

LA LOMCE

UNA LEY AGRESIVAMENTE IDEOLÓGICA, ELABORADA AL MARGEN DEL CONSENSO

INDICE

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- I.1. No es una modificación limitada sino radical de la LOE**
- I.2. Una ley no pactada que altera gravemente la estabilidad del sistema educativo**
- I.3. Una profunda reforma estructural sin contar con los recursos necesarios**
- I.4. Una reforma que se pretende aplicar precipitadamente**
- I.5. Una reforma que desvirtúa los principios y los fines de la educación y atenta a la equidad del sistema educativo**

II. LOS ASPECTOS MÁS NEGATIVOS DE LA LOMCE

- II.1. La apuesta por la enseñanza privada en detrimento de la educación pública**
- II.2. La alergia de la ley a la participación democrática.**
- II.3. Ajuste de cuentas con la educación para la ciudadanía**
- II.4. Otra vez la cara antipática de la religión en la escuela.**

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Cualquier ciudadano, vinculado o no al mundo de la educación, que pretenda hacer una lectura desapasionada de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (en realidad del proyecto de ley puesto que ahora se inicia el proceso de su aprobación) con el fin de formar su propio juicio de valor y enterarse de una vez por todas de las razones por las que la LOMCE viene suscitando desde sus primeros borradores tanta controversia, se llevará una no pequeña sorpresa.

Si como es lógico comienza leyendo la amplia “Exposición de motivos” de la ley y después se introduce en la lectura de su articulado, la primera sorpresa se la deparará la distancia ideológica abismal que hay entre lo que promete el largo preámbulo y lo que desarrolla el proyecto de ley en sus 93 artículos, 4 disposiciones adicionales y 5 disposiciones finales. La ley persigue, como enuncia su denominación, un objetivo general que, independientemente de lo que signifique exactamente un término como el de calidad educativa, es inobjetable. Puede haber diferencias de matiz entre la derecha y la izquierda en relación con su significado pero cualquier duda se disipa cuando se lee en la Exposición de motivos que *“el reto de una sociedad democrática es [...] en definitiva conseguir una educación de calidad como soporte de la igualdad y la justicia social”*. O cuando se lee más adelante que *“la mejora de la calidad democrática de una comunidad pasa inexorablemente por la mejora de la calidad de su sistema educativo”*. Y más todavía cuando se dice que *“equidad y calidad son dos caras de una misma moneda”* y que *“la calidad es un elemento constituyente del derecho la educación”*.

La Exposición de motivos de la ley, más adelante, tras hacer una sorprendente declaración -para gratificante sorpresa de la izquierda que ha gobernado no poco tiempo desde la Transición hasta nuestros días- consistente en que se debe *“considerar como un logro de las últimas décadas la universalización de la educación, así como la educación inclusiva”*, enuncia los principios sobre los que pivota la reforma, que son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de los centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias.

Estos cinco principios, suficientemente explicados y desarrollados en la Exposición de motivos, pueden suscitar con diversa intensidad la crítica de determinados sectores de la sociedad en general y del mundo educativo en particular, pero en cualquier caso se pueden considerar suficientemente razonables como para no instigar a la guerra escolar. Nadie puede cuestionar que el PP se encuentre legitimado para hacer su reforma educativa. A nadie le puede extrañar tampoco que las propuestas de reforma del PP estén impregnadas de su ideología neoliberal. El retroceso que se imprime a la comprensividad de la LOE, el énfasis en el refuerzo de la dirección de los centros o la insistente referencia a la capacidad emprendedora son algunas de las muestras de por dónde discurre el pensamiento neoliberal del PP que asume con entusiasmo el ministro Wert.

Si esto se puede afirmar de los principios en que se basa la LOMCE, igual se puede hacer respecto de los tres ámbitos que se destacan en la Exposición de motivos *“sobre los que la LOMCE hace especial incidencia con vistas a la transformación del sistema educativo: las Tecnologías de la Información y Comunicación, el fomento del bilingüismo y la modernización de la Formación Profesional”*. Ámbitos de actuación

poco o nada susceptibles de controversia, si bien merece especial mención laudatoria el último si se tiene en cuenta el dato de que sólo un tercio de los titulados en Educación Secundaria Obligatoria vienen optando por la Formación Profesional.

En resumen, la ley que promete la Exposición de motivos del proyecto, y que ya venía justificada en parecidos términos en la memoria del impacto normativo de la ley, no puede recibir el aplauso de la izquierda progresista puesto que encarna el ideario de la derecha neoliberal, pero tampoco una oposición frontal toda vez que muchos de sus principios pueden ser discutibles e incluso negociables. El problema lo plantea el hecho de que el articulado de la ley no tiene en gran parte nada que ver ni con el objetivo de mejora de la calidad educativa en nuestro país ni con los objetivos específicos de la misma (reducir el abandono escolar temprano, mejorar los resultados educativos, mejorar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes) ni con los principios sobre los cuales pivota la reforma, tal y como aparecen en el preámbulo ya citado. La LOMCE, de acuerdo con lo que indica su Exposición de motivos, persigue mejorar la calidad educativa. Una parte importante del articulado de la ley persigue, sin embargo, objetivos que nada tienen que ver con la mejora de la calidad. Véanse, a título de ejemplo, los siguientes:

- La LOMCE hace una apuesta decidida por la enseñanza concertada, la de iniciativa social, que además de redundar en perjuicio de la escuela pública, rompe el equilibrio alcanzado en el pacto constitucional.
- La LOMCE reduce a mínimos intolerables, y posiblemente inconstitucionales, la intervención de la comunidad escolar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.
- La LOMCE, al parecer con el exclusivo fin de contentar a la Conferencia Episcopal española, suprime cualquiera cualquier atisbo de educación para la ciudadanía encomendando su impartición a la transversalidad.
- La LOMCE, en estrecha conexión con el objetivo anterior, restaura la asignatura de la religión con sus consecuencias más reaccionarias.

Ninguno, ninguno en absoluto, de los objetivos señalados tiene nada que ver con la mejora de la calidad de la enseñanza, salvo que se piense que ésta mejorará cuanto más crezca la enseñanza concertada y más se debilite la escuela pública, que la participación democrática en los centros sostenidos con fondos públicos perjudica la calidad de la educación y que por lo tanto hay que suprimirla o limitarla, que más religión y menos ciudadanía incrementará dicha calidad y que los centros que separan a chicos y chicas (un apartado de la ley que solo puede obedecer a una presión del Opus Dei y otras organizaciones similares) terminarán convirtiéndose en el modelo educativo a imitar.

La LOMCE en realidad alberga dos leyes. Una, justificada en la Exposición de motivos, que de acuerdo con una de las almas ideológicas del PP, la neoliberal, se encamina hacia una reordenación pedagógica del sistema educativo, y otra, a la que no se hace la más mínima referencia ni alusión en el preámbulo y que no tiene nada que ver con la anterior, pero que golpea de lleno el equilibrio alcanzado en el artículo 27 de la Constitución española y otros aspectos no discutidos hasta la fecha, plasmados en la LOE de 1985, además de someterse al dictado de la Conferencia Episcopal. Es una

ley que satisface a la otra corriente ideológica del PP, la neoconservadora. Esta superposición de dos leyes explica incluso la extensión del proyecto de LOMCE, que, para simular que no introduce ninguna ruptura del sistema educativo y sí sólo algunos cambios importantes, utiliza la técnica de la simple modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación (la LOE).

En definitiva, estamos ante una ley profundamente reaccionaria, oculta tras otra ley simplemente de derechas, una ley, la del articulado, que debe ser combatida con más intensidad, dado que los daños que puede causar a un sistema educativo vertebrado por la educación pública serán más irreversibles que los que pueda causar la otra ley, la anunciada en la Exposición de motivos. Quizá el PP, consciente de la gravedad de la agresión que quiere perpetrar actuando como brazo ejecutor de la Iglesia y de los intereses privados de la enseñanza, haya querido ocultar, aunque de forma muy burda, su entrega a su derecha más reaccionaria. El lobo del articulado se ha pretendido ocultar bajo la piel de cordero de la Exposición de motivos tantas veces citada.

I.1. No es una modificación limitada sino radical de la LOE

El largo preámbulo encierra, como hemos visto, notables contradicciones. Una de ellas es la del título que, aparentemente, alude a una mejora de la calidad de la educación cuando, en realidad, lo que bajo este título se oculta es un brusco vuelco, no consensuado, del sistema educativo. Ello se enmascara, como ya es habitual en el ministro Wert, con las consabidas referencias a los organismos internacionales, a los que, según el preámbulo, se atiene esta ley. Así, el preámbulo del proyecto remitido al Congreso de los Diputados dice que la LOMCE observa la recomendación de la OCDE de no producir alteraciones importantes que perturben la estabilidad del sistema educativo: *“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”*.

Pero la verdad 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, puesto que en realidad la modifica sustancialmente. Por otra parte, la Exposición de motivos incurre en otra manipulación cuando dice que esta *“ley orgánica es el resultado de un diálogo abierto y sincero, que busca el consenso, enriquecido con las aportaciones de toda la comunidad educativa”*, cuando es notorio que durante el largo proceso de elaboración de la LOMCE las muchas, y profundas, modificaciones sufridas han obedecido sólo a presiones internas de las diferentes ideologías que conviven en el seno del Partido Popular. Que se sepa, el ministro Wert no ha recogido ninguna aportación sustancial ni de la comunidad educativa ni de los agentes sociales ni de partidos políticos distintos del suyo. La verdad, pura y simple, es que la LOMCE ni se ha *“enriquecido con las aportaciones de toda la comunidad educativa”* ni ha habido hasta el momento un *“diálogo abierto y sincero, que busca el consenso”*.

I.2. Una ley no pactada que altera gravemente la estabilidad del sistema educativo.

