**

Deben introducirse en los currículos las competencias de innovación, emprendimiento y digitalización para dar respuesta a las necesidades del sector productivo y construir una sociedad de profesionales formados integralmente.

Las lenguas extranjeras deben tener su lugar en el currículo. El reto pasa por una formación en lengua extranjera para todo el alumnado, pero que no sea impedimento para la titulación en aquellas enseñanzas en las que estas cualificaciones no sean necesarias para el desarrollo de la profesión.

Respecto al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, los currículos deben introducir medidas metodológicas y organizativas para un mejor acceso, aumentando las posibilidades de titulación. Deben aclararse las posibilidades de modificación de los resultados de aprendizaje y en qué casos se da la imposibilidad de titular.

La participación de las empresas (o grupos empresariales) en la elaboración de la norma curricular permitirá una mejor adaptación a la realidad productiva.

#### **5.5. Becas y ayudas para el alumnado de formación profesional**

Debe considerarse la posibilidad de establecer, dentro del marco de becas estatal, un conjunto de ayudas complementarias para el alumnado de formación profesional, especialmente para aquel que tiene que desplazarse o incluso pernoctar lejos de su domicilio; debe también contemplarse el mayor gasto de material escolar de este alumnado, y no debe penalizarse al alumnado que curse por primera vez este tipo de enseñanzas por haber cursado y no haber superado otras enseñanzas como bachillerato o las universitarias.

#### **5.6. Profesorado de formación profesional**

El Gobierno debe replantear la figura del profesor especialista y favorecer que las administraciones opten por este tipo de docente; esta figura no debe ser la habitual en la docencia, pero es claro que hay módulos en los que un profesor genérico habitualmente no tiene los conocimientos suficientes, y en estos casos, debe optarse por este profesional. Deben definirse los requisitos de este profesorado y su relación laboral; una relación laboral estable (a tiempo parcial) puede ser una opción que conjugue disponibilidad con especialización permanente. El caso del profesorado interino del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional sin titulación de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria debe ser valorado de forma independiente.

Respecto a los procedimientos selectivos de ingreso y acceso a las especialidades de formación profesional, debe valorarse como mérito la experiencia en el sector productivo. En estos procesos, la fase de oposición debe acreditar las competencias necesarias para la función a desempeñar; en estos momentos se observa que, cuando menos, es necesaria una actualización de los temarios.

Las comunidades autónomas deben desarrollar planes específicos de formación del profesorado de formación profesional. Estos planes deben incluir actualizaciones en contenidos y procedimientos del entorno empresarial, aspectos metodológicos, e incluir la posibilidad de formarse directamente en el entorno empresarial, mediante estancias o desarrollo de proyectos conjuntos entre el centro y la empresa, que supongan además un beneficio para las empresas mediante la incorporación de elementos novedosos.

### **5.7. Autonomía de los centros con enseñanzas de formación profesional**

Mucho se viene hablando de una mayor autonomía de los centros docentes, pero en la práctica la autonomía de estos sigue siendo muy limitada.

Cuando menos, los centros deben tener capacidad para poder promover proyectos de innovación financiados o cofinanciados por empresas, realizar formación interna. La autonomía económica debe ampliarse, ya que se encuentra muy limitada. La incorporación de equipamiento mediante compra, alquiler o donación no debe precisar, con carácter general, la participación de agentes externos para que dicha incorporación sea ágil y eficaz. Es necesario un desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas que permita esta autonomía.

## **6. CONCLUSIONES**

Sin duda, uno de los principales activos de cualquier país es la cualificación inicial y permanente de su población activa. Desde esa perspectiva, los sistemas de formación profesional (Poderes públicos, Administración y proveedores) deben ser capaces de dar respuesta a los retos que los avances tecnológicos y sociales impulsan, ajustándose a las demandas que declara el tejido empresarial. Bajo el paradigma promulgado por la Agenda 2030 y las directrices marcadas por la UE y otros organismos internacionalmente reconocidos, la formación profesional inicial en España se enfrenta a grandes retos como la reducción del abandono escolar temprano, la extensión de la acreditación de competencias profesionales o el ajuste del mapa de oferta de estas enseñanzas y de sus currículos al objeto de dar respuesta a las necesidades de las empresas.

El nuevo contexto legislativo abre la puerta a las Administraciones educativas a abordar este cambio realizando un despliegue de las políticas en materia de formación profesional inicial, alineado con las directrices marcadas con un verdadero enfoque estratégico que permita aumentar la calidad, la equidad, la inclusión y, por tanto, la cohesión social, sin perder de vista la mejora de la competitividad y del empleo considerando al sistema de formación profesional la pieza angular del aprendizaje a lo largo de la vida.

La gestión eficaz de los retos expuestos en el presente estudio, a partir del análisis de la situación en la que se encuentra la formación profesional inicial en España, y la determinación de los factores claves precisos para su avance permiten abordar los problemas detectados, comunes a todas las regiones, como oportunidades que deben centrarse en el apoyo a los centros potenciando su autonomía, al alumnado mediante

una orientación académica y profesional adecuada y arbitrando un sistema de compensación que garantice el acceso a estas enseñanzas para aquellos que lo deseen y al profesorado especialista mediante la dotación de recursos y planes de formación específicos de calidad.

## 7. REFERENCIAS

Consejo Escolar del Estado (2020). *Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2018-2019*. <http://ntic.educacion.es/cee/informe2020/i20cee-informe.pdf>.

Homs, O. (2008). *La formación Profesional en España: Hacia la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Fundación La Caixa. [Disponible en [http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol25\\_es.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol25_es.pdf)].

I Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2019, disponible en <https://www.todofp.es/dam/jcr:163978c0-a214-471e-868d-82862b5a3aa3/plan-estrategico--enero-2020.pdf>

Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (Boletín Oficial del Estado núm. 147 de 20 de junio de 2002).

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (Boletín Oficial del Estado núm. 106 de 04 de mayo de 2006 y Boletín Oficial del Estado núm. 340 de 30 de diciembre de 2020).

Martín Pérez, S. (2016). *La formación profesional en España: Diseño de un modelo de alineación estratégica de las políticas públicas*. Universidad de Valladolid.

Plan de Modernización de la Formación Profesional (2020) <https://www.todofp.es/dam/jcr:5d43ab06-7cdf-4db6-a95c-b97b4a0e1b74/220720-plan-modernizacion-fp.pdf>.

Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (Boletín Oficial del Estado, núm. 182 de 30 de julio de 2011).

Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica (Boletín Oficial del Estado núm. 55 de 5 de marzo de 2014).

Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/0137 NLE).

Resolución A/RES/70/1 de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.



# Las enseñanzas de régimen especial

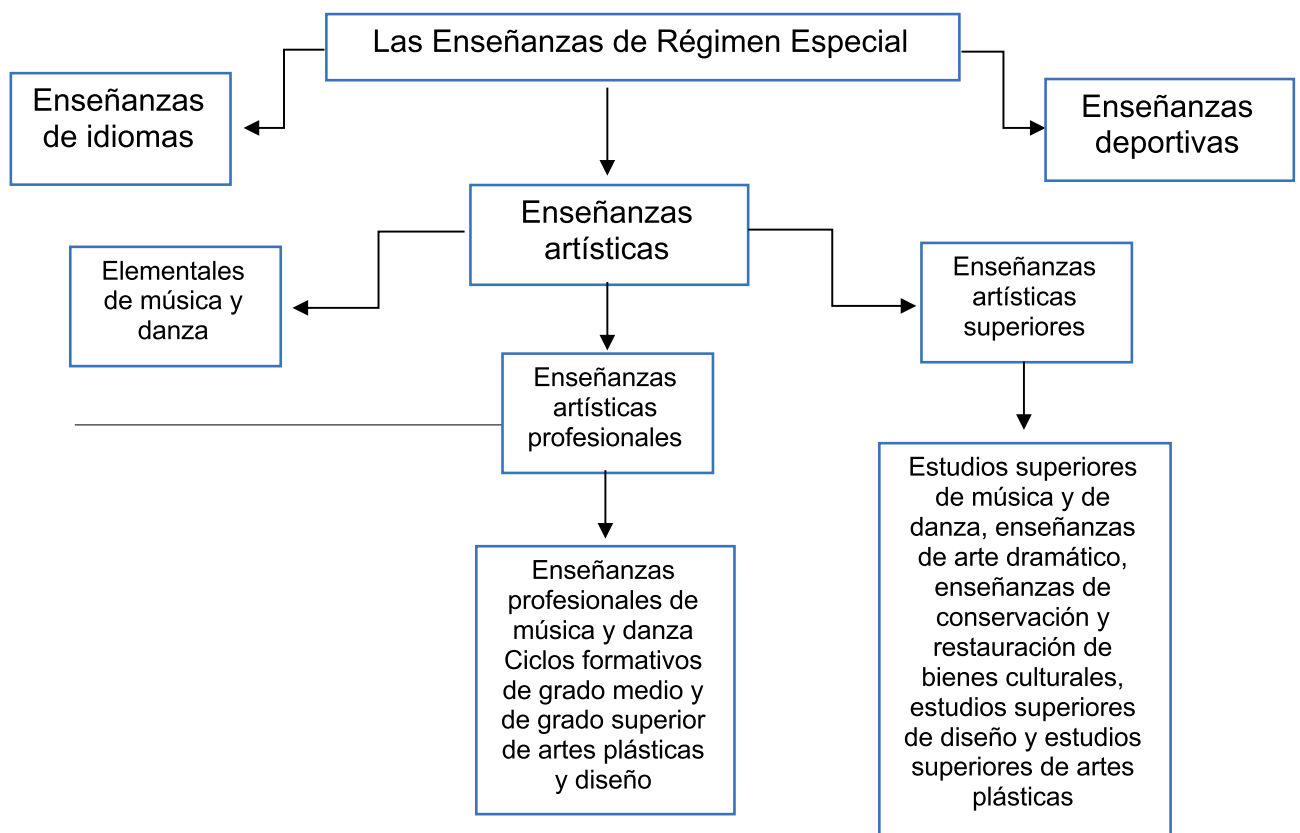
Gustavo Martínez Serrano  
Sergio Ballester Carmona  
J. Salvador Oliver Castellano

Inspectores de Educación de Valencia

## 1. INTRODUCCIÓN

La promulgación de la LOE y la LOMCE, incluyendo las Enseñanzas de Régimen Especial con un tratamiento plenamente normalizado e integrado en nuestro sistema educativo, supuso una situación totalmente novedosa para estas enseñanzas, que se vieron reconocidas en cuanto a su importancia y respaldadas por su naturaleza educativa.

Figura 1. Síntesis de las Enseñanzas de Régimen Especial



En este sentido, la promulgación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, presenta una cierta continuidad con los planteamientos previos, con pocos cambios en lo que afecta a las Enseñanzas de Régimen Especial (ERE).

En el texto de la Ley Orgánica, quizás lo más destacado sea lo que se refiere al acceso a estas enseñanzas, a las titulaciones obtenidas con los diferentes estudios y a qué niveles dan acceso. Por ejemplo, un nuevo apartado en el artículo 52 hace referencia a la posibilidad de que las Administraciones Educativas establezcan cursos para preparar las pruebas de acceso a las enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño.

Así mismo, en los artículos 50.2 y 53.2 se determina que el alumnado que supere las enseñanzas profesionales de música y danza o de artes plásticas y diseño, respectivamente, podrán acceder al título de bachiller en la modalidad de artes superando, además de las enseñanzas profesionales anteriormente mencionadas, las materias comunes del bachillerato.

Los artículos 54.3, 55.3, 56.3 y 57.3 y 4, por su parte, sustituyen el *Título Superior* por el *Título de Grado de Enseñanzas Artísticas Superiores* correspondiente, para las enseñanzas de Música y Danza, Arte Dramático, Conservación y Restauración de Bienes Culturales, de Artes Plásticas y de Diseño, respectivamente. Si bien este cambio tiene poca o nula repercusión práctica, ya que la anterior Ley Orgánica ya indicaba que “Siempre que la normativa aplicable exija estar en posesión del título universitario de Grado, se entenderá que cumple este requisito quien esté en posesión del título Superior” de la especialidad correspondiente de las anteriormente mencionadas.

Finalmente, en lo que atañe a las Enseñanzas Deportivas (EEDD), destaca un nuevo apartado en el artículo 64, que versa sobre la organización de estas enseñanzas y que determina que aquellos aspectos del currículo de los títulos que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo Superior de Deportes y del Consejo Escolar del Estado, “manteniendo en todo caso el carácter básico del currículo resultante de dicha actualización”. Lo que resulta francamente esperanzador, teniendo presente la considerable cantidad de títulos de estas enseñanzas que requieren de revisión y actualización.

De momento, pues, debiendo estar a la espera del desarrollo que se llevará a cabo en las posteriores normas que se dicten al amparo de la LOMLOE, centraremos nuestra atención en la descripción general de estas enseñanzas.

## **2. DESCRIPCIÓN ACTUAL DE LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN ESPECIAL**

### **2.1. Enseñanzas deportivas**

La LOE ofreció un nuevo contexto legislativo para las enseñanzas deportivas en los artículos 63, 64 y 65 del Capítulo VIII del Título I (Las Enseñanzas y su Ordenación). Además, de acuerdo con lo reflejado en el artículo 3 (Capítulo II del Título Preliminar de esta Ley) que trata sobre “la organización de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida”, las enseñanzas deportivas (EEDD) quedaban plenamente integradas en el sistema educativo español. Esta mención en la oferta general de enseñanzas es la primera que se produce en una disposición de este rango.

Con base a esta normativa se publica el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial. Esta norma reconoce e impulsa las enseñanzas deportivas al aparecer configuradas, por primera vez, con el mismo tratamiento que las demás enseñanzas del sistema educativo, y deja, por tanto, la formación de técnicos deportivos enmarcada en dos grandes bloques: formaciones del periodo transitorio (modalidades deportivas sin título académico) y títulos oficiales.

La LOMLOE mantiene la instauración de las titulaciones correspondientes a los estudios de enseñanzas deportivas, los aspectos básicos del currículum y los requisitos mínimos de los centros. Es decir, las EEDD quedan configuradas dentro del sistema educativo como ERE, tienen como objetivo formar técnicos deportivos en una determinada modalidad o especialidad deportiva y, una vez superadas, dan lugar a la obtención del título de Técnico Deportivo (de Grado medio) y de Técnico Deportivo Superior (de Grado Superior), en la correspondiente modalidad o especialidad deportiva.

### **2.1.1. Ordenación Académica**

De acuerdo con el apartado anterior, las EEDD que conducen a la obtención de los títulos oficiales comprenderán dos grados: grado medio, organizado en dos niveles; y grado superior, con un único nivel.

Al grado medio le corresponderá la formación que conducirá a la obtención del título de Técnico Deportivo en su correspondiente modalidad o especialidad deportiva y tendrá por objetivos formativos proporcionar las competencias necesarias para: iniciar y perfeccionar la ejecución técnica y táctica de los deportistas; programar y dirigir el entrenamiento de deportistas y equipos; conducir y acompañar a individuos o grupos durante la práctica deportiva; dirigir a deportistas y equipos durante su participación en competiciones de nivel básico y de nivel medio; promover y participar en la organización de las actividades de su modalidad o especialidad deportiva; garantizar la seguridad y, en caso necesario, administrar los primeros auxilios.

Dentro del grado medio, el primer nivel tendrá por objetivo proporcionar a los alumnos los conocimientos y la capacitación básica para iniciar a los deportistas y dirigir su participación en competiciones, garantizando la seguridad de los practicantes; el segundo nivel completará los objetivos formativos previstos para el grado medio. Al grado superior, le corresponde la formación que conducirá a la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en su correspondiente modalidad o especialidad deportiva, que conferirá a su titular las siguientes competencias: planificar y dirigir el entrenamiento de deportistas y equipos; dirigir a deportistas y equipos durante su participación en competiciones de alto nivel; dirigir y coordinar a técnicos deportivos de nivel inferior; garantizar la seguridad de los técnicos de la misma modalidad o especialidad deportiva que dependan de él; dirigir un departamento, sección o escuela de su modalidad o especialidad deportiva (Martínez, Oliver y Ballester, 2020).

Por otra parte, las enseñanzas de cada grado se organizan en los siguientes bloques: (a) común, coincidente y obligatorio para todas las modalidades y especialidades deportivas, compuesto por módulos transversales de carácter científico y técnico general; (b) específico, que contiene los módulos de formación deportiva de carácter científico y técnico relacionados con cada modalidad y especialidad deportiva a la que se refiere el título y bloque de formación práctica, que se realizará una vez superados los anteriores de cada nivel o grado, y (c) complementario, orientado a la utilización de los recursos tecnológicos, únicamente se incluye para los títulos LOGSE que continúan en vigor, por ejemplo los correspondientes a las modalidades deportivas de fútbol y balonmano.

Según establece el RD 1363/2007, de 24 de octubre, para la obtención del título de Técnico Deportivo Superior, además de haber cursado las enseñanzas correspondientes a los módulos del grado superior, se debe superar un proyecto final. La duración de las enseñanzas del grado medio oscila, dependiendo de la modalidad o, en su caso especialidad, entre un mínimo de 950 horas y un máximo de 1.100 horas repartidas en dos niveles y las de grado superior entre 750 horas y un máximo de 1.100 horas en un solo nivel.

Tabla 1. Requisitos de acceso al ciclo de grado medio de enseñanza deportivas

Requisitos de acceso al Ciclo Inicial	
Acreditar título de Graduado en ESO o titulación equivalente a efectos académicos	La superación de una prueba de carácter específico, o acreditar un mérito deportivo
Requisitos de acceso al Ciclo Final	
Superación de las enseñanzas del Ciclo Inicial de la misma modalidad o especialidad deportiva	

Esta normativa, en el caso de no tener el requisito académico, explica que será posible el acceso siempre que el aspirante tenga una edad mínima de 17 años y se supere una prueba en la que se demuestre la madurez en relación con los contenidos que se determinen en el currículo de Educación Secundaria Obligatoria de la correspondiente comunidad autónoma. Esta prueba de acceso tendrá validez en todo el territorio nacional.

Tabla 2. Requisitos de acceso al ciclo de grado superior de enseñanzas deportivas

Requisitos de acceso al Ciclo Superior	
Título de Bachiller o titulación equivalente a efectos académicos Técnico deportivo en la correspondiente modalidad o especialidad deportiva	La superación de una prueba de carácter específico de la modalidad o especialidad deportiva. La acreditación de determinados méritos deportivos

El título de Bachiller podrá sustituirse por la superación de una prueba en la que se demuestre la madurez en relación con los objetivos del bachillerato. Para realizar esta prueba se necesitan 19 años, o 18 en que caso de que se posea un título de formación profesional de la familia de actividades físicas y deportivas. Esta prueba será regulada y organizada por las comunidades autónomas y se puede sustituir por la parte común de la prueba de acceso a la formación profesional de grado superior (Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre).

Por último, además de los requisitos generales, para el acceso a cualquiera de los ciclos de enseñanza deportiva se podrá requerir la superación de una prueba de carácter específico, o acreditar un mérito deportivo. En cuanto a estas pruebas, como su nombre indica, son ejercicios específicos para cada nivel y modalidad y son de obligada superación para integrarse en los correspondientes cursos. Cabe destacar que su superación, junto con los módulos relacionados, acreditarán las competencias deportivas requeridas y, en su caso, las correspondientes unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Además, tendrán validez en todo el territorio nacional y los deportistas de alto nivel o alto rendimiento estarán exentos de realizarlas (Martínez *et al.*, 2016).

## 2.2. Enseñanzas de idiomas

El uso de idiomas comunes es importantísimo en áreas como el turismo, el comercio, las relaciones laborales e internacionales, las ciencias y los medios de comunicación. A través de las Escuelas Oficiales de Idiomas [EEOOI], el Ministerio de Educación y las Administraciones educativas ofrecen a la población adulta la posibilidad de aprender, a lo largo de toda la vida, una gran variedad de lenguas extranjeras en régimen espe-

cial. En ellas se imparten lenguas europeas, lenguas cooficiales en el Estado español y otras lenguas de especial interés por razones culturales, sociales y económicas como el árabe, el chino o el japonés.

Las enseñanzas se ofrecen a diversos niveles de competencia, partiendo desde los más básicos (desde el nivel A2 al nivel C2 del Consejo de Europa) y con distintos fines (tanto generales como específicos). Su enseñanza va dirigida a personas que necesitan adquirir o perfeccionar sus competencias en una o varias lenguas extranjeras, o bien obtener un certificado acreditativo del nivel de competencia que ya poseen.

### **2.2.1. Ordenación Académica**

Las enseñanzas de idiomas de régimen especial impartidas en las EEOOII se establecen y definen en los artículos 59, 60, 61 y 62 del capítulo VII (Enseñanzas de Idiomas) de la LOE.

El Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, fija las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, y determina las equivalencias entre las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios, mientras que el Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, establece los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 de las enseñanzas de idiomas.

El Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, tiene carácter de norma básica, a excepción de su artículo 6.5, y se dicta al amparo del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

El Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, dictado al amparo del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, incorpora estándares internacionales y sustenta la calidad de las pruebas conducentes a la obtención de los certificados de las enseñanzas de idiomas de régimen especial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2, mediante el establecimiento de unos principios básicos comunes en la evaluación y facilitando el reconocimiento de estos certificados a nivel europeo e internacional al incorporar las buenas prácticas evaluativas derivadas del correcto uso, según indica el Consejo de Europa, del Marco Europeo Común de Referencia para las Lenguas (MECRL).

¿Qué significan las nomenclaturas A2, B1, B2, C1 y C2? Es la denominación de los distintos niveles de competencia lingüística que se recogen en el Marco Europeo Común de Referencia para las Lenguas (MECRL), que estableció el Consejo de Europa en el año 2001, con motivo del año Europeo de las Lenguas y que fue asumido por todos los estados miembros de la Unión.

Por tanto, las enseñanzas de idiomas de régimen especial se organizan en referencia a los distintos niveles del MCERL: Nivel A2 (1º curso y 2º curso), Nivel B1 (1º curso y 2º curso), Nivel B2 (1º curso y 2º curso), Nivel C1 (un curso) y Nivel C2 (un curso).

### 2.2.2. *Qué idiomas estudiar*

En las EEOOII se imparten enseñanzas de los idiomas alemán, árabe, chino, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, ruso, sueco, coreano, lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas y español como lengua extranjera.

Para acceder a las Enseñanzas de idiomas de régimen especial será requisito imprescindible tener dieciséis años cumplidos en el año en que se comiencen los estudios. Podrán acceder asimismo los mayores de catorce años para seguir las enseñanzas de un idioma distinto del cursado en la Educación Secundaria Obligatoria (artículo 59.2 de la LOE). Además, el artículo 59.1 de la LOE establece que los Niveles Básico, Intermedio y Avanzado corresponderán a los niveles A, B y C del Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

### 2.2.3. *Modalidades de Enseñanza*

- Modalidad oficial presencial.
- Cursos de Actualización y Especialización.
- Enseñanza a distancia.
- Modalidad libre.

### 2.2.4. *Certificación de competencias en idiomas*

Las EEOOII expiden certificados oficiales de los niveles Básico (A2) e Intermedio (B1 y B2). En sus ámbitos respectivos de gestión, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y las Administraciones educativas podrán asimismo expedir, a través de las Escuelas Oficiales de Idiomas, certificados, tanto de competencia global como de competencias parciales, de los niveles C1 y C2.

Los certificados oficiales de los niveles Básico (A2), Intermedio (B1 y B2) y Avanzado (C1 y C2), inscritos en el Registro Central de Títulos, tienen validez, a todos los efectos, en todo el territorio nacional. Para obtener los certificados de los niveles Intermedio (B1) e Intermedio (B2) será necesaria la superación de unas pruebas terminales específicas de certificación.

Las Administraciones educativas regularán estas pruebas, que deberán ser evaluadas tomando como referencia los objetivos, competencias y criterios de evaluación establecidos para cada nivel en los currículos de los idiomas respectivos.

En esta línea, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.2 de la LOE, las Administraciones educativas facilitarán la realización de pruebas homologadas para obtener la certificación oficial del conocimiento de las lenguas cursadas por los alumnos de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional.

Por tanto, ¿se ven afectadas las enseñanzas de idiomas con la publicación de la LOMLOE? Parece que no, ya que será cada Administración educativa la que regulará la oferta que considere más adecuada en función de las necesidades de sus alumnos y alumnas.

### 2.3. Enseñanzas Artísticas de Música, Danza y Arte Dramático

La educación artística figura entre las prioridades de la LOMLOE, incluyendo la competencia “en conciencia y expresión culturales”, destinada ésta a comprender y respetar la forma en que las ideas y el significado se expresan de forma creativa y se comunican en las distintas culturas, así como a través de una serie de artes y otras manifestaciones culturales, lo que implica esforzarse por comprender, desarrollar y expresar las ideas propias y un sentido de pertenencia a la sociedad (Martínez, Oliver y Ballester, 2020).

La LOE, en su artículo 45, estableció una estructura de tres niveles que la LOMLOE mantiene:

- Las enseñanzas elementales que tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen.
- Las enseñanzas profesionales de seis cursos de duración que se impartirán en los Conservatorios profesionales.
- Las enseñanzas superiores ubicadas en el Espacio Europeo de Educación Superior [EEES], que se impartirán en los Conservatorios Superiores.

#### 2.3.1. Enseñanzas elementales

Según Martínez, Oliver y Ballester (2020) corresponde a las Administraciones Educativas de cada autonomía determinar la organización y las características de las enseñanzas elementales de música y de danza según el artículo 48 de la LOE, que no se ve afectado por la publicación de la LOMLOE. De este modo, los currículos deben regularse por las Administraciones educativas, currículos que, en el caso de música, tiene como objetivos dotar a los alumnos de una formación básica mediante el desarrollo de capacidades que les permitan una posterior profundización y especialización en las enseñanzas profesionales.

En el caso de danza, la ordenación de las enseñanzas elementales debe reconocer la importancia de esta fase en la formación del alumnado, como base para la profundización en las enseñanzas profesionales y superiores. Las asignaturas de estas enseñanzas deben aportar conocimiento teórico y adquisición de habilidades y técnicas de interpretación, así como los principios estéticos del mundo de la danza. Al igual que en música, los objetivos se formulan en términos de capacidades, y cada asignatura abarca la misma clasificación de contenidos que en aquella, coincidiendo asimismo en los criterios de evaluación respecto de la orientación sobre los aprendizajes adquiridos.

#### 2.3.2. Enseñanzas Profesionales

Corresponden a este nivel las enseñanzas profesionales de música y danza y los CFGM y CFGS de Artes Plásticas y Diseño, enseñanzas que conducen a la obtención del título profesional correspondiente (artículo 50 de la LOMLOE), que habilita para el ejercicio de una profesión vinculada a la especialidad cursada. Para facilitar el estudio simultáneo de estas enseñanzas y la educación secundaria, la LOE, en su artículo 47, determina que las Administraciones educativas facilitarán la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y la educación secundaria y que, para hacer efectiva esta posibilidad, se podrán adoptar medidas de organización y ordenación académica que incluirán, entre otras, las convalidaciones y la creación de centros integrados.

### 2.3.2.1. Música

Estas enseñanzas se centran en el estudio de una especialidad instrumental/vocal y tienen como finalidad proporcionar una formación artística de calidad con el objetivo de continuar los estudios de especialización del Grado Superior o como herramienta propedéutica hacia otros itinerarios formativos y profesionales.

Su organización es de un grado de seis cursos académicos, en los que las Comunidades Autónomas establecen la normativa correspondiente, pudiendo completar el currículo con otras asignaturas y determinar el curso o cursos en que deben realizarse.

El acceso a estas enseñanzas, al igual que en danza, se realiza a través de una prueba, según lo establecido en el artículo 49 de la LOE. También puede accederse a otros cursos diferentes del primero sin haber cursado los anteriores, siempre a través también de una prueba elaborada por cada Administración educativa de las CCAA, prueba en la que se valorará la madurez, aptitudes y conocimientos para cursar con aprovechamiento estas enseñanzas.

Tabla 3. Organización de asignaturas en las enseñanzas profesionales de música (Real Decreto 1577/2006)

Asignaturas Comunes	Instrumento o voz. Lenguaje musical. Armonía
Asignaturas propias de la especialidad: Música de cámara Orquesta Banda Conjunto Idiomas aplicados al canto Coro	Música de cámara: Acordeón, Arpa, Canto, Clarinete, Clave, Contrabajo, Fagot, Flauta de pico, Flauta travesera, Guitarra, Instrumentos de cuerda pulsada de renacimiento y barroco, Instrumentos de púa, Oboe, Órgano, Percusión, Piano, Saxofón, Trombón, Trompa, Trompeta, Tuba, Viola, Viola da gamba, Violín y Violoncello.
Orquesta: Arpa, Clarinete, Contrabajo, Fagot, Flauta travesera, Oboe, Percusión, Saxofón, Trombón, Trompa, Trompeta, Tuba, Viola, Violín y Violoncello	Banda: Clarinete, Contrabajo, Fagot, Flauta travesera, Oboe, Percusión, Saxofón, Trombón, Trompa, Trompeta, Tuba.
Conjunto: Acordeón, Arpa, Bajo eléctrico, Cante Flamenco, Clave, Dulzaina, Flabiol i Tamborí, Flauta de pico, Gaita, Guitarra, Guitarra eléctrica, Guitarra flamenca, Instrumentos de cuerda pulsada de renacimiento y barroco, Instrumentos de púa, Órgano, Percusión, Piano, Saxofón, Tenora, Tible, Txistu, Viola da gamba.	Coro: Acordeón, Bajo eléctrico, Cante flamenco, Canto, Clave, Dulzaina, Flabiol i Tamborí, Flauta de pico, Gaita, Guitarra, Guitarra eléctrica, Guitarra flamenca, Instrumentos de cuerda pulsada del renacimiento y barroco, Instrumentos de púa, Órgano, Piano, Tenora, Tible, Txistu y Viola da gamba
Idiomas aplicados al canto: En la especialidad de Canto	

Asimismo, cabe destacar que el límite de permanencia es de ocho años, no pudiéndose permanecer más de dos años en un solo curso, excepto en sexto.



### 2.3.2.2. Danza

Las enseñanzas profesionales de danza están reguladas, como norma básica estatal, por el Real Decreto 85/2007, de 26 de enero. Son estudios especializados cuyo objetivo es el ejercicio profesional y se organizan, como las de música, en un grado de seis cursos académicos.

Tabla 4. Especialidades y currículo de las enseñanzas profesionales de danza

Especialidades	Asignaturas básicas		Asignaturas propias currículo CCAA
Baile flamenco	Comunes	Propias de la especialidad (en 6 cursos) Hrs. mínimas	
	Música.130hr/ en 6 cursos	Técnicas básicas danza:905 hrs Baile flamenco.445 hrs Baile flamenco. 780 hrs. Estudio del cante de acompañamiento. 130 hrs Estudio guitarra acompañamiento.130 hrs.	
Danza clásica	Música. 130hr/ en 6 cursos	Danza clásica. 1662 hrs. Danza contemporánea. 342 hrs. Repertorio. 386 hrs.	
Danza contemporánea	Música. 130hr/ en 6 cursos	Danza clásica. 980 hrs. Improvisación. 260 hrs. Técnicas d. cont. 1150 hrs	
Danza española	Música. 130hr/ en 6 cursos	Danza clásica. 1175 hrs. Escuela bolera. 420 hrs. Danza estilizada. 320 hrs. Flamenco. 320 hrs. Folklore. 155 hrs.	

### 2.3.3. Enseñanzas artísticas superiores: música, danza y arte dramático

#### 2.3.3.1. Música

Las enseñanzas superiores de música están reguladas por el Real Decreto 631/2010, de 14 de mayo, donde se establece que la superación de las enseñanzas artísticas superiores de grado en Música dará lugar a la obtención del Título de Graduado o Graduada en Música, seguido de la especialidad correspondiente. Las especialidades de las enseñanzas artísticas de grado en Música son las siguientes: Composición, Dirección, Interpretación, Musicología, Pedagogía, Producción y Gestión y Sonología.

#### 2.3.3.2. Danza

Estas enseñanzas superiores corresponden al Real Decreto 632/2010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de Grado en Danza, norma, al igual que la referente a la música, desarrollada con base a la LOE. La superación de las enseñanzas artísticas superiores de

grado en Danza da lugar a la obtención del título de Graduado o Graduada en Danza, seguido de la especialidad correspondiente. Las especialidades de las enseñanzas artísticas de grado en Danza son las siguientes: Coreografía e interpretación y Pedagogía de la danza

### 2.3.3.3. Arte Dramático

El Real Decreto 630/2010, de 14 de mayo, es el instrumento para asegurar un denominador común que garantice la validez de los títulos a los que conducen las enseñanzas que se regulan, siendo su objeto definir el contenido básico de los planes de estudio conducentes al Título de Graduado en Arte dramático, atendiendo al perfil profesional cualificado propio del ámbito del Arte dramático y de sus especialidades, de acuerdo con los principios generales que rigen el EEES, de conformidad con lo regulado en la LOE y en el Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre. Las especialidades de las enseñanzas artísticas de grado en Arte dramático son las siguientes: Dirección escénica y dramaturgia, Escenografía e Interpretación.

## 2.4. Artes plásticas y diseño. Conservación y restauración de bienes culturales

### 2.4.1. Enseñanzas Artísticas Profesionales: Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior de Artes Plásticas y Diseño

Las enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño tienen un doble ámbito: enseñanzas profesionales organizadas en ciclos formativos con estructuras iguales a los de la Formación Profesional, y enseñanzas artísticas que tienen la finalidad de incorporar al mundo del trabajo a través de una cualificación profesional artística.

Los títulos de Técnico y Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño tienen carácter oficial y validez académica y profesional en todo el territorio nacional, ya que acreditan el nivel de formación, las competencias profesionales que contienen y surten los efectos establecidos en la legislación vigente.

Tabla 5. Configuración de las enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño

Ciclos	Acceso	Titulación al concluir
Grado medio	Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o equivalente u otros títulos relacionados con las Artes Plásticas y Diseño, Formación Profesional específica y la superación de una prueba específica Acceso mediante prueba para mayores de 17 años sin requisitos académicos.	Técnico en artes y plásticas y diseño en la especialidad correspondiente
Grado superior	Bachillerato o equivalente, u otros títulos de Grado relacionados con las Artes Plásticas y el Diseño, Formación Profesional específica y la superación de una prueba específica. Acceso mediante prueba para mayores de 19 años sin requisitos académicos, o 18 años con posesión de la titulación de técnico relacionado.	Técnico Superior en artes y plásticas y diseño en la especialidad correspondiente

Así, el título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño permite el acceso al Bachillerato y da derecho al acceso directo a los estudios superiores de Diseño, a los estudios superiores de Artes Plásticas y a las enseñanzas de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, mientras que el título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño permite el acceso a los estudios superiores, universitarios o no, que se determine por cada Comunidad Autónoma.

#### 2.4.2. Enseñanzas Artísticas Superiores: Conservación de Bienes Culturales, de Diseño, y de Artes Plásticas (cerámica y vidrio)

Los estudios de grado de estas enseñanzas se cursarán en las escuelas superiores correspondientes a cada una de las especialidades, así como en los centros docentes privados autorizados para su impartición. Su finalidad es la consecución de una formación científico-técnica, humanística y artística de calidad que garantice la cualificación de los futuros profesionales de estas enseñanzas y les capacite para la actualización e incorporación de nuevos conocimientos. La duración será de 4 cursos académicos de 60 créditos cada uno con un total de 240 créditos ECTS y al finalizar se obtendrá el Título superior de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, Diseño y/o Artes Plásticas seguido de la especialidad correspondiente.

Ciertamente, la incorporación de las Enseñanzas Artísticas Superiores a la Universidad como desarrollo de la LOMLOE tendría enormes ventajas para las mismas, como la adquisición de un estatus auténticamente superior desde el punto de vista político, organizativo, académico y social, terminando con años de marginación y ostracismo; flexibilidad y libertad para la adaptación de los planes de estudios dentro de la autonomía universitaria; la organización de estudios de Doctorado; las ayudas, becas, programas y demás servicios complementarios del sistema universitario; la evaluación y acreditación externa de los planes de estudios, de los títulos, de los centros y del profesorado; el desarrollo de una carrera para el personal docente, la confluencia de recursos públicos bajo un mismo objetivo y la solución definitiva al problema de las incompatibilidades, que afecta a las actividades artísticas, creativas y científicas del profesorado de Enseñanzas Artísticas (Martínez *et al.*, 2020).

Tabla 6. Contenido básico de los planes de estudio

Enseñanzas	Especialidades	Planes de estudio			Organización de materias
		Común (3)	Común (2)	Propio	Común ( 3)
Conservación y Restauración de Bienes Culturales	Bienes arqueológicos	Trabajo Fin de Grado <6 créditos A realizar en la fase final del plan de estudios	Prácticas Externas <6 créditos	Formación Básica: <105 créditos	Cada material se organizará en una o varias asignaturas, señalando competencias, contenidos, número de créditos para cada una y cursos en que deberán realizarse
	Documento gráfico			Formación especializada <53 créditos	
Diseño	Escultura			Formación Básica: <60 créditos	
	Mobiliario			Formación especializada: <60 créditos	
	Pintura				
	Textiles				
	Gráfico				
	Productos				
	Moda				

Enseñanzas	Especialidades	Planes de estudio			Organización de materias
		Común (3)	Común (2)	Propio	Común (3)
Artes Plásticas	Cerámica Vidrio	Trabajo Fin de Grado <6 créditos A realizar en la fase final del plan de estudios	Prácticas Externas <6 créditos	Formación Básica: <50 créditos Formación especializada: <75 créditos	Cada material se organizará en una o varias asignaturas, señalando competencias, contenidos, número de créditos para cada una y cursos en que deberán realizarse

### 3. CONCLUSIONES

A pesar de tratarse de unas enseñanzas que son cursadas por decenas de miles de estudiantes, la nueva Ley Orgánica no parece haber prestado demasiada atención a estas enseñanzas, por lo que debemos recordar que el cambio en el tratamiento normativo de su naturaleza no va a originar por sí solo un cambio en la percepción que se tenga de estas enseñanzas por parte de la ciudadanía.

Para conseguir este cambio hará falta el concurso de otros factores; en concreto, se necesitará que la comunidad educativa las conozca y que comprenda que se trata de unos estudios con tanta validez académica como los demás y, sobre todo, una apuesta decidida de la Administración dando a conocer las grandes ventajas que presentan estos estudios.

Especialmente se debería hacer hincapié en que las ERE son compatibles con el resto de los estudios de régimen general y, como estos, dan acceso a estudios universitarios.

Además, debemos destacar el alto grado de empleabilidad que presentan algunas de las titulaciones de Régimen Especial. En este punto debemos señalar que el título de Técnico al finalizar las enseñanzas profesionales de música no está reflejado en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, lo que significa la no concreción de la equivalencia correspondiente y, por tanto, la no validez efectiva de dicha titulación y su reconocimiento profesional.

Finalmente, debemos subrayar la importancia del concurso de la inspección educativa en todo este proceso, ya que debe ser esta inspección quien, mediante su función asesora, permita normalizar y estabilizar las ERE en el lugar del sistema educativo que merecen.

### 4. REFERENCIAS

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 340, de 30 de diciembre de 2020.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 106, de 4 de mayo de 2006.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado, 295, de 10 de diciembre de 2013. 97858-97921.

Martínez, G. y González, R. (2011). Las Enseñanzas Deportivas en la Comunitat Valenciana; *Educa Nova* N° 3, 2º semestre, 115-126.

Martínez, G., González, R. y Cabo, J. (2016). Las Enseñanzas Deportivas de vela. Regulación normativa y salidas profesionales; *Educa Nova* n° 6, 2ª época, 65-78.

Martínez, G., Oliver, J. S., y Ballester, S. (2020). Normativa básica de las enseñanzas de régimen especial: enseñanzas deportivas y enseñanzas profesionales de música; *Supervisión* 21, n° 55.

Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, por el que se establecen los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 de las enseñanzas de idiomas de régimen especial. Boletín Oficial del Estado, 11, de 12 de enero de 2019.

Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, se establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se establecen las equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios y las de este real decreto. Boletín Oficial del Estado, 18, de 20 de enero de 2007.

Real Decreto 630/2010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de Grado en Arte Dramático establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 311, de 23 de diciembre de 2017.

Real Decreto 631/2010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de Grado en Música establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 137, de 5 de junio de 2010.

Real Decreto 632/2010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de Grado en Danza establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 137, de 5 de junio de 2010.

Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores. Boletín Oficial del Estado, 259, de 27 de octubre de 2009.

Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 38, de 13 de febrero de 2007.

Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial. Boletín Oficial del Estado, 268, de 8 de noviembre de 2007.

Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 18, de 20 de enero de 2007.

## CAPÍTULO 8

# La atención a la diversidad y la atención al alumnado con NEAE

Vicente Marchante Villanueva  
Ismael Martínez Ruiz  
Inspectores de Educación  
Comunidad Valenciana

## 1. INTRODUCCIÓN

La atención a la diversidad y al alumnado con necesidad específica de apoyo (NEAE) es uno de los grandes retos de los actuales sistemas educativos, derivado de la universalización de la educación escolar. Consecuentemente, es uno de los elementos esenciales a considerar en toda reforma legislativa.

En este capítulo abordaremos los cambios más significativos introducidos por la LOMLOE en dicho ámbito, tomando como referencia el conjunto de medidas y estrategias de respuesta a la diversidad y atención al alumnado con NEAE previamente establecidos con la aprobación de la LOMCE.

Al igual que en esta, la nueva ley centra su atención especialmente en la educación básica obligatoria, es decir, en las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, en las que los cambios resultan más significativos, aunque no se limitan a las mismas.

Así, en la etapa de Educación Infantil se presta especial atención a las medidas de detección precoz de posibles NEAE y a la respuesta temprana a dichas necesidades; en Bachillerato, se establecen nuevas alternativas organizativas y metodológicas para responder a la diversidad del alumnado; y en la Formación Profesional aparece como principal cambio la introducción de los llamados *Ciclos de Grado Básico*, en sustitución de los programas de Formación Profesional Básica que introdujo la LOMCE.

En la educación básica, por su parte, se siguen muchas de las líneas ya establecidas en las leyes precedentes, apareciendo como novedades de interés la mención específica a la educación emocional en Primaria o la incorporación de la perspectiva de género en Secundaria Obligatoria, etapa en la que destaca la vuelta de los programas de diversificación curricular en sustitución de los actuales programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento (PMAR).

En relación al alumnado con NEAE, cabe destacar una nueva clasificación de las mismas, la introducción de nuevas medidas para la escolarización en centros públicos y privados concertados y el establecimiento de un plazo de 10 años para dotar a los centros ordinarios de los recursos necesarios para atender, en las mejores condiciones, al alumnado con discapacidad, como medio para garantizar que la escolarización en centros específicos tenga realmente el carácter excepcional que ya la normativa actual le atribuye.

## 2. LAS MEDIDAS GENERALES DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

### 2.1. Educación Infantil

Entre los factores de diversidad en esta etapa educativa, se destacan los efectos de las desigualdades de origen cultural, social y económico, señalando la compensación educativa de las mismas como una medida de atención a la diversidad que ha de ser tenida en cuenta, visto su impacto en el aprendizaje y evolución infantil.

Esa compensación de las desigualdades se habrá de tener presente en la programación, la gestión y el desarrollo de la educación infantil.

Unido a lo anterior, se establece la necesidad de adoptar medidas de detección precoz y atención temprana frente a las necesidades específicas de apoyo educativo de los menores en esta etapa educativa.

El género, por su parte, se define como otro factor de la diversidad al que se debe prestar atención. La igualdad de género ha de ser promovida, aplicada y desarrollada por las normas sociales, contempladas como uno de los objetivos de la educación infantil.

### 2.2. Educación Primaria

Entre los factores de diversidad a considerar en la etapa se incluye la empatía (que ha de emplearse para un mejor conocimiento y apreciación de los valores y las normas sociales), así como la etnia, la orientación o identidad sexual, la religión o creencias, la discapacidad u otras condiciones, que deben ser objeto de respeto, conocimiento y comprensión.

En respuesta a esta diversidad, la orientación y la acción tutorial habrán de acompañar el proceso educativo, individual y colectivo, del alumnado, fomentando el respeto mutuo y la cooperación entre iguales, con especial atención a la igualdad de género.

Por otra parte, como garantía de la inclusión educativa en esta etapa, se implementarán medidas de atención personalizada al alumnado y a sus necesidades de aprendizaje, de participación y convivencia. En prevención de las dificultades de aprendizaje, se pondrán en práctica mecanismos de refuerzo y flexibilización y alternativas metodológicas u otras medidas adecuadas, tan pronto como se detecte cualquiera de estas situaciones.

Así mismo, la educación emocional y en valores y la potenciación del aprendizaje significativo, para el desarrollo de las competencias transversales que promuevan la autonomía y la reflexión, constituye un principio pedagógico de respuesta a diversidad, al igual que la realización de proyectos significativos para el alumnado y la resolución colaborativa de problemas, reforzando la autoestima, la autonomía, la reflexión y la responsabilidad, dedicando a ello un tiempo del horario lectivo.

Para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se contemplan medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera, en especial para aquel que presente dificultades en su comprensión y expresión.



Los planes de refuerzo o de enriquecimiento curricular que permitan mejorar el nivel competencial del alumnado que lo requiera, constituye una posible medida de atención a la diversidad a aplicar por los centros, siguiendo las orientaciones que las Administraciones educativas desarrollarán.

Las medidas de refuerzo que al finalizar cada uno de los ciclos el tutor o tutora proponga para el ciclo o etapa siguiente contempladas en el informe que emita sobre el grado de adquisición de las competencias de cada alumno o alumna, suponen otra acción de atención a la diversidad.

Cuando el alumnado permanezca un año más en el mismo curso, se ha de organizar un plan específico de refuerzo para que, durante ese curso, pueda alcanzar el grado de adquisición de las competencias correspondientes.

En cuanto a la evaluación del alumnado con necesidades educativas especiales, los referentes de la evaluación han de ser incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles promocionar de ciclo o etapa.

Los procesos asociados a la evaluación han de adaptarse mediante la aplicación de medidas adecuadas para atender a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo,

Es de destacar la adición de un artículo (*20 bis. Atención a las diferencias individuales*) indicando que se pondrá especial énfasis en la atención individualizada a los alumnos, en la realización de diagnósticos precoces y en el establecimiento de mecanismos de apoyo y refuerzo para evitar la repetición escolar, particularmente en entornos socialmente desfavorecidos. En dichos entornos las Administraciones procederán a un ajuste de la ratio alumno/unidad, como elemento favorecedor de estas estrategias pedagógicas.

El análisis de los resultados de la evaluación de diagnóstico en esta etapa educativa y en el marco de los planes de mejora han de servir, entre otras finalidades, para mejorar la calidad y la equidad en de la educación.

### 2.3. Educación Secundaria Obligatoria

La perspectiva de género se incorpora en esta etapa dentro de ámbito de la atención a la diversidad y, en concreto, a la orientación educativa y profesional del alumnado, así como las necesidades educativas específicas del alumnado con discapacidad.

Entre las medidas de atención a la diversidad, cuya regulación corresponde a las Administraciones educativas, se contemplarán las adaptaciones del currículo, la integración de materias en ámbitos, los agrupamientos flexibles, los desdoblamientos de grupos, la oferta de materias optativas, programas de refuerzo y programas de tratamiento personalizado para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

A destacar, la especial atención en la potenciación del aprendizaje de carácter significativo para el desarrollo de las competencias que promuevan la autonomía y la reflexión como respuesta a la diversidad.

Los programas de refuerzo o de enriquecimiento curricular, así como otras medidas educativas para el alumnado que lo requiera para poder seguir con éxito las enseñanzas de educación secundaria, suponen una medida de atención a la diversidad que los centros pueden organizar, de acuerdo con lo que regulen las

Administraciones educativas. Asimismo, los centros podrán establecer organizaciones didácticas que impliquen impartir conjuntamente diferentes materias de un mismo ámbito, de acuerdo con su proyecto educativo.

Como principios pedagógicos estrechamente conectados con las medidas de atención a la diversidad destacan:

- La elaboración por los centros de sus propuestas pedagógicas para todo el alumnado de esta etapa atendiendo a su diversidad. Asimismo, arbitrarán métodos que tengan en cuenta los diferentes ritmos de aprendizaje del alumnado, favorezcan la capacidad de aprender por sí mismos y promuevan el trabajo en equipo.
- La tarea de las Administraciones educativas de determinar las condiciones específicas en que podrá configurarse una oferta organizada por ámbitos y dirigida a todo el alumnado o al alumno o alumna para quienes se considere que su avance se puede ver beneficiado de este modo.
- La dedicación de un tiempo del horario lectivo a la realización de proyectos significativos y relevantes y a la resolución colaborativa de problemas, reforzando la autoestima, la autonomía, la reflexión y la responsabilidad con la finalidad de fomentar la integración de las competencias trabajadas.
- La tutoría personal de los alumnos y la orientación educativa, psicopedagógica y profesional constituyen un elemento fundamental en la ordenación de esta etapa, correspondiendo a las Administraciones educativas promover las medidas en este sentido.
- La regulación de soluciones específicas para la atención de aquellos alumnos que manifiesten dificultades especiales de aprendizaje o de integración en la actividad ordinaria de los centros, de los alumnos de alta capacidad intelectual y de los alumnos con discapacidad cuya competencia corresponde a las Administraciones educativas.
- Las medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de las lenguas extranjeras para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que presenta dificultades en su comprensión y expresión.

En la nueva legislación vuelven los programas de diversificación curricular (PDC) que nacieron con la LOGSE, sustituyendo a los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento (PMAR), aunque con ligeras diferencias.

Los PDC están orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por quienes presenten dificultades relevantes de aprendizaje tras haber recibido, en su caso, medidas de apoyo en el primero o segundo curso, o a quienes esta medida de atención a la diversidad les sea favorable para la obtención del título.

Concretamente, el alumnado destinatario de los PDC es el que, al finalizar el segundo curso, no esté en condiciones de promocionar a tercero, pudiendo incorporarse, una vez oído el propio alumno o alumna y sus padres, madres o tutores legales, tras la oportuna evaluación.

Corresponde a las Administraciones educativas garantizar al alumnado con necesidades educativas especiales que participe en estos PDC los recursos de apoyo que, con carácter general, se prevean para este alumnado en el Sistema Educativo Español.

Como otra medida de atención a la diversidad, para el alumnado que haya promocionado sin haber superado todas las materias, se prevén los planes de refuerzo, que establecerá el equipo docente, el cual revisará periódicamente su aplicación personalizada en diferentes momentos del curso académico y, en todo caso, al finalizar el mismo.

Para estos alumnos, la permanencia en el mismo curso se considera una medida de carácter excepcional, que solo se toma tras haber agotado las medidas ordinarias de refuerzo y apoyo para solventar las dificultades de aprendizaje del alumno o alumna. Cuando se adopte esta medida, por tanto, se hará de manera que las condiciones curriculares se adapten a las necesidades del alumnado y estén orientadas a la superación de las dificultades detectadas, recogiendo estas condiciones en un plan específico personalizado, con cuantas medidas se consideren adecuadas para el alumno.

Para el alumnado que al finalizar el cuarto curso no haya obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, se establece que podrá obtenerlo a través de la realización de pruebas o actividades personalizadas extraordinarias de las materias que no hayan superado, de acuerdo con el currículo establecido por la Administración educativa competente.

En cuanto a la adaptación de los referentes de la evaluación, en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales, resulta de interés señalar que los mismos serán los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles la promoción o titulación. Unido a lo anterior, se han de establecer las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Junto a todo lo anterior, los nuevos Ciclos Formativos de Grado Básico, además de ser enseñanzas que pertenecen a la Formación Profesional, pueden ser considerados como una medida de atención a la diversidad para el alumnado de la ESO, que el equipo docente puede proponer a padres, madres o tutores legales y al propio alumno o alumna, a través del consejo orientador, cuando el perfil académico y vocacional del alumno o alumna así lo aconseje, siempre que cumpla los requisitos exigidos.

El alumnado preferentemente destinatario de estos ciclos es el que presente mayores posibilidades de aprendizaje y de alcanzar las competencias de educación secundaria obligatoria en un entorno vinculado al mundo profesional, velando para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza, con el objetivo de prepararlos para la continuación de su formación.

## **2.4. Enseñanzas postobligatorias**

### **2.4.1. Atención a la diversidad en Bachillerato**

En Bachillerato las medidas para atender a la diversidad se contemplan, principalmente, en la oferta de materias para el alumnado, que puede elegir entre la totalidad de las materias de modalidad establecidas.

Cada una de las modalidades podrá organizarse en distintas vías, que faciliten una especialización del alumnado para su incorporación a los estudios posteriores o a la vida laboral, ofreciendo los centros la totalidad de las materias y, en su caso, vías de cada modalidad: solo se podrá limitar la elección de materias y vías por

parte de los alumnos y alumnas cuando haya un número insuficiente de los mismos, según los criterios objetivos establecidos previamente por las Administraciones educativas.

En este caso, cuando la oferta de materias en un centro quede limitada por razones organizativas, las Administraciones educativas habrán de facilitar que los alumnos y alumnas puedan cursar alguna materia en otros centros o mediante la modalidad de educación a distancia.

El establecimiento de medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que presenta dificultades en su comprensión y expresión es otra medida de atención a la diversidad, en el bien entendido que estas adaptaciones en ningún caso se han de tener en cuenta para minorar las calificaciones obtenidas.

El establecimiento de alternativas organizativas y metodológicas y medidas de atención a la diversidad precisas para facilitar el acceso al currículo del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo es motivo de especial atención en la organización de los estudios de Bachillerato.

Se han de establecer las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de las evaluaciones se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

En cuanto a la prueba de acceso a la universidad, resulta de interés que ha de realizarse adoptando las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten.

#### **2.4.2. Atención a la diversidad en Formación Profesional**

La inclusión educativa se mantiene como uno de los principios de las enseñanzas de Formación Profesional, especialmente dirigido al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, e implica el establecimiento de alternativas organizativas y metodológicas y medidas de atención a la diversidad precisas para facilitar el acceso al currículo de este alumnado.

De destacar son los requisitos de acceso para los Ciclos Formativos de Grado Básico que, como hemos señalado anteriormente, constituyen una medida de atención a la diversidad para el alumnado de la ESO:

- Tener cumplidos quince años, o cumplirlos durante el año natural en curso.
- Haber cursado el tercer curso de educación secundaria obligatoria o, excepcionalmente, haber cursado el segundo curso.
- Haber propuesto el equipo docente a los padres, madres o tutores legales la incorporación del alumno o alumna a un ciclo formativo de grado básico.

Las pruebas para el acceso a la Formación Profesional de Grado Medio y Grado Superior, que las Administraciones educativas han de convocar periódicamente, se han de realizar adoptando las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten, incluida la realización de ajustes razonables.

Asimismo, la oferta de cursos de formación específicos preparatorios para el acceso a la Formación Profesional de Grado Medio y Grado Superior, que las Administraciones educativas han de realizar teniendo como destinatario al alumnado que carezca de los requisitos de acceso y que ha de respetar los principios de accesibilidad y no discriminación, puede considerarse como una medida de atención a la diversidad.

En cuanto a la evaluación, también en estas enseñanzas, se han de establecer las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de las pruebas se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Cuando las circunstancias personales del alumno o alumna con necesidad específica de apoyo educativo lo aconsejen para la consecución de los objetivos de estas enseñanzas, este alumnado podrá contar con un curso adicional, así como con la matrícula parcial en cada uno de los cursos. Estas circunstancias podrán ser permanentes o transitorias y deberán estar suficientemente acreditadas.

Se han de establecer adaptaciones del currículo, basadas en medidas de flexibilización y alternativas metodológicas, en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera, para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, en especial para aquel que presenta dificultades en su expresión y comprensión, en cuyo caso la evaluación tendrá como referencia la adaptación realizada.

Se contempla que las Administraciones educativas puedan organizar ofertas específicas de Ciclos Formativos de Grado Básico dirigidas al alumnado con necesidades educativas especiales, destinadas a aquellos casos en que no sea posible su inclusión en ofertas ordinarias y cuyas necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad, pudiendo escolarizarse al menos hasta los 21 años.

También resulta de interés señalar que las Administraciones educativas podrán autorizar y organizar programas formativos específicos, destinados a personas mayores de 17 años que abandonaron el sistema educativo sin cualificación, con el fin de permitirles la obtención de un título de Formación Profesional o de una certificación académica, en la que se hará constar los módulos profesionales superados y, en su caso, su correspondencia con unidades de competencia asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones, regulado por el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre. Y en el mismo sentido, que las Administraciones educativas podrán autorizar excepcionalmente Ciclos Formativos de Grado Básico específicos para quienes hayan cumplido al menos 17 años, cuando concurren circunstancias de historia escolar que lo aconsejen.

## 2.5. Una perspectiva crítica

La atención a la diversidad es una necesidad que abarca a todas las etapas educativas y a todos los alumnos. Es decir, se trata de contemplar la diversidad de las alumnas y alumnos como principio y no como una medida que corresponde a las necesidades de unos pocos. Al mismo tiempo, se les debe garantizar una igualdad efectiva de oportunidades, prestando los apoyos necesarios, tanto al alumnado que lo requiera como a los centros en los que están escolarizados. En suma, se trata de mejorar el nivel educativo de todo el alumnado, conciliando la calidad de la educación con la equidad de su reparto.

La adecuada respuesta educativa a todos los alumnos se concibe a partir del principio de inclusión, entendiendo que únicamente de ese modo se garantiza el desarrollo de todos, se favorece la equidad y se contribuye a una mayor cohesión social.

La LOMLOE, en cuanto a medidas de atención a la diversidad, hace hincapié en estos principios de equidad e inclusión del sistema educativo, garantizando los derechos de la infancia, la inclusión educativa y el diseño universal del aprendizaje. La inclusión se quiere conseguir a través de la socialización y la participación.

Se trata de conseguir que todos los ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, individuales y sociales, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades.

En el Preámbulo, vamos a encontrar las primeras referencias a la inclusión. Se habla en esta primera parte de la Ley del *“derecho a la educación inclusiva como derecho humano para todas las personas, reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por España en 2008”*. Es importante tener en cuenta que la Convención a la que se refiere es promulgada por Naciones Unidas y que se sitúa en el rango de otras Declaraciones Universales cuyo cumplimiento no se ha de poner en duda.

En el ámbito de la atención a la diversidad, se remarca la necesidad de individualizar la educación con el fin último de alcanzar el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional del alumnado. Se establecen nuevos itinerarios formativos, con posibilidad de personalización a las necesidades individuales del alumnado y sus perfiles profesionales y académicos, así como la consideración de adaptaciones y adecuaciones para el alumnado con NEAE en las etapas posobligatorias.

Las medidas de atención a la diversidad han ido evolucionando a lo largo de los años, dando mayor protagonismo a la atención individualizada del alumnado e incluyendo los principios de la escuela inclusiva en sus planteamientos, de manera progresiva y acorde a las necesidades sociales y educativas que tenemos hoy en día en el entorno escolar. Se trataría de eliminar las barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, asegurando con ello los ajustes razonables en función de sus necesidades individuales y prestando el apoyo necesario para fomentar su máximo desarrollo educativo y social, de manera que puedan acceder a una educación inclusiva, en igualdad de oportunidades.

El espíritu de la norma encierra una clara intención de avance hacia un modelo inclusivo, con medidas concretas y con afirmaciones rotundas que suponen un paso adelante.

Por otra parte, responsables del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), consideran que *“la ley hace guiños a hacer una educación más inclusiva, pero la ve como un principio y un objetivo en lugar de como un derecho, y como no es un derecho no se puede reclamar”* (CERMI,2020)

### **3. RESPUESTA AL ALUMNADO CON NEAE**

#### **3.1. La diversidad de alumnado con NEAE**

Para comenzar, hay que destacar que la LOMLOE establece una nueva clasificación de alumnado con NEAE, diferente a la establecida por la LOMCE- Mantiene las NEAE asociadas a necesidades educativas especiales, altas capacidades intelectuales, incorporación tardía al sistema educativo condiciones personales y condiciones de historia escolar, pero elimina las referencias a TDAH y Dificultades específicas de aprendizaje, que quedan incluidas en un listado más amplio:

- Retraso madurativo.
- Trastornos del desarrollo del lenguaje.
- Trastornos de la comunicación.
- Trastornos de aprendizaje.
- Desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje.
- Situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Del mismo modo, al definir el concepto de alumnado con necesidades educativas especiales, el nuevo texto introduce en el mismo el afrontamiento de barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, al ampliar su ámbito al de los trastornos de la comunicación y del lenguaje.

Al mismo tiempo, no existe cambio alguno con respecto a la identificación, valoración, planes de actuación y escolarización del alumnado con altas capacidades intelectuales, del alumnado con integración tardía en el sistema educativo español, ni del alumnado con dificultades específicas de aprendizaje.

### 3.2. La compensación de las desigualdades en educación

El término de vulnerabilidad socioeducativa y cultural y la eliminación de barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje constituyen novedades de interés para referirse a la compensación de desigualdades.

Los principios de participación e inclusión han de regir la escolarización del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa, asegurando su no discriminación ni segregación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En este sentido, se impone la obligación a las Administraciones educativas de adoptar las medidas necesarias para actuar de forma preventiva con el alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa, con objeto de favorecer su éxito escolar.

Como medida de atención a la diversidad para el alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa se contempla la posibilidad de establecer actuaciones socioeducativas conjuntas a nivel territorial con las Administraciones locales y entidades sociales, incluyendo una especial atención a la oferta educativa extraescolar y de ocio educativo, así como acciones de acompañamiento y tutorización con el alumnado que se encuentre en esta situación y con sus familias, actuaciones que se han de realizar de manera que se evite la segregación de este alumnado dentro de los centros educativos.

Las acciones de acompañamiento y tutorización con el alumnado que se encuentre en esta situación y con sus familias suponen una obligación de las Administraciones educativas en su puesta en marcha.

Con respecto a la igualdad de oportunidades en el ámbito rural, se impone a las Administraciones educativas, en la educación primaria, el deber de garantizar a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida. Y con el mismo fin se plantea que se realizará un ajuste razonable de los criterios para la organización de la optatividad del alumnado de educación secundaria en los centros que, por su tamaño, pudieran verla restringida.

En materia de becas y ayudas al estudio, manteniendo la competencia del Estado de establecer, con cargo a sus presupuestos generales, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, un

sistema general de becas y ayudas al estudio, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos de autonomía, pueden regular su propio sistema de becas y ayudas al estudio, cuando se desarrollen con cargo a su propio presupuesto en ejercicio de sus competencias.

Del mismo modo, con independencia del sistema general de becas, las Comunidades Autónomas podrán ofertar becas y ayudas para el fomento del estudio con cargo a sus fondos propios, conforme a lo establecido en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

### 3.3. Escolarización en centros públicos y privados concertados

En la regulación de los procesos de admisión, se impone a las Administraciones educativas el establecimiento de las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Se establece el carácter no excluyente de los criterios prioritarios de admisión y el límite de no suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima, salvo la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite.

La orientación sexual, la identidad de género y la enfermedad, son nuevos motivos por los que en ningún caso habrá discriminación, añadidos a razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión, discapacidad, edad, enfermedad, cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Se establece la prohibición de la modificación de los criterios de admisión en relación con las características propias de un centro o de su oferta educativa, tales como las derivadas del hecho de que el centro imparta enseñanzas plurilingües, de que hubiera tenido reconocida una especialización curricular o hubiera participado en una acción destinada a fomentar la calidad.

Se impone a las comisiones u órganos de garantías de admisión, que las Administraciones educativas pueden constituir, el deber de velar por la presencia equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o que se encuentre en situación socioeconómica desfavorecida entre los centros sostenidos con fondos públicos de su ámbito de actuación.

En cuanto a la presentación de solicitudes de admisión, además de hacerlo ante el centro docente, se contempla la posibilidad de presentación ante la comisión u órgano de garantías de admisión o ante la propia administración educativa.

A las acciones que las Administraciones educativas han de llevar a cabo para garantizar una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, se unen las medidas que se deban adoptar cuando se concentre una elevada proporción de alumnado de tales características en un centro educativo, que irán dirigidas a garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad de todos los alumnos y alumnas.

En relación con las garantías de gratuidad, se establece que las actividades complementarias que tengan carácter estable no podrán formar parte del horario escolar del centro. Asimismo, se impone a las Admi-



nistraciones educativas el establecimiento de medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias.

La LOMLOE incorpora una disposición adicional, la cuarta, en relación con la evolución de la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, por la que se encomienda a las Administraciones educativas velar para que las decisiones de escolarización garanticen la respuesta más adecuada a las necesidades específicas de cada alumno o alumna, de acuerdo con el procedimiento que se recoge en el artículo 74 de esta Ley.

Por otra parte, al Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, se le apremia a desarrollar un plan para que, en el plazo de diez años, de acuerdo con el artículo 24.2.e) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, y en cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006), los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad.

Mientras tanto, las Administraciones educativas continuarán prestando el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios.

### 3.4. Medidas de respuesta al alumnado con NEAE

La promoción del éxito educativo y la prevención del abandono escolar temprano constituyen nuevos objetivos de respuesta a la diversidad del alumnado, junto con los ya fijados por el legislador en la LOE de facilitar la escolarización y una mejor incorporación al centro educativo, que las Administraciones han de llevar a cabo pudiendo colaborar con entidades públicas o privadas, instituciones o asociaciones.

La detección precoz de los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, y la posibilidad de que alcancen los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos constituyen una obligación para el sistema educativo de disponer de los recursos necesarios. En este sentido, las Administraciones educativas han de dotar a estos alumnos del apoyo preciso desde el momento de su escolarización o de la detección de su necesidad.

En cuanto a la escolarización como medida de respuesta a la diversidad del alumnado con NEAE es de destacar lo siguiente:

- La obligación de ser oídos e informados los padres, madres o tutores legales del alumnado.
- La obligación de las Administraciones educativas de regular los procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo y de proporcionar los recursos y apoyos complementarios necesarios y las atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos de algún tipo durante el curso escolar.

Para el alumnado con necesidades educativas especiales cuando sus circunstancias personales lo aconsejen para la consecución de los objetivos de la enseñanza básica, este alumnado podrá contar con un curso adicional. Estas circunstancias podrán ser permanentes o transitorias y deberán estar suficientemente acreditadas.

La oferta educativa de las lenguas de signos españolas supone una posibilidad por parte de las Administraciones educativas para reforzar la inclusión educativa.

Las ofertas formativas de las Administraciones públicas adaptadas al alumnado con necesidades educativas especiales que no pueda conseguir los objetivos de la educación obligatoria suponen otra medida de respuesta.

### 3.5. Una perspectiva crítica sobre la respuesta al alumnado con NEAE

Este aspecto ha sido uno de los que han suscitado más críticas y posturas enfrentadas en la comunidad educativa y por parte de diferentes asociaciones y organismos, tanto de ámbito nacional como internacional.

La gran polémica suscitada viene en relación a que la LOMLOE establece en su Disposición Adicional cuarta que el Gobierno debe aprobar un plan para que “en el plazo de diez años” los centros ordinarios “cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad”.

El Ministerio de Educación justifica esta medida en un mandato de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (ONU,2008). En este, su artículo 24 establece que los países firmantes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida y que los estados deberán asegurar que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan. En este artículo se establece que se deberá facilitar medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

En esta línea un informe elaborado por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, un comité de expertos independientes que forma parte orgánicamente de la ONU, señaló la “segregación y exclusión de España de los estudiantes con discapacidades de la educación general, por su discapacidad”. El informe, presentado en mayo de 2018 en Ginebra, también afirmaba que esta segregación “equivale a violaciones graves o sistemáticas del derecho a la educación de esos estudiantes” (ONU,2018).

En este informe se señalaba que “para lograr de manera práctica la educación inclusiva, es necesaria una transferencia de recursos de los centros educativos especiales hacia el sistema educativo general, permitiendo el acceso del alumnado con discapacidad en condiciones de igualdad con el resto de estudiantes, recordando que la no discriminación incluye el derecho a no ser segregado”.

Los expertos también afirmaban en el informe que un sistema inclusivo basado en el derecho a la no discriminación e igualdad de oportunidades “requiere la abolición del sistema separado de educación para estudiantes con discapacidad”. España incurre en un “patrón de exclusión y de segregación educativa” que discrimina a los niños con discapacidad y abogó por un único modelo de educación inclusiva (ONU,2018). Este objetivo también es uno de los que se marca el Gobierno en la Agenda 2030.

El cierre de los centros especiales es práctica habitual en países de nuestro entorno como Portugal o Italia (El País, 12/01/2019).

El Ministerio de Educación ha negado en diferentes medios que se vayan a cerrar estos centros y afirman que lo que se pretende es “dotar a los centros ordinarios de los recursos necesarios para garantizar los derechos del alumnado con necesidades especiales que quiera escolarizarse en ellos” (Maldita.es, enero 2020)

En la otra parte de la polémica están los defensores de las escuelas especiales que sostienen que la norma se va a traducir, en un vaciamiento de los centros específicos, y reclaman su derecho a elegir lo que consideran mejor para sus hijos. Algunas familias de alumnado con discapacidad y trabajadores de la educación lamentan que la normativa legisla en el vacío, sin tener en cuenta la realidad de España, y se va a traducir en un perjuicio a los centros específicos y por extensión a los alumnos. La idea de escolarizar a los alumnos en centros ordinarios puede ser bonita, pero por imperativo legal no va a funcionar.

Actualmente, el 83% del alumnado con necesidades especiales está escolarizado en centros ordinarios. El 17% restante (unos 35.000) lo está en alguno de los casi 500 centros de educación especial que hay en el país. Los padres de niños que reciben una educación especial temen que se les obligue a escolarizar a sus hijos en escuelas ordinarias donde creen que, hoy en día, no serían capaces de atender todas sus necesidades (El País,12/01/2019).

Otro punto de desencuentro ha sido la escolarización de este alumnado. El artículo 74 modificado por la LOMLOE, en el punto 2, indica que serán profesionales quienes evalúen y valoren a qué tipo de centro debe ir el alumno, atendiendo al interés del menor y “la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo”. Además, el artículo 74.3 afirma que, al finalizar el curso, atendiendo a los resultados del alumno con necesidades especiales, se podrá modificar su régimen de escolarización para incluir a los estudiantes en el modelo “más inclusivo”.

Hay colectivos como el CERMI, que piensan que en la ley la última palabra la sigue teniendo la administración, no da garantías a las familias, aunque se diga que se tendrá en cuenta sus preferencias. Además, no se hace mención a las preferencias de los propios niños, no se escucha su voz. Consideran que este debate se tiene que hacer desde el diálogo sereno, pensando en lo que es mejor para los niños y también escuchándolos (Jesús Martí, delegado CERMI).

Ante estos argumentos el Ministerio de Educación ha respondido que las familias podrán participar en la decisión a la hora de escolarizar a un alumno en un centro especial u ordinario, a diferencia de la vigente ley LOMCE, en la que los padres están fuera de la decisión sobre el futuro de sus hijos. La disposición adicional cuarta de la ley, asegura el Ministerio, garantiza que las familias tengan libertad a la hora de escolarizar a sus hijos y que lo hagan con plenas garantías de calidad en la atención educativa.

## 4. CONCLUSIÓN

Como resumen del debate social ante estos cambios legislativos, se considera que sigue habiendo muchísimas carencias actualmente en la escuela ordinaria, ya que un niño con dificultades no siempre tiene los apoyos que necesita. Y, pese a los esfuerzos, muchas veces las aulas están sobredimensionadas, el profesorado

no puede ver lo que ocurre al alumnado si no es una discapacidad visible y, aunque se dan apoyos, muchos niños necesitan una coordinación de recursos, que no siempre se da.

Los centros docentes deberían ser el reflejo de la sociedad diversa que tenemos: si los niños sin necesidades educativas específicas no ven en sus mismos espacios a personas con discapacidades, niños migrantes, refugiados... no los verán como iguales, cuando se crucen con ellos por la calle los verán como a gente rara.

En todo caso será necesario que, a los centros de educación especial, se les siga prestando el apoyo que necesitan para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios.

## 5. REFERENCIAS

CERMI (2020). *La LOMLOE sigue sin garantizar la educación inclusiva como un derecho de todo el alumnado sin excepciones*. <https://www.cermi.es/>, 12.11.2020

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.

Maldita (2020). *Qué dice la Ley Celaá (LOMLOE) sobre la educación especial*; <https://Maldita.es>, 25.11.2020.

ONU. (2008). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <https://www.ohchr.org>

ONU (2018). *Informe del Comité de los derechos de las personas con Discapacidad sobre aplicación de la Convención*. <https://www.ohchr.org>

Zafra, I. (12 de enero de 2019). *El Gobierno diseña el traspaso de 35.000 alumnos con discapacidad a aulas ordinarias*. <https://elpais.com>

## Capítulo 9

# Participación, autonomía y gobierno de los centros

José Luis Castán Esteban  
Vocal responsable del GEINSP. Comité Ejecutivo Estatal de USIE  
Inspector de Educación. Aragón

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Sin una auténtica autonomía institucional es altamente improbable que se llegue a mejorar la calidad de la enseñanza (MEC, 1994, aptdo. 2.3)*

La cita tiene más de veinticinco años, y no es más que el reflejo de una política educativa que todavía podemos remontar a los años setenta del siglo XX. De hecho, desde la Ley General de Educación de 1970 encontramos referencias legislativas a la necesidad de una educación contextualizada, adaptada a las situaciones locales y personalizada (Antúnez, 1994; Soteras, 2017).

En España, además, tenemos que tener en cuenta una peculiar situación histórica: el proceso de descentralización administrativa producido tras la constitución de 1978, y las políticas orientadas a fomentar la participación y la democratización de órganos de dirección de los centros escolares.

La plasmación de todo ello es el Título V de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dedicada a la participación, autonomía y gobierno de los centros.

En este capítulo analizaremos, por un lado, las disposiciones establecidas en la nueva redacción de la Ley de Educación; las realidades, las políticas y singularidades de la situación en España, así como las tendencias internacionales en las políticas SAWA (*School Autonomy with Accountability*) en tres aspectos clave:

- Los documentos institucionales del centro: proyecto educativo, proyecto de gestión, plan de convivencia y programación general anual.
- La composición, competencias y funciones de los órganos colegiados de gobierno de los centros, principalmente el consejo escolar y los claustros.
- La figura del director, un elemento fundamental en la organización, gestión y liderazgo de los colegios e institutos.

## 2. TEORÍA Y REALIDADES DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR

Considerar al centro escolar no como el puesto de trabajo de un profesor, sino como una entidad en la que cooperan alumnos, profesores y familias, con el entorno y con las instituciones, no solo educativas, ha sido siempre una aspiración para la mejora de la calidad de los mismos.

Desde la década de 1970, desde los organismos internacionales, principalmente la OCDE, se propició una cultura cada vez más favorable a la autonomía escolar (Verger, Fontdevila, y Parcerisa, 2020). Los principios de la Nueva Política para las administraciones públicas consideraban los modelos administrativos y centralizados como ineficientes y limitadores de la innovación escolar. Además, el proceso democratizador en España propició, entre otras cuestiones, un fuerte rechazo y desconfianza hacia las instituciones de gobierno centrales y a la inspección.

El deseo de una participación educativa democrática, la creación de asociaciones de padres y alumnos, y una cultura de autogestión inspiró la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) en 1985, y puso las bases de un nuevo modelo en España, tanto para los colegios concertados como para los públicos. La puesta en marcha de los consejos escolares, con sus amplias competencias, la polémica entre la escuela pública y la privada, su financiación a través de los conciertos que impulsaba esta ley, o su contrapartida a través de la selección del profesorado, fueron aspectos que originaron una gran confrontación social y política en la tramitación, aprobación e implantación de la ley. Una situación no superada, y que sigue marcando la política educativa.

Lo mismo podemos decir en relación con las fuertes críticas a las dos leyes educativas impulsadas por el Partido Popular en España. Tanto la LOCE como la LOMCE, siguiendo orientaciones de la OCDE, trataron de impulsar políticas de autonomía escolar y rendición de cuentas a través de evaluaciones externas, fijación de estándares nacionales, desregulación administrativa, así como mayores competencias y formación para los directores escolares. La contestación estudiantil, sindical, y política, ha sido uno de los motivos para que la actual modificación de la ley se hiciera en los términos contrarios. De hecho, en el preámbulo se critica que “la LOMCE limitó la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa, reduciendo las competencias de los órganos colegiados y transfiriendo parte de ellas a una dirección escolar sobre cuya selección adquiriría un mayor grado de control la Administración educativa”.

En la actualidad, la situación en la que nos encontramos es especialmente problemática: prácticas escolares no sometidas a ningún sistema de evaluación riguroso, un modelo anquilosado y deficiente de selección del profesorado, que además propicia la inestabilidad de las plantillas, una mínima participación de familias y alumnos en los consejos escolares, y como colofón y casi como consecuencia de lo anterior, un escaso interés por la dirección escolar (Marina, Pellicer, y Manso, 2015).

Paradójicamente, en el nivel de la gestión pública, lo que se ha producido es una nueva centralización (Puelles, 1993), ahora en manos no del Ministerio de Educación, sino de las comunidades autónomas, que han desarrollado complejos sistemas burocráticos y de gestión escolar, así como de discrecionalidad en la administración de los recursos, que han limitado en gran manera la capacidad de los docentes para generar proyectos propios. Además, en muchos docentes existe una percepción de mayor control por parte de las administraciones sobre su trabajo, crece la sensación de desconfianza sobre lo que hacen y se acentúa el rechazo hacia cualquier mecanismo de evaluación (Vázquez Alonso, 2001).

En España, los hechos son contundentes. Según el estudio *Panorama de la Educación* (2018), los centros educativos tienen menor autonomía en la toma de decisiones que el conjunto de los países de la OCDE. Solo el 10% de las decisiones relevantes dependen del centro educativo, lo que contrasta con el 34% de la media de la OCDE o el 38% de la Unión Europea.

Para algunos autores el principal obstáculo es el sistema funcionarial del sistema público. Según Joan Estruch (2006: 108) “Hay que decir con toda claridad que la autonomía escolar es incompatible con el sistema funcionarial de provisión de puestos de trabajo. Un centro autónomo, con un proyecto educativo propio, no puede serlo si no interviene en la selección de los profesores más adecuados para impulsar ese proyecto”.

### 3. LA PARTICIPACIÓN

La participación es un principio de la democracia y, en la última década, como se afirma en el preámbulo de la LOMLOE, “el uso generalizado de las tecnologías de información y comunicación en múltiples aspectos de la vida cotidiana ha acelerado cambios profundos en la comprensión de la realidad y en la manera de comprometerse y participar en ella, en las capacidades para construir la propia personalidad y aprender a lo largo de la vida, en la cultura y en la convivencia democráticas, entre otros”. Sin embargo, vivimos en un contexto de escasa participación en los consejos escolares.

Es más, el porcentaje de participación en las elecciones es mínimo y, lo que es más grave, las investigaciones sobre su funcionamiento (Feito, 2014) han demostrado su irrelevancia en el funcionamiento escolar. Vila (2003) ha documentado lo que saben casi todos los docentes o padres que han participado en estos órganos: los documentos que son competencia del Consejo Escolar, como el proyecto educativo o la programación anual, se elaboran y aprueban por los equipos directivos y o en comisiones del Claustro y pasan por el Consejo como un mero trámite. Por eso tanto Santos Guerra (1999) como Fernández Enguita (1993) o Feito (2014), al señalar las causas de esta situación, inciden en la cultura corporativa del profesorado:

*Y esto es así porque existe una cultura corporativa profesional que ha anulado gran parte de los principios de participación escolar. (...) el funcionamiento de los Consejos Escolares ha sido tremendamente decepcionante. Para los profesores, el verdadero órgano de poder –o de control y de gestión– es el Claustro, de tal manera que el Consejo –donde el profesorado cuenta con mayoría– simplemente ha de refrendar lo aprobado allí. Se pueden escuchar opiniones, pero en la práctica, la colaboración de los padres está limitada a dos ámbitos: al seguimiento tutorial de sus hijos, y a la colaboración con el centro en la realización de actividades extraescolares. (Feito, 2014, p. 62).*

### 4. DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR

¿Es el proyecto educativo de cada centro la concreción pedagógica de la autonomía escolar? Así debería ser. O por lo menos así está dispuesto en el artículo 120 de la Ley de Educación, que establece:

1. Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.
2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.

Se delimitan, por tanto, tres ámbitos de autonomía, que son los que nos detendremos a desarrollar en este capítulo: proyecto educativo, proyecto de gestión y normas de organización.

Tradicionalmente han sido las administraciones, y también las editoriales, no los centros y profesores, las que han desarrollado el currículum en España. Así ha sido desde que en 1953 se publicaran los primeros cuestionarios escolares, o casi veinte años después, cuando la Ley General de Educación de 1970, estableció con nitidez que corresponde al gobierno “la reglamentación de todas las enseñanzas y la concesión o reconocimiento de los títulos correspondientes” (artículo 4.6). En la actualidad, con los distintos decretos de currículum de las Comunidades Autónomas y del Ministerio de Educación, el docente tiene delante un gran conjunto de preceptos, pero en los que muchas veces evidentemente no cree, y no cumple más que de forma mínima.

El currículum es un buen ejemplo de la paradoja que ha afirmado Antonio Bolívar (2004): la autonomía está en las leyes, pero por otra parte la realidad establece normas que la limitan. La administración educativa y su legislación, desde el siglo XIX, ha tratado de reglamentar la escuela, los institutos y las universidades, de acuerdo con una mentalidad más burocrática que pedagógica. Para cualquier docente sería muy ilustrativa a este respecto la lectura del *Reglamento provisional de las escuelas públicas de instrucción primaria elemental de 1838*, una descripción minuciosa de todas las actividades docentes, incluyendo los métodos de enseñanza. Existe una reglamentación detallada y uniforme tanto en cuestiones tanto didácticas como en gestión y organización, y eso hace que los documentos institucionales de los centros sean, en muchas ocasiones, meras copias de la legislación que cada administración ha establecido.

Si a esto unimos que la formación de los docentes es muy ajena a la jurídica, lo que afortunadamente es muy loable, en la práctica lo que nos encontramos es una contradicción. Aunque la autonomía siempre aparece en la letra del boletín oficial, en las proclamas de los políticos, como factor de calidad para el funcionamiento y los resultados de los centros, hay una gran diferencia entre lo propuesto y legislado, y la realidad. Se une en una simbiosis difícil de separar, por un lado, un déficit de formación del profesorado, el deseo de evitar el compromiso y la seguridad que da tenerlo todo reglamentado. Por otro lado, aparece en cualquier cuestionario o entrevista una reivindicación, no tanto de la autonomía, sino de la independencia docente con la justificación de la libertad de cátedra, que debemos de recordar que nunca se ha contemplado para las enseñanzas no universitarias (Suárez, 2011).

Más allá de las tendencias seculares y las percepciones, la bibliografía especializada sí que señala la necesidad de un planteamiento pedagógico propio en términos de inclusión educativa. Como afirma Casanova (2021):

*Si es imprescindible la convivencia en la diversidad y se admite que cada persona, cada alumno, es diferente al otro, se está reconociendo la necesidad de tomar medidas mediatas e inmediatas para ofrecer respuestas válidas en las circunstancias variadas que se presentan cada día en los centros y en las aulas. Parece un argumento suficiente para dotar de autonomía a las instituciones, de modo que puedan y sean capaces de ajustar lo establecido en las regulaciones de los sistemas a las peculiaridades que se les plantean en su quehacer habitual. (p.13)*

Si el centro, el equipo directivo y los docentes no disponen de esta autonomía, no serán responsables de los resultados obtenidos, lo cual exime de compromiso a sus protagonistas. En definitiva, cuando se toman decisiones autónomas, se requiere de su evaluación y de la rendición de cuentas ante la sociedad. Como afirma el informe McKinsey. *Educación en España. Motivos para la esperanza* (2012), la autonomía es muy eficaz para



aquellos centros que con su rendimiento han demostrado que la merecen, mientras que los centros de peor rendimiento lo que necesitan es menos autonomía y mayor control y apoyo.

De todos los preceptos legales, a veces desde una visión externa, como la que señalan algunos inspectores de educación en sus visitas, se tiene muchas veces la impresión que la autonomía se limita a esta disposición relativa a los libros de texto, muy asentada en la cultura escolar y recogida en las disposiciones oficiales desde comienzos del siglo XX:

*En el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas (LOMLOE, Disposición adicional cuarta)*

## 4.1. El Proyecto educativo

### 4.1.1. Aspectos generales

El proyecto educativo de cada centro, que debería ser la plasmación de un planteamiento pedagógico y organizativo propio (Ceballos y Saiz, 2021), está regulado en la LOMLOE en su artículo 121, relacionando los siguientes apartados que debe contener. Es tan prolija su enumeración que no suele ser lectura recomendada para hacerla de un tirón:

- *Valores, fines y prioridades de actuación*: Una declaración de intenciones que se puede sacar de la propia ley, o que en ocasiones puede hacer referencia de forma vaga a los principios católicos del colegio o a la educación personalizada. Dos tópicos reiterados que pocas veces se encuentran en la realidad, más allá de la invitación a participar en algunas ceremonias y actos.
- *Concreción de currículos establecidos por la administración educativa*. Concreción que es poco más que copia o reproducción, ya que hay elementos sustanciales muy regulados: objetivos, criterios de evaluación, bloques de contenidos, estándares o indicadores de aprendizaje.
- *Principios, objetivos y metodologías propios de un aprendizaje competencial orientado al ejercicio de una ciudadanía activa*. De nuevo, una insistencia genérica sobre el aprendizaje por competencias, que queda relegada a una relación de orientaciones metodológicas.
- *Tratamiento transversal de la educación en valores, del desarrollo sostenible, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la igualdad de trato y no discriminación, y de la prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres, del acoso y del ciberacoso escolar, así como la cultura de la paz de y de los derechos humanos*. Como vemos, un completo listado de valores y cuestiones relacionadas con los derechos de las personas, que se quiere hacer presente en el currículum escolar.
- *La estrategia digital del centro*. Un plan que ya existía en anteriores normativas, y donde la situación de emergencia sanitaria desde 2020 por el COVID 19 ha puesto de manifiesto las graves deficiencias en este sentido.

Pero, además el proyecto debe incluir: características del entorno social, atención a la diversidad del alumnado, medidas de acción tutorial, planes de convivencia y planes de lectura. También debe plasmar “las medidas académicas que se adoptaran para favorecer y formar en igualdad particularmente de mujeres y hombres”, e incorporar también las medidas para compensar las carencias lingüísticas en castellano y lenguas cooficiales.

Lo más destacable con respecto a anteriores planteamientos, es la redacción del artículo 121.2 ter, que obliga a los centros a diseñar y poner en marcha un plan de mejora:

*El proyecto educativo incorporará un plan de mejora, que se revisará periódicamente, en el que, a partir del análisis de los diferentes procesos de evaluación del alumnado y del propio centro, se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno.*

Por consiguiente, va a ser necesario, o al menos así lo pretende la ley, avanzar en los procesos de evaluación de los centros. Algo que no es novedoso, pero que se ha implantando de forma muy limitada y desigual en nuestros centros educativos (Prieto y Villamor, 2018).

El binomio, autonomía de centros y rendición de cuentas, propio de los sistemas educativos, impulsado por la OCDE, está presente en nuestra legislación desde la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*. La principal idea fuerza que justifica esta política, y a la que se ha dedicado una amplia bibliografía, es que la autonomía en materia de gestión escolar favorece la obtención de mejores resultados educativos cuando se combina con la publicación de los resultados escolares en pruebas externas (OCDE, 2011). Lo que no se termina de decir en la ley, y por lo tanto queda al alcance de cada administración, es si se hará a través de modelos de autoevaluación, de evaluación externa, o simplemente se dejará a cada centro que a través de sus memorias anuales proyecte los escenarios que considere adecuados.

Desgraciadamente, estas últimas estrategias de autorregulación colaborativas, efectivas en otro tipo de organizaciones, que son las que imperan en los centros españoles, nunca ha supuesto el cuestionamiento, ni siquiera una mínima autorreflexión de la labor docente, por lo que una reciente investigación ha concluido que han tenido un nulo impacto en la mejora de las instituciones escolares (Verger y Parcerisa 2016).

En España, los procesos de autonomía, no se han dejado nunca en manos de los centros, sino que siempre han sido supervisados por la administración. Hoy tenemos estudios que nos permiten afirmar que las administraciones que han legislado más ampliamente sobre ello, como la vasca o la catalana, no han tenido los resultados esperados, al menos en lo que a rendimiento escolar se refiere.

La Ley 1/1993 de la Escuela Pública Vasca, afirma de forma explícita que “los centros de la escuela pública vasca tienen garantizada la autonomía pedagógica, de organización y de gestión”. Su aplicación real ha sido estudiada por Gonzalo Larruzea (2012). Los decretos de autonomía en Cataluña y su relación con la Inspección escolar han sido también objeto de dos tesis doctorales de Eila Soteras (2017) y Joan Segura (2018). Las conclusiones son similares y las podemos sintetizar en la siguiente afirmación:

*Por restrictivos y mejorables que sean los marcos normativos, existe un salto entre la autonomía decretada y la desarrollada. Por eso, la clave de bóveda del avance en la autonomía no descansa tanto en la mejora –por otro lado, necesaria– de la legislación, sino sobre todo en el cambio cultural que permita el avance hacia nuevos paradigmas (Lazurrea, 2012: 545)*

Hay que destacar, como ha señalado Avelino Sarasúa, que la autonomía es un proceso, que debe ser acompañado, asesorado y construido (Sarasua, 2007) en cada centro y para ello es necesario crear los mecanismos y generar las condiciones que propicien su desarrollo. Hay, pues, un doble plano: el de la autonomía que se legisla, al que suelen referirse los teóricos, y el de la autonomía real que se construye en cada centro, mucho

más escasa. Otro factor es el señalado por Rul (1993: 84, citado por Zazurrea, 2012) que diferencia niveles de autonomía entre centros en función de su titularidad, y con el que coincidimos plenamente:

*Las condiciones estructurales y funcionales actuales del sistema educativo configuran un modelo de escuela pública dependiente con un alto grado de intervención administrativa externa que lo despersonaliza si lo comparamos con los centros concertados que también están subvencionados con dinero público.*

#### **4.1.2. La innovación escolar**

La redacción del artículo 122 bis de la Ley, dedicado a acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, está destinado, como indica en su apartado primero, a reforzar “su autonomía y la potenciación de la función directiva”.

En su anterior redacción de 2013, ahora derogada, posibilitaba que los centros, pudieran establecer criterios para la selección de su personal, pues se afirmaba que “el director del centro dispondrá de autonomía para adaptar, durante el período de realización de estas acciones, los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos. Las decisiones del director deberán fundamentarse en los principios de mérito y capacidad”. Permitía acceder a estos centros en comisión de servicios, rechazar a funcionarios interinos, o al contrario, propiciar su continuidad en el caso de una evaluación positiva de su trabajo. En la actual disposición, estos proyectos de carácter innovador, se centrarán principalmente en la organización escolar y en el desarrollo metodológico del currículo.

En definitiva, la gestión del personal, a diferencia de otros modelos de gestión europeos, no queda en manos de los centros, sino de las administraciones educativas. De hecho, la limitación de la autonomía en este campo ha sido señalada como uno de los principales escollos para la rendición de cuentas en el sistema educativo español y lo diferencia de otros modelos internacionales (Eurydice, 2007).

El reciente estudio del inspector Manuel Enrique Prado Cueva constata, tras el análisis de la normativa de distintas comunidades autónomas, que los Reglamentos Orgánicos de los Centros no han desarrollado la autonomía que propicia la ley, y que en comparación con otros países, en relación con la selección de profesorado, medidas disciplinarias o gestión de los recursos, la actuación es muy limitada (Prado, 2020).

## **4.2. El Proyecto de Gestión**

La Ley Orgánica de Educación establece, en su artículo 123, que “los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley, así como en la que determine cada Administración educativa”.

La gestión de los recursos económicos es otro de los pilares sobre los que se asienta la autonomía de una organización. En España los aspectos fundamentales de la financiación, están regulados por la normativa estatal, y en el sector público, por el sistema de retribuciones del funcionariado. En la práctica, los recursos económicos de los centros están muy condicionados. En el caso de los centros de primaria porque la titularidad de los edificios depende de los recursos municipales. En los concertados, porque las partidas presupuestarias

de este apartado, con la denominación genérica de “otros gastos”, no cubre mínimamente los gastos de funcionamiento. Solo en el caso de los centros de Secundaria podemos hablar de cierta capacidad para una administración independiente.

Hay dos aspectos que debemos destacar. En primer lugar, que la ley contempla una distribución desigual de los recursos en función de los proyectos que realicen o de las condiciones de la población a la que atienden:

*Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos (art. 122.2).*

En segundo lugar, la posibilidad de que el gasto de algunas partidas presupuestarias se haga, por delegación de competencias, en los directores de los centros públicos, que deberán asumir las disposiciones contempladas en la ley de contratos del sector público.

*Las Administraciones públicas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y, en su caso, con la legislación autonómica en materia de contratación del sector público, y con los límites que en la normativa correspondiente se fijen. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las Administraciones públicas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto (art. 123.2).*

Todos los gastos relativos al mantenimiento, limpieza, calefacción, en los Colegios de Educación Infantil y Primaria, Educación Especial o Adultos, son competencia municipal. En el resto de centros públicos de enseñanza no universitaria el mantenimiento del inmueble será a cargo de la administración autonómica. Una herencia de 1901, cuando la ley de presupuestos asumió únicamente el pago de retribuciones de los maestros, hasta entonces dependientes de los ayuntamientos, pero no la propiedad de las escuelas. Por el contrario, institutos e universidades siempre dependieron del estado o de las diputaciones provinciales (Moreno, 2001).

### 4.3. Normas de organización, funcionamiento y convivencia

¿Cual es la capacidad real de un centro para tener su propia normativa interna? La realidad es que no mucha, puesto que en la práctica, los reglamentos de los centros son, con algunas ligeras matizaciones, reproducciones de la normativa autonómica. Una legislación que se articula principalmente a través de tres disposiciones. Los reglamentos orgánicos de centros, las órdenes de organización y funcionamiento, y las instrucciones anuales de comienzo de curso, han reglamentado la mayor parte de las actividades académicas de los profesores y los alumnos. Si les unimos las normas específicas sobre licencias y permisos en el caso de los profesores, y los decretos curriculares y las órdenes de evaluación de cada enseñanza en relación al alumnado, podemos ver la limitación existente. El principio establecido en el apartado 4 de art 124, que establece que “las administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento”, queda completamente diluido.

### 4.3.1. *La Programación general anual*

La Programación general anual es el documento institucional de planificación que garantiza el desarrollo de todas las actividades educativas, el correcto ejercicio de las competencias de los órganos de gobierno y de coordinación, así como la participación de todos los sectores de la comunidad escolar en los objetivos y actividades del centro. Tiene la función de garantizar la actuación coordinada de las estructuras organizativas y de los equipos docentes, propiciar la participación y colaboración de todos los sectores de la comunidad educativa y definir la distribución responsable de las tareas y actividades para conseguir los objetivos establecidos a nivel de centro.

Los centros deberían fijar criterios de evaluación o indicadores de logro que permitan realizar un seguimiento y una posterior evaluación del nivel de consecución de los objetivos propuestos, y asimismo, de los resultados alcanzados. Entre otros los equipos directivos tienen que tener en cuenta para la realización de esta programación, el análisis de la memoria y de los resultados obtenidos en el curso anterior, el informe de la memoria que puede realizar la Inspección de Educación, las aportaciones efectuadas por el Consejo Escolar y el Claustro y las prioridades que pueda establecer la administración educativa en sus instrucciones de comienzo de curso. Pero lo más importante, una vez definidos los objetivos, es establecer la temporalización de las tareas y la asignación de responsabilidades.

### 4.3.2. *La autoridad pública del profesorado*

El artículo 124 de la LOMLOE regula solo uno de los aspectos de la programación general anual: el plan de convivencia escolar. Y dentro de él cita la consideración de autoridad pública de los docentes y del equipo directivo.

Esto, en la práctica, supone que gozarán de la presunción de veracidad en sus declaraciones. Como autoridad pública, un documento o declaración realizada por un docente, por sí mismo, tiene presunción de veracidad. Y según el artículo 77.5 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, del ordenamiento jurídico español “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Por consiguiente, las personas que son mencionadas en él deberán demostrar, tanto en la vía administrativa como en la judicial, que no es cierto lo que allí se afirma. Algo que agiliza la tramitación de las sanciones a los alumnos y ratifica su autoridad.

Un último apartado sobre las normas de organización y funcionamiento, es el referido a los protocolos que deben establecerse sobre acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia. En la ley aparece una nueva figura, el “coordinador o coordinadores de bienestar y protección”, que debe nombrarse en todos los centros, tanto públicos como privados.

## 5. EL CONSEJO ESCOLAR Y EL CLAUSTRO

Los consejos escolares, como órganos de gobierno y de participación de los centros, tienen su origen en la LOE. Presididos por el director, y con una representación definida en la ley, con un tercio de padres y de

alumnos, elegidos respectivamente por y entre ellos, otro tercio de profesores, y el restante con representantes de las entidades locales, o de los sindicatos en el caso de los consejos sociales de los centros integrados de formación profesional, tienen legalmente encomendadas funciones. Con respecto a la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, en la ley de 2020 se recuperan las siguientes competencias:

- Aprobar y evaluar los proyectos y las normas.
- Aprobar y evaluar la programación general anual del centro.
- Decidir sobre la admisión de alumnos y alumnas.
- Aprobar el proyecto de presupuesto del centro.

En la práctica, se establecen dos grandes ámbitos. El organizativo y de gestión, que recae sobre el consejo escolar, y que debe ser gestionado por el director y el equipo directivo, y el curricular, en el que participa plenamente el claustro de profesores.

En cuanto a su régimen de funcionamiento, se incorpora una precisión, que lo separa del régimen general de los órganos colegiados de la administración establecido por *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Se señala el consenso y la mayoría cualificada como procedimiento habitual para la aprobación de sus actos.

*Sin perjuicio de las competencias del Claustro de profesorado en relación con la planificación y organización docente, las decisiones que adopte el Consejo Escolar deberán aprobarse preferiblemente por consenso. Las Administraciones educativas regularán la necesidad de aprobación por mayoría cualificada de aquellas decisiones con especial incidencia en la comunidad educativa (art. 126.9)*

Las competencias del claustro, establecidas en el artículo 129, no han cambiado. En esencia, consisten, por un lado, en aprobar y evaluar todos los aspectos curriculares y educativos (apartado b). Por otro, “analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de las evaluaciones internas y externas en las que participe el centro (apartado g). También se mantienen unas competencias limitadas, en relación con cuestiones disciplinarias, de las que tiene que ser informado, al igual que sobre las candidaturas a la dirección, en la que además una representación de sus miembros participa en la selección del director.

De entre los distintos análisis sobre el funcionamiento de los claustros españoles, destacamos dos: el realizado por el Consejo Escolar del Estado en el capítulo “La organización y el funcionamiento de los centros y la Dirección escolar. a) Órganos unipersonales de gobierno. b) Los Consejos Escolares de Centro y el Claustro de profesores en el *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2000/2001, (2002)*, así como las reflexiones de Mariano Fernández Enguita en su libro *Poder y participación en el sistema educativo (1992)*. Desgraciadamente, y salvo excepciones, han sido más cauces de información y en ocasiones, de manifestación de discrepancias internas y corporativas, de reivindicaciones de recursos, que un órgano de debate y de planificación didáctica.

## 6. LA DIRECCIÓN DE LOS CENTROS PÚBLICOS

Contar con directores escolares que ejerzan sus atribuciones con responsabilidad, estableciendo objetivos y haciendo partícipes de los mismos a toda la comunidad educativa es uno de los puntos fundamentales

de cualquier proyecto de mejora. Unos directivos que creen estructuras de apoyo y de desarrollo profesional para los docentes (Hallinger y Heck, 2010). Pero el liderazgo de los directores depende en última instancia de su nivel de autonomía y del alcance de su poder de decisión (Muijs, 2011).

La LOMLOE refuerza la institución del consejo escolar en detrimento de la dirección, estableciendo un sistema de control por sus miembros, ya que participan en el proceso de selección de los distintos candidatos, pueden proponer su revocación por el cumplimiento de sus funciones (art. 138.d), y deben participar en el proceso de renovación de un nuevo mandato de cuatro años (Prado, 2020).

La definición del director, como líder pedagógico y de gestión, en consonancia con los estudios realizados sobre esta figura desde las Ciencias de la Educación, aparece recogida en la definición del mismo en el artículo 131 de la ley.

*La dirección de los centros educativos ha de conjugar la responsabilidad institucional de la gestión del centro como organización, la gestión administrativa, la gestión de recursos y el liderazgo y dinamización pedagógica, desde un enfoque colaborativo, buscando el equilibrio entre tareas administrativas y pedagógicas.*

Como se afirma en su preámbulo “La dirección de los centros educativos se identifica como factor clave para la calidad del sistema educativo, y se apuesta por un modelo de dirección profesional que se alinea con las recomendaciones europeas sobre esta figura, que ha de conjugar la responsabilidad institucional de la gestión del centro como organización, la gestión administrativa, la gestión de recursos y el liderazgo y dinamización pedagógica, desde un enfoque colaborativo, y la lógica de buscar el equilibrio entre tareas administrativas y pedagógicas”. Pero, como demuestran los análisis internacionales sobre España, el punto de partida es muy bajo. Estamos en el último lugar de los países analizados (Figura 1).

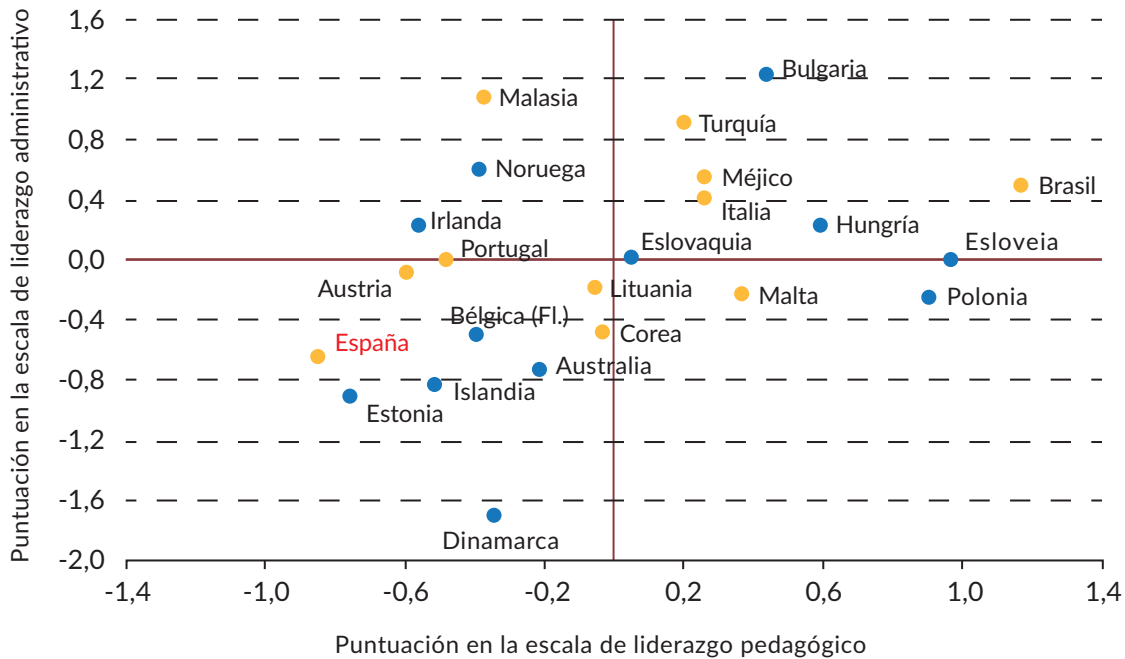
La ley de 2020 modifica sustancialmente los requisitos para optar al cargo de director, ya que no resulta necesario la superación de un curso de formación previo. Este curso se realizará con posterioridad a la selección del candidato. Además, como novedad, se enfatiza que en su proyecto de dirección se debe contemplar, necesariamente, contenido en materia de igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y prevención de la violencia de género.

Entre sus funciones, se incluyen dos con una nueva redacción, que inciden en su vertiente pedagógica y no de mera gestión:

- Promover experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia, ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias.
- Fomentar la cualificación y formación del equipo docente, así como la investigación, la experimentación y la innovación educativa en el centro.



Figura 1. Puntuación de los directores de los centros en función del tipo de liderazgo



Fuente: TALIS (OCDE). Estudio internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje. Informe español 2009.

La composición de las comisiones también cambia. Con una estructura similar a la del consejo escolar, se establece lo siguiente “Al menos un tercio de los miembros de la comisión será profesorado elegido por el claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del consejo escolar que no son docentes. Además, entre los miembros de la comisión deberá haber, al menos, un director o directora en activo en centros que impartan las mismas enseñanzas que aquel en que se desarrolla el procedimiento de selección, con uno o más periodos de ejercicio con evaluación positiva del trabajo desarrollado”.

Como se afirma en el preámbulo “Constituye una prioridad del sistema educativo contar con una dirección de calidad en los centros. La función directiva ha de ser estimulante y motivadora, de modo que los docentes más cualificados se animen a asumir esta responsabilidad.” Este modelo, iniciado con la LODE en 1985, y fruto de la coyuntura política de ese periodo histórico, no se mantiene en ninguno de los países de nuestro entorno (Eurydice, 2007). Como afirma José Antonio Martínez (2007) “No habían de transcurrir muchos años para constatar que el modelo no funcionaba correctamente. La indefinición de las competencias, la desconfianza de la Administración y, como consecuencia, la escasa capacidad y reconocimiento hacia los equipos directivos, hace que el sistema manifieste síntomas de agotamiento. Cada vez es mayor el número de centros en los que la Administración debe nombrar director por ausencia de candidatos”. Una situación confirmada por las investigaciones de Alfonso Fernandez (2018) o Ritacco y Bolívar (2018).

## 7. CONCLUSIÓN

¿Es la autonomía escolar una condición necesaria para mejorar la calidad de los centros educativos? La revisión de la bibliografía tanto nacional como internacional no es concluyente (Jensen, Weidmann, Farmer,



Hunter, Romanes y Magee, 2013). Es más, algunos estudios, como el de la consultora McKinsey afirma que sólo tras un fortalecimiento de la profesión docente y su desempeño, y una mejora de los resultados, puede confiarse en la eficacia de una mayor autonomía. Por lo tanto, no parece fácil, pues, establecer una relación nítida entre autonomía y mejora de la calidad y la equidad.

Los estudios vinculados a la mejora de la escuela insisten en que la autonomía es más una consecuencia, que un requisito para la calidad de un centro educativo. La buena formación y selección docente; un trabajo en equipo y con estabilidad, que genere altas expectativas entre los alumnos y propicie una atención personalizada, así como un liderazgo por parte del equipo directivo que planifique correctamente los objetivos, las actividades, y todo ello en un ambiente de confianza y de relaciones positivas con familias e instituciones, son los elementos críticos, las palancas que propician el aprendizaje (Gairín, 2005: 274-275).

Todos los estudios realizados sobre la dirección y el liderazgo escolar evidencian que los centros educativos españoles necesitan de una dirección profesionalizada, debidamente valorada e incentivada. Y que los proyectos de dirección sean el documento de planificación y de movilización de recursos materiales y humanos. Con visión de futuro, y sometidos a la imprescindible evaluación por parte de la Inspección de Educación.

La mayor autonomía de los centros educativos debe ir acompañada de una mejora en la supervisión por parte de las autoridades educativas. Por eso, la autonomía, para ser un elemento de calidad, debe unirse, al menos, a dos elementos sustanciales: profesores cualificados y directores que ejerzan un auténtico liderazgo. Podemos concluir afirmando que la toma de decisiones sin el apoyo y la formación adecuada, y sin un correcto sistema de evaluación, puede conducir, no solo a un bajo rendimiento, sino a la desigualdad de los resultados educativos.

## 8. REFERENCIAS

- Antúnez Marcos, S. (1994). La autonomía de los centros escolares, factor de calidad educativa y requisito para la innovación. *Revista de educación*, (304), 81-111.
- Ball, S. (2016). Following policy: networks, network ethnography and education policy mobilities. *Journal of Education Policy*, 31(5). Doi: 10.1080/02680939.2015.1122232
- Bolívar, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de educación*, (333), 91-117.
- Bolivar Botía, A. (2019). Marco español para la dirección escolar e identidad profesional: contexto, desarrollo e implicaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(1), 143. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4544>
- Bris, M. M., & Sallán, J. G. (2007). La participación de las familias en la educación: un tema por resolver. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 59(1), 113-152.
- Calleja, T., Collado, S., Macías, G., y San José, C. (2012). *Educación en España. Motivos para la esperanza*. Madrid: McKinsey & Company.

- Casanova, M. A. (2021). Gestionar la autonomía pedagógica: un factor de calidad reconocido. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19(2), 9-22. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.2.001>
- Ceballos, N., & Saiz, Á. (2021). Autonomía escolar al servicio del éxito educativo para todos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29 (22). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5366>
- Consejo Escolar del Estado (2013). *Informe 2013 sobre el estado del sistema educativo*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Recuperado de <http://ntic.educacion.es/cee>.
- De Puelles Benítez, M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 3, 13-40.
- Enguita, M. F. (1992). *Poder y participación en el sistema educativo*. Paidós.
- Estruch, J. (2006). Autonomía escolar, ¿Para qué?. *Cuadernos de Pedagogía*, (362), 104-108.
- Feito Alonso, R. (2014). Treinta años de consejos escolares. La participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos en España. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 18(2), 51-67.
- Fernández, B. B. (2009). TALIS (OCDE) *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje. Informe Español 2009*. Ministerio de Educación. Secretaria de Estado de Educación y Formación Profesional. Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial. Instituto de Evaluación. [http://www.institutodeevaluacion.mec.es/contenidos/internacional/talis\\_2009\\_informe\\_esp.pdf](http://www.institutodeevaluacion.mec.es/contenidos/internacional/talis_2009_informe_esp.pdf).
- Fernández, A. (2018). La evaluación de la dirección escolar en España. *Cuadernos de pedagogía*, (490), 79-84.
- Frías, A. S. (2007). El currículo escolar y la descentralización educativa en España. *Revista de Educación*, (343), 199-221.
- Gairin, J. (2008) Autonomía, calidad y evaluación. En A. García (Coord.). *La autonomía de los centros escolares* (pp. 81-130). Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Gil Villa, F. (1995). La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios. *Revista de Educación*, 300, 49-61.
- Hallinger, P y Heck, R. H. (2010). Testing a longitudinal model of distributed leadership effects on school improvement. *The leadership quarterly*, 21(5), 867-885.
- Jensen, B., Weidmann, B., Farmer, J., Hunter, A., Romanes, D., & Magee, J. (2013). *The myth of in school education*. Grattan Institute.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.

- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.
- Larruzea Román, G. (2012). *La autonomía de los centros de la Escuela Pública Vasca: análisis y propuestas en clave de servicio público y equidad*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Marina, J. A., Pellicer, C., & Manso, J. (2015). *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar*. Recuperado de [www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/destacados/libro-blanco/libro-blanco-profesion-docente.pdf](http://www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/destacados/libro-blanco/libro-blanco-profesion-docente.pdf)
- Martínez, J. A. (2010). La dirección escolar, ¿una cuestión sin resolver?. *Tribuna Abierta. CEE Participación Educativa*, (5), 74-77.
- Ministerio de Educación y Ciencia. (1994). *Centros educativos y calidad de la enseñanza: propuesta de actuación*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2018) *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2018. Informe español*. MEFP: Madrid.
- Moreno Luzón, J.. (2001). Los liberales y la educación hace cien años: Romanones en el Ministerio. En *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes* (pp. 201-222). Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- Muijs, D. (2011). Leadership and organisational performance: from research to prescription?. *International Journal of Educational Management*, 25 (1): 45-60. <https://doi.org/10.1108/09513541111100116>
- OCDE. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Herramientas de trabajo*. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/school/43913363.pdf>
- OCDE. (2011). *Education at a Glance 2011*. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/skillsbeyond-school/48631582.pdf>
- Parcerisa, L. (2016). Nueva gestión pública y reforma educativa: La recontextualización de la autonomía escolar en diferentes contextos escolares en Cataluña. *Revista Portuguesa de Educação*, 29(2), 359-390.
- Parcerisa, L., y Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 20(3), 15-51.
- Prado Cueva, M. E (2020). La autonomía escolar como elemento vertebrador de los reglamentos orgánicos de centro (Roc), *Supervisión* 21 (60). Doi.org/ 10.52149/sp21

- Prieto, M., & Villamor, P. (2018). El impacto de una reforma: Limitación de la autonomía, estrechamiento de la libertad y erosión de la participación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26 (63). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3255>
- Ritacco, M. y Bolívar, A. (2018). School principals in Spain: An unstable professional identity. *Internacional Journal of Educational Leadership and Management*, 6(1), 18-39. DOI: 10.17853/ijelm.2018.2110
- Sancho Gargallo, M.A. (2015). *La autonomía de la escuela pública*, lustel, Madrid.
- Santos Guerra, M.A. (1999). *El crisol de la participación. Un estudio etnográfico de la participación en Consejos Escolares de centro*. Málaga: Aljibe
- Sarasua, A. (2007). La autonomía de los centros debe ser construida. *Organización y gestión educativa*. (5), 7-12.
- Schleicher, A. (2006). VII. Comentarios finales. Políticas educativas de éxito: análisis a partir de los informes PISA, 1. *XX Semana Monográfica de la Educación* (pp. 107-108). Fundación Santillana.
- Segura Torres, J. (2018). Implicacions per a la inspecció educativa a Catalunya del desenvolupament de l'autonomia de centres. Tesis Doctorat. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Segura Torres, J., Gairín Sallán, J., & Silva, P. (2021). Implicaciones de la Inspección Educativa en Cataluña en el Proceso de Autonomía de Centros. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, (1), 53-62.
- Soteras Garrell, Eila (2017) *Impacto de la autonomía de los centros docentes en la calidad educativa. La evidencia empírica y las políticas educativas*. Tesis doctoral. Universitat Abat Oliba CEU.
- Suárez Malagón, R. (2011). Contenido y límites de la libertad de cátedra en la enseñanza pública no universitaria. *Revista de Derecho de la UNED*, (9), 42-462. DOI: <https://doi.org/10.5944/rduned.9.2011.11083>
- TALIS 2018. *Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español. Volumen II*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Tébar Cuesta, F. T. (2018). Autonomía de los centros educativos (intervención de la Inspección de Educación). *Avances en Supervisión Educativa*, (29). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.61>
- Teixidó, J. (2007). El acceso a la dirección escolar: de la LODE a la LOE. *Participación educativa*, (5), 39-48.
- Trens, M. A. J. (2014). El proyecto educativo de centro y la atención a la diversidad: factores clave para la calidad educativa. En *Acción pedagógica en los centros escolares: Enfoque teórico y práctico* (pp. 55-68). Fundación Universidad de La Rioja.
- Vázquez Alonso, A. (2001). Evaluación del Sistema Educativo Español. *Educació i Cultura*, (14), 247-274.

Verger, A., Fontdevila, C., y Parcerisa, L. (2020) El papel de la OCDE en la difusión internacional de políticas educativas: El caso de la autonomía escolar con rendición de cuentas. *Journal of Supranational Policies of Education (JoSPoE)*, (11), 28-46.

Vila, I. (2003). Familia y escuela: dos contextos y un solo niño. En A. F. López (dir.) *La participación de los padres y madres en la escuela* (pp. 27-38). Graó.



## Capítulo 10

# El profesorado en la LOMLOE

Guillem A. Amengual Buñola  
Francisco García Moles

Garante Sindical de USIE

Miguel Ángel Tirado Ramos

Inspectores de Educación. Illes Balears

## 1. INTRODUCCIÓN

Es muy conocida la idea de que la calidad de un sistema educativo se basa en la calidad de sus docentes (Barber y Mourshed, 2007). El último Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, *Teaching and Learning International Survey*), promovido por la OCDE, indica que la calidad del profesorado es uno de los factores que más influye en el aprendizaje y rendimiento de los alumnos, e insiste en que la mejora y el apoyo a la profesión docente debe ser una prioridad para cualquier sociedad que persiga mejorar las condiciones de aprendizaje en los centros educativos (OCDE, 2019).

Consecuentemente, desde los primeros párrafos de su preámbulo, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), expresa la preocupación por resaltar el papel del profesorado en la consecución del éxito escolar de los alumnos. En él se justifica, como es lógico, la necesidad de la nueva Ley Orgánica y su continuidad respecto de su *alma mater*, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Remarquemos, con todo, un fragmento especialmente interesante en relación al profesorado:

*Para alcanzar ese objetivo tan ambicioso [la consecución del éxito escolar de los alumnos] la LOE subrayó la necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaborasen para conseguirlo. En efecto, la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no solo recae sobre el esfuerzo del alumnado individualmente considerado, sino también sobre el de sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la implicación de la sociedad en su conjunto. Es decir, para garantizar una educación de calidad para todos los ciudadanos es imprescindible el compromiso de todos los componentes de la comunidad educativa y del conjunto de la sociedad. (Preámbulo, LOE)*

Se destaca, como vemos, el papel fundamental del docente en la consecución del éxito escolar. En el título preliminar de la LOMLOE el profesorado tiene un gran protagonismo, recuperando y reforzando ideas que ya figuraban en la LOE e incorporando alguna nueva. Así, se sigue considerando como uno de los principios de nuestro sistema educativo “el esfuerzo compartido por alumnado, familias, profesores, centros” (LOMLOE, artículo 1.h) y “La consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, el reconocimiento social del profesorado y el apoyo a su tarea” (artículo 1.m).

En la misma línea, la LOMLOE añade a la LOE que “Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación

del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, humanos y materiales, las condiciones ambientales y de salud del centro escolar y su entorno, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación” (artículo 2.2).

La redacción de este párrafo es nueva, pero su contenido no lo es. Se trata de ideas que ya encontramos, por primera vez en una Ley Orgánica de Educación, en el artículo 55 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), dentro del título IV que dedicaba a los factores que inciden en la calidad de la enseñanza. En los más de 30 años transcurridos desde entonces hay que reconocer que ha habido avances en todos y cada uno de esos “factores de calidad”, pero creemos que todavía hay mucho por hacer.

## 2. LAS FUNCIONES DEL PROFESORADO

El título III de la Ley está dedicado al profesorado, a sus funciones (capítulo I, artículo 91), profesorado de las distintas enseñanzas (capítulo II, artículos 92-99), formación del profesorado (capítulo III, artículos 100-103) y al reconocimiento, apoyo y valoración del profesorado (capítulo IV, artículos 104-106) y a las características y perfiles profesionales de los profesores de las distintas etapas y modalidades del sistema educativo.

No puede existir una reforma educativa real y que aspire a mejorar el sistema educativo y sus resultados sin diseñar el papel del profesorado en ese nuevo marco normativo. En este sentido, la LOMLOE asume todas las funciones que la LOE había encomendado al profesorado en 2006, con algunas matizaciones mínimas, pero sin aportar prácticamente nada nuevo a la cuestión ni establecer soluciones a los problemas existentes. Desde un punto de vista histórico, es curioso que hasta el año 2002 en que se publicó la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), ninguna de las leyes orgánicas educativas anteriores (LOPEGCE, LOGSE, LODE y LOECE) hubieran abordado el desarrollo de cuestiones tan importantes como establecer las funciones del profesorado.

Pero no nos hagamos ilusiones: el artículo 91 de la nueva Ley Orgánica de Educación no mejora de manera visible la norma precedente, y adolece de un elevado grado de imprecisión y de vaguedad en un tema tan fundamental como las funciones y atribuciones de los docentes. La expresión “Las funciones del profesorado son, entre otras, las siguientes” es especialmente desafortunada, ya que establece un sistema de *numerus apertus* que puede resultar una puerta abierta a la asignación de funciones espurias. Y siendo cierto que tal vez no resulte conveniente establecer un número determinado e inamovible de funciones y atribuciones docentes, no lo es menos que sería de agradecer un mayor grado de concreción por parte del legislador.

En concreto, el legislador se ha limitado a recuperar las mismas funciones previstas en la LOE de 2006 en su mismo redactado. Da la impresión de que nuestros políticos tenían más prisa en la derogación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y en promulgar una nueva ley educativa que en realizar un análisis solvente de las funciones que el profesorado desarrolla habitualmente y de aquellas que la sociedad y nuestros alumnos demandan o demandarán en un futuro inmediato<sup>1</sup>.

---

1 Quince años más tarde, la rapidez con la que han redactado y promulgado la Ley no ha facilitado el análisis riguroso de la cuestión y el poder incorporar elementos nuevos bien al debate, bien a la norma. Y eso ha sido así porque han promulgado una Ley en menos tiempo del que normalmente emplean para redactar un Real Decreto o una Orden ministerial. Con la misma rapidez con la que se podría haber redactado una simple Resolución ministerial la LOMLOE apareció en el BOE en plenas vacaciones “pandémicas” de Navidad, con el



Las funciones del profesorado, con la redacción dada a las mismas por la LOMLOE, son un total de 12, exactamente las mismas que en la LOE. La LOMLOE, catorce años más tarde, se ha limitado a añadir la expresión “ámbitos curriculares” a la función contenida en el artículo 91, letra a) de la LOE, que encargaba a los profesores la programación e impartición de la enseñanza. Antes se encomendaba esa función en relación con las “áreas, materias y módulos” y ahora se añade la expresión “ámbitos curriculares”.

La pregunta obvia, pues, será determinar qué son “ámbitos curriculares” a los efectos de la LOMLOE. La respuesta no es fácil y para encontrarla de modo parcial tenemos que indagar en todo el articulado de la LOMLOE para al final, hacernos con una idea vaga del término. Los ámbitos curriculares no forman parte de la definición de currículo contenida en el artículo 6 de la Ley, del que sí forman parte los objetivos, las competencias, los contenidos, los métodos pedagógicos y los criterios de evaluación. Y, curiosamente, en formación profesional forman parte del currículo “los resultados del aprendizaje”.

El artículo 6 de la LOE-LOMLOE nos habla de la competencia de las Administraciones educativas para fijar el porcentaje de los horarios del que dispondrán los centros para la incorporación de los contenidos transversales a las áreas, materias y ámbitos. Ámbitos que siguen sin definirse ni identificarse, como ocurre al referirse a las etapas de educación infantil (artículo 14.4), primaria (18.1) y secundaria (22.5), que podrán organizarse por ámbitos en determinadas condiciones.

La segunda novedad en las funciones del profesorado, aún menor si cabe, consiste en añadir “y de la cultura de la paz” a la función de contribuir a que las actividades del centro se desarrollen en un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática (artículo 91.1.g, redactado por el número 55 ter del artículo único de la LOMLOE). Como vemos, *nihil novo sub sole* de nuevo.

El segundo apartado del artículo 91 no varía su redacción e incide en la necesaria cooperación entre el profesorado. En concreto, especifica que “los profesores realizarán las funciones expresadas en el apartado anterior bajo el principio de colaboración y trabajo en equipo”.

A continuación, relacionamos las diversas funciones docentes con los ámbitos en que han de desarrollarse:

Artículo 91: Funciones del profesorado	
Ámbito	Función
Programación Impartición de la enseñanza	La programación y la enseñanza de las áreas, materias, módulos o ámbitos curriculares que tengan encomendados.

---

país prácticamente confinado, el 30 de diciembre de 2020. Por primera vez se promulgaba una Ley Orgánica educativa con los mínimos trámites parlamentarios posibles y sin una real y auténtica participación social y profesional, sin haber siquiera intentado conseguir un consenso mínimo en el contenido de su articulado. Y ya se sabe, prisas y calidad son dos términos muchas veces antagónicos.

Artículo 91: Funciones del profesorado	
Ámbito	Función
Evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje Evaluaciones externas	La evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado, así como la evaluación de los procesos de enseñanza.  La participación en los planes de evaluación que determinen las Administraciones educativas o los propios centros.
Tutoría, orientación y apoyo al alumnado Colaboración con las familias y servicios o departamentos especializados	La tutoría de los alumnos, la dirección y la orientación de su aprendizaje y el apoyo en su proceso educativo, en colaboración con las familias.  La orientación educativa, académica y profesional de los alumnos, en colaboración, en su caso, con los servicios o departamentos especializados.  La información periódica a las familias sobre el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas, así como la orientación para su cooperación en el mismo.
Educación integral	La atención al desarrollo intelectual, afectivo, psicomotriz, social y moral del alumnado.
Actividades complementarias	La promoción, organización y participación en las actividades complementarias, dentro o fuera del recinto educativo, programadas por los centros.
Clima de convivencia y fomento de valores constitucionales	La contribución a que las actividades del centro se desarrollen en un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática y de la cultura de paz.
Coordinación Gestión Dirección	La coordinación de las actividades docentes, de gestión y de dirección que les sean encomendadas.
Participación	La participación en la actividad general del centro.
Investigación Experimentación Mejora continua	La investigación, la experimentación y la mejora continua de los procesos de enseñanza correspondiente.

Podemos observar diversas concepciones del docente, como instructor, mentor, acompañante, mediador, gestor, investigador, orientador, etc., meramente enunciadas, pero sin determinar en ningún caso. Parece oportuno, pues, reivindicar la figura del docente como profesional y como técnico, como especialista en educación y experto en su área de conocimiento, paso imprescindible para conseguir la tan invocada calidad educativa y éxito de los alumnos así como el no menos ansiado reconocimiento. Los docentes no pueden quedar relegados a un segundo plano ni limitarse a aplicar directrices externas. Deben actuar con solvencia y profesionalidad, con rigor técnico y científico, con autonomía y fundamentación didáctica, y dando cuenta de sus actuaciones.

En este contexto es importante matizar que el alcance y los límites de la libertad de cátedra, reconocido en el artículo 20c de la Constitución Española y en el artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de

julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), y a pesar de la existencia de una abundantísima jurisprudencia (por ejemplo, STC 5/1981, de 13 de febrero, BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981) y doctrina (Suárez Malagón, 2011), no llega a calar en los esquemas mentales de los docentes ni de las administraciones, que insisten en ignorar los problemas que se derivan de la aplicación de este precepto constitucional.

Finalmente, en relación con las funciones del profesorado de la enseñanza pública es necesario tener también en consideración que debe atender al código de conducta que establece el Estatuto Básico del Empleado Público (artículos 52, 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), y que es de aplicación a cualquier funcionario docente, así como los principios éticos y los principios de conducta que se establecen en su articulado.

### 3. LA FORMACIÓN INICIAL Y LA FORMACIÓN PERMANENTE

La formación del profesorado, dentro del paradigma de la formación permanente, se ha visto impulsada y cuantitativamente favorecida en los últimos años. Pensamos que ha llegado el momento de la calidad en la formación del profesorado, con el diseño de actividades formativas suficientemente contrastadas y directamente relacionadas con su trabajo en las diferentes etapas, niveles y modalidades educativas.

De la misma forma, en la actualidad la cuestión a mejorar en relación a la dotación de recursos educativos, humanos y materiales no es un problema de cantidad en la mayoría de centros de las diferentes comunidades autónomas, es un problema de mejorar la organización y los usos de esos recursos humanos y materiales. Es el momento de poner el énfasis en la rentabilización de esos recursos para elevar, de una forma real, el listón de la calidad de la enseñanza.

La LOMLOE, en la disposición adicional séptima, introduce el concepto de “profesión docente” *versus* “carrera docente”, e indica que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta la Ley, el Gobierno, consultadas las CCAA, realizará una propuesta normativa que regule, entre otros aspectos, la formación inicial y permanente, el acceso y el desarrollo profesional docente.

El capítulo II del título III de la Ley aborda cuestiones fundamentales que determinan el perfil de los profesores que pueden desarrollar la docencia en las diferentes enseñanzas en que se ordena el sistema educativo.

En relación al profesorado de educación infantil y de la educación primaria se mantienen íntegramente las características y exigencias que fijó la LOE en 2006 (continúa en vigor el Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre). Lo mismo, en esencia, para la impartición de las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato (R.D. 860/2010, de 2 de julio), salvo la actualización de titulaciones, al sustituir la exigencia de “tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente” por la de “el título de Grado universitario o titulación equivalente” (artículo 94 redactado por el número 55 quater del artículo único de la LOMLOE).

Tampoco se observa ningún cambio en lo referente al profesorado de las enseñanzas artísticas, salvo la nueva redacción de las exigencias de titulación en la línea de lo hecho para la enseñanza secundaria obligatoria y bachillerato. Sin novedades tampoco en lo que se refiere al profesorado de las enseñanzas de idiomas, deportivas y de educación de personas adultas.

Lo novedoso, en relación con el profesorado de formación profesional, es la incorporación de un punto 4 al artículo 95 de la LOE-LOMCE que especifica que “El Ministerio de Educación y Formación Profesional determinará reglamentariamente los requisitos específicos y condiciones para el desempeño de actividades docentes de los profesores especialistas” (artículo 95).

En cuanto a la formación inicial del profesorado, las aportaciones de la LOMLOE son mínimas en comparación con la LOMCE. La única aportación es la garantía a la que se compromete “el Ministerio competente en enseñanza universitaria” de garantizar que la oferta de formación pedagógica necesaria para el ejercicio de la docencia sea suficiente en todas las enseñanzas y especialidades y a garantizar “el derecho de toda la ciudadanía al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad” (artículo 100.5 introducido por el número 55 octies del artículo único de la LOMLOE). Bienvenida sea esta exigencia.

En relación con el abanico de contenidos de los programas de formación permanente que aparecían en la LOMCE se añaden la educación inclusiva y la formación específica en materia de acoso y malos tratos en el ámbito de los centros docentes, así como una formación específica en prevención, detección y actuación frente a la violencia contra la infancia (artículo 102.2 redactado por el número 55 nonies del artículo único de la LOMLOE). Aportaciones que consideramos muy necesarias y altamente positivas.

Vivimos, desde hace tiempo y cada vez más en un mundo digital, por ello, es interesante observar cómo aspectos tan importantes de nuestro mundo como es la necesidad de mejorar las competencias digitales de toda la población en general y del profesorado en particular, han llegado al nivel de ser incluidos en las últimas leyes orgánicas.

La palabra “digital” no aparece en todo el texto de la LOE de 2006, pero sí la encontramos tanto en la LOMCE como en la LOMLOE. La LOMCE ya contemplaba el desarrollo de la cultura digital en las aulas. La LOMLOE, por si no quedaba suficientemente claro, la ha extendido a los centros, con la siguiente redacción “El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte elaborará, previa consulta a las Comunidades Autónomas, un marco común de referencia de competencia digital docente que oriente la formación permanente del profesorado y facilite el desarrollo de una cultura digital en los centros y en las aulas” (número 6 del artículo 111 bis).

Actualmente, la Resolución de 2 de julio de 2020, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, contiene el acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación sobre el marco de referencia de la competencia digital docente.

En este contexto, se añade la formación en “digitalización” junto a la formación en lenguas extranjeras de todo el profesorado que contemplaba la LOMCE (número 3 del artículo 102), que en este aspecto, como en muchos otros, se limitó a dejar tal cual la redacción que la LOE dio a este tema en 2006. Esto nos demuestra que el hecho de que una exigencia a las Administraciones educativas figure en una ley orgánica no quiere decir que estas vayan a hacer lo suficiente, como lo demuestra la insuficiencia de una oferta de formación en lenguas extranjeras a los profesores en cantidad y en calidad, salvo alguna experiencia puntual de alguna comunidad autónoma en este tema.

En relación con la facultad de fomentar los programas de investigación e innovación que la LOMCE otorgaba a las Administraciones educativas, la LOMLOE la amplía y la matiza, al contemplar que eso se ha de hacer de una forma determinada: “impulsando el trabajo colaborativo y las redes profesionales y de centros para el fomento de la formación, la autoevaluación y la mejora de la actividad docente”.

En este contexto, el articulado de la LOMLOE hubiera sido un escenario ideal para dar “seriedad” a los programas de investigación e innovación porque, como desgraciadamente estamos viendo cada día, a cualquier actividad de dudosa utilidad pedagógica algunas Administraciones educativas, centros o profesores se atreven a catalogarla como actividad “innovadora”.

La innovación educativa debe estar al servicio de la mejora de los procesos de enseñanza aprendizaje, y en consecuencia tiene que demostrar su eficacia en términos de resultados educativos o de mejora de los factores directamente asociados a ellos. El profesorado tiene una gran responsabilidad porque su actuación incide directamente en el progreso y los aprendizajes de sus alumnos, por lo que cualquier investigación o innovación que lleve a cabo, no sólo debe respetar escrupulosamente los derechos de los alumnos y de sus familias, sino garantizar que dichas innovaciones estén siempre al servicio del desarrollo integral de los alumnos, de la mejora de sus capacidades, del incremento de su rendimiento académico, y en definitiva, de su éxito escolar.

La LOMCE, por su parte, incluyó en su articulado que “el Ministerio de Educación y Ciencia podrá ofrecer programas de formación permanente de carácter estatal, dirigidos a profesores de todas las enseñanzas reguladas en la presente Ley y establecer, a tal efecto, los convenios oportunos con las instituciones correspondientes”. Redacción que la LOMLOE ha mantenido.

Al mismo tiempo, la LOMLOE encarga al “Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, que favorezca la movilidad internacional de los docentes, los intercambios puesto a puesto y las estancias en otros países”. Es una buena idea que los profesores españoles, debidamente formados en lenguas extranjeras, tengan la oportunidad de observar la realidad educativa de otros países. De la misma forma es muy importante el fomento de la formación permanente de carácter estatal del profesorado.

Como novedad, la LOMLOE encarga a las Administraciones educativas el impulso de “acuerdos con los Colegios Profesionales u otras instituciones que contribuyan a mejorar la calidad de la formación permanente del profesorado” (artículo 102.5).

#### **4. RECONOCIMIENTO, APOYO Y VALORACIÓN DEL PROFESORADO**

El capítulo IV del título III de la LOE-LOMLOE está dedicado al reconocimiento, apoyo y valoración del profesorado.

La LOMLOE es continuista en relación con lo contemplado por la LOMCE. Llama la atención que en el artículo 106.4, dedicado a la evaluación de la función pública docente haya suprimido (en relación con la LOMCE) la expresión “carrera docente” y la haya sustituido por “desarrollo profesional docente”.

Habrà quien diga que son expresiones equivalentes, pero por algún motivo concreto se ha sustituido la expresión original que nos parece mucho mejor y más precisa que la nueva fórmula, máxime cuando una de las reivindicaciones históricas de este colectivo ha sido dotarse de un estatuto jurídico propio que reconozca las peculiaridades y la idiosincrasia de esta profesión y de los que a ella se dedican, así como de un verdadero reconocimiento profesional en función de la valía y de acuerdo a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, de manera semejante al que disfrutaban otros muchos colectivos como los Jueces y Magistrados (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), el Ministerio Fiscal (Ley 50/1981, de 30 de diciembre) o el personal sanitario (Ley 55/2003, de 16 de diciembre).

No en vano, la única promoción posible para los docentes deriva del paso del tiempo, por acumulación de trienios, por realización de actividades de formación más o menos específica (aunque sorpresiva e incomprensiblemente no se contemplan los estudios universitarios de grado o postgrado), o por la participación en pruebas selectivas a otros cuerpos docentes, aun cuando puedan tener condiciones particulares de acceso.

Por todo ello, no parece coherente con este deseo la redacción del nuevo apartado 4 del artículo 106: “Corresponde a las Administraciones educativas disponer los procedimientos para que los resultados de la valoración de la función docente sean tenidos en cuenta de modo preferente en los concursos de traslados y en el desarrollo profesional docente junto con las actividades de formación, investigación e innovación”. Vincular la promoción profesional a los resultados de hipotéticas evaluaciones indeterminadas, sin procedimiento definido y sin un marco jurídico adecuado, completo y claro que evite la arbitrariedad nos parece peligroso y es sumamente contrario a los derechos de los trabajadores docentes. Por otra parte, delegar en las diversas Administraciones educativas puede llevar a generar diecisiete desarrollos profesionales docentes distintos.

Además de lo indicado, la evaluación de docentes debe realizarse en función de criterios y estándares objetivos, que necesariamente han de establecerse a priori y publicitarse. Nuevamente se echa en falta una regulación clara de la evaluación de la labor docente, ya que entendemos que su resultado puede ser tanto positiva como negativa, por lo que resulta imprescindible determinar estos aspectos. Cierto es que el ámbito de una ley orgánica es mucho más general que el que corresponde al estatuto docente, pero no lo es menos que es en este ámbito en el que se deben establecer los principios rectores de las cuestiones que regula, por lo que no cabe otra opción que la crítica severa ante un texto que anunciando dicho reconocimiento, apoyo y valoración se limita a manifestar una mera intención sin establecer los medios para desplegarla y concretarla.

En definitiva, la nueva ley orgánica ha perdido una valiosa oportunidad para encauzar una cuestión que nunca ha sido abordada con seriedad ni rigor, a pesar de los cantos de sirena que pretenden poner en valor la actuación del profesorado sin preocuparse de dotarlo del marco jurídico-laboral adecuado, de su formación inicial y continua, de sus funciones establecidas de manera clara, completa y concreta, ni de sus necesidades e intereses.

## 5. EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

El debate en torno a un nuevo sistema de ingreso en los cuerpos docentes no ha tenido ningún efecto en la LOMLOE, que no ha introducido ninguna modificación significativa en relación con esta cuestión.

La disposición transitoria decimoséptima de la LOE sigue estableciendo que el acceso a la función pública docente se basa en un procedimiento selectivo de doble fase: una fase de oposición, que versa sobre los contenidos de la especialidad que corresponda, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio de la docencia, y una fase de concurso en la que se valoran la formación académica y, de forma preferente, la experiencia docente previa en los centros públicos de la misma etapa educativa.

La LOMLOE introduce una nueva redacción a la disposición adicional novena de la LOE-LOMCE, en relación con los requisitos para el ingreso en los cuerpos de funcionarios docentes. Una redacción más de forma que de fondo, se incorpora a la norma los títulos de Grado, previstos en el Plan Bolonia, en sustitución de las diplomaturas y licenciaturas, como forma anterior de los grados universitarios (Disposición adicional novena).

Desde la entrada en vigor del Plan Bolonia, que en España se reguló mediante el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y más concretamente desde el curso 2010-2011, dejaron de ofertarse plazas de nuevo ingreso para cursar las titulaciones de Licenciado, Diplomado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico. Después de once años los estudios de grado universitario están perfectamente consolidados, aunque tal vez fuera deseable una homologación salarial entre los diversos grados dedicados a la enseñanza. No hay que olvidar que las exigencias de ingreso son distintas en cuanto a exigencia de postgrados, número de temas de la oposición, etc., lo cual hace difícil armonizar los intereses enfrentados.

La LOMLOE, en su disposición adicional sexta, incorpora una referencia al cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030, en la que se indica que la educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial se tendrá en cuenta en los procesos de formación del profesorado y en el acceso a la función docente. Y añade que para el año 2022 los conocimientos, habilidades y actitudes relativos a la educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial habrán sido incorporados al sistema de acceso a la función docente. Esto nos lleva a pensar que, previsiblemente, después de casi tres décadas, se modificarán los temarios para el acceso a los cuerpos docentes de Maestros, Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas (Orden de 9 de septiembre de 1993) después de su intento fallido en el año 2011 (Orden EDU/3138/2011, de 15 de noviembre).

No se exige tampoco al profesorado ningún conocimiento explícito del marco legal educativo ni administrativo, como tampoco ocurre con las supuestas “nuevas competencias” que ha de adquirir el docente del futuro, como la digital. Todas estas cuestiones son confiadas a la formación inicial y, en todo caso, a la continua, aunque sin ningún tipo de supervisión o control más allá de los genéricos (como por ejemplo la que realiza la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en el ámbito universitario).

Es importante destacar que la LOMLOE no ha introducido ninguna modificación con relación a la existencia de las especialidades docentes de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria. En consecuencia, se seguirán asignando las materias de la Educación Secundaria Obligatoria a las especialidades docentes pertinentes (Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre), por lo que la indefinición del concepto de “ámbitos curriculares” a los cuales nos hemos referido anteriormente choca de frente con un ingreso a la función pública docente por especialidades (no por ámbitos), como se evidencia especialmente en secundaria.

Semejante indefinición e imprecisión no hace sino complicar sobremedida la ya de por sí difícil labor de los docentes, que al cada vez mayor número de funciones (explícitas, implícitas y asumidas o añadidas) a las que han de atender se le suma el problema de no contar con una norma clara que lo regule, con lo que el conflicto, la duda y el error están a la orden del día y el riesgo de arbitrariedad a la vuelta de la esquina.

En este contexto, una de las novedades más relevantes de la LOMLOE se encuentra en la disposición adicional cuadragésima octava, que regula el “cambio de las funciones del personal docente” en los siguientes términos:

*Los funcionarios docentes que muestren una manifiesta falta de condiciones para ocupar un puesto docente o una notoria falta de rendimiento que no comporte inhibición, podrán ser removidos de su puesto de trabajo y realizar otras tareas que no requieran atención directa con el alumnado. La remoción ha de ser consecuencia de un expediente contradictorio que finalice con una evaluación negativa realizada por la inspección educativa.*



Se trata de una medida de calado que ya ha suscitado importantes discrepancias y controversias entre el profesorado y sus sindicatos representativos. Alguno de ellos, se ha manifestado abiertamente en contra de que una medida como esta forme parte de la LOMLOE y no del esperado Estatuto de la Función Docente, en el que los sindicatos deberán ser, cuando menos, escuchados.

Desde nuestro punto de vista, el enfoque con el que se aborda la remoción del profesorado de sus puestos docentes es demasiado abierta y poco precisa. Lleva implícita una modificación del régimen disciplinario contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público. Al fin y al cabo “la remoción” no deja de ser una sanción disciplinaria. Para determinar que alguien muestra una manifiesta falta de condiciones para ocupar un puesto docente se hace necesario fijar de forma clara y objetiva las condiciones que se requieren para ocupar ese puesto. Se deja en el aire si esas condiciones serían exigibles para todos los puestos docentes o dependería del puesto concreto de desempeño. Creemos que se hace imprescindible legislar mucho y bien sobre este procedimiento. No estamos conformes con que se encargue a la inspección educativa la instrucción de expedientes contradictorios sin la existencia previa de criterios claros, objetivos, transparentes y blindados de toda injerencia política.

En relación con el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, la LOMLOE eleva el requisito de número de años de pertenencia a los cuerpos docentes que integran la función pública docente de los cinco años que establecía la LOE a los actuales “ocho años en alguno de los cuerpos que integran la función pública docente y una experiencia docente de igual duración”. Se ha optado por “el término medio”, porque todos recordamos que la LOPEGCE exigía una experiencia mínima docente de diez años.

El sistema ordinario de acceso al CIE seguirá siendo el de concurso-oposición. La LOMLOE sigue manteniendo la posibilidad de “acceso extraordinario” al Cuerpo de Inspectores de Educación mediante el concurso de méritos que estableció la LOE, por el procedimiento de reservar “hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de méritos destinado al profesorado que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos, el cargo de director o directora” (nº 4 de la disposición adicional duodécima).

No es entendible que se adecuen las titulaciones para el acceso a los cuerpos docentes a las exigencias derivadas de la implantación del Plan Bolonia estableciendo por ello estar en posesión del “título de Grado universitario o titulación equivalente” y, en cambio, para fijar las titulaciones de acceso al Cuerpo de Inspectores se conserve la denominación “pre-Bolonia” de “estar en posesión del título de Doctorado, Máster Universitario, Licenciatura, Ingeniería, Arquitectura o título equivalente”. Cuestiones como estas nos llevan a pensar que no se puede hacer una ley orgánica educativa con prisas, sin participación y sin consenso.

## 6. EL PROFESORADO COMO AUTORIDAD PÚBLICA

La incorporación del concepto de “autoridad pública” aplicado al profesorado, ha sido un proceso tardío en la España democrática.

Ni en el Estatuto de Centros Escolares de UCD, ni en la LODE ni en la LOGSE aparece ni la palabra “autoridad”, ni el binomio “autoridad pública” referida a ningún cuerpo docente. Tuvimos que esperar hasta 1995, para que la LOPEGCE, en su artículo 42.2 otorgara la cualidad de “autoridad pública” a los Inspectores de Educación, en los siguientes términos: “en el desempeño de sus funciones, los Inspectores de Educación



tendrán la consideración de autoridad pública y como tal recibirán de los distintos miembros de la comunidad educativa, así como de las demás autoridades y funcionarios, la ayuda y colaboración precisas para el desarrollo de su actividad (LOPEG, artículo 42.2).

La consideración de autoridad pública para los Inspectores de Educación siguió estando presente en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) del año 2002, cuyo artículo 104.2 establece que “en el ejercicio de las funciones de alta inspección, los funcionarios de la Administración General del Estado gozarán de la consideración de autoridad pública a todos los efectos, pudiendo recabar en sus actuaciones la colaboración necesaria de las autoridades del Estado”.

La Ley Orgánica de Educación de 2006, que es, después de la LODE, la decana de nuestras leyes orgánicas educativas, pues tiene el mérito hasta ahora de haberse mantenido en vigor prácticamente durante los últimos quince años, con las modificaciones introducidas primero por la LOMCE y recientemente por la LOMLOE, es, en este sentido, una ley continuista.

La única y tímida aportación de la LOE hacia el reconocimiento de la autoridad del profesorado la encontramos en la Disposición final primera, por la que se modifica la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en la que podemos leer que a los padres, como primeros responsables de la educación de sus hijos les corresponde, entre otras, el “respetar y hacer respetar las normas establecidas por el centro, la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado”.

Es la primera vez que una ley orgánica impone a los padres de los alumnos el deber, la obligación de, cosas tan de sentido común, como el respeto a las normas del centro y “la autoridad” y las indicaciones y orientaciones educativas del profesorado (véase la disposición final primera 2 f) de la LOE).

Es curioso que tuviéramos que esperar hasta la publicación de la LOMCE en 2013 para que en su artículo sesenta y ocho, se diera una nueva redacción al artículo 124 de la LOE y se añadiera el apartado 3:

*Los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública. En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por profesores, profesoras y miembros del equipo directivo de los centros docentes tendrán valor probatorio y disfrutará de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas.*

Creemos necesario el desarrollo de esta condición y su plasmación concreta en el conjunto de funciones y atribuciones del profesorado, lo cual podría determinarse mediante un estatuto docente, ya que del enunciado literal de la norma parece desprenderse que los docentes únicamente gozan de presunción de veracidad “en los procedimientos de adopción de medidas correctoras”, pero no en otros. Por otra parte, adentrarse en el proceloso mar de la prueba y de los procedimientos disciplinarios sin llegar a regularlos parece fruto más de la improvisación que de una decisión concreta.

Algunas de las razones que llevaron a los legisladores de la LOMCE a otorgar el estatus de “autoridad pública” a profesores y directivos las encontramos en el incremento sustancial en cantidad y en gravedad de las agresiones que los docentes sufrían a diario en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales, en una escalada de agresiones paralela a la sufrida por el colectivo de personal sanitario. Dos años después, en 2015,

se reformó el Código Penal, dando una nueva redacción al artículo 550. 1 del Capítulo II que legisla sobre “los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia”, en los siguientes términos:

*Son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas. En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas.*

Vemos, pues, cómo y por qué el profesorado ha llegado a ser autoridad pública, aunque el desarrollo no ha sido completo y puede generar conflictos diversos. Así, por ejemplo, como es sabido, los Inspectores de Educación también gozan de la condición de autoridad pública, con idéntica presunción de veracidad *iuris tantum*.

## 7. CUERPOS DOCENTES Y OTRAS ESPECIFICIDADES

En la Disposición adicional séptima de la LOE, que ordena la función pública docente y atribuye funciones a los diferentes cuerpos docentes, encontramos una modificación significativa introducida por la LOMLOE. En concreto se refiere al cuerpo de profesores técnicos como cuerpo a extinguir (letra c del número 1 de la disposición adicional séptima).

Esta modificación hay que observarla a la luz del artículo 95 modificado por la LOMLOE y que da relevancia a la figura del profesor especialista, el cual debe estar en posesión de una titulación de Técnico o Técnica (establece diferentes categorías) y de otras titulaciones asociadas a la familia profesional, pero que en ningún caso requiere disponer de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado. También se podrá atribuir docencia a profesionales del sector productivo asociado al título o curso correspondiente.

En el mismo artículo se establece que el Gobierno regulará reglamentariamente las condiciones de acceso y desempeño de las funciones docentes del profesorado especialista que prestará sus servicios en régimen de contratación laboral, así como los requisitos específicos y condiciones para el desempeño de actividades docentes de los profesores especialistas.

En relación con otras cuestiones muy importantes para el profesorado, la LOMLOE sigue una línea continuista pues se asumen como propias medidas que ya estaban en la LOMCE y hasta en la LOGSE, como son la situación de los Maestros adscritos a los cursos primero y segundo de la educación secundaria obligatoria o la jubilación voluntaria anticipada de los funcionarios de carrera de los cuerpos docentes. Igual que ocurre con la situación de los profesores técnicos de formación profesional en bachillerato, la formación pedagógica y didáctica para el ejercicio de funciones docentes, la situación de los Maestros especialistas de Educación física, Música o enseñanzas de lenguas extranjeras, los maestros con plaza en los servicios de asesoramiento psicopedagógico o el acceso a la función pública docente.

Respecto al profesorado de religión, no observamos en la LOMLOE cambios significativos con respecto a lo legislado por las Leyes Orgánicas anteriores. En este sentido, continúa en vigor el Real Decreto

696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión que ya estaba prevista en la disposición adicional tercera de la LOE.

En cuanto a los denominados en la LOE-LOMCE “expertos con dominio de lenguas extranjeras”, la LOMLOE los denomina “profesorado visitante”. Además de cambiarles la denominación, no fija para ellos, como sí hacía la Ley anterior exigencia alguna de titulación, dejando la puerta abierta a legislación posterior, con la tradicional fórmula de “el Gobierno regulará los requisitos, funciones y régimen del profesorado visitante procedente de los países con los que haya suscrito el correspondiente convenio y que con carácter temporal se incorpore a los centros docentes” (Disposición adicional trigésima séptima).

En cuanto al profesorado de los centros privados la LOMLOE sigue manteniendo la obligación, contemplada en la LOMCE, de que el carácter propio de los centros privados respete los derechos constitucionales de los profesores, de los alumnos y de las familias, como no puede ser de otra manera. No aporta novedad alguna en cuanto al principio de participación educativa de los profesores, alumnos y padres derivado del artículo 27.7 de la Constitución.

El número 3 del artículo 119 de la LOMLOE establece que “el profesorado participará también en la toma de decisiones pedagógicas que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores y profesoras que impartan clase en el mismo curso o ciclo”. Este mismo artículo incorpora la prescripción de que se promueva la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la composición de los consejos escolares. Se mantiene, en el artículo 121.5 la promoción de compromisos educativos entre familias y centro en la consignación de las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento académico del alumnado.

## 8. CONCLUSIONES

La LOMLOE aporta poca novedad y menos luz a la cuestión del profesorado. Como sus predecesoras, parten de una concepción vocacional del docente, obviando toda cuestión técnica, de capacitación, laboral o profesional. De esta manera, se ha perdido otra valiosa oportunidad para fijar la necesidad de promulgar un estatuto docente que aborde en profundidad: la carrera profesional del profesorado, la delimitación de funciones y atribuciones, las condiciones del ejercicio de la función docente y tutorial, entre otras, la investigación educativa desde el punto de vista del profesorado, los planes de formación y las formas de acceso a la función docente, etc.

La nueva ley orgánica se ha mantenido, en materia de profesorado, en la senda de su *alma mater* la LOE, sin apartarse ni un ápice del camino marcado, manifestando abiertamente la despreocupación del legislador por las cuestiones que atañen a los docentes. Es sintomático, como hemos visto, la mutación de “carrera docente” a “desarrollo profesional docente”, como si el concepto de “carrera profesional” fuera inexacto o inadecuado, aunque no lleguemos a saber por qué razón.

Lo mismo podemos decir en relación con la autonomía del profesorado y a la libertad (muy relativa y mediatizada) de cátedra de los docentes. Admitiendo, como ha reiterado numerosa jurisprudencia y doctrina, que la libertad de cátedra no es de aplicación directa en la labor de los docentes de niveles no universitarios, no lo es menos que es necesario determinar el alcance de ésta en las demás enseñanzas, ya que delimitar su contenido concreto es tarea ardua y no exenta de problemas.

Por ello, establecer el elenco de derechos y deberes del profesorado, bien desde la perspectiva del empleo público, bien desde la perspectiva educativa privada, es una exigencia ineludible para el buen funcionamiento del sistema educativo. No resulta congruente apostar por una supuesta autonomía de los centros sin que se derive de ella, primero, un marco jurídico claro de atribución de competencias, y en segundo lugar y paralelamente, un mecanismo de rendición de cuentas y de evaluación igualmente basado en normas públicas y transparentes.

## 9. REFERENCIAS

Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*. McKinsey & Company, Social Sector Office.

Constitución Española. BOE, núm. 311, de 29 diciembre de 1978.

Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. BOE, 11, de 13 de enero de 1982.

Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. BOE, 301, de 17 de diciembre de 2003.

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. BOE, 154, de 27 de junio de 1980.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE, 157, de 2 de julio de 1985.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE, 159, de 04 de julio de 1985.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo BOE, 238, de 4 de octubre de 1990.

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. BOE, 278, de 21 de noviembre de 1995.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE, 281, de 24 de noviembre de 1995.

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE, 307, de 24 de diciembre de 2002.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.

OCDE (2019). *TALIS 2018. Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. BOE 620, de 30 de octubre de 2007.

Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria o de bachillerato. BOE, 173, de 17 julio de 2010.

Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 270, de 9 noviembre de 2011.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE, 261, de 31 de octubre de 2015.

Suárez Malagón, R. (2011). Contenido y límites de la libertad de cátedra en la enseñanza pública no universitaria. *Revista de Derecho UNED*, 9, 421-462.



## Capítulo 11

# La inspección educativa ante los nuevos retos educativos

Manuel Jesús Sánchez Hermosilla  
Inspector General de Educación  
Junta de Andalucía

## 1. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI comenzaba el 1 de enero de 2001 y como era habitual nos asaeteaban con todo tipo de suposiciones, predicciones, vaticinios y pronósticos, pero con toda seguridad, ninguno vislumbraba una situación como la que se presentaba ante nosotros a partir del mes de marzo del año 2020. Sin duda esa fecha establecía un antes y un después en muchos ámbitos de la vida, la propia Organización de las Naciones Unidas define La pandemia de coronavirus COVID-19 *como la crisis de salud global que define nuestro tiempo y el mayor desafío que hemos enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial* (<https://www1.undp.org/content/undp/es/home/coronavirus.html>).

Cobran aquí pleno sentido, las palabras que el Consejero de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, Javier Imbroda, transmite en muchas de sus intervenciones, donde manifiesta que el siglo XXI realmente comenzó en marzo del 2020. Y sin duda, no le falta razón, por las consecuencias en el ámbito social, económico, sanitario y por supuesto educativo.

A los nuevos desafíos, nuevos retos y nuevas reformulaciones, tenemos que sumar en nuestro sistema educativo la promulgación, en diciembre del año pasado, de una nueva Ley Orgánica de Educación, que pone en marcha cambios novedosos y que suma nuevas incertidumbres al contexto actual, por si no fueran suficientes las ya existentes.

Ante tales circunstancias cabe plantearse: ¿Nos estamos dirigiendo hacia una nueva concepción de la educación en el sistema reglado?, ¿es necesario replantear los nuevos roles de los agentes educativos, las nuevas estructuras, el propio concepto del currículum, de planificación, etc.?, y frente a ello, ¿que papel debe desempeñar la Inspección de Educación como agente educativo altamente cualificado, con unas competencias y atribuciones determinadas.?

A esta última cuestión intentaremos dar respuesta y vertebrar la oportunidad que se nos brinda para dirigirnos hacia un nuevo paradigma que defina los principios, funciones y atribuciones de la Inspección de Educación, así como modelos de intervención ajustados a las necesidades que el sistema requiere, y que generen el impacto necesario para aportar en la mejora y calidad de todos los procesos que los centros y servicios educativos desarrollan. Que la tarea de la Inspección sea eficaz supone hacer todas esas cosas que el sistema demanda de ella, pero solo si su materialización se hace bien, podemos ser eficientes y un factor real de calidad.

En el desarrollo de este capítulo sentaremos las bases de un nuevo perfil del inspector o inspectora de educación, con el objetivo esencial de continuar siendo un factor clave del sistema educativo y definiremos qué competencias profesionales tiene que desarrollar a través del desempeño de sus atribuciones y funciones. En el contexto actual, se requiere asumir un compromiso que lleve a la acción donde la cualificación de los funcionarios y funcionarias de este cuerpo se pongan al servicio de la mejora de la equidad y la calidad, para garantizar y hacer efectivo el derecho a la educación en unos parámetros de excelencia para todo el alumnado sin excepción.

Nos disponemos entonces a nuestra tarea a lo largo del presente capítulo, con la pretensión de no caer en simplificaciones racionales, pero con el firme propósito que manifestaba el propio Cervantes afirmando que ningún razonamiento que sea largo es ya positivo.

## 2. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN LA LOMLOE

El Boletín Oficial del Estado publicaba en su número 340, de fecha 29 de diciembre de 2020, una nueva Ley Orgánica de Educación, la octava reforma del sistema educativo de la democracia en España y la novena que se aprueba en cincuenta años, introduciendo cambios significativos respecto a la Inspección de Educación en su Título VII. Cambios que implican la distinción entre inspeccionar, supervisar y evaluar, términos que, como señala Marrodán (2021), a menudo se consideran similares, cuando no lo son, generando un debate profesional recurrente.

Las modificaciones que introduce la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOMLOE) en el artículo 151 dedicado a las funciones de la inspección de educación ponen de relieve, a nuestro juicio, varias cuestiones a considerar.

La primera es la importancia que se le otorga a la *supervisión y evaluación, desde un punto de vista pedagógico y organizativo, de los centros educativos, así como de los proyectos y programas* que estos implementan. Una segunda cuestión, novedosa esta, es otorgar al inspector o inspectora un rol de *orientador para los equipos directivos en relación a las medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos impulsando y participando en procesos de mediación*. En definitiva, junto al eje competencial de supervisión y control, se impulsa y refuerza el rol evaluador y de asesoramiento, además de introducir el de orientador y mediador en conflictos relacionados con la convivencia.

En relación al artículo 153, sobre las atribuciones de los inspectores e inspectoras, se incorpora la observación como una técnica esencial respecto a todas las actividades que realizan los centros, así como la potestad de elevar informes que puedan contribuir a la toma de decisiones por parte de la Administración Educativa, sustentados sobre evidencias y datos concretos.

Como otra novedad, en la LOMLOE tenemos la incorporación de un artículo 153 bis en el que se establecen principios básicos de actuación que pueden suponer una aproximación al código deontológico de la función inspectora. Principios dirigidos al respeto de los derechos fundamentales, defensa del interés común, así como la profesionalidad e independencia técnica, acompañada de la necesaria imparcialidad, eficiencia y transparencia.



En definitiva, la nueva Ley Orgánica define un perfil de Inspección que, sin abandonar su función supervisora y de control, refuerza las de evaluación de los centros, de la práctica docente y de la función directiva, potenciando además su papel asesor, orientador y de mediador ante los conflictos que puedan surgir en los centros educativos.

Pero para llevar a cabo estas atribuciones y funciones señaladas, ¿qué modelo de intervención se requiere?, ¿qué actuaciones es necesario que la Inspección desarrolle para generar impacto en los centros y servicios educativos? Todas ellas dirigidas a la mejora de todos los procesos que se desarrollan en los mismos y que, por extensión, supongan un factor de calidad para la consecución del éxito educativo de su alumnado en términos de rendimiento académico y personal.

### 3. LA INSPECCIÓN COMO UN OFICIO CUALITATIVO Y GENUINO

Es habitual encontrar en toda la literatura académica sobre supervisión educativa, intensos debates epistemológicos sobre los conceptos de supervisión, inspección y evaluación, donde, en ocasiones, se mezclan los mismos, atribuyéndosele igual sentido, y en otros, diferencias sustentadas en matices etimológicos.

No es nuestro objetivo entrar en ese debate, pero sí aportar la visión sobre lo que supone cada uno de ellos, en tanto que forman parte de las competencias del inspector o inspectora, y considerando como punto de partida que ninguno de los tres conceptos se completa a sí mismo en el desempeño profesional de la Inspección. Coincidimos con Esteban (2019) cuando afirma que la combinación de estos desempeños profesionales es lo que hace de la Inspección de Educación un oficio cualitativo y genuino.

Más allá de la fundamentación epistemológica de cada término, de sus raíces etimológicas o de la evolución que a lo largo de los años ha experimentado en los debates académicos y científicos, lo esencial radica en el desempeño y ejecución que se hace de cada uno de ellos en contextos determinados y en su desarrollo ante demandas situacionales concretas dentro de la función inspectora, entendida esta como el trabajo desarrollado por los funcionarios pertenecientes al cuerpo de la Inspección de Educación.

En definitiva, cuando se ponen en práctica determinadas competencias, funciones y atribuciones por los inspectores e inspectoras de educación, se ejercen roles que pueden estar asociados a la supervisión, evaluación o asesoramiento, pero integrados en niveles superiores de desempeño, donde la Inspección de Educación cobra entidad propia a través de su acción y adquiere entidad jurídica, profesional y social por su posición.

Estos ejes competenciales de supervisión y control, evaluación y asesoramiento, en el desarrollo normativo de los últimos años, han ido recibiendo determinados tratamientos para resolver su ejercicio. Así, como afirma Pérez Aguilar (2014), podemos entenderlos como cada una de las actuaciones que la inspección educativa está facultada para llevar a cabo, en el ejercicio de sus funciones, con el fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza.

### 3.1. El Inspector como supervisor

La supervisión posiblemente sea la función más conocida de la Inspección de Educación o, al menos, la que la comunidad educativa percibe con más nitidez: “*La Inspección de Educación es el órgano de control social de la educación formal por excelencia*” (Rul, 1994; p. 232). Circunstancia que, afortunadamente, en los últimos años está cambiando, para valorar además las tareas de asesoramiento y evaluación que también se desarrollan.

En la LOMLOE aparece en dos ocasiones el término “supervisar”, en el artículo 151, sobre las funciones de la inspección de educación:

- a. *Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los programas que en ellos inciden.*
- b. *Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua*

Y en tres ocasiones aparece el término “supervisión”, para hacer referencia a la admisión del alumnado, libros de texto y medidas de la promoción de la salud y la dieta equilibrada contemplada en la disposición adicional cuadragésima sexta.

La supervisión es, en palabras de Soler Fierrez (1993), una práctica profesional encaminada a lograr el *buen* funcionamiento del sistema, con el objetivo de que este alcance su cometido. Pero cabría preguntarse si solo con la supervisión se consigue el buen funcionamiento del sistema o si desde una perspectiva supervisora garantizamos el derecho efectivo de la educación y el funcionamiento del sistema. El término “buen” requeriría de la combinación e integración de otras competencias, tales como las de evaluación y asesoramiento, dirigidas a la mejora de las decisiones que los centros y servicios adopten en el uso de su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, como así se señala en el artículo 120 de la LOMLOE.

Numerosos autores definen el término supervisión educativa como un concepto extenso, incluyendo en él otras funciones. Por ejemplo, Casanova (2005) recoge algunas de esas funciones encomendadas a la supervisión, tales como las de información, asesoramiento, mediación, control y evaluación, concluyendo que, de forma global, estas finalidades se pueden sintetizar en dos: garantizar los derechos del niño a una educación de calidad y mejorar la calidad educativa del sistema. Entendemos desde este planteamiento que la supervisión educativa tiene una doble perspectiva, lo que sería la supervisión normativa y la supervisión técnica.

A nuestro entender, ambas dimensiones de la supervisión educativa entroncarían con lo que Rul (1994) definió como “control-regulación” y “control-evaluación”. El primero posibilita el mantenimiento de las organizaciones a través del equilibrio entre la norma (expectativa social) y la realización individual; en cambio, el “control-evaluación” incide en el aprendizaje social a través de un proceso de interiorización individual que incide en la conformación cultural.

En un interesante artículo, Esteban Frades (2019) describe los fundamentos de la supervisión educativa desde distintas perspectivas, para clarificar su significado. Una primera, desde su configuración legal, a través de su evolución a lo largo de las distintas leyes y normas promulgadas, dirigidas a asegurar los derechos de los ciudadanos, el progreso y la igualdad de la enseñanza; una segunda, sustentada en la representación conceptual del término “supervisión educativa”, vinculado con la inspección, el asesoramiento, la evaluación; y una tercera, donde se presenta la supervisión como ciencia con entidad propia y finalmente una cuarta y última con la supervisión desde un compromiso ético.

En resumen, podemos concluir que la supervisión desde su perspectiva de control garantiza el cumplimiento de la norma y el funcionamiento del sistema, haciendo efectivo el derecho a la educación y la observancia de los deberes tanto de la Administración como de los distintos agentes educativos. Pero no se puede intervenir en la autonomía de los centros, si no es desde la supervisión técnica entendida como optimización y asesoramiento, estableciéndose una delgada línea entre esta y la evaluación, que solo podemos distinguir a través de la implementación de las actuaciones y acciones concretas que se diseñen en los correspondientes planes de actuación de la Inspección de Educación.

### 3.2. El Inspector como evaluador

El término evaluación es el más repetido en el desarrollo de la LOMLOE. Hasta en doscientas dos ocasiones se utiliza, para referirse a evaluación del sistema (28), pruebas externas y de diagnóstico (54), evaluación como rendición de cuentas (3), evaluación como elemento curricular (70), evaluación de centros (12), Instituto Nacional de Evaluación (15), autoevaluación de centros (3), evaluación de la función docente (8) y evaluación de la función directiva (9).

En lo que respecta a la inspección de educación, en el artículo 151 de la LOMLOE, referido a sus funciones, en su apartado a) se añade “evaluar” a las de *supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como de los proyectos y programas que desarrollen, con respeto a su marco de autonomía*. Sin duda la modificación de este apartado del artículo es significativa, en tanto supone impulsar el rol evaluador de la inspección de educación, asignándosele una función concreta en la evaluación de centros que en otros marcos normativos se difuminaban o era tácitamente compartidas con otras instituciones, organismos o agentes.

Siguiendo nuevamente a Marrodán (2021), el tema de la evaluación externa es una reiterada reivindicación del cuerpo de inspectores motivada por la intrusión en las últimas décadas de agencias y otros organismos externos a la inspección. El papel de la inspección en la evaluación externa es imprescindible, pues la inspección es la única que, en aplicación de sus atribuciones legales, puede acceder libremente a centros, servicios y programas para recabar toda la información, datos y evidencias necesarias para llevar a cabo una evaluación objetiva y rigurosa del sistema, desde su situación entre la Administración Educativa y los centros educativos.

El artículo 146 de la LOMCE en su apartado 2, sobre la evaluación de la función directiva, es explícito en lo referente a quién es el agente que debe realizarla: *La evaluación de la función directiva de centros, servicios y programas será realizada por el cuerpo de inspectores de educación y formará parte de sus competencias*.

En un análisis más en profundidad, Rul (2005) establece tres niveles de evaluación de los centros educativos. Por un lado, un nivel “Micro. Evaluación interna o autoevaluación”, cuyos agentes son los propios agentes educativos del centro; por otro, un nivel “Meso. Evaluación externa o heteroevaluación”, llevada a cabo por los inspectores e inspectoras de educación; finalmente, un nivel “Macro. Medición y valoración externa”, por parte de la Administración. En los tres niveles, entendemos, la Inspección de Educación debe desempeñar su función, con roles y funciones distintas, pero con un papel activo y fundamental.

En el nivel “micro”, referido a la autoevaluación, el papel de asesoramiento y acompañamiento es fundamental para que los centros puedan implementar procesos de evaluación interna eficaces y bien dirigidos a

objetivos concretos, tomando como referencia sus datos, sus proyectos educativos y planes de mejora desarrollados. En el nivel “meso”, la inspección alcanza su función evaluadora en toda su dimensión, desarrollando su labor de valoración, medición y comunicación. Finalmente, en el nivel “macro”, sus decisiones deben estar sustentadas en la información que los dos niveles previos generen para permitir el desarrollo de actuaciones evaluadoras superiores desde perspectivas generales del sistema que permita su autorregulación y la adopción de políticas educativas sustentadas en datos, evidencias y conclusiones rigurosas y fundamentadas.

Finalmente, debemos ser conscientes que en esa competencia evaluadora, que se adquiere desde su propia naturaleza como órgano inspector, se asume una doble tarea que enlaza con la epistemología del concepto de evaluación. Por un lado, la evaluación como rendición de cuentas (evaluación de la práctica docente–funcionarios en prácticas–, evaluación de la función directiva –efectos vinculantes–) y evaluación dirigida a la mejora de los procesos que desarrollan los centros.

### 3.3. El Inspector/a como asesor

La LOMCE utiliza el término “asesorar” en seis ocasiones y, en lo que concierne a la inspección, lo utiliza en el apartado f del artículo 151, donde se dice sobre las funciones lo siguiente: *Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.*

Se vincula el asesoramiento con la orientación y la información, a los distintos sectores de la comunidad educativa, en consecuencia, no solo a los docentes, sino también al alumnado y las familias, y dicha función se lleva a cabo para garantizar los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, por lo que la propia norma considera como elemento esencial, y que compartimos, que la función de asesoramiento del inspector es paralela e indisoluble a la función de supervisión.

Uno de los principios que consideramos inherente al asesoramiento que desde la inspección de educación se lleva a cabo, es que este debe partir de la supervisión normativa, como apoyo al cumplimiento de la norma y a la aplicación de los reajustes necesario por el contraste entre ordenamiento-realidad, y avanzar hacia el asesoramiento desde la perspectiva de supervisión técnica dirigida a la optimización.

La función de asesoramiento, junto con la de orientación e información, requiere de una adecuada planificación e integración con los demás ejes competenciales de la inspección y una cualificación profesional que permita al inspector e inspectora contribuir desde su conocimiento a la toma de decisiones de los demás agentes educativos. El asesor no toma decisiones, aporta información, hace propuestas y acompaña en la ejecución de las mismas.

Han proliferado en las últimas décadas numerosos agentes que han asumido funciones de asesoramiento, orientación e información. Desde asesores de formación, orientadores educativos, órganos y estructuras de orientación, servicios de asesoramiento, etc. En ocasiones con funciones claramente delimitadas y en otras con indefiniciones que llevan a la confusión o contradicción, cuando no a solaparse entre sí. Pero la función de asesoramiento de la inspección es propia a su naturaleza como órgano supervisor, pues surge en primera instancia desde la norma y, en segunda instancia, desde el conocimiento del sistema educativo, que ayuda a la toma de decisiones de los agentes objetos del asesoramiento. Lo que podríamos llamar la mirada poliédrica de la inspección, que enriquece el asesoramiento.

## 4. PARADIGMA INTEGRADO: HACIA UN MODELO DE INTERVENCIÓN SISTÉMICA

### 4.1. Aspectos generales

En los apartados anteriores hemos esbozado la entidad jurídica de la inspección de educación, sus ejes competenciales y funciones, que vienen todos a determinar un perfil específico de inspector o inspectora, así como las actuaciones y acciones que debe desarrollar, al amparo de lo que la propia LOMLOE establece y el marco normativo de cada administración educativa desarrolla.

Esta reflexión nos obliga a plantear un modelo de intervención que posibilite el impacto necesario de la acción inspectora como factor de calidad en las organizaciones educativas y suponga un elemento de nexo entre la realidad de los centros educativos y las políticas educativas, que garantice el derecho fundamental a la educación en unos indicadores y parámetros satisfactorios de buen funcionamiento, eficacia y eficiencia.

Hemos planteado la integración de los tres ejes competenciales en la acción inspectora, como elementos transversales que determinan la planificación, diseño y desarrollo de los planes de actuación, bajo la premisa de un principio de integración de las actuaciones en líneas estratégicas, y objetivos comunes. Estos tres ejes competenciales forman un todo funcional de carácter sistémico estrechamente relacionado con la información directa sobre la educación formal, que permitan los reajustes necesarios y los bucles de alimentación a través de la comunicación que adoptan la forma especializada de asesoramiento e información.

A la inspección de educación ya no solo se le exige que sea el órgano de supervisión y control del sistema educativo, función para la que se faculta a través del mandato normativo explícito, sino que como órgano cualificado sea capaz de introducir elementos en los procesos de los centros, que permitan su buen funcionamiento y la mejor prestación de sus servicios. Pero, además, se le encargan funciones de mediación y acompañamiento a los centros, que requiere un profundo conocimiento de los mismos, de su funcionamiento, de los procesos que en ellos tienen lugar (enseñanza/aprendizaje, evaluación, atención a la diversidad, liderazgo, convivencia, etc.), a lo que solo se puede llegar desde el ámbito prescriptivo a través de la supervisión normativa y al ámbito de autonomía de la que gozan los centros, a través de la evaluación y asesoramiento.

La realidad de la práctica inspectora, en buena medida, suele alejarse de los principios de integración, conexión y construcción que hemos reseñado anteriormente y el modelo de Inspección, que pudiéramos entender válido sobre el papel, en bastantes de sus características viene siendo desbordado e inhabilitado en la praxis, bien por condicionantes internos, bien por factores exógenos de incidencia.

Un cambio de modelo se encuentra en la proximidad y conexión entre la Administración educativa y los propios centros docentes; la creciente autonomía de los centros; el reconocimiento y potenciamiento del rol de los Directores; la Administración electrónica y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la gestión de las redes de centros, las evaluaciones externas, la necesidad de respuesta a los problemas graves del Sistema Educativo (Secadura Navarro, 2010).

Desde un paradigma integrado de la inspección, donde sus tareas adquieran consistencia a través de principios sólidos, líneas estratégicas claramente definidas que pongan en valor la profesionalización, la independencia y la competencia, se pueden superar los males que la aquejan actualmente, entre los que podemos señalar como los más frecuentes:

- Resistencia al cambio y a la incertidumbre que provoca salir de una zona de confort a la que tiende toda institución. Máxime cuando se espera de ella respuestas rigurosas y técnicas.
- Individualismo basado en determinadas concepciones del sistema educativo más allá de criterios homologados y conocimiento compartido.
- Imposición de ideologías personales sobre ideas consensuadas, contrastadas y asumidas por el colectivo, falta de integración de distintos enfoques, politización interna y externa.
- Excesiva burocratización
- Actuaciones aisladas, puntuales, dispersas y poco sistematizadas, y en otros casos repetitivas año a año, en una misma zona que la hacen poco productivas y con el tiempo se pierde la eficacia.
- Personalismos hacia intereses no resueltos.
- Indigencia conceptual no resuelta por el colectivo
- Falta de recursos personales, materiales y tecnológicos
- Estructuras rígidas e inflexibles.

Estos males solo pueden ser superados desde;

- La profesionalización que supone la construcción conjunta de conocimiento.
- La independencia técnica y política que otorga el cumplimiento de la norma más allá de la utilización política e ideologización de la inspección interna y externa.
- La competencia a través del desempeño adecuado de sus actuaciones, acciones y tareas, con procesos incorporados de formación e innovación que incluya la autoevaluación de la función inspectora a través de memorias realistas y con propuestas asumibles.
- Mayor presencia en los centros y las aulas como lugares de impacto de la Inspección.
- Acceso y permanencia profesionalizada a través de vías objetivas, estrictas, rigurosa y donde se valore la capacitación más que la meritocracia.

En consecuencia, apostamos firmemente por un paradigma integrado de la acción inspectora, que parta de la supervisión previa (información), que través de los requerimientos necesarios permita el ajuste a norma, pero que desde ese punto de partida pueda incidir en las decisiones que toman los centros a raíz de una evaluación rigurosa sustentada en datos, evidencias y acciones concretas, que permitan la formulación de propuestas de mejora. Todo ello, con el asesoramiento y acompañamiento necesario, que sólo un inspector o equipo de inspectores puede llevar a cabo desde su cualificación, información y conocimiento, a través de una adecuada comunicación y de la introducción de ciclos de mejora que permitan la retroalimentación continua.

## 4.2. El modelo de actuación en Andalucía como intervención sistémica e integrada

La Orden de 19 de julio de 2019, de la Consejería de Educación y Deporte, publicaba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa de Andalucía para el período 2019-2023, estableciendo en su articulado los objetivos, elementos, principios y líneas estratégicas sobre los que se asienta toda la planificación de las actuaciones. El desafío radicaba, a la hora de diseñar un nuevo Plan de Actuación, en poner en marcha un modelo de intervención que afrontara con éxito los retos educativos contemporáneos del sistema, que permitiera contar con los instrumentos y herramientas adecuados para su implementación y tuviese un impacto en los centros educativos de tal forma que contribuyera a su mejora, y por extensión al éxito educativo de su alumnado.

No era tarea fácil, pero había que afrontar la realidad, y construir el andamiaje necesario para desenvolvernos en contextos cambiantes y entornos en continua evolución como lo hacen los centros, los docentes y el alumnado permitiendo un nivel de adaptación y modulación necesarios ante los desafíos continuos. Y sin duda esos contextos cambiantes, esos desafíos vitales y esa nueva realidad llegó y de qué manera un mes de marzo de 2020. Pero con los reajustes necesarios, encontramos que su concepción y diseño permitieron enfrentarnos cara a cara con los retos y desafíos, sabedores que caminábamos en la ruta correcta y en buena dirección.

#### **4.2.1. Principios fundamentales del Plan de Actuación**

- Trabajo en equipo como principio rector de organización y como elemento esencial de funcionamiento e intervención, convirtiéndose en el instrumento básico para desarrollar e implementar los criterios de planificación, coordinación y potenciar la cualificación para la realización de actuaciones generalistas y especializadas en los centros educativos.
- Integración de las actuaciones, de tal manera que se establezcan vínculos entre ellas, en la transferencia de información, de datos y evidencias, así como en la temporalización e instrumentos, que enriquezcan cada actuación y aporten un valor añadido a cualquier acción.
- Compaginar la referencialidad abierta, fundamental para una intervención más sistémica y dirigida a enriquecer la acción inspectora, con la referencialidad directa sobre los centros y servicios educativos, que permite una mayor atención y un asesoramiento efectivo y contextualizado.
- Potenciar la especialización a través de la organización de áreas específicas de trabajo estructurales (Educación permanente y formación profesional; educación en valores; diversidad educativa y convivencia; evaluación del sistema educativo; ordenación educativa y organización escolar; enseñanzas artísticas, de idiomas y deportivas) y áreas curriculares (lengua española; matemáticas, Ciencias de la naturaleza, humanidades y ciencias sociales...)
- Enfoque de gestión basado en procesos para favorecer la planificación, desarrollo y evaluación de la Inspección Educativa, y asegurar la calidad de sus actuaciones.
- Marco común de trabajo a través de criterios y técnicas homologadas, que identifiquen los procesos operativos, estratégicos y de apoyo.
- Potenciar la presencia continuada en los centros docentes, servicios, programas y actividades del sistema educativo, y especialmente en las aulas, como modelo de intervención centrado en los mismo.

#### **4.2.2. Líneas estratégicas de trabajo del Plan de Actuación**

El diseño del Plan se hace con carácter estratégico, considerándose las líneas generales que lo impulse y persigan la creación de un marco estable, más allá de acciones puntuales y con modelos que permanezcan en el tiempo. La dispersión en las intervenciones, no generan la solidez necesaria que la práctica profesional de un cuerpo con la cualificación y atribuciones que se tiene requiere. Estas líneas son:

- Contribución a la mejora de los resultados escolares y a la reducción del abandono escolar a través de la optimización de los procesos que desarrollan los centros educativos como objetivo esencial.



- Evaluación de centros docentes, servicios, programas y actividades del sistema educativo, de la práctica docente y la función directiva dirigida en una doble vertiente de rendición de cuentas y de mejora.
- Impulso de vías comunes de formación de los inspectores e inspectoras ligadas al desarrollo del Plan de Actuación. Actualización y perfeccionamiento a través de un plan concreto que facilite y sirva para la implementación con eficacia y eficiencia de las actuaciones recogidas en el Plan de Actuación.
- Digitalización del trabajo de la Inspección, a través de herramientas tecnológicas que lo faciliten y sean instrumentos facilitadores y proactivos.
- Traslado de información a la Administración Educativa mediante la emisión de dictámenes e informes, con el objetivo de que sean referentes para la toma de decisiones por parte de los órganos competentes.

#### 4.2.3. Modelo de gestión por procesos

Para ganar en eficacia y eficiencia, no solo se trata de hacer todo lo que tenemos que hacer, para lo que hay establecer horizontes temporales ajustados y reales, sino hacerlo en las mejores condiciones y con los resultados esperados, entendemos que el modelo de planificación y coordinación de la inspección se ha de basar en un enfoque de gestión de procesos a partir de la identificación de los procesos estratégicos (instrumentos), operativos (cometidos competenciales) y de apoyo (soporte), teniendo en cuenta los tiempos escolares, las acciones a desarrollar, los responsables de las mismas, los recursos necesarios y la necesaria retroalimentación.

Cuando hablamos de este enfoque, debemos tener presente que un proceso, según Pardo Álvarez (2017; p.25), es un conjunto de actividades interrelacionadas, repetitivas y sistemáticas, mediante las cuales unas entradas se convierten en unas salidas o resultados después de añadirle valor (actuación del inspector/a).

Todo proceso (qué hacer) lleva consigo un procedimiento (cómo hacerlo) y un procedimiento documentado (generar conocimiento). Por lo tanto, se trata de establecer un marco común homologado sobre que debemos hacer, establecer los procedimientos a través de las acciones, los tiempos, los responsables y los instrumentos y documentar dicho procedimiento a través de un resultado final que concluye con la emisión de un informe técnico.

Otras inspecciones de educación trabajan ya a través de modelos de gestión de procesos, como es el caso de la Inspección de Educación del País Vasco, con su *Plan General Trienal de Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2020-2023*, o la Inspección General de Educación de Navarra, a través de su *Plan Estratégico. Cursos 2017-2021* (Resolución 454/2017, de 5 de octubre Boletín Oficial de Navarra número 218, de 13 de noviembre de 2017). También es necesario destacar el trabajo de la Inspección de Castilla y León a través de su *Marco Estratégico para la Inspección de Castilla y León. Cursos 2017-2020*, donde identifican los procesos necesarios para el desarrollo eficiente de la función inspectora.

Como señalábamos, en Andalucía el nuevo enfoque basado en procesos pretende redefinir, simplificar y racionalizar las actuaciones de la inspección basándolas en la consecución de los principales objetivos del sistema educativo por medio de la mejora de su gestión, la actualización y perfeccionamiento de los inspectores y la dotación de recursos.



Los procesos identificados se recogen en el Anexo II de la Orden de 19 de julio de 2019 ya citada anteriormente:

PROCESOS	DOC.	RESPONSABLE
<b>PROCESOS OPERATIVOS</b>		
<b>CONTROL Y SUPERVISIÓN</b>	MP01	OEOE
Supervisión de la organización de inicio de curso	PR0101	OEOE
Supervisión de los horarios del profesorado	SP010101	OEOE
Supervisión de los horarios y agrupamientos del alumnado	SP010102	OEOE
Supervisión de la planificación curricular	SP010103	OEOE
Supervisión del programa de gratuidad de libros de texto	SP010104	OEOE
Supervisión y seguimiento de los procesos de evaluación interna y del plan de mejora	PR0102	OEOE
Supervisión de la evaluación del alumnado y sus resultados	PR0103	OEOE
Supervisión de la evaluación inicial y sus efectos	SP010301	OEOE
Supervisión de la evaluación continua y final	SP010302	OEOE
Supervisión de las medidas de atención a la diversidad, tutoría y orientación	PR0104	EVDC
Supervisión del programa de tránsito y adopción de medidas derivadas del mismo	SP010401	EVDC
Supervisión de la atención individualizada del alumnado	SP010402	EVDC
Supervisión del tratamiento de la tutoría	SP010403	EVDC
Supervisión de los procesos de orientación	SP010404	EVDC
Supervisión de las titulaciones y atribuciones docentes del profesorado	PR0105	OED
Supervisión y seguimiento de las licencias, permisos y absentismo del profesorado y personal no docente	PR0106	OEOE
Supervisión y seguimiento de los procesos electorales de los órganos colegiados de gobierno.	PR0107	OEOE
Supervisión de la organización y el funcionamiento de los servicios y programas educativos	PR0108	OEOE
Supervisión de la gestión económica de los centros educativos	PR0109	OEOE

PROCESOS	DOC	RESPONSABLE
PROCESOS OPERATIVOS		
EVALUACIÓN	MP02	EVSE
Evaluación de centros educativos	PR0201	EVSE
Evaluación de centros docentes	SP020101	EVSE
Evaluación de servicios educativos	SP020102	EVSE
Evaluación de programas y actividades del Sistema Educativo	SP020103	EVSE
Evaluación del desempeño	PR0202	EVSE
Evaluación de la fase de prácticas del profesorado	SP020201	EVSE
Evaluación de la Dirección escolar	SP020202	EVSE
Evaluación del ejercicio de la práctica docente	SP020203	EVSE

PROCESOS	DOC.	RESPONSABLE
PROCESOS OPERATIVOS		
ASESORAMIENTO E INFORMACIÓN	MPR03	REG-JUR
Elaboración y emisión de informes ante denuncias y/o situaciones de disparidad y/o conflicto	SP030106	REG-JUR
Formación a distintos sectores de la comunidad educativa	SP030107	IGE - SPIE
Coordinación, información y colaboración con la Administración educativa	PR0302	REG-JUR
Realización de dictámenes, informes y estudios a petición de la Administración educativa	SP030201	REG-JUR
Instrucción de procedimientos disciplinarios	SP030202	REG-JUR
Elaboración y emisión de informes homologados	SP030203	REG-JUR
Participación en consejos, comisiones, juntas y tribunales	SP030204	REG-JUR
Información y colaboración con otras instituciones	PR0303	IGE - SPIE
Participación y colaboración con Ayuntamientos, Diputaciones y otras entidades locales	SP030301	SPIE
Participación en consejos escolares municipales	SP030302	SPIE
Asistencia a juicios como testigos de parte	SP030303	SPIE
Informes de respuestas a preguntas parlamentarias	SP030304	SPIE
Informes al Defensor del Pueblo	SP030305	SPIE
Informes a la Fiscalía de Menores	SP030306	SPIE
Participación en congresos, encuentros, jornadas y actos protocolarios	SP030307	SPIE
Participación en Comisiones de absentismo	SP030308	SPIE

PROCESOS ESTRATÉGICOS	
Plan General de Actuación	PE01
Instrucciones Anuales	PE02
Planes Provinciales de Actuación	PE03
PROCESOS DE APOYO	
Seguimiento y medición de servicios y procesos	PA01
Memorias Anuales de funcionamiento de los Servicios Provinciales de Inspección de Educación	PA02
Memoria Anual de la inspección educativa de Andalucía	PA03
Gestión de recursos	PA04
Sistema de gestión de procesos	PA05
Plan de Formación de la Inspección Educativa	PE04

SIGLAS	ÁREA ESPECÍFICA DE TRABAJO ESTRUCTURAL
EPFP	Educación permanente y formación profesional
EVDC	Educación en valores, diversidad educativa y convivencia
EVSE	Evaluación del sistema educativo
OEOE	Ordenación educativa y organización escolar
EAID	Enseñanzas artísticas, de idiomas y deportivas

SIGLAS	ÓRGANOS
IGE	Inspección General de Educación
SPIE	Servicio Provincial de Inspección de Educación

#### 4.2.4. Actuaciones de la Inspección

En el Plan de Actuación de la Inspección de Andalucía se contemplan tres tipos de actuaciones:

- **Prioritarias:** Aquellas cuyo contenido se define en relación con los objetivos prioritarios establecidos por la Consejería de Educación en respuesta a las necesidades del sistema educativo y a las nuevas demandas sociales en materia de educación.
- **Homologadas:** Son las que por su propia naturaleza requieren de garantías de procedimiento para los destinatarios o bien de instrumentos procedimientos comunes para facilitar la homogeneidad en la recogida y tratamiento de datos
- **Habituales:** Son aquellas que deben realizar los Servicios Provinciales de Inspección de Educación con carácter anual o periódico.

El principio rector de todas las actuaciones es el de integración y vinculación entre ellas, de tal forma que se favorece el enfoque sistémico, la eficacia, unidad y responsabilidad.

La temporalidad de cuatro cursos, permite una ajustada planificación para conseguir los objetivos establecidos a través de líneas estratégicas generales que doten de estabilidad y permanencia en el tiempo

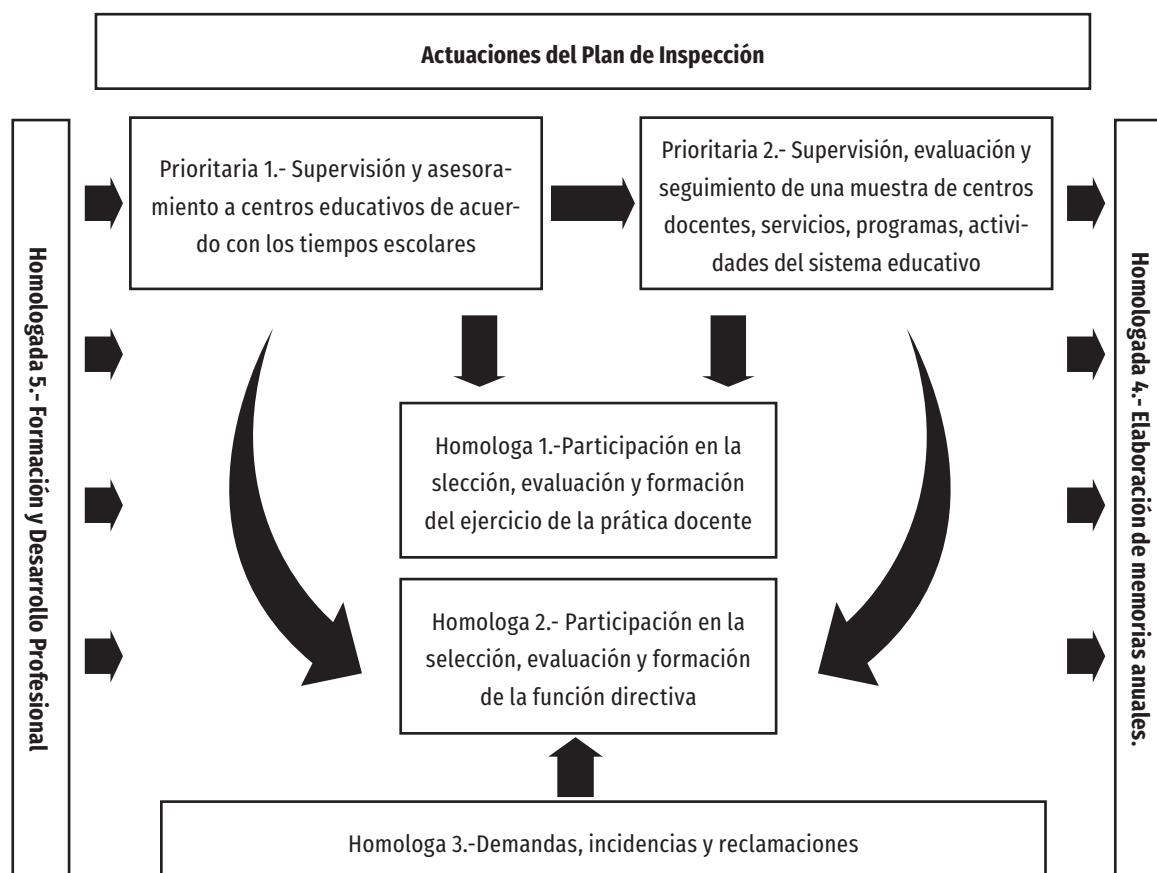
a todas las actuaciones, adquiriendo en los dos primeros años más entidad la actuación prioritaria 1 definida como “supervisión y asesoramiento a centros educativos de acuerdo con los tiempos escolares” que permita detectar aquellos aspectos donde se requiere reajustes con la norma u optimización de recursos materiales y personales (puede verse el dictamen elaborado de la actuación a partir de los resultados obtenidos en <https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/inspeccion-educativa/la-inspeccion>).

Y en los dos últimos cursos, tras la necesaria supervisión del sistema y los reajustes introducidos, adquiere mayor protagonismo la actuación prioritaria 2 definida como “supervisión, evaluación y seguimiento de una muestra de centros docentes, servicios, programas y actividades del sistema educativo”.

En ambos casos, tanto en la *prioritaria 1* como en la *prioritaria 2*, se establecen elementos de transferencia de información, datos y evidencias a las actuaciones: *homologa 1*, “Participación en la selección, evaluación y formación del ejercicio de la práctica docente” y *homologada 2*, “participación en la selección, evaluación y formación de la función directiva”.

Por último, las actuaciones se completan con la *homologada 3* sobre todas las demandas, incidencias y reclamaciones que son objeto de intervención de la inspección, y con la *homologada 4* sobre la elaboración de las memorias anuales.

Figura 1. Modelo de intervención integrada y sistémica



## 5. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN COMO AGENTE DE INNOVACIÓN

No hay referencia directa en la LOMLOE al papel que puede y debe desempeñar la inspección en relación al impulso, fomento y divulgación de la innovación educativa. Sí lo hace, en cambio, en el artículo 132, sobre las competencias de la dirección de los centros, donde se le asigna la función de impulsar la innovación pedagógica a través del desarrollo de programas y planes en los centros.

Aunque explícitamente no se haga la identificación de la inspección de educación con la innovación educativa, en el análisis de sus funciones y objetivos se puede establecer la vinculación de la calidad y mejora de todos los procesos que los centros desarrollan, así como del sistema educativo en su conjunto con nuevos planteamientos pedagógicos, curriculares y metodológicos que requieren de cambios innovadores.

Así, pues, debemos considerar, por el papel que desempeña, por su posición en el sistema educativo, por su cualificación y su objeto de intervención, al inspector como un agente de innovación, fundamental en la mejora de los centros educativos y en la consecución de mejores resultados del alumnado, contribuyendo al éxito educativo y la prestación del servicio esencial de la educación en parámetros satisfactorios.

Para Zulueta (2020), se puede concluir que la inspección de educación en nuestro país cuenta con un marco normativo que le permite participar en los procesos de innovación educativa que se desarrollen en los centros, si bien los propios planes de actuación de inspección no concretan el modo en que se debe desarrollar dicha participación, aunque se planifica el desarrollo de actuaciones de supervisión y evaluación como base necesaria para el asesoramiento a los centros en el desarrollo de sus procesos de enseñanza – aprendizaje.

Tenemos el primer requisito necesario para que la inspección se convierta en agentes de innovación educativa, se esbozaba en el párrafo anterior, planes de actuación que permitan mayor presencialidad en los centros y en las aulas lugares donde se aplican, ejecutan y validan los procesos de innovación. A todo ello, actuaciones que permitan líneas de trabajo en esa dirección, debidamente planificadas, sistematizadas con sus tiempos y recursos. Los factores que conducen al éxito en la enseñanza, a mejorar el ambiente de aprendizaje así como los resultados son aquellos que la Inspección debe contemplar en sus actuaciones

El segundo requisito, igualmente fundamental, es la capacitación de los inspectores e inspectora para ser agentes de innovación, cambio y mejora. Las atribuciones y funciones, les obligan, desde nuestra concepción de la acción inspectora a ello, pero ¿qué competencias profesionales debe poseer un inspector/a y que desempeños de ella debe desarrollar?

Para Castán (2017) es imprescindible que el inspector e inspectora tengan cuatro dimensiones en su formación:

1. La formación pedagógica y en investigación escolar
2. Adecuado conocimiento de la función pública y de la legislación educativa.
3. Dominio de técnicas y estrategias de comunicación
4. Y por último, aptitud para realizar adecuadamente la evaluación educativa mediante la aplicación de distintas técnicas de inspección.

Profundizando un poco más en la propuesta anterior, podemos afirmar que varias son las competencias profesionales con las que debe contar el inspector e inspectora de educación para su desarrollo profesional, así como los saberes a adquirir.

En primer lugar, en relación a su formación pedagógica y en investigación escolar:

- Conocimiento profundo de los currículos de las distintas enseñanzas donde interviene.
- Conocimiento de las distintas metodologías de enseñanza.
- Conocimiento de los modelos de aprendizaje
- Conocimiento de organización escolar: cultura, clima, etc
- Capacidad de análisis de los procesos de enseñanza-aprendizaje
- Desarrollo de la observación como procedimiento de intervención en el aula.

Respecto al adecuado conocimiento de la función pública y de la legislación educativa, resulta fundamental para su labor supervisora, como punto de partida a las demás funciones. Aquí además del conocimiento de la normativa específicamente educativa, también dominio de la normativa de derecho administrativo.

El dominio de técnicas y estrategias de comunicación se presenta como una competencia estrechamente vinculada al éxito de la actuación del inspector e inspectora. La comunicación es un requisito fundamental para el traslado adecuado de la información, la efectividad de las acciones y la generación de conocimiento compartido. Las reuniones con equipos docentes, directivos y otros agentes educativos (padres, asesores, etc..) forman parte de las rutinas de la inspección, y un dominio de técnicas de comunicación, de realización de entrevistas, análisis situacional, etc... favorecen el éxito de la acción inspectora.

La aplicación de diversas técnicas inspectoras, desde la visita de inspección, ampliamente analizada en numerosas publicaciones, la utilización de herramientas tecnológicas para la recogida, tabulación y análisis de la información, y también para la comunicación, (tan necesaria ésta última ante el contexto actual), así como la elaboración de informes rigurosos, técnicos y fundamentados y dictámenes, son esenciales.

Junto a la implicación de la inspección en los programas y planes innovadores que los centros y los docentes implementen, como impulsores, colaboradores y agentes activos, por nuestra posición en el sistema, y por nuestras funciones y atribuciones, además se puede desempeñar un papel fundamental en la identificación y difusión de buenas prácticas.

Consideramos que ningún otro agente educativo como la inspección está en mejores condiciones para la identificación de buenas prácticas organizativas y/o docentes, como consecuencia de la atribución que tiene de visitas a centros y aulas, por su contacto estrecho con todos los agentes educativos, por su visión general del sistema y por la potencialidad del impacto de sus acciones.

En relación a la identificación y difusión de buenas prácticas, las acciones deben ir dirigidas a tres vertientes:

1. Detectar y analizar buenas prácticas que se desarrollan en los centros y servicios educativos para su conocimiento, divulgación y transferencia.
2. Promover el conocimiento de buenas prácticas educativas por parte de la Administración educativa y la sociedad en general.

3. Detectar prácticas relevantes que se desarrollan en los centros y servicios educativos para su conocimiento, divulgación y generalización

## 6. CONCLUSIÓN

El nuevo escenario social y educativo que afrontan las escuelas, los docentes y el sistema en general, requiere de un perfil de inspección que integre sus tres ejes competenciales en todas sus actuaciones, facilitando el contacto estrecho con todos los agentes educativos a través de una mayor presencia en los centros y en las aulas, además de poder recabar información, datos y evidencias que permitan la mejora a nivel micro (centros) y a nivel macro (zonas educativas y sistema en general).

Para que el trabajo de la inspección sea eficiente y eficaz además de generar el impacto necesario a su posición y cualificación, es necesario contar con Planes de Actuación que a través de modelos integrados, dinámicos, sistémicos y multinivelares posibiliten la coordinación y las sinergias organizativas.

Uno de los retos a plantear es la definición de un modelo integrado de inspección de educación, que supere la atomización, y sustentado en los principios de profesionalismo, competencia, colaboración e independencia, refuerce los órganos jurisdiccionales de inspección.

Otro aspecto relevante es que las funciones inspectoras deben ser los ejes sobre los que se articule la planificación de manera que lo realizado un año se pueda sumar al siguiente porque las bases conceptuales y tecnológicas lo posibilitan.

La mejoría de cualquier institución depende fundamentalmente de la valía de sus miembros, de los objetivos que se plantea, y de los medios de que dispone para llevarlos a cabo.

Sin duda, grandes desafíos por delante, pero es urgente contar con una Inspección más ágil, con objetivos más claros, más desburocratizada, con el centro educativo como foco principal de actuación, pero también que sea capaz de extraer evidencias y conclusiones desde el rigor científico, que generen un impacto y un cambio en el sistema educativo.

## 7. REFERENCIAS

- Alcalá Ibáñez, M. (2016). ¿Debe ser la Inspección impulsora de la innovación en los centros educativos? *Avances en Supervisión Educativa*, 26.
- Barea Romero, C. (2018). Los trabajos y los días de la inspección. *Cuadernos de Pedagogía*. nº 494. Pp 80-86. Noviembre
- Casanova, M.<sup>a</sup> A (2005). Supervisión, evaluación y calidad educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, 1, Julio.
- Castán Esteban, J.L. (2018) La formación del Inspector de Educación del siglo XXI. *Cuadernos de Pedagogía*. Nº 494.pp73-79. Noviembre

- Escudero, J.M. y Moreno M.A. (2012). Mejorar la educación, la autonomía de los centros y el servicio de Inspección Educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, 17.
- Esteban Frades, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la Inspección Educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances en Supervisión Educativa*, 6.
- Esteban Frades, S (2019) La Supervisión Educativa como función principal de la inspección. Características y propósitos. *Aula 25*. pp.27-58.
- Galicia Mangas, F. J (2016). Sobre la especial naturaleza de la inspección de educación. *Revista Supervisión 21*, 42. Julio.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 106, de 4 de mayo de 2006.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE, 295, de 10 de diciembre de 2013.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE, 340, de 30 de diciembre de 2020.
- López del Castillo, M.<sup>a</sup> T. (2016). La inspección como nexo entre los centros docentes y la administración educativa. *Revista Supervisión 21*, 40. Abril.
- Martín Martín, A. y Manzano Rodrigo, A. (2020) Los planes de actuación de la de educación: estudio comparado. *Revista Supervisión 21*, 55. Enero
- Marrodán Gironés, J. (2012). Las competencias profesionales de la inspección de educación. *Revista Supervisión 21*, 24. Abril.
- Marrodán Gironés, J. (2021). La Inspección de educación en la LOMLOE: novedades y permanencias respecto a la LOE. *Revista Supervisión 21*, 59. Enero.
- Monarca, H y Fernández, N. (2016). El papel de la inspección educativa en los procesos de cambio. *Cuadernos de Pesquisa*, vol. 46, núm. 159, pp.212-223
- Orden de 19 de julio de 2019, de la Consejería de Educación y Deporte, por el que se establece el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa de Andalucía para el período 2019-2023. BOJA, 145, de 30 de julio 2019.
- Pardo Álvarez, J. M. (2017). *Gestión por procesos y riesgo operacional*. AENOR.
- Pérez Aguilar, J. F. (2014). Ejes funcionales de la inspección educativa de Andalucía. Breve análisis de algunas actuaciones y retos para su desarrollo. *Avances en Supervisión Educativa*, 21. Junio.
- Pérez Figueiras, E (1999). *Modelos de organización de la función supervisora. Su evolución*. Conferencia. Coahuila, México.



- Rodríguez Bravo, M. y Camacho Prats, A. (2017) Estudio comparado de las funciones y atribuciones de los inspectores de educación: Andalucía, Canarias, Islas Baleares y País Vasco. *Revista Supervisión* 21, 43. Enero
- Rul Gargallo, J. (1994). La organización escolar y la Inspección Educativa. Una Inspección Educativa como factor de evaluación sistemática. *Revista de Educación*, (305), 215-255.
- Rul Gargallo, J. (2006). La inspección de educación: la función evaluadora de la inspección. *Avances en Supervisión Educativa*, (4).
- Rul, Gargallo, J. (2019) Por un nuevo modelo de inspección educativa: unidad, eficacia, responsabilidad vs. División, burocracia, trivialidad. En M. Castillo, V. Mata y P. Palacios: *La inspección educativa en el siglo XXI* (519-548). Santillana.
- Ruíz Morales, A. (2020) El asesoramiento de la inspección andaluza ante el COVID-19. Curso 2020/2021. *Revista Supervisión* 21. 58. Octubre,
- Sarasúa Ortega, A. (2013). Los pilares de la actuación inspectora en los centros educativos. *Revista Educa Nova*, 4, 59-69.
- Sarasúa Ortega, A. (2019). La Inspección de educación, un futuro incierto. *Aula*, 25, 91-104. doi: 10.14201/aula20192591104.
- School Inspections (2011-2013). Studying the impact of school inspections on improvement of schools. Recuperado de <https://tinyurl.com/vepgk75>
- Secadura Navarro, T (2011) El referente de la inspección educativa: el centro docente versus el sistema educativo. *Revista Avances en Supervisión Educativa*. 15. Noviembre.
- Secadura Navarro, T. 2013). El referente de la actuación inspectora, ¿el centro? o ¿el sistema educativo? *Supervision* 21, 30. Octubre.
- Soler Fierrez E. (coord.) (1993). *Fundamentos de Supervisión educativa*. La Muralla.
- Soler Fierrez, E. (1995). *La práctica de la inspección escolar*. Narcea.
- Zulueta Catañeda, M. (2019). El papel de la inspección de educación en los procesos de innovación educativa. *RESED, Revista de Estudios Socioeducativos*, 8 pp 192-2024

Este libro colectivo de USIE, “La LOMLOE y su análisis: una mirada técnica”, constituye una aportación valiosa al análisis de la LOMLOE. Una de las finalidades de la obra, consiste en facilitar al mundo educativo una aproximación divulgativa de una ley de difícil lectura. Otra, constituir una aportación de bastante interés a la literatura disponible sobre la nueva ley, y a su contexto histórico, conceptual y normativo.

Enhorabuena a USIE y a los autores por el doble logro conseguido: explicar y sintetizar una ley a la que le deseamos que obtenga el mayor consenso en beneficio de la comunidad educativa.

