

Colectivo Lorenzo Luzuriaga

El Consejo de Estado y la LOMCE: un dictamen ninguneado

Cualquier persona interesada en la educación que se asomara a la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para obtener información del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Educación (LOMCE) llegaría a la conclusión de que dicho organismo ha emitido un dictamen sumamente favorable a este anteproyecto, ya que la información suministrada omite todas las observaciones desfavorables formuladas por el más alto organismo consultivo del Estado. Estamos así ante una manipulación rayana en el cinismo. Sin embargo, si nos atenemos a la trayectoria cursada por el ministro Wert desde su toma de posesión el incidente de la página web no debería sorprender a nadie. Practica el ministro un lenguaje orwelliano en el que la subversión semántica de conceptos, ideas y valores es constante. Recordemos: los recortes son reformas; la segregación por sexos es educación diferenciada; los colegios concertados son centros de iniciativa social; el aumento del número de alumnos en el aula no significa un incremento, sólo se flexibiliza la ratio; la subida de las tasas universitarias y la disminución de las becas no son tales, únicamente son medidas que fomentan la excelencia; la educación para la ciudadanía de la anterior ley orgánica de educación (LOE) nada tiene que ver con la formación de ciudadanos sino con el adoctrinamiento de los alumnos; la educación es un gasto, no una inversión; los problemas de la educación no son de inversión sino de eficiencia, etc., etc. Este no-lenguaje ha llegado a la perfección en el largo y elaborado preámbulo de la LOMCE, con el que es difícil no estar de acuerdo en su mayor parte, sólo que estamos ante la tergiversación máxima del lenguaje, algo que es fácilmente constatable: basta cotejar el preámbulo con el contenido del proyecto para comprobar que ambos se sitúan en los antípodas.

A) Defectos de forma que apuntan también al fondo

Una lectura detenida del dictamen del Consejo de Estado, exponga lo que exponga la página web ministerial, muestra que presenta graves objeciones a la LOMCE. Es cierto que el dictamen respalda determinados aspectos de este proyecto (algunos, no obstante, claramente polémicos y discutibles), pero no es menos cierto que el informe, dentro del lenguaje prudente que caracteriza a los organismos consultivos, encierra embarazosas y graves discrepancias sobre aspectos sustanciales del anteproyecto. Más aún, el dictamen afecta directamente a la línea de flotación del proyecto, al nervio ideológico que es la parte dura y central de esta futura ley.

Las objeciones importantes atañen tanto a aspectos aparentemente formales o instrumentales como a cuestiones verdaderamente de fondo. Entre los primeros están aspectos como la manipulación del título de la ley, la insuficiencia de la memoria económica, la irresponsabilidad del calendario de implantación de la ley o la crítica al procedimiento de tramitación de la ley instrumentado por el ministro. Veámoslos.

1. El título de la ley oculta un brusco vuelco, no consensuado, del sistema educativo. Dice el preámbulo del anteproyecto: “La técnica normativa elegida de modificación limitada de la Ley Orgánica de Educación responde a las recomendaciones de la OCDE basadas en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades” (p. 5). Dice el dictamen: “El título del anteproyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa no identifica con claridad su objeto, que no es sino la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. [...] En consecuencia, el título de la norma sometida a consulta debería ser: ‘Anteproyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación’ ” (p. 68).

La realidad es que la LOMCE no es una “modificación limitada” de la LOE sino una modificación radical de la misma que, lamentablemente, no se basa en las recomendación de la OCDE de respetar un marco de estabilidad general ni ha sido sometido a consenso alguno (a pesar de lo que impudicamente afirma el preámbulo). Sin embargo, el texto legal remitido al Congreso de los Diputados mantiene el título que, según el dictamen, *debería ser* modificado, y, por otra parte, el preámbulo de lo que ya es proyecto de ley se mantiene en los términos anteriormente indicados.