Esta nueva ley ocupará el undécimo lugar entre las leyes orgánicas de educación promulgadas en los últimos siete lustros de democracia (la de reforma de la Universidad será la duodécima). Sin entrar ahora en la historia de este continuo cambio de leyes orgánicas, es seguro que una reforma que no cuente con el consenso mayoritario de las fuerzas sociales y políticas es una reforma impuesta y, en consecuencia, una llamada indirecta a destejer la urdimbre legal y adoptar otra. La funesta sombra de la tela de Penélope sigue cerniéndose sobre nosotros, al parecer irrevocablemente. Quizá haya sido esta situación la que ha movido al Consejo de Estado, probablemente por vez primera en su historia multiseular, a mostrarse sumamente sensible a la inestabilidad legislativa del sistema educativo, subyaciendo en su planteamiento una crítica a una nueva ley 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.”*. Que sepamos, es la primera vez que un alto cuerpo consultivo, el máximo órgano del Estado en 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.”*

I.3. Una profunda reforma estructural sin contar con los recursos necesarios.

Como es costumbre entre nosotros (aunque no ocurrió así con la LOE), la LOMCE sólo ha contado con un esbozo de memoria económica cuya insuficiencia ha sido puesta de relieve por numerosas fuerzas sociales y por algunas comunidades autónomas. Por otra parte, sorprende que el ministro Wert acometa una reforma de esta envergadura en un momento crítico para el gasto público en educación, producido tras los gravísimos recortes económicos del real decreto-ley de 2012. Más aún, en el Plan remitido a la Unión Europea por el Gobierno se anuncia la voluntad de bajar el gasto público en educación hasta dejarlo reducido al 3,9% en 2015. Quizá por ello la supuesta memoria económica presentada es tan modesta a la hora de cuantificar los gastos de la reforma. Quizá también por eso el Consejo Escolar del Estado, máximo órgano consultivo en materia de educación, haya mostrado su preocupación por que no se incorpore al texto de la ley una nueva disposición final que fije el compromiso presupuestario año tras año y establezca la distribución del gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Finalmente, el Consejo de Estado se ha hecho eco de esta preocupación de los sectores interesados en la educación, y en especial del informe del Consejo Escolar del Estado, recomendado la inclusión de una nueva disposición final que mejore *“las condiciones de financiación del sistema educativo”*, dada *“la insuficiencia en este*

punto del expediente tramitado.” No obstante lo cual, el proyecto remitido al Congreso de los Diputados no presenta ninguna disposición final en los términos señalados por el Consejo Escolar del Estado y por el propio Consejo de Estado, ni hay constancia de que la memoria económica haya sufrido cambio alguno.

I.4. Una reforma que se pretende aplicar precipitadamente.

Es algo sorprendente que la LOMCE disponga de un calendario de implantación inserto en el propio cuerpo de la ley mediante una disposición final, cuando hasta ahora los calendarios de aplicación en la historia de la democracia han sido siempre una norma emanada del Gobierno, lo que permite modificarlos sin gran costo frente a la rigidez que supone su inclusión en la propia ley. Con revestir esto cierta gravedad, lo más comprometido es el cortísimo plazo que se establece para su implantación y la penuria económica con que se pretende dotar a esta ley. El propio Consejo de Estado ha sido receptivo a esta preocupación de los actores sociales y políticos de la educación. Lo ha hecho con estas palabras: *“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”*, 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.”*. Esta demanda ha sido desestimada en el proyecto remitido a las Cortes.

I.5. Una reforma que desvirtúa los principios y los fines de la educación y que atenta a la equidad del sistema educativo.

Al amparo de una malentendida aspiración a la calidad y a la equidad, como se ha señalado anteriormente, la presente reforma desvirtúa en su articulado las declaraciones que sustenta en su Exposición de motivos referentes a lo que deben ser los principios y fines de la educación. Difícilmente se pueden conjugar los principios constitucionales de garantizar que *“todos tienen el derecho a la educación”*, así como *“el pleno desarrollo de la personalidad humana”*, cuando la trayectoria educativa del proyecto de ley se convierte en una carrera de obstáculos a base de pruebas y reválidas, se facilita la selección temprana, se pervierte el principio de la evaluación continua, se aplaude la diferenciación por sexos, se diseña una especialización de centros docentes de carácter elitista o se rompe el modelo comprensivo de educación que, con las peculiaridades propias, es el que viene desarrollándose en la mayor parte de los países de nuestro entorno.

II. LOS ASPECTOS MÁS NEGATIVOS DE LA LOMCE

Como ha sido señalado, la LOMCE no se limita a acometer reformas parciales y puntuales en el sistema educativo ordenado por la LOE. Las reformas que plantea son muy numerosas y de muy distinto calado. Unas obedecen a pretensiones de carácter pedagógico, discutibles al fin y al cabo. Otras tienen un sesgo más ideológico, como las que ponen de manifiesto el énfasis en el carácter selectivo del sistema educativo,

característico de la ideología de la derecha, frente al énfasis en su carácter comprensivo, más propio de la visión de la izquierda. Otras están orientadas a reforzar las competencias del Estado frente a las de las Comunidades Autónomas. Y las hay que no tienen nada que ver con todo lo anterior sino con los aspectos más sensibles de la organización del sistema educativo, como es el caso de la relación entre la escuela pública y la privada, el fin último de la educación (formación de ciudadanos *versus* profesionales), la democracia participativa en los centros o la laicidad de la escuela pública.

Estos aspectos, los más ideológicos, son los que a la postre mayor conflictividad pueden causar en caso de ser aprobada la ley en su actual redacción. Por ello se les presta aquí especial atención.

II.1. Una apuesta por la enseñanza privada en detrimento de la educación pública

Siguiendo el hilo argumental elegido, que consiste en poner en relación lo que dice la Exposición de motivos de la LOMCE con lo que dice su articulado, o, si se quiere, poniendo en relación lo que dice el articulado con aquello que no merece la más mínima mención en la Exposición de motivos, descubrimos que en ésta no se hace ninguna referencia ni a la enseñanza privada, ni al régimen de concertos, ni a los principios tan queridos por el PP como son la libertad de enseñanza y de creación de centros docentes, principios bajo cuyo paraguas se alberga el apoyo del PP a la enseñanza concertada y a la privada. Una omisión comprensible si se tiene en cuenta que ambos principios no tienen gran cosa que ver con la calidad de la enseñanza, pero nada justificable si la norma va a introducir cambios profundos en la relación enseñanza pública-enseñanza privada y en el vigente régimen de concertos con esta última.

Este aspecto de la ley no debería sorprender a la izquierda a pesar de su osadía. Por una parte, una comunidad autónoma tan emblemática para el PP como es la Comunidad de Madrid viene utilizando todos los medios a su alcance para ampliar la oferta de enseñanza concertada en detrimento de la enseñanza pública. Por otra parte, el PP no ha ocultado en ningún momento que los dos problemas de la educación en España que más le preocupan son la libertad enseñanza (a su parecer insuficiente) y el derecho a la elección de centro (al parecer de difícil ejercicio en nuestro país). Los otros problemas, en orden de importancia, que preocupan al PP no tienen que ver tampoco con la mejora de la calidad de la enseñanza. Son la falta de autoridad de los profesores y la falta de esfuerzo de los alumnos.

Con estos precedentes no es extraño que el ministro Wert haya querido dar satisfacción a un partido cuya ideología educativa está tan plegada a los intereses de la enseñanza concertada, en gran parte religiosa, y a los de la Conferencia Episcopal, siempre deseosa de controlar la enseñanza, tanto pública como privada, en España. Lo que no es extraño sino cínico es que se recurra a un procedimiento tan burdo como el de mentir por omisión sobre lo que pretende hacer realmente la ley.

Hay que leer detenidamente la LOMCE, teniendo a la mano el texto de la LOE, para descubrir cómo pocas palabras pueden introducir modificaciones tan profundas:

La primera modificación es inocua, toda vez que no tiene más valor que el de una declaración ideológica, salvo que se la ponga en relación con las modificaciones que veremos después. La modificación consiste en que a la relación de principios en que se inspira el sistema educativo español, que figura en el artículo uno de la LOE, se añade uno nuevo: “ q) *La libertad enseñanza y de creación de centro docente, de acuerdo con el ordenamiento jurídico*”.

La siguiente modificación no es nada inocua, es de gran alcance. Los puntos 2 y 3 del artículo 109 de la LOE referentes a la “Programación de la red de centros”, dicen:

“2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población.

3. Las Administraciones educativas deberán tener en cuenta las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos.”

La nueva redacción de la LOMCE, que refunde los dos puntos anteriores, dice:

“ 2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes.”

Ambas redacciones son prácticamente iguales salvo que en la redacción de la LOMCE hay una adición y una supresión, ambas de profundas consecuencias.

La adición consiste en que en la programación de la oferta educativa de las enseñanzas declaradas gratuitas se tendrá en cuenta además de los elementos citados en la LOE uno nuevo: “**la demanda social**”.

La supresión consiste en que donde se decía que las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población ahora se dice sólo “**plazas suficientes**”, es decir se suprime el adjetivo “**públicas**” y se suprime también “**especialmente en las zonas de nueva población**”.

Puesta en relación la adición y la supresión, aparentemente inocuas, la nueva norma quiere decir que las Administraciones educativas podrán, fundándose en la existencia de la demanda social, es decir, la demanda de centros privados concertados, incentivar la creación de centros privados y desentenderse de la creación de centros públicos. Es decir hacer exactamente lo que viene haciendo la Comunidad de Madrid en las zonas de nueva población.

Se trata de una medida que no sólo rompe el equilibrio mantenido hasta la fecha entre enseñanza pública y privada, sino que limita el derecho de los alumnos y de sus familias a poder acceder a un centro público en cualquier lugar de la comunidad nacional. Algo que a su vez implica la renuncia a que sea la escuela pública la que vertebré el sistema educativo. Con el agravante añadido de que se producirá el caso de que haya alumnos que al no poder acceder a los únicos centros que garantizan la neutralidad ideológica de sus enseñanzas, es decir, los centros públicos, se verán obligados a tener que solicitar su admisión en centros concertados con un ideario educativo al que puede ser ajeno o contrario el alumno y su familia. Piénsese en que la oferta de enseñanza concertada es en su mayoría religiosa y en no pocas ocasiones fundamentalista.

La tercera modificación corrobora el papel que el PP reserva a la enseñanza concertada y, en su caso, a la privada. Independientemente del planteamiento que sobre la inmersión lingüística hace el proyecto en la disposición adicional 38ª (cuyo título es Lengua castellana, lenguas oficiales y lenguas que gocen de protección legal), merece la pena transcribir los cuatro primeros párrafos del apartado c) del punto cuatro porque están en estrecha relación con lo tratado en el apartado anterior:

“Las Administraciones educativas podrán, asimismo, establecer sistemas en los que las asignaturas no lingüísticas se impartan exclusivamente en la lengua cooficial, siempre que exista oferta alternativa de enseñanza sostenida con fondos públicos en que se utilice la lengua castellana como lengua vehicular en una proporción razonable.

En estos casos, la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular.

Los padres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano, dentro del marco de la programación educativa. Si la programación anual de la Administración educativa competente no garantizase oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa comprobación de esta situación, asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente los gastos efectivos de escolarización de esos alumnos en centros privados en los que exista dicha oferta con las condiciones y el procedimiento que se determine reglamentariamente, gastos que repercutirá a dicha Administración educativa”

En el supuesto primero se encomienda a los centros sostenidos con fondos públicos que garanticen una oferta docente en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular. Como los centros públicos de esa Administración educativa son por definición los que no garantizan dicha oferta, de hecho se encomienda esta función a la enseñanza concertada, que a su vez, como se ha dicho anteriormente, no garantiza la neutralidad ideológica. Con lo que los chicos o las chicas catalanas que opten por la enseñanza en castellano se verán reenviados hacia centros con ideario. No se les garantiza, por consiguiente, una enseñanza con neutralidad ideológica que es la que garantizan los centros públicos.

En el segundo supuesto, cuando no hay centros concertados con enseñanza en castellano, la satisfacción del derecho a recibir enseñanza en castellano se encomienda

lisa y llanamente a los centros privados no concertados, también sin garantía de neutralidad ideológica. En definitiva el Gobierno de la nación pone en manos de la enseñanza privada, concertada o no, la inmersión lingüística en castellano. Una solución disparatada y miedosa porque si se parte como premisa del derecho de determinados alumnos a recibir la enseñanza en castellano este derecho se debe poder ejercitar en los centros públicos de la Comunidad de que se trate.

La cuarta modificación de la LOMCE no sólo apuesta por la enseñanza concertada en los aspectos tratados anteriormente. Hay otro aspecto que se tratará con detenimiento más adelante en el epígrafe destinado a comentar el ataque que se realiza a todo el sistema de participación democrática de la comunidad escolar en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos, por lo que se procede ahora destacar sólo lo siguiente. La enseñanza concertada ha venido presionando con bastante éxito para desembarazarse de las dos restricciones más importantes que, desde su punto de vista, le impone el régimen de conciertos: la restricción consistente en la obligación de los centros concertados de impartir enseñanza gratuita a sus alumnos, ha sido burlada por todos los procedimientos a su alcance y, por otra parte, la obligación de ofertar sus plazas escolares facilitando el ejercicio de la libertad de elección de centro, tan cacareada por la enseñanza privada, ha supuesto en la práctica que sean los centros los que eligen a sus alumnos y no los alumnos a los centros.

Al parecer les quedaba una asignatura pendiente que era la de eliminar la restricción que supone para los centros concertados abrirse a la participación de la comunidad escolar, una participación en su gestión y control tan importante que tiene reflejo constitucional. Pues bien, la LOMCE sirve a los intereses de los centros concertados no sólo en los aspectos señalados anteriormente sino también en este que bien se podría considerar el último reducto para poder estimar que los centros concertados, junto con los públicos, colaboran en la prestación del servicio público de la educación.

II.2. La alergia de la ley a la participación democrática.

Recordando el pacto escolar constituyente

Treinta años después de aprobada la Constitución nos vemos obligados a recordar lo obvio. Lo obvio es que en 1978 tuvo lugar un consenso básico sobre los valores constitucionales que debían informar el sistema educativo. Ese consenso, conviene recordarlo bien, sólo pudo surgir gracias a una difícil negociación entre la derecha y la izquierda acerca de los valores fundamentales que debían presidir la educación, produciendo un complicado conjunto de cesiones y concesiones recíprocas que facilitaron el pacto. Entre esos valores estaba el de la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros sostenidos con fondos públicos. Así nació el apartado sexto del artículo 27 que establecía imperativamente la participación de la comunidad educativa del siguiente modo: *“Los profesores, los padres y en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.”* Sin embargo, y a pesar de este consenso básico, su aplicación, en este y otros aspectos, no ha sido pacífica, como lo demuestra que hasta el momento se hayan producido diez leyes orgánicas de educación, a las que habrá que sumar la futura LOMCE y la que se

ha anunciado sobre la reforma de los órganos de gobierno y régimen de selección del profesorado de la Universidad.

Dos modelos enfrentados

El pistoletazo de salida lo dio la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE), promulgada bajo el gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD). En relación con el tema de la participación democrática, el artículo 34.2 de la LOECE dejaba la regulación de la intervención de la comunidad escolar en manos del reglamento de régimen interior que aprobaría cada centro. No era eso lo que disponía la Constitución al respecto y así lo interpretó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 13 de febrero de 1981 que, además de recordar la existencia de una reserva de ley para regular esta participación, señalaba que el artículo 34.2 de la LOECE no reunía “*los requisitos mínimos indispensables para entender*” que esa regulación se ajustara a lo dispuesto por la Constitución, declarando en consecuencia “*la inconstitucionalidad pura y simple de este precepto*”¹. Era un serio varapalo al primer intento de la derecha por menguar la participación de la comunidad educativa en los centros sostenidos con fondos públicos, relegándola a un mero reglamento de régimen interior.

El segundo intento para regular la participación de la comunidad escolar en los centros correspondió a la izquierda que mediante la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE) procedió a la creación del Consejo Escolar del centro, confiriendo amplias facultades a la comunidad educativa, facultades que no eran sólo de propuesta, de informe y evaluación, sino también de aprobación, decisión y supervisión. La LODE, como es sabido, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional que, en relación con la participación, declaró la constitucionalidad de los preceptos consagrados al Consejo Escolar del centro y a sus atribuciones. La sentencia de 27 de junio de 1985, confirmó que el legislador tenía, y tiene, una amplia libertad para configurar la participación que debe darse a la comunidad educativa en los centros docentes, pero ha de respetar en todo caso el contenido esencial del derecho de la comunidad educativa a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Según el Tribunal Constitucional “*el derecho a la intervención debe considerarse como una variedad del de participación [...]. Por ello, este derecho puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión, sin que deba limitarse necesariamente a los aspectos secundarios de la administración de los centros.*” De esta forma, “*el legislador no podrá nunca [...] privar a padres, profesores y, en su caso, alumnos, de algún grado de intervención en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos.*”²

Parecía, pues, resuelta la aplicación del artículo 27.6 de la Constitución. No ha sido así, sin embargo. Cada cambio de gobierno de distinto signo ideológico ha supuesto un tejer y destejer la regulación de la participación democrática de la comunidad educativa en los centros sostenidos con fondos públicos. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación de 2002 (LOCE), modificó profundamente las atribuciones del Consejo Escolar del centro, limitándolas a funciones fundamentalmente de propuesta e informe.

¹ *Jurisprudencia constitucional*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1982, vol. I, p. 80

² Sentencia número 77/1985, de 27 de junio, *Ley Orgánica del Derecho a la Educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, pp. 126 y 129.

La alternancia democrática dio paso en 2004 a un gobierno de izquierda que procedió, con la Ley orgánica de la Educación (LOE), a restaurar las funciones de intervención en los centros sostenidos con fondos públicos, estableciendo un régimen de codecisión, corresponsabilidad y cooperación entre los distintos agentes implicados en el gobierno de los centros.

El modelo de la LOMCE y la participación en los centros

La LOMCE remitida al Congreso de los Diputados ha vuelto al modelo que inspiró la LOE. En primer lugar, donde la LOE confería facultades de codecisión, de resolución, de aprobación o de supervisión, ahora el Consejo Escolar se limita a conocer, analizar, proponer o informar.

En segundo lugar, mengua la representación democrática en la Comisión de selección del director del centro: antes de la LOMCE un tercio de esta comisión estaba compuesto por el profesorado y otro tercio era designado por el Consejo Escolar, ahora la participación de ambos estamentos no puede ser superior al cincuenta por ciento, correspondiendo la otra mitad a vocales designados por las Administraciones educativas.

Finalmente, pero no por ello menos importante, hay que subrayar algo que ha pasado casi inadvertido, y es que la disposición final tercera de la LOMCE ha suprimido el apartado 5 del artículo 60 de la LOE que señalaba que el despido de los profesores de los centros concertados “requerirá que se pronuncie previamente el Consejo Escolar del centro mediante acuerdo motivado adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros”, estableciendo que si el acuerdo fuera desfavorable decidiría la Comisión de Conciliación regulada en el artículo siguiente. Esta supresión merma las facultades del Consejo Escolar en una materia tan sensible como el despido de profesores. No se ha tenido en cuenta, al parecer, que la sentencia del Tribunal Constitucional de 1985 declaró la plena constitucionalidad de los artículos de la LOE referentes a la selección y despido del profesorado en los centros concertados, entre los que se encontraba la norma ahora suprimida, que tenía la finalidad explícita de garantizar tanto la participación de la comunidad educativa como la estabilidad del profesorado.

La LOMCE y el dictamen del Consejo de Estado sobre la gestión de los centros propuestos en la Ley

Es evidente que la LOMCE cambia el modelo de gestión de los centros regulados en la todavía vigente LOE de 2006, pasando de un modelo basado en la participación democrática a otro en el que se concentran todas las potestades de gobierno y administración en la persona del director del centro. El preceptivo informe del Consejo de Estado, emitido el 18 de abril de 2013, al enjuiciar los preceptos de la LOMCE referidos al gobierno y administración de los centros, ha considerado que esta regulación está limitando en realidad la autonomía de los centros ya que *“cuando el modelo de gestión se basa en la atribución de todas las decisiones a un órgano unipersonal sin participación activa del resto de la comunidad educativa, la autonomía se limita”*. En este sentido, el dictamen es claramente inequívoco ya que la LOMCE *“suprime todas las facultades de gobierno ejecutivas y decisorias que la Ley Orgánica vigente atribuye al Consejo Escolar”*, *“elimina capacidad decisoria al Consejo [Escolar] al sustituir los términos ‘aprobar, decidir, fijar’ por expresiones como*

‘informar, evaluar’, convirtiendo sus funciones ejecutivas en meramente consultivas [pasando de] un régimen en el que el Consejo Escolar asume un muy alto número de funciones decisorias a un régimen en el que en el mejor de los casos el mismo pasa a ser un órgano de simple informe o propuesta.’ La conclusión es terminante: *“el Consejo Escolar pierde, con el anteproyecto, el carácter de órgano de gobierno, al pasar a tener meramente funciones de información, propuesta y consulta.”*

En realidad, el dictamen está advirtiendo de algo muy importante, y es que la cooperación y la corresponsabilidad de la comunidad educativa en el gobierno de los centros sostenidos con fondos públicos *“dan contenido al derecho de participación democrática”*. La jurisprudencia constitucional ha reiterado en diversas ocasiones que al señalar la Constitución que la comunidad educativa intervendrá en los citados centros *“en los términos que la ley establezca”*, está otorgando al legislador una amplia libertad en dicha regulación, si bien esa libertad debe respetar el contenido esencial del derecho de participación democrática reconocido por la Constitución. Este es, a nuestro parecer, el punto esencial del dictamen, porque lo que veladamente está advirtiendo el Consejo de Estado es que estamos ante una regulación de la participación y de la intervención de la comunidad educativa que atenta al contenido esencial de este derecho, por lo que la LOMCE resulta en este punto de dudosa constitucionalidad.

II.3. Ajuste de cuentas con la educación para la ciudadanía.

Pocos aspectos de la vigente ley (LOE) suscitaron tanta polémica como la introducción en los currículos de Educación primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, de una nueva asignatura llamada genéricamente Educación para la Ciudadanía, aunque su denominación específica fuese “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos” (en primaria y secundaria), “Educación Ético-cívica” (en el curso cuarto de educación secundaria) y “Filosofía y Ciudadanía” (en bachillerato).

La nueva asignatura, novedosa en relación con la LOGSE, puesto que esta encomendaba a la transversalidad la transmisión de los contenidos y actitudes de los que ahora se hacía cargo la asignatura de Educación para la Ciudadanía, suscitó, incluso antes de publicarse los reglamentos de desarrollo, la oposición más radical por parte de las organizaciones católicas (Conferencia Episcopal española, CONCAPA y FERE) y de su brazo secular, el PP. A la nueva asignatura se la acusaba de estar concebida como un instrumento adoctrinador al servicio de la progresía laicista más radical. Aunque en la LOE no se adelantaba nada del currículo de las nuevas asignaturas salvo que en ellas se prestaría especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres, se suponía que dicha asignatura era como el revés de la asignatura de Religión Católica, una especie de asignatura de religión cívica laica y, además, obligatoria para todos los alumnos.

En estas circunstancias los reglamentos de desarrollo de la ley, es decir las normas en las que se plasmaban los programas de las asignaturas, introdujeron temas como el del matrimonio homosexual o la ideología de género, soliviantado todavía más a las organizaciones católicas. El conflicto, sin embargo, se pacificó inesperadamente cuando nada menos que la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), decidió acatar la ley siempre que en los centros con ideario, es decir en sus centros, los contenidos de la asignatura, y sobre todo los libros de texto, se pudieran amoldar al

ideario católico. Una decisión, por cierto, que mereció a la FERE una severa reprimenda por parte de la Conferencia Episcopal.

De esta forma, ciertamente singular, la asignatura de Educación para la Ciudadanía tan supuestamente agresiva quedó absolutamente descafeinada. Una pluralidad de libros de texto para todos los gustos ha contribuido a que la asignatura de Educación para la Ciudadanía no haya podido alcanzar un objetivo tan importante como el de conseguir el consenso general, no necesariamente la unanimidad, sobre sus contenidos.

En relación con la Educación para la Ciudadanía, y visto lo ocurrido, una cosa debería haber quedado clara de cara al futuro. Si las normas en general y las normas educativas en particular deben requerir el máximo consenso, una asignatura como esta se convierte en imposible sin dicho consenso.

Y ese consenso se puede alcanzar simplemente siguiendo las indicaciones del Consejo de Estado en su dictamen sobre la LOMCE. Para empezar el Consejo de Estado valora de una forma rotundamente positiva la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Dice, en primer lugar, que una asignatura relativa a la formación ético-cívica *“puede tener importancia en aras a la educación integral a que se refiere el artículo 27.2 de la Constitución”* y añade que *“procedería implantarla cómo obligatoria en algún momento, pues han sido numerosos los acuerdos y recomendaciones suscritos por España, del Consejo de Europa y de la Unión Europea en el sentido de propugnar como objetivos de los sistemas educativos de la Unión el velar por el aprendizaje de los valores democráticos y de la participación democrática con el fin de preparar a las personas para una ciudadanía activa”*.

El dictamen del Consejo de Estado no se limita, sin embargo, a aconsejar el restablecimiento de la Educación para la Ciudadanía en la LOMCE, sino que ofrece la fórmula perfecta para hacerlo *“dado que sobre el contenido de esta asignatura se ha planteado polémica social”*. *“El Estado podría fijar su contenido completo, o al menos fijar las bases en la propia ley orgánica, que a su vez podría remitir a la correspondientes normas de desarrollo a aprobar por el gobierno”*.

De seguirse por el Gobierno esta indicación, habría ocasión todavía, en el trámite parlamentario, para un restablecimiento de la asignatura que al concretar sus contenidos con rango legal es probable que pudiera alcanzar un importante consenso en la tramitación parlamentaria.

II. 4. Otra vez la cara antipática de la religión en la escuela.

Los alumnos y las alumnas que profesan la religión católica y cuyas familias desean que se introduzcan en la fe no sólo mediante la catequesis sino asistiendo a clases de religión, tienen garantizada esa opción en todos los niveles educativos preuniversitarios del sistema educativo español. La asignatura de Religión Católica está presente en todos los cursos de primaria, secundaria y bachillerato siendo impartida, conforme a los currículos aprobados por las autoridades eclesiásticas, por profesores asimismo nombrados por éstas, profesores que se integran en los claustros docentes y perciben sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Además, si las familias del alumnado católico no se conforman con que su formación religiosa se limite a recibir las clases de religión que se imparten en los centros públicos, pueden optar por su escolarización en los numerosos centros concertados (sostenidos con fondos públicos) gestionados por organizaciones religiosas católicas en los que un ideario, el católico, impregna toda la vida y las enseñanzas del centro.

Se podría decir, por consiguiente, que las familias católicas ejercitan su derecho a que *“sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones”* (artículo 27.3 de la Constitución española) de forma pacífica y sin injerencias exteriores gracias al Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito por el Estado español y la Santa Sede en 1979, y a la regulación de la asignatura de religión recogida en la LOE. Una ley que tenido la virtud de dar una adecuada solución a un problema que venía arrastrándose desde la firma del Acuerdo.

El problema residía en que el pacífico ejercicio del derecho a recibir la asignatura de Religión Católica por parte del alumnado católico tenía consecuencias indeseadas para el alumnado que no deseaba recibir dicha asignatura. Este alumnado venía siendo obligado a asistir a asignaturas alternativas a la religión, impuestas o inventadas con el solo fin de incentivar la asistencia a las clases de Religión Católica. En pocas palabras, para evitar que unos alumnos, los de la clase de religión, se sintiesen discriminados (según la apreciación de la Conferencia episcopal), se terminaba discriminando a los otros, a los de no-religión.

Cuando la LOE parecía haber resuelto el conflicto dejando libertad a los centros para organizar el tiempo escolar de los alumnos de no-religión sin obligarlos a asistir a una asignatura impuesta como alternativa, la LOMCE, inesperadamente, retrotrae la situación al punto de partida.

La Conferencia Episcopal española reivindica, y la LOMCE acoge la reivindicación, que la asignatura de religión no sólo sea evaluable plenamente, si no que vaya, además, acompañada de una asignatura alternativa de elección obligatoria para el alumnado que no opte por la asignatura de religión. La asignatura elegida ha sido una denominada “valores sociales y éticos” en educación primaria y “valores éticos” en educación secundaria.

Como el Consejo de Estado ha observado que era discriminatorio para los alumnos de religión católica no poder asistir a unas clases de valores de suma importancia para su educación integral como las de valores éticos, el Gobierno ha resuelto la objeción de una forma pintoresca. Ha introducido también la asignatura de valores éticos en el listado de optativas para que nadie pueda decir que el alumnado católico se ve privado de su impartición.

En definitiva se vuelve a la situación que la LOE trataba de evitar, que “por causa” o “por culpa” de los alumnos católicos que optan por la asignatura de religión, los otros alumnos se vean obligados a optar por una asignatura que satisfaga las, al parecer, ansias vindicativas de los obispos. El nacional-catolicismo vuelve por sus fueros.