

# LA ORDENACIÓN DE LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA EN ESPAÑA (1970-2013)

PABLO MEIX CERECEDA<sup>1</sup>  
Universidad de Castilla-La Mancha

## *Cómo citar/Citation*

Meix Cereceda, P. (2020).  
La ordenación de la enseñanza no universitaria en España (1970-2013).  
*Revista de Administración Pública*, 211, 349-372.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.14>

## **Resumen**

Se realiza un recorrido por las líneas fundamentales que han vertebrado la ordenación del sistema educativo durante la vigencia de la Constitución. Así, desde la Ley General de Educación de 1970 (que estuvo parcialmente vigente hasta 2006), pasando por la Constitución española (cuyos principios sobre la educación parecen en general adecuados a la actualidad) y todas las leyes estatales aprobadas durante la democracia, hasta la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013. Por último, se realizan algunas observaciones críticas sobre la falta de seguridad jurídica y, sobre todo, la inestabilidad educativa producidas por tantos cambios normativos.

---

<sup>1</sup> Profesor doctor en la Universidad de Castilla-La Mancha (Albacete). ORCID 0000-0001-7126-9603. Investigador del proyecto del plan estatal «Repensando el Derecho Administrativo (II): entre la innovación y la tradición» (DER2015-65363-C2-1-P), dirigido por Juan Manuel Alegre Ávila, y del grupo Discapublic de la UCLM, dirigido por Juana Morcillo Moreno. La versión definitiva de este texto es de noviembre de 2019.

***Palabras clave***

Enseñanza no universitaria; Ley General de Educación; LOGSE; Ley Orgánica de Educación; LOMCE.

***Abstract***

This article analyses the basic principles underlying the major Spanish laws on education from 1970 to 2013: From the 1970 General Act on Education (partly in force until 2006), over the Constitution of Spain and all the national Acts passed under the 1978 democratic constitution, up to the 2013 Act for the Improvement of Educational Quality. Lastly, some critical considerations are presented, mainly concerning legal uncertainty and educational instability fostered by the many legal reforms.

***Keywords***

Education; General Act on Education; 1990 Act on Education; 2006 Act on Education; 2013 Act for the Improvement of Educational Quality.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LA ENSEÑANZA. III. LAS LEYES ESTATALES SOBRE ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA: 1. La Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa (14/1970). 2. La Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (5/1980). 3. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (8/1985). 4. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (1/1990). 5. La Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de Centros Docentes (9/1995). 6. La Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (10/2002). 7. La Ley Orgánica de Educación (2/2006). 8. La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (8/2013). IV. ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La ordenación del sistema educativo por el legislador se suele considerar un elemento clave en el debate sobre el Estado democrático. En realidad, sin embargo, la relación entre la educación y la *polis* constituye una vieja preocupación de la filosofía política que cabe identificar en el pensamiento platónico: el dilema entre instaurar un gobierno de personas virtuosas<sup>2</sup>, o bien un gobierno de las leyes<sup>3</sup>. Actualizando la formulación, cabría preguntarse si la democracia se basa en la virtud de los gobernantes (y en última instancia de los ciudadanos) o en la buena organización de las instituciones. En nuestra época, Norberto Bobbio ha abordado el asunto y se ha decantado sin tapujos por el gobierno de las leyes frente al gobierno de los hombres<sup>4</sup>. Este dilema, sin embargo, resulta a mi juicio

---

<sup>2</sup> Platón (2014), *La República*, Minimal, par. 544e: «Nos hemos referido ya al hombre que corresponde con el régimen aristocrático, del que decimos con razón que es bueno y justo».

<sup>3</sup> Platón (1988), *Las leyes*, Madrid: Akal, par. 715d: «[...] donde, por el contrario, la ley es señora de los gobernantes y los gobernantes son sus esclavos, veo la salvación de la ciudad y la acumulación sobre ella de todos los bienes que los dioses suelen prodigar a las ciudades».

<sup>4</sup> N. Bobbio (1986), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, pág. 136.

demasiado reduccionista y dificulta la comprensión de los modelos políticos, ya que parece difícil negar la necesidad de ambos elementos para que el sistema democrático funcione de un modo aceptable.

De acuerdo con ello, cabe afirmar que el sistema educativo puede contribuir a ambos aspectos. Por una parte, la educación capacita al individuo para comprender mejor el mundo y, de este modo, prever las consecuencias de sus decisiones, lo que desde luego se proyecta a su dimensión política, ya sea como ciudadano o como cargo público. Por otra parte, una sociedad cuyo pensamiento político y jurídico esté más depurado (porque cuente, por ejemplo, con buenas universidades), tendrá más posibilidades de que las instituciones públicas se organicen adecuadamente.

En el fondo, reflexionar sobre la educación equivale a hacerlo sobre la libertad y sus dialécticas con la vida en sociedad: vivir en sociedad hace al individuo más libre por cuanto le permite entablar más relaciones y ampliar su horizonte vital, pero también le impone límites. La educación le hace consciente de nuevas perspectivas, pero también le enseña la importancia de renunciar a ciertos impulsos o encauzar determinadas pretensiones, y le dota de *auto-nomía*, o capacidad para dirigir su propia conducta de acuerdo con un sistema moral que en el fondo debe ser *individual*, aunque esté impregnado de la *cultura* en que el propio sujeto se desenvuelve.

Por otra parte, asumir que el sistema educativo es una de las claves de la democracia conlleva algunas consecuencias de primer orden. En general, que se debe exigir a los poderes públicos una especial prudencia en el manejo de los asuntos que atañen a la escuela. Y, de manera más específica, que modificar el marco normativo de la enseñanza debe ser una medida excepcional, fruto de un amplio acuerdo entre fuerzas políticas y consultada con los grupos implicados en su puesta en práctica; es decir, un empeño político de la máxima importancia y complejidad, que no puede acometerse con prisas o sin contar con un amplio acuerdo político y social, aunque el número de escaños sea suficiente para ello.

Este trabajo pretende reflexionar críticamente sobre el marco normativo de la enseñanza en el último medio siglo. Para ello se describe y sistematiza el contenido de las leyes aprobadas, tarea necesaria para responder con rigor a dos cuestiones fundamentales: por una parte, cómo el derecho ha permitido (o en ocasiones dificultado) el progreso del sistema educativo en este tiempo y, en segundo lugar, y sobre todo, qué problemas subsisten actualmente como fruto de esta evolución.

Así pues, en los apartados sucesivos dedicaré atención al significado de la Constitución española para la ordenación del sistema educativo (II) y a las líneas maestras de las distintas leyes de educación comprendidas en el arco temporal mencionado (III), antes de realizar algunas reflexiones críticas (IV).

Antes de este análisis, sin embargo, debo agradecer al profesor Luis Martín Rebollo tanto la sugerencia de elaborar este trabajo como las muchas conversa-

ciones y lecturas que, durante años, han inspirado buena parte de las ideas aquí manifestadas<sup>5</sup>.

## II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LA ENSEÑANZA

En los últimos años no es extraño leer o escuchar que la Constitución de 1978 supuso un reacomodo del régimen anterior y no una auténtica ruptura en el equilibrio de fuerzas preexistente. Esta afirmación probablemente tenga algo de verdad desde un determinado punto de vista, ya que la experiencia histórica y comparada muestra que habitualmente estas rupturas tajantes suelen ser el fruto de levantamientos armados perpetrados o respaldados por una parte de la población. Por el contrario, las transiciones pacíficas, como sin duda lo fue la española, generalmente se dan de manera gradual y no es fácil determinar un momento exacto en el que, como quien contemplara una fotografía, se pueda afirmar que la sociedad entera se haya convertido en democrática.

En este sentido, parece razonable concebir la democracia más como un proceso que como un resultado. Esto, además de dirigir la atención al funcionamiento práctico de los poderes constituidos y no solo a las reglas positivizadas que los establecen, permite apreciar mejor la verosimilitud de que el propio modelo democrático sea revertido por determinadas fuerzas si los ciudadanos lo toleran, ya sea por desapego o por supuesta impotencia.

Por otra parte, los expertos en la llamada «justicia transicional» conocen bien que la llegada de la democracia después de un régimen autoritario suele implicar la demora de algunas aspiraciones, y a veces la dolorosa renuncia a otras, para evitar que el cambio de modelo termine nuevamente en un enfrentamiento violento. El caso más conocido, pero en absoluto el único, quizá sea el de Sudáfrica. Nelson Mandela, que hoy es universalmente reconocido por su altura moral, sufrió, después de veintisiete años de encarcelamiento, una dura oposición de su propio entorno político (y en especial de su esposa Winnie) por tender la mano a los rivales políticos que antes habían sido sus opresores y los de una gran parte de la población sudafricana.

---

<sup>5</sup> Una amplia —aunque en absoluto completa— recopilación de su obra se encuentra en L. Martín Rebollo (2017), *40 años de Derecho Administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*, Pamplona: Aranzadi y Gobierno de Cantabria. Las reflexiones sobre el sistema educativo se encuentran sobre todo en los siguientes textos: «Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras», «A propósito del regeneracionismo: actualidad de Macías Picavea», «La selección del profesorado universitario funcionario: crónica de una regulación inestable», «La enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia (texto, contexto y pretexto)» y, junto a T. Recio Muñiz, «*Bewitched, bothered and bewildered* (embujados, incómodos y desconcertados)».

No obstante, parece indudable que la Ley de Reforma Política y la Constitución española, si no cambiaron por sí solas ni de modo inmediato las mentalidades de los españoles y las instituciones sociales del país, sí reflejaban ya una cierta madurez de la sociedad española y supusieron el auténtico punto de partida de la importantísima evolución política, moral y económica que vendría después.

Por otra parte, la crítica que quiera hacerse al proceso constituyente y a las distintas renunciaciones de los partidos políticos para favorecer el consenso no debe impedir reconocer algunos elementos que, sin romper formalmente con el régimen autoritario, auspiciaban, al menos desde la década de los setenta, una cierta apertura y modernización en varios sectores. Uno de estos sectores era, a mi juicio, el de la educación.

En efecto, en el año 1970 se aprobó en España la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE). Esta norma también es conocida por el nombre del ministro que la promovió, el profesor José Luis Villar Palasí, además catedrático de Derecho Administrativo. Una caracterización superficial y apriorística de la LGE podría apuntar a un intento del régimen por consolidar las bases ideológicas que lo sustentaban y garantizar con ello su propia continuidad. Sin embargo, esta conclusión se desvirtúa con una lectura detenida del propio texto legal, y esto por distintas razones.

Aunque más adelante me referiré al contenido de la norma, en este momento merece la pena transcribir tres fragmentos de su preámbulo que ilustran el espíritu de la Ley General de Educación. No parece que los preámbulos de las leyes sean guías infalibles para comprender la intención del legislador, y menos aún en el caso de la educación, pero sí considero que el articulado de la LGE asume, con carácter general, algunas ideas expuestas en el preámbulo. Entre ellas destacan, en primer lugar, dos reconocimientos del limitado poder del derecho cuando no se basa en los valores de la sociedad:

[...] en materia de educación los preceptos legales carecen de suficiente potencia conformadora si no van acompañados de un consenso social.

Y, a continuación:

[...] la historia legislativa de la educación en cualquier país, y también en España, ha sido con frecuencia ejemplo de leyes desprovistas de eficacia, despegadas de la realidad a la que se intentaba, sin embargo, remodelar.

Por otra parte, merece la pena resaltar la consideración de la enseñanza como esfuerzo colectivo y no como monopolio del Estado:

[...] que no haya hipótesis pedagógica que se rechace, sino después de ensayada, ni ayuda que no se acepte y agradezca, ya que la Educación, en definitiva, es tarea de todo el país.

Puede decirse, por tanto, que la idea de consenso político y acuerdo social, tan repetida en los debates constituyentes, estaba ya presente de alguna manera en el propósito normativo de la Ley General de Educación.

En este contexto, la Constitución española recoge varios principios en materia de educación que merecen, aunque sea de forma muy sucinta, algunas observaciones.

En conjunto, el art. 27 acusa como pocos la tensión que alcanzaron las negociaciones durante el proceso constituyente y refleja la necesidad de satisfacer, aunque fuera simbólicamente en algunos casos, a fuerzas políticas con orientaciones muy distintas o incluso contrapuestas. En efecto, en él aparecen algunas ideas de cuño liberal (libertad de cátedra, libertad de creación de centros docentes y, en general, las distintas libertades *en* la enseñanza, como las ha denominado Antonio Embid Irujo<sup>6</sup>); otras de inspiración eclesiástica (el más claro, pero no el único, el relativo a *la formación religiosa y moral de acuerdo con las convicciones de los padres*) y por fin varios preceptos propios de la tradición comunista y luego socialdemócrata (gratuidad de la enseñanza básica, participación de profesores y padres en el control y gestión de los centros financiados con fondos públicos o algunos otros aspectos).

Sin ánimo exhaustivo, dentro del art. 27 destacan especialmente, por su importancia en términos históricos o constitucionales, los siguientes aspectos. Ante todo, merece una referencia la proclamación sin ambages de que «Todos tienen derecho a la educación», elemento prioritario en la ordenación jurídica de la enseñanza y que es reconocido como derecho subjetivo fundamental de forma unánime por la doctrina (art. 27.1).

Este derecho, por otra parte, es dotado de ciertos contenidos en algunos otros apartados del art. 27. Desde el punto de vista estrictamente jurídico (es decir, el de aquellos aspectos que pueden ser reclamados ante los tribunales con una perspectiva clara de su eficacia), resulta particularmente significativa la caracterización de la educación *básica* como *gratuita* y *obligatoria* (art. 27.4), combinación de tres elementos tomada de la Declaración Universal de Derechos Humanos (cuya fórmula se amplía al sustituir el estricto adjetivo de «elemental» por el más flexible de «básica»).

Otro importante aspecto del art. 27 CE tiene que ver con el reconocimiento constitucional de varias libertades públicas en materia de enseñanza, como son la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros docentes, así como del derecho paterno a decidir sobre algunos aspectos de la educación religiosa y moral que deben recibir sus hijos en el sistema educativo. Estos tres aspectos guardan relación con los importantes valores de la libertad y el pluralismo (político, pero también religioso y cultural) del art. 1.1 CE, además de con el principio democrático, cuya eficacia depende singularmente de las

---

<sup>6</sup> A. Embid Irujo (1983), *Las libertades en la enseñanza*, Madrid: Tecnos.

libertades de información y comunicación, en particular las de prensa, expresión y cátedra<sup>7</sup>.

Por último, mencionaré un aspecto muy vinculado a esta última libertad, como es el principio de autonomía universitaria, que a pesar su ubicación dentro de la sección de «Derechos fundamentales y libertades públicas» (art. 27.10 CE), no es sino un principio rector reforzado, cuyo contenido, sin embargo, corresponde determinar al legislador y que debería tender, en todo caso, a garantizar la libertad de cátedra individual en los aspectos institucionales (los relativos a la organización académica)<sup>8</sup>. La doctrina, por su parte, se ha mostrado muy crítica con algunas derivaciones de la autonomía universitaria y de la libertad de dirección de los centros cuando estos principios han limitado la libertad de cátedra en lugar de protegerla en su dimensión institucional. Así, en relación con la libertad de cátedra, el Tribunal Constitucional avaló, por ejemplo, que los departamentos (y no los profesores) pudieran determinar el temario de los exámenes parciales<sup>9</sup>.

Por último, no cabe reconocer la misma eficacia a todos los preceptos del art. 27 CE<sup>10</sup>. En este sentido, el término «Derechos Fundamentales» utilizado por la Constitución española dentro del rótulo de la sección 1ª del capítulo segundo del título I no debe considerarse sencillamente como equivalente de «derechos subjetivos», sino como un concepto del que se derivan algunas importantes garantías constitucionales en los términos del art. 53.

### III. LAS LEYES ESTATALES SOBRE ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

Desde 1970 hasta 2013 se aprobaron ocho leyes estatales sobre educación, siete si se cuentan solo las promulgadas bajo la Constitución de 1978, lo que arroja un promedio de cinco años entre cada una, o un período aún menor si solo se toma en consideración la etapa postconstitucional. Se trata de las siguientes normas:

<sup>7</sup> Una aproximación crítica a esta idea en J. L. García Guerrero (2013), «La libertad de comunicación», en *Los derechos fundamentales. La vida, la igualdad y los derechos de libertad*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 151-212, cita en págs. 157 y s.

<sup>8</sup> Muy críticos con una interpretación de la autonomía universitaria como derecho fundamental han sido F. Sosa Wagner (2007), *El mito de la autonomía universitaria*, Madrid: Civitas, 3ª ed.; y, en fecha temprana, J. M. Alegre Ávila (1986), «En torno al concepto de autonomía universitaria», *REDA*, 51, págs. 367-398.

<sup>9</sup> STC 217/1992 (FJ 3º). Esta sentencia es criticada por I. Torres Muro (2005), *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Madrid: CEPC, págs. 57 y 61.

<sup>10</sup> He desarrollado esta idea en P. Meix Cereceda (2018), «Los derechos fundamentales en la educación», en Diego López Garrido, *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea. Vol. 2: Los derechos fundamentales*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 507-532.

- Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa (1970).
- Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (1980).
- Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985, parcialmente en vigor aún)
- Ley Orgánica de Ordenación General de la Enseñanza (1990).
- Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de Centros Docentes (1995).
- Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002).
- Ley Orgánica de Educación (2006, en vigor aunque modificada sustancialmente).
- Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (2013, por primera vez no sustituye, sino que modifica la anterior).

Dejando aparte la Ley Villar Palasí, aprobada cuando Franco era aún Presidente del Gobierno y no solo Jefe del Estado, puede decirse que todos los presidentes de la democracia, excepto Leopoldo Calvo-Sotelo, han promovido al menos una ley de educación. Así, la LOECE fue impulsada por el tercer Gobierno de Adolfo Suárez (UCD); la LODE, la LOGSE y la LOPEG por distintos Gobiernos de Felipe González (PSOE); la LOCE, que apenas llegó a implantarse, por el segundo Gobierno de José María Aznar (PP); la LOE, por el primero de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) y, por último, la LOMCE fue propuesta por el primer Gobierno de Mariano Rajoy (PP).

A grandes rasgos, el contenido de estas leyes puede resumirse en los siguientes aspectos:

En primer lugar, puede decirse que todas ellas, incluyendo la LGE de 1970, adoptan la retórica de los derechos de los alumnos, aunque unas los desarrollan más que otras. El término «retórica» lo empleo de modo deliberado para criticar el uso de un lenguaje aparentemente generoso en un artículo específico que reconoce formalmente derechos, los cuales, sin embargo, carecen a menudo de un desarrollo en forma de programas o mandatos a los poderes públicos, o de facultades cuyo cumplimiento pueda reclamarse ante los tribunales.

En segundo término, varias de estas normas afectan a la estructura del sistema educativo, o lo que algunas de ellas denominan la «ordenación de las enseñanzas». Se abordan con ello las edades de los alumnos en cada etapa y también el carácter obligatorio o voluntario de las distintas etapas. En estos aspectos introdujeron cambios la LGE de 1970, la LOGSE de 1990 y, con menor alcance, la LOMCE de 2013.

Un tercer aspecto consiste en la igualdad de oportunidades y la «equidad», que ha preocupado especialmente al legislador de la LOGSE y más aún al de la LOE de 2006.

Como cuarto objeto de estas leyes cabe mencionar la referencia a la «calidad» de la educación, particularmente en la LGE, la LOCE de 1985, la LOGSE y, con presencia incluso en el rótulo de la norma, la LOMCE de 2013. Sobre la

calidad de la enseñanza merece la pena esbozar una pregunta —que intentaré responder en las páginas sucesivas— y una reflexión. La pregunta alude a cómo se valora la profesión docente en España por el legislador, por los Gobiernos y por el Tribunal Constitucional. La reflexión tiene que ver con la consecuencia práctica de las menciones a la calidad: las leyes que expresan el deseo de mejorarla suelen introducir más procesos de evaluación, lo que no siempre redundará en beneficio del sistema, como he criticado en otro trabajo<sup>11</sup>.

En fin, en quinto lugar, varias de las normas mencionadas se refieren al régimen de los centros educativos. Este es el caso de la LGE, la LOECE, la LOCE, la LOPEG, la LOE y la LOMCE.

Aunque sea con cierta contención, merece la pena examinar el contenido de cada una de estas leyes de manera separada.

## 1. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y DE FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA (14/1970)

Como su propio nombre indica, la Ley General de Educación ordenaba todos los aspectos importantes del sistema educativo, y en particular lo relativo a las etapas de la enseñanza, los centros (incluyendo las universidades), el profesorado, los estudiantes y la Administración de la educación. Esta norma fue progresivamente derogada por las siguientes leyes, pero alguno de sus preceptos se mantuvo en vigor incluso hasta la reforma del año 2006.

En lo tocante a las enseñanzas, esta ley introdujo la importante Enseñanza General Básica (EGB), estableciendo con ello la obligación de escolarizar a los menores entre los seis y los trece años (art. 15). El Bachillerato (Unificado Polivalente, BUP) pasaba a tener una duración de tres cursos (art. 21) y para acceder a la Universidad era necesario superar además el Curso de Orientación Universitaria (COU, art. 29). La formación profesional, por su parte, se dividía en tres grados (art. 40). Además, la ley se refería también a la «educación permanente para adultos», orientada sobre todo a la actualización, la reconversión y el perfeccionamiento profesional (arts. 43-45). Junto a ello, destaca especialmente la orientación *integradora*, y aun cabría decir *inclusiva*, de los alumnos con discapacidad, pues a pesar de emplear una terminología hoy superada, la ley requería que la escolarización en centros especiales tuviera lugar solo «cuando la profundidad de las anomalías que padezcan lo haga absolutamente necesario», principio que también se extiende a los alumnos superdotados. Esta organización de las etapas educativas permanecería vigente hasta la implantación progresiva de la LOGSE, es decir, algo más de dos décadas.

---

<sup>11</sup> P. Meix Cereceda (2014), «La evaluación externa de los alumnos y la incierta búsqueda de la calidad en la enseñanza», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, págs. 74 s.

Un segundo aspecto destacado tenía que ver con la organización de los centros docentes, que se extendía también a los universitarios. Tanto en los colegios como en los institutos de Bachillerato, se atribuían al director las tareas de orientar y ordenar las actividades y de coordinar al profesorado. Asimismo se mencionaban los claustros de profesores y se creaban consejos asesores en los que intervendrían los padres y, en el caso de los institutos, también los «círculos» de alumnos (arts. 60 y 62). Esta participación de padres y alumnos sería luego asumida y reforzada por la Constitución (art. 27.7) y, más adelante, por la LODE y sobre todo la LOPEG (*Ley de participación, evaluación y gobierno de los centros*) ya en el año 1995.

Por otra parte, la LGE dedicaba todo un título (el tercero) al profesorado. En sus disposiciones establecía los requisitos de titulación para la enseñanza en cada nivel (en centros estatales y no estatales, arts. 102 y 124), reconocía los derechos a ejercer la docencia y la investigación (no solo en la universidad), el derecho a crear asociaciones (art. 105) y ordenaba a las universidades y a la Administración organizar sistemas de perfeccionamiento científico y pedagógico (arts. 103 y 106). Junto a ello, la ley creó distintos cuerpos de profesores (de EGB, de Bachillerato, de Universidad y otros), en un esfuerzo por asegurar el liderazgo académico de los docentes más preparados, pues los sistemas de oposición a cátedras de Universidad y también de Bachillerato eran extraordinariamente rigurosos (art. 108).

El título cuarto de la LGE, a su vez, determinaba el contenido de un «Estatuto del estudiante». Esta parte de la ley recogía derechos como la elección de centro (bajo la condición de que hubiera disponibilidad de plazas); la orientación educativa y profesional; la ampliación de la enseñanza en las materias de interés de cada estudiante; el derecho a formular reclamaciones; al seguro escolar; al establecimiento de un sistema de ayudas (que no directamente a obtener ayudas), o, por último, a la protección jurídica y la «valoración objetiva» de su rendimiento (arts. 125 y siguientes).

Por último, el título quinto se refería a la «Administración educativa», detallando sus funciones y ordenando, entre otras medidas, la creación de un cuerpo de Inspección Técnica de Educación, así como un Consejo Nacional de Educación como órgano consultivo del Ministerio y una Junta Nacional de Universidades, integrada por los rectores y los presidentes de los Patronatos de las Universidades, con funciones de órgano asesor del Ministerio «para la coordinación de éstas», idea que en absoluto parece descabellada, pero que hoy se antoja de todo punto inviable ante la extraordinaria amplitud adquirida por el concepto constitucional de «autonomía universitaria».

En definitiva, cabe considerar la LGE como una norma generalmente más institucional, o menos ideológica, que varias, si no todas, de las leyes posteriores. En efecto, a pesar de la época en que fue aprobada (y dejando de lado las referencias del art. 1 a los principios del Movimiento Nacional y al concepto cristiano de vida), no se revela como una ley autoritaria o franquista por su contenido, dado que crea o fomenta distintos elementos luego asumidos por la Constitución de

1978 e incluso por varias de las leyes aprobadas, ya en la etapa democrática, por mayorías parlamentarias del PSOE.

## 2. LA LEY ORGÁNICA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES (5/1980)

La Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares fue impulsada por el tercer y último Gobierno que presidió Adolfo Suárez, quien por primera vez se había sometido a la investidura de las Cortes, siendo ministro de Educación José Manuel Otero Novas. La ley fue aprobada durante la I legislatura de la democracia por unas Cortes Generales en las que la Unión de Centro Democrático tenía 168 diputados, y en la votación de conjunto en el Congreso el texto obtuvo 187 votos favorables. Esta ley derogaba parcialmente la LGE de 1970.

El objeto principal de la LOECE eran los centros educativos (con la excepción de los universitarios), pero al hilo de esto incluía también algunas disposiciones que afectaban a algunos otros aspectos como las libertades de los docentes.

De modo resumido, pueden sintetizarse los cambios más significativos traídos por la LOECE en las ideas expuestas a continuación.

Primeramente, la ley introdujo la terminología de «centros públicos» y «centros privados». Con anterioridad, la LGE distinguía entre «estatales» y «no estatales», lo que podía prestarse a ciertas interpretaciones como si fueran lugares de adoctrinamiento en el ideario político del Gobierno.

Por otra parte, la LOECE se refería a la organización del centro, creando las asociaciones de padres de alumnos (una en cada centro, según el art. 18) y, sobre todo, los consejos de dirección, compuestos por el director, el jefe de estudios, el secretario del centro y cuatro representantes del claustro, cuatro de la asociación de padres, dos de los alumnos y algunos otros (art. 26.I). A estos consejos de dirección se les atribuían funciones tan importantes como aprobar el reglamento de régimen interior del centro, definir los principios y objetivos educativos generales de la actividad del centro; velar por la correcta admisión de alumnos en el centro; aprobar el plan de administración de los recursos presupuestarios del centro y supervisar la gestión de la Junta Económica o resolver los problemas de disciplina de alumnos, entre otros (art. 26.II).

Uno de los aspectos más controvertidos de la norma, sin embargo, tenía que ver con el derecho de los centros privados (al margen de su forma de financiación) a establecer un ideario o «carácter propio» (art. 34), y no tanto por el reconocimiento mismo del derecho como por su imposición sobre la libertad de otros sujetos. En efecto, este ideario, sobre cuyo contenido la ley no precisaba nada más, vinculaba *negativamente* a la «libertad de enseñanza» de los profesores (art. 15) y a las asociaciones de padres.

La ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por este y otros motivos. En relación con ello, el debate fue de tal importancia que el magistrado ponente de la sentencia, el profesor Francisco Tomás y Valiente, renunció a redactar los fundamentos jurídicos de la sentencia en los que se abordaba la

cuestión, pues el parecer mayoritario de los magistrados era favorable a la ley en este punto. Así pues, los fundamentos jurídicos 5º a 17º de la STC 5/1981 fueron encomendados al magistrado y profesor Francisco Rubio Llorente, quien determinó la prevalencia del ideario educativo sobre la libertad de cátedra del profesor<sup>12</sup>. Tomás y Valiente, por su parte, desarrolló su parecer en un amplio y brillante voto disidente que constituye, aún hoy, una defensa ejemplar de la libertad de cátedra como elemento central del Estado democrático de derecho. Este voto, por cierto, acumuló la adhesión de los magistrados Manuel Díez de Velasco, Plácido Fernández Viagas y Ángel Latorre Segura, catedrático de Derecho Romano y autor de un importante libro sobre la materia al que luego aludiré con más detenimiento<sup>13</sup>.

### 3. LA LEY ORGÁNICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN (8/1985)

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación fue promovida por el primer Gobierno de Felipe González, siendo ministro de Educación José María Maravall. El proyecto fue aprobado por el Congreso de los Diputados con 198 votos favorables al conjunto del texto antes de ser remitido al Senado. Por lo demás, esta norma, que aún se encuentra parcialmente en vigor, ha sido reformada por todas las posteriores y también, aunque de forma muy limitada, por otra ley específica del año 1999.

Por otra parte, la LODE fue objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto por 53 diputados, que se saldó con la anulación de dos disposiciones, de las que aquí interesa destacar al menos una. En efecto, el art. 22.2 de la ley sometía a «autorización reglada» el derecho de los titulares de centros privados a establecer un ideario, con lo que de alguna manera se revivía la pugna de la Sentencia 5/1981. En este caso, sin embargo, parecía evidente que la ley no podía someter a autorización previa el ejercicio de un derecho constitucional, y así lo declaró el Tribunal Constitucional.

Con todo, la idea más importante que cabe retener de esta ley probablemente sea la apertura (descentralización y desconcentración) de distintas decisiones relativas al sistema educativo.

---

<sup>12</sup> La STC 5/1981, en su FJ 10º (ponente Rubio Llorente): «La libertad del profesor no le faculta por tanto para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, sino sólo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo, no resulten contrarios a aquél. La virtualidad limitante del ideario será, sin duda, mayor en lo que se refiere a los aspectos propiamente educativos o formativos de la enseñanza, y menor en lo que toca a la simple transmisión de conocimientos, terreno en el que las propias exigencias de la enseñanza dejan muy estrecho margen a las diferencias de idearios».

<sup>13</sup> Á. Latorre Segura (1964), *Universidad y sociedad*, Barcelona: Ariel.

Así, y a pesar de que el grueso de competencias sobre educación aún no se habían transferido a las comunidades autónomas, el art. 27 les reconocía ya el poder de definir, junto con el Estado, «las necesidades prioritarias en materia educativa, [...] los objetivos de actuación del período que se considere y [...] los recursos necesarios», y atribuía a las propias comunidades autónomas la programación de la enseñanza en su territorio, y «en todo caso una programación específica de los puestos escolares». El art. 28, por su parte, ordenaba la reunión de la conferencia sectorial a convocatoria del ministro.

Igualmente, la LODE propugnaba la apertura de los procesos de decisión a la propia comunidad educativa, de modo que los Consejos Directivos creados por la LOECE pasaban a denominarse Consejos Escolares de los Centros y ampliaban sus funciones (art. 42) con algunas tan importantes como proponer el nombramiento y cese del director, lo que anteriormente dependía exclusivamente de la Administración. En el plano territorial, la ley creaba y regulaba el Consejo Escolar del Estado y los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas, órganos consultivos en los que participaban ya representantes de los distintos grupos con interés en el sistema educativo (art. 31).

#### 4. LA LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (1/1990)

La LOGSE fue promovida por el tercer Gobierno de Felipe González, siendo ministro de Educación Javier Solana, y aprobada durante la IV legislatura, en la que el PSOE contaba con 175 escaños en el Congreso de los Diputados, a falta de uno, por tanto, para la mayoría absoluta. El texto obtuvo el apoyo de 205 diputados en la votación sobre el conjunto celebrada el 13 de septiembre de 1990 en el Congreso.

Sus principales novedades se referían esencialmente a cuatro aspectos: las etapas formativas, el régimen de la formación profesional, la preocupación por la equidad y, por último, la incorporación de un título relativo a la calidad.

La reforma más conocida, que en lo sustancial aún perdura pese a la derogación formal de la LOGSE, afectó de manera profunda a la organización de las enseñanzas. Así, la primera etapa, antes conocida como «preescolar», pasó a denominarse «infantil». Sin perder su carácter voluntario, que aún hoy mantiene, esta etapa se organizó en dos ciclos: uno de 0 a 2 años y otro de 3 a 6 años de edad (art. 9). Además se afirmaba la necesidad de que los maestros encargados de la enseñanza tuvieran una formación especializada (art. 10).

Pero la reordenación más significativa, y también la más controvertida, fue la de sustituir la EGB, de ocho cursos obligatorios, y el BUP, de tres cursos voluntarios (más el Curso de Orientación Universitaria), por tres nuevas etapas: la Educación Primaria (de seis años obligatorios, art. 12); la Educación Secundaria Obligatoria (de cuatro cursos obligatorios, art. 17) y el Bachillerato (de dos cursos voluntarios, art. 25). Con ello se ampliaba la edad de escolarización obligatoria

hasta los dieciséis años y se reducía la formación específica de los futuros universitarios.

Durante años era habitual la crítica a esta reordenación como causa de un declive en la calidad de la formación, pero esta afirmación resulta vaga e imprecisa. En primer lugar, porque no hay un concepto unívoco de «calidad» ni parece sencillo medir tal calidad en ningún caso. Y en segundo término, porque no está claro, como sugería hace ya muchas décadas el profesor Ángel Latorre en el libro antes citado, que la sociedad sea un reflejo del sistema educativo (sino más bien a la inversa<sup>14</sup>). Por otra parte, y como he adelantado ya, las sucesivas leyes sobre educación han mantenido en lo sustancial esta ordenación, aunque la LOMCE efectuó un concreto, pero importante, ajuste en el último curso de la ESO que explicaré más adelante.

Un segundo aspecto destacado de la LOGSE fue el impulso normativo a la formación profesional, que se dividía entre la modalidad «de base», que se debía impartir dentro de la ESO y el Bachillerato, y la formación profesional «específica» o formación profesional en sentido propio (art. 30), dividida en programas de grado medio (que requerían con carácter general el título de ESO) y programas de grado superior (con título de Bachillerato, art. 31). La LOGSE regulaba también los requisitos del profesorado, que con carácter general eran ya los mismos que para la Secundaria (art. 33).

En tercer lugar, la LOGSE dedicaba su título V a la «compensación de las desigualdades en la educación», lo que representaba un avance en perspectiva histórica. Este modelo, con ser importante, no agota todas las posibilidades que las Administraciones públicas tienen a su alcance para promover la equidad. La compensación adopta, en este sentido, un enfoque prioritariamente centrado en el individuo que presenta una diferencia más o menos significativa con el promedio y trata de realizar ajustes para facilitar su integración (art. 37) más que su inclusión.

La inclusión, a diferencia de la integración en sentido estricto, pretendería que el espacio compartido por todos los alumnos de una misma edad no sea solo el centro educativo, sino, en la medida de lo posible, las propias aulas; y que solo se utilicen los ajustes individualizados cuando el entorno inclusivo no sea suficiente para que un determinado alumno pueda aprovechar una actividad educativa. En todo caso, para que ello sea factible parecen necesarios, cuando menos, una cierta especialización de los maestros y que las condiciones de trabajo de estos permitieran una atención cercana y un conocimiento de los alumnos y de sus entornos familiares. Aunque en ocasiones el empleo de los términos «integración» e «inclusión» resulte una cuestión puramente terminológica, conviene manifestar la importancia de que el sistema educativo vaya más allá de esta atención al individuo considerado «distinto» para reconocer y acoger a todos los individuos como sujetos diversos entre sí (modelo «inclusivo»).

---

<sup>14</sup> Á. Latorre Segura, *Universidad y sociedad*, cit., pág. 257.

En relación con otro asunto distinto, la LOGSE incorporaba también un título IV relativo a la calidad de la enseñanza. Destacan aquí dos aspectos que merecen diverso juicio. Por un lado, el reconocimiento de la importancia del profesorado: a su formación inicial y selección, a la investigación en educación y la formación permanente, aunque se echa en falta alguna referencia a sus condiciones de trabajo (arts. 56 y 59). Por otro lado, empieza a abrirse paso, quizá por influencia del pensamiento del *New Public Management*, lo que hoy es conocido como «cultura de la evaluación», que, según la LOGSE, se orienta a la «permanente adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas» y que recaerá sobre «los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración» (art. 62.1). Entre otras medidas, la LOGSE crea el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, hoy denominado Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En las reflexiones finales dedicaré alguna crítica al énfasis desmesurado en la evaluación de todo el sistema.

Por último, la LOGSE disolvió el Cuerpo de Catedráticos de Bachillerato, integrando a sus funcionarios, tradicionalmente seleccionados de forma muy rigurosa para liderar los departamentos, en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, del que también pasaban a formar parte los Profesores Agregados de Bachillerato y los Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial (disp. ad. 10<sup>a</sup>.4).

## 5. LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN, EVALUACIÓN Y GOBIERNO DE CENTROS DOCENTES (9/1995)

La LOPEG, auspiciada por el cuarto Gobierno de Felipe González (siendo ministro Gustavo Suárez Pertierra en el momento de la iniciativa y Jerónimo Saavedra en el de la aprobación), fue aprobada durante la V legislatura con 177 votos favorables en el Congreso (en que el PSOE contaba con 163 escaños).

Esta norma era mucho más modesta que la LOGSE en sus aspiraciones y en realidad venía a profundizar en algunos de los aspectos de esta y sobre todo de la LODE de 1985. Las modificaciones más significativas afectaban al gobierno de los centros, a una cierta descentralización administrativa y a la inspección educativa.

En primer lugar, la LOPEG profundizó en las funciones de los consejos escolares creados por la LODE en los centros, pero sobre todo reforzó la participación de alumnos (art. 12), profesores (art. 14) y padres (art. 2) en la toma de decisiones del centro. También regulaba de modo muy detallado el procedimiento para la elección y cese del director (arts. 17 y siguientes), así como sus competencias (art. 21). Por lo que respecta a los centros concertados, la disposición final primera modificaba la LODE aproximando distintos aspectos al régimen de los centros públicos (por ejemplo, la aplicación de los principios de publicidad, mérito y capacidad en la provisión de puestos docentes) o sometiendo otros al control de la Administración.

Junto a ello, la LOPEG contenía distintas referencias a las Administraciones educativas (anticipándose ya a la asunción de competencias por las comunidades autónomas, que tendría lugar en los años sucesivos), a las que confería varias competencias sobre la gestión de los centros en su territorio (por ejemplo, permitiéndoles crear órganos de gobierno en los centros, art. 9; o encomendándoles el adecuado reparto de los alumnos con necesidades educativas especiales en todos los centros sostenidos con fondos públicos, disp. ad. 2ª).

Por último, la ley pretendía reforzar la inspección educativa ordinaria, que correspondería a las Administraciones educativas (art. 35) y para ello creó un cuerpo de inspectores, del que regulaba los aspectos esenciales, como el acceso, la formación o el ejercicio de las funciones de inspección (arts. 37 y siguientes).

## 6. LA LEY ORGÁNICA DE CALIDAD DE LA ENSEÑANZA (10/2002)

La LOCE fue promovida por el segundo Gobierno de José María Aznar, con Pilar del Castillo Vera como ministra de Educación, Cultura y Deporte, y se aprobó durante la VII legislatura, en que el Grupo Popular contaba con una cómoda mayoría de 183 escaños en el Congreso de los Diputados. El proyecto obtuvo 182 votos favorables en la votación sobre el conjunto del texto en el Congreso.

Esta ley fue objeto de cinco recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que, al pronunciarse en sendas sentencias casi diez años después, solo estimó parcialmente uno de ellos. En esta sentencia, el Tribunal declaraba nulo el carácter de orgánicos de ciertos preceptos, pero no anulaba el contenido de estos. No obstante, como explicaré a continuación, ni la ley ni la sentencia tuvieron muchos efectos en la práctica, o estos tuvieron una duración limitada a pocos cursos escolares (con la excepción que enseguida mencionaré del Cuerpo de Catedráticos).

En efecto, las reformas de la LOCE solo llegaron a implantarse de forma parcial, sobre todo en lo relativo a la determinación por el Gobierno (mediante Real Decreto) de los elementos curriculares comunes a todas las comunidades autónomas para distintas etapas y, por otra parte, en la recuperación del extinto cuerpo de Catedráticos de Bachillerato (ahora de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, disp. ad. 9ª), que había sido integrado por la LOGSE en el genérico de Profesores de Enseñanza Secundaria.

Y es que, a pesar de la entrada en vigor formal de la ley, el calendario inicialmente previsto para su aplicación a las distintas etapas del sistema educativo (RD 827/2003) fue modificado, a petición de distintas comunidades autónomas, para retrasar la implantación del grueso de la ley hasta el curso 2006/2007 (RD 1318/2004). Para ese momento, sin embargo, la Ley Orgánica de Educación (de 3 de mayo de 2006) ya había derogado formalmente la LOCE.

Con todo, merece la pena referirse a algunos de sus contenidos para comprender la evolución del pensamiento jurídico sobre la enseñanza y la influencia que la norma haya podido tener en otras posteriores.

En primer lugar, debe tenerse presente que entre 1997 y 1999 se habían consumado las transferencias a las comunidades autónomas de competencias para el desarrollo normativo de la legislación estatal básica y para la ejecución de toda la legislación estatal y autonómica en la materia, y que en 2002 aún estaban realizándose algunos trasposos de medios estatales a las Administraciones autonómicas para gestionar la enseñanza.

En este contexto, la LOCE tendía a garantizar un cierto control del Estado sobre las enseñanzas y para esto utilizaba sobre todo dos instrumentos. Por una parte, el art. 8.2 reconocía al Gobierno la potestad de definir, con carácter básico, las «enseñanzas comunes» o elementos curriculares relativamente detallados para cada etapa (lo que el Gobierno llevó a cabo mediante diversos Reales Decretos dictados en su mayoría el 27 de junio de 2003). Por otra parte, la ley regulaba por primera vez la Alta Inspección (arts. 103 y 104), y lo hacía en términos que ni la LOE ni la LOMCE alterarían después de manera sustancial.

El segundo elemento más característico de esta ley tenía que ver con su gran énfasis en la evaluación. La norma se refería a la evaluación continua de los alumnos (arts. 17, 28...), a la evaluación voluntaria del profesorado (art. 61), a la evaluación interna y externa de los centros (arts. 67 y 79) e incluso contenía todo un título (el VI) dedicado a la evaluación del sistema educativo, con evaluaciones generales de diagnóstico basadas en los resultados de los alumnos (art. 97), evaluación de la inspección, de la propia Administración... Se ordenaba además al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad elaborar periódicamente un Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (art. 98) y al Ministerio publicar los resultados de este sistema y las «conclusiones de interés general» que pudieran extraerse de estos trabajos. La ley, en definitiva, profundizaba de manera muy decidida en el uso de la evaluación como nueva llave para el gobierno del sistema educativo, cuyas posibilidades, límites y riesgos, sin embargo, no parece que hubieran sido suficientemente estudiados en aquel momento<sup>15</sup>. En las reflexiones finales desarrollaré algo más esta idea.

## 7. LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN (2/2006)

Durante la VIII legislatura y el primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, siendo ministra de Educación María Jesús San Segundo, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica de Educación. El texto obtuvo un apoyo de 184 votos en la votación de conjunto realizada en el Pleno del Congreso, veinte más, por tanto, que los escaños con que contaba el Grupo Socialista tras las elec-

<sup>15</sup> Un estudio de las evaluaciones externas que establecía la LOMCE en P. Meix Cereceda, «La evaluación externa...», cit.

ciones del 14 de marzo de 2004. La LOE continúa vigente en 2018, aunque fue ampliamente reformada en 2013 por la LOMCE.

Esta extensa ley contiene en sus primeros artículos un largo elenco de principios y fines del sistema educativo que, sin embargo, resultan más propios de un programa político o de un documento preparatorio que de un texto normativo destinado a la aplicación práctica. Esta característica se encontraba ya en la LOGSE o en la LOCE, pero en la LOE adquirirá aún mayor presencia.

Pese a la extensión de la LOE, los aspectos prácticos en que se aprecia una verdadera trascendencia no fueron muy numerosos, y probablemente hubieran podido implantarse con una reforma legislativa de mucha menor envergadura.

Destacan, por ejemplo, por lo que respecta al tratamiento de la diversidad en las aulas, las primeras referencias al modelo de inclusión educativa, un paso más con respecto al modelo «integrador» de la LOGSE. La inclusión pretende, así, que la escuela actúe como iniciación a la vida en una sociedad compleja, de modo que los alumnos asuman y valoren toda la diversidad de la composición social. Algunas de estas referencias de la ley se encuentran por ejemplo en el art. 74, que trata de la escolarización, y en el 110, referido a la accesibilidad.

El objetivo de la máxima inclusión se aplicó también a la llamada «educación diferenciada» (o enseñanza separada por sexos). De acuerdo con ello, el art. 84, relativo a la admisión de alumnos a los centros, prohibía en su apdo. 3º la «discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Este precepto, que en los primeros años de vigencia de la LOE no había resultado especialmente controvertido, fue interpretado por el Tribunal Supremo en varias sentencias de 2012 y 2013 en el sentido de que la Administración autonómica podía imponer a los centros privados, como condición para firmar un concierto, la obligación de escolarizar a alumnos de ambos sexos<sup>16</sup>, contra lo que reaccionaría la LOMCE.

Otro conflicto que, políticamente al menos, tuvo aún más dureza que este fue el relativo a la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. En relación con esto se discutía la legitimidad de que el Estado pretendiera inculcar valores al individuo, tarea que los detractores de la asignatura (y por extensión de la ley) reclamaban en exclusiva para la familia y los grupos sociales. Las claves del debate se formularon de forma temprana por la doctrina administrativista y constitucionalista en distintos artículos<sup>17</sup>. Finalmente, el asun-

<sup>16</sup> Entre otras, la STS 82/2013, de 22 de enero (ponente Martínez-Vares García) o la STS 77/2013, de 23 de enero (ponente Pico Lorenzo). Entre los estudios doctrinales, algunos habían considerado este modelo contrario a la Constitución. Véase B. Aláez Corral (2009), «El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública», *REDC*, 86, págs. 31-64.

<sup>17</sup> Además de un extenso debate pedagógico, en términos jurídicos hubo estudios contrarios y favorables a la constitucionalidad de la asignatura. Entre otros, puede verse D. Llamazares Fernández, (2009), *Educación para la ciudadanía democrática*, Madrid: Dykinson,

to llegó al Tribunal Supremo, que desde 2009 rechazó en reiteradas ocasiones la posibilidad de que los padres o los propios alumnos pudieran ejercer un derecho a la objeción de conciencia<sup>18</sup>. También el Tribunal Constitucional desestimó varios recursos similares en distintas sentencias dictadas en el año 2014<sup>19</sup>.

Junto a estos aspectos concretos relativos a la inclusión y la enseñanza de valores, otro elemento importante de la ley guardaba relación con el modo de concebir la evaluación del sistema educativo. En efecto, la LOE mantenía gran parte del énfasis de la LOCE en la evaluación, aunque insistía más en los estudios con fines de diagnóstico, es decir, para conocer el funcionamiento del sistema (art. 144), y con carácter formativo para los alumnos individualmente considerados (arts. 21 y 29). Esta concepción, sin embargo, cambiaría tras la reforma llevada a cabo en 2013.

Por último, merece la pena destacar que, en lo relativo a la Alta Inspección, la LOE mantenía en lo sustancial la regulación incorporada por la LOCE en 2002. No obstante, introducía en su art. 150 algunos cambios de redacción que hacían menos preciso, menos contundente quizá, el modo en que se determinaban sus funciones. Con ello venía a permitir que el Gobierno modulara la intensidad de su control sobre la gestión autonómica con más margen de lo que cabía con la LOCE.

## 8. LA LEY ORGÁNICA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (8/2013)

La LOMCE fue promovida por el primer Gobierno de Mariano Rajoy, siendo ministro de Educación y Cultura José Ignacio Wert. El texto recibió el voto favorable de 182 diputados en la votación sobre el conjunto, de los 186 con que contaba el Grupo Popular en la X legislatura. Así, y aunque la ley fue aprobada con una amplia mayoría de votos, lo cierto es que prácticamente todos los demás grupos manifestaron su rechazo a la iniciativa y en muchos casos incluso su deseo de derogarla lo antes posible. Así parecían confirmarlo, en el otoño de 2018, las

---

o M. Elósegui Itxaso (2008), «La educación para la ciudadanía y los derechos humanos», *Persona y Derecho*, 58, págs. 417-453. A mi juicio, sin embargo, la elaboración más acabada fue la de A. Embid Irujo (2008), «La educación para la ciudadanía en el sistema educativo español. Reflexiones jurídicas», *REDC*, 83, págs. 11-56. Otro debate relacionado, aunque en parte diferente, se trabó a propósito de la legitimidad de la objeción de conciencia por padres, alumnos y profesores. Sobre ello, I. Martín Sánchez (2009), «Objeción de conciencia y educación para la ciudadanía», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 19, págs. 211-228; A. Embid Irujo (2009), «Educar a ciudadanos: reflexiones en torno a las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009 sobre la 'Educación para la ciudadanía'», *El Cronista*, 4, págs. 40-49.

<sup>18</sup> Así en varias SSTs de 11 de febrero de 2009.

<sup>19</sup> SSTC 28/2014, 41/2014 y 57/2014.

declaraciones de la ministra de Educación y Formación Profesional, Isabel Celaá, que, sin embargo, no llegaron a materializarse en un proyecto de ley antes de concluir la XII legislatura.

La LOMCE, a diferencia de la práctica habitual en las leyes anteriores, no deroga la LOE, sino que la modifica. No obstante, estas modificaciones son muy numerosas y en la práctica afectan a buena parte de su articulado.

Los aspectos más significativos de la LOMCE guardan relación con la determinación exhaustiva de las competencias de las distintas Administraciones, la introducción de varias evaluaciones externas de los alumnos a lo largo de las distintas etapas y algunas otras reformas más concretas que mencionaré más adelante.

Por lo que respecta a la determinación de competencias, la LOMCE introdujo un extenso art. 6 bis en la LOE, desglosando de manera muy detallada las funciones que competen al Gobierno del Estado y al Ministerio de Educación, y aquellas que «podrán» ejercer las Administraciones educativas (autonómicas) y los centros docentes. Esta técnica de *blindaje competencial*, como la denominaron algunos autores a propósito de su utilización a partir del año 2006 por varios Estatutos de Autonomía, tiene algunas ventajas, como son, en particular, la precisión y la claridad al atribuir poderes. Pero también acarrea algunos riesgos importantes, tales como la posibilidad de olvidos por el legislador (y la consecuente incertidumbre sobre quién debe decidir cierta cuestión) y la rigidez en las relaciones interadministrativas de delegación o de otro tipo.

Un aspecto más concreto, aunque relacionado con la distribución de competencias, es el de la posibilidad de estudiar en castellano en las comunidades autónomas con lengua cooficial. Tras la reforma de la LOMCE, la LOE contiene una disposición adicional 38ª cuyo apdo. 4º otorgaba, en su redacción original, un amplio margen a la Administración del Estado para determinar si la Administración autonómica estaba incumpliendo sus obligaciones en esta materia. Así, la ley contenía pasajes como este:

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 (párrafo 3º).

O bien:

La obligación financiera del Ministerio [...] se extinguirá con la adopción por la Administración educativa competente de *medidas adecuadas* para garantizar los derechos lingüísticos individuales [...].

Y, por otra parte, atribuía a la Alta Inspección poderes de instrucción muy importantes, relegando a la Administración autonómica a participar en el procedimiento por medio de un derecho de audiencia.

Estos preceptos introducidos por la LOMCE fueron anulados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 14/2018, de 20 de febrero, como también lo

fue el reglamento que regulaba los procedimientos relacionados con la materia (Real Decreto 591/2014) en la STC 30/2018, de 22 de marzo.

En segundo lugar, la reforma más publicitada que trajo la LOMCE consistía en incluir distintas evaluaciones externas en varios momentos de la escolarización. Estas evaluaciones, como expliqué en un trabajo dedicado a ellas, tendrían como verdadero objetivo elevar los resultados de los estudiantes españoles en el informe PISA más que mejorar la calidad de la enseñanza en sí misma.

En todo caso, en comparación con los sistemas de las leyes anteriores, el de la LOMCE implica dos diferencias principales. De un lado, se introduce una evaluación al final de cada etapa, y no solo como requisito previo para el acceso a la Universidad. En el caso de la ESO y el Bachillerato, la calificación favorable en estas pruebas resulta necesaria para obtener el título oficial de la etapa terminada (arts. 31 y 37 LOE), de modo que los resultados de la evaluación afectan directamente a cada alumno y no son un mero instrumento de diagnóstico o comprobación de las políticas sobre la enseñanza. De otro lado, la LOMCE suprime la prohibición del antiguo art. 144.3 LOE de que los resultados puedan ser utilizados para elaborar clasificaciones por centros. De producirse tales clasificaciones, esta modificación podría favorecer el cierre de los centros que obtengan peores resultados, pues las solicitudes de matrícula con toda probabilidad disminuirían al curso siguiente. En la ley no aparecen cautelas para evitar este riesgo ni se alude a la situación de estos centros o a eventuales remedios para paliar sus problemas.

Un último aspecto que conviene mencionar guarda relación con los centros que seleccionan a los alumnos en función del sexo y la posibilidad de su financiación pública. Tras la interpretación del art. 84.3 por varias Administraciones autonómicas y por el Tribunal Supremo en el sentido de excluir la posibilidad de tal financiación, la LOMCE introdujo un segundo párrafo dentro de ese apartado tercero para evitar expresamente que esta selección fuera considerada discriminatoria siempre que la enseñanza cumpla con ciertos requisitos de calidad (titulación de los docentes, condiciones de enseñanza, currículos, etc.)<sup>20</sup>. Un grupo de diputados socialistas interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra este y otros preceptos de la LOMCE, recurso que fue íntegramente desestimado por la Sentencia 31/2018. No obstante, y a diferencia de las sentencias que anularon el mecanismo de repercusión de costes por la enseñanza en castellano, en este caso se formularon cuatro votos particulares, uno de los cuales fue objeto de adhesión por un quinto magistrado.

---

<sup>20</sup> Con posterioridad a las sentencias del Tribunal Supremo mencionadas anteriormente, parte de la doctrina ha dedicado importantes esfuerzos a justificar la constitucionalidad y la legalidad de la llamada «educación diferenciada». Así, J. L. Martínez López-Muñoz *et al.* (2015), *Legitimidad de los colegios de un solo sexo y de su derecho a concierto en condiciones de igualdad*, Madrid: Iustel; M. Calvo Charro (2016), *La educación diferenciada en el siglo XXI. Regreso al futuro*, Madrid: Iustel; R. Báez Serrano (2018), *Educación diferenciada: constitucionalidad, igualdad y financiación pública*, Fundación Altair.

#### IV. ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS

A pesar de cierta continuidad en algunos aspectos importantes, cabe criticar la evolución de estos cuarenta y tres años a partir de cuatro ideas: la ideologización, la falta de seguridad jurídica, la inestabilidad del sistema y la instrumentalización partidista.

En primer lugar, la mayoría de las reformas legales de la educación han respondido a concepciones marcadamente ideológicas. Aunque no parece posible dirigir un reproche en términos estrictamente jurídico-administrativos a esta manera de proceder, sí se puede criticar el uso partidario que durante décadas se ha hecho de la actividad legislativa en la educación desde un punto de vista constitucional. No debe olvidarse que el sistema educativo es un elemento decisivo para la democracia y el Estado, para que los propios «cuerpos intermedios» (en especial los partidos políticos) puedan desarrollar adecuadamente sus funciones constitucionales de formación de la voluntad popular o de control político al Gobierno. Aunque pueda parecer evidente, conviene recordar que el sistema educativo no debe responder a la ideología del partido gobernante, sino promover la formación de ciudadanos críticos y, en última instancia, la libertad. Ese es, precisamente, el sentido del mandato constitucional recogido en el art. 27.2: «[...] la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad».

Por otra parte, tantos cambios en el marco normativo de la enseñanza han provocado un clima de poca seguridad jurídica a la hora de saber qué norma estaba en vigor. Y es que muchas de estas leyes no derogaban íntegramente a las anteriores, o bien no comenzaban a aplicarse en un único momento, ya que la implantación de una reforma en la enseñanza, máxime si afecta a la estructura del sistema educativo, debe llevarse a cabo de forma escalonada durante varios cursos académicos. De modo que, como en el caso de la LOCE o de la LOMCE, sucesivos calendarios de implantación han dado lugar a una severa incertidumbre sobre cómo y cuándo aplicarlas