2. Una memoria económica insuficiente. El dictamen es sumamente explícito a este respecto, señalando que, aunque se ha observado en general el procedimiento de tramitación de una ley, “no puede dejar de observarse la insuficiencia de la valoración económica que entrañará su aprobación [ya que] el coste estimado de implantación de la Ley proyectada es muy limitado para una reforma estructural de esta envergadura” (p. 48) Por otra parte, se señala que a “lo largo de la tramitación, distintos sectores sociales, profesionales e institucionales (algunas Comunidades Autónomas) han expresado su preocupación por la insuficiencia de la memoria económica [...]. A las anteriores dudas, se suman las expresadas por los intervinientes en la tramitación del anteproyecto sobre el impacto que en su ambicioso contenido tendrán los ajustes que para la reducción del déficit se han realizado en el presente curso académico a través del Real Decreto-ley 14/2012 y los que puedan derivarse en los próximos ejercicios presupuestarios comprometidos por el Gobierno en educación hasta el 2015. En línea con las anteriores preocupaciones, el Consejo Escolar del Estado ha sugerido la incorporación al texto del anteproyecto de una nueva disposición final, en la que se comprometa la elaboración de una Memoria Económica para la financiación de la proyectada Ley Orgánica, en la que se contemplen los compromisos presupuestarios necesarios y se establezcan las respectivas aportaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entiende el Consejo de Estado que la clarificación por el Gobierno de los costes efectivos del anteproyecto de Ley y la fijación, siquiera sea sumaria, de los compromisos en el tiempo para su financiación, contribuirían a enriquecer el debate desde el punto de vista social e institucional. Dichas precisiones pueden verificarse mediante la introducción de una disposición final en los términos sugeridos por el Consejo Escolar del Estado, si bien ha de recordarse que la Ley Orgánica de Educación dedica su Título VIII (artículos 155 a 157) al régimen de recursos económicos para dar cumplimiento a lo en ella previsto. [...] Existen, por consiguiente, mecanismos legalmente previstos que pueden contribuir a la mejor exposición de las condiciones de financiación del sistema educativo, lo que no es obstáculo para apreciar la insuficiencia en este punto del

expediente tramitado.” (pp. 48-50). No obstante lo cual, el proyecto no presenta ninguna disposición final en los términos señalados por el dictamen ni hay constancia de que la memoria económica haya sufrido cambio alguno.

3. Calendario de implantación improcedente. La LOMCE incluye el calendario en el cuerpo de la ley como disposición final quinta. El dictamen, sin embargo, destaca que “el calendario de implantación nunca se ha fijado en una norma de rango legal, sino que siempre ha habido una remisión a la aprobación por el Gobierno en decretos posteriores.” (p. 179). Por otra parte, el dictamen hace la siguiente observación: “Llama la atención que se pretenda en dos años implantar una reforma tan profunda como la proyectada. Como ya ha sido observado, la aplicación completa del nuevo modelo exige, además de aprobar los decretos básicos de desarrollo, y los decretos de las Comunidades Autónomas [...] una inversión ingente, a asumir en tres ejercicios presupuestarios” (p. 179), por lo que, termina, “quizá debería reconsiderarse, tanto el plazo que en el mismo se establece para su implantación como su inclusión en una norma de rango superior.” (Ibídem). Esta demanda ha sido desestimada en el proyecto remitido a las Cortes.

4. Inestabilidad del sistema educativo y necesidad de un pacto de Estado. El Consejo de Estado, quizá por vez primera en su historia multicientenaria, se muestra sumamente sensible a la inestabilidad legislativa del sistema educativo, subyaciendo aquí una crítica a la formación de un nuevo anteproyecto que se presenta sin consenso alguno con la comunidad escolar, con las fuerzas sociales y con los partidos políticos. En este sentido, el dictamen recuerda que el “anteproyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa es la quinta reforma de la estructura de las enseñanzas académicas no universitarias en los últimos cuarenta años, después de la Ley 4/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. [...] El panorama descrito revela una falta de estabilidad en la regulación de las enseñanzas no universitarias durante las últimas décadas que no parece beneficiar a la consecución de una educación de calidad en España. Sería muy deseable que con motivo de esta reforma se tratara de alcanzar un acuerdo general de las fuerzas políticas y sociales a fin de buscar un texto que pueda dar mayor estabilidad al sistema.” (p. 58). Que sepamos, es la primera vez que un alto cuerpo consultivo, el máximo órgano del Estado titular de esta función, reproche indirectamente al ejecutivo la presentación de una nueva ley orgánica de reforma del sistema educativo sin haber intentado un “acuerdo general de las fuerzas políticas y sociales”, al tiempo que solicita la búsqueda de un texto de ley “que pueda dar mayor estabilidad al sistema.”

B) Objeciones de fondo que afectan al discurso ideológico de la LOMCE

El dictamen del Consejo de Estado hace un estudio minucioso del contenido de la LOMCE y presenta numerosas observaciones. Algunas son positivas para el anteproyecto, confirmando determinados aspectos del mismo, otras son de detalle y hay, finalmente, observaciones que disienten profundamente de determinados artículos de la

LOMCE. El Gobierno ha presentado a la opinión pública la idea de que el dictamen respalda *casi* en su totalidad el texto de la futura ley cuando, en realidad, hay en el dictamen graves descalificaciones que afectan, entre otros puntos, a la línea ideológica que inspira la LOMCE. El ministro, una vez más, utiliza la técnica de las medias verdades. Dice que ha aceptado numerosas observaciones, pero muy pocas son esenciales para el proyecto ideológico que subyace a este proyecto de ley, que se mantiene sustancialmente invariable. Sin embargo, el Consejo de Estado ha presentado serios reparos a punto neurálgicos de la ideología de la LOMCE: graves reservas a los itinerarios, al tratamiento de la enseñanza de la religión en el sistema educativo, a la eliminación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, al otorgamiento de fondos públicos a la segregación por sexos y a la deficiente calidad democrática de la LOMCE como consecuencia del maltrato legislativo a la participación de la comunidad escolar en el gobierno de los centros docentes.

1. Reservas respecto de los itinerarios trazados en la educación secundaria obligatoria (ESO). Como es sabido, la LOMCE adelanta la selección mediante itinerarios a 3º de la ESO, aunque ya desde 2º se abren las pruebas para diversificar el currículo y con ello la apertura de caminos diferentes para el alumnado. El dictamen considera que hay razones en el texto de la LOMCE que “pueden justificar el régimen previsto” en el mismo, posiblemente porque considera que el problema planteado es susceptible de suscitar opiniones controvertidas, pero presenta algunas cautelas que parecen señalar cual es en verdad su criterio al respecto. Dice el dictamen: “El informe OCDE de 2012 aboga por evitar la separación temprana y posponer la selección de estudiantes hasta la educación media o superior. Según datos de EURIDICE, algunos países europeos (Alemania), se han replanteado en su sistema educativo la separación temprana del alumnado en distintos tipos de escuelas. Por otra parte, los estudios realizados sobre ‘actuaciones de éxito en las escuelas europeas’ por el Proyecto INCLUDED establecen que la separación en itinerarios antes de los 16 años genera desigualdades que se amplían cuanto antes se realizan. En los países nórdicos (Suecia y Finlandia) se emprendieron reformas educativas para retrasar la separación del alumnado, y en ambos países mejoró el nivel de estudios de los alumnos.” (pp. 60-61). Es decir, recuerda tan alto cuerpo consultivo que los estudios internacionales tan reiterados en el preámbulo de la LOMCE van en dirección opuesta a la de los itinerarios, como también van en contrario las evidencias empíricas a las que tan proclive es también la exposición de motivos del anteproyecto, evidencias a que se refiere el dictamen con los ejemplos señalados.

2. La enseñanza de la religión católica en los centros docentes. El dictamen hace un análisis pormenorizado de las distintas, y numerosas, regulaciones de esta materia en las leyes de la democracia, en las que, señala, puede hablarse de cuatro modelos distintos, desde el que aparece ya en la década de los años ochenta hasta el que está aún en vigor, obra de la LOE de 2006, deteniéndose en el estudio de la propuesta del anteproyecto, cuya regulación parece a nuestro más alto cuerpo consultivo un retroceso respecto de la regulación de la LOE. Aunque la regulación del anteproyecto se atiene a lo dispuesto en los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979, resulta obvio que discrepa en el fondo de la interpretación realizada por los autores de la LOMCE. En efecto, el dictamen dice que hay un cambio respecto de la legislación aún vigente que no es positivo ya que dicho cambio “configura un retroceso respecto a la situación actual.” Por otra parte, señala que, con el cambio introducido ahora, la religión adquiere

en el currículo escolar “mayor peso, al tener una carga horaria similar al resto de materias en Primaria y en ESO donde se configura como una asignatura específica fija con una alternativa.” (p. 169). Parece obvio que calificar dicho cambio legal como un *retroceso respecto de la situación actual* es una seria descalificación del cambio introducido por la LOMCE, sobre todo por proceder del máximo órgano consultivo del Estado.

3. Eliminación de la Educación para la Ciudadanía como asignatura del currículo.

El dictamen del Consejo de Estado critica muy fuertemente que haya sido suprimida esta asignatura en el currículo diseñado por la LOMCE, discrepando de que “se excluya como obligatoria una asignatura relativa a formación ético-cívica que puede tener importancia en aras a la educación integral a que se refiere el art. 27.2 de la Constitución. Hasta ahora esa asignatura se preveía como obligatoria en algunas fases del aprendizaje [...]. En el Anteproyecto desaparece tal asignatura como obligatoria” (p. 65). Y añade que aunque “se cuidará, en todas las materias, ‘el emprendimiento y la educación cívica y constitucional’ ” [la conclusión es que] “procedería imponerla como obligatoria”, recordando que la “mayoría de los países europeos incluyen en sus currículos educativos contenidos de formación en ciudadanía democrática y derechos humanos.” (pp. 65-66), Sin embargo el Gobierno ha desestimado esta demanda del Consejo de Estado manteniendo en el proyecto de ley que “el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las áreas.” (art 18 y otros), esto es, negando a la educación para la ciudadanía el carácter de asignatura obligatoria y adoptando el criterio de transversalidad que ha demostrado en el pasado su ineficacia.

4. La llamada educación diferenciada debe ser excepcional, muy restrictiva y debidamente justificada.

Tal es el criterio del Consejo de Estado para el que la “regla general es la de la co-educación” (p. 143). Ello es así porque la “educación mixta permite fomentar esos valores [de igualdad] y su extensión ha constituido, sin duda, un avance en el tratamiento de la igualdad de género que es constitutivo de [la] democracia y que más allá de su reconocimiento legal y constitucional está lejos de ser una realidad.” (p. 144). Como lo que se pretende es la financiación con fondos públicos, el proyecto de ley “debe, con arreglo a la jurisprudencia más extendida, contener alguna previsión que justifique de forma objetiva y razonable la educación diferenciada, previsión que permita valorar los motivos y las razones por los que aplicando la excepción a la coeducación se favorece la igualdad de oportunidades. Estamos ante una opción que requiere la debida justificación dada la importante alteración que supone respecto del modelo elegido hasta ahora, más si cabe teniendo en cuenta que se trata de regular el régimen en centros financiados con fondos públicos -lo que exige un mayor cuidado en la toma de decisiones-”(p. 142). Finalmente, el dictamen llega a esta conclusión: “En definitiva el anteproyecto de Ley Orgánica debe establecer en su articulado para los centros con educación diferenciada que aspiren al concierto, la exigencia de una justificación objetiva y razonable de la excepción y la concreción de un programa y de las medidas académicas a implementar para favorecer la igualdad, todo ello sin perjuicio del resto de requisitos establecidos para los conciertos. De no ser así, la previsión podría no ajustarse a las exigencias derivadas del principio de igualdad que garantiza el artículo 9.2 y 14 de la Constitución.” (p. 144). ¿Cómo ha recogido el proyecto de ley remitido a las Cortes estas observaciones? Añadiendo un nuevo párrafo al art. 84. 3 de la LOMCE en estos términos: “A estos efectos, los centros deberán justificar de forma objetiva y razonable la elección de dicho sistema, así como la

implantación de medidas académicas para favorecer la igualdad.” (p. 47). ¿Respeto esta formula el espíritu y la letra del dictamen en una materia tan delicada, más aún cuando el Consejo de Estado ha insistido en que conviene “recordar que el uso del sexo como criterio de diferenciación es uno de esos motivos que han de someterse a un escrutinio especialmente intenso, correspondiendo a quien pretende utilizarlo, una justificación intensa [por lo que se] deberá justificar especialmente cual es el fin perseguido, cuales las mejoras educativas que excepcionalmente se persiguen, así como la clase de centro y el tiempo en que se admite esa segregación”.” (pp. 142-143).

5. La muy deficiente regulación de la participación democrática. El Consejo de Estado recuerda que la LOE, en su artículo 118, no modificado en el anteproyecto, “establece los principios en que se inspira el funcionamiento y gobierno de los centros educativos encomendando a las Administraciones educativas el fomento del ejercicio efectivo de participación de alumnos, profesores, familias, personal de los centros a fin de hacer efectiva la colaboración y la corresponsabilidad entre el profesorado y las familias en la educación de sus hijos, y la adopción de medidas que promuevan e incentiven dicha participación.”(p. 148) Sin embargo, sí se modifica el artículo 119 que ordenaba que las “Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno, funcionamiento y evaluación de los centros”, señalando el Consejo de Estado que este “último precepto se ha modificado por el anteproyecto, que se limita a señalar que las Administraciones educativas garantizarán la intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos a través del Consejo Escolar” (p. 149), lo que evidentemente no es lo mismo. La participación, sin duda un instrumento que permite medir la calidad democrática de la educación, está por otra parte íntimamente ligada a la gestión de los centros docentes. A este respecto, la conclusión del dictamen es terminante: “La gestión de los Centros, que hoy se vehicula mediante la implicación activa de la comunidad educativa a través de un sistema de cooperación y corresponsabilidad en la organización y toma de decisiones que dan contenido al derecho de participación democrática, queda limitada a la declaración sobre su intervención en el ‘control y gestión de los centros’ ”. A su vez el Consejo Escolar pierde, con el anteproyecto, el carácter de órgano de gobierno, al pasar a tener meramente funciones de información, propuesta y consulta.” (p. 149). ¿En qué queda la participación de la comunidad escolar en “el control y gestión y de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos”, tal y como imperativamente señala el artículo 27.7 de la Constitución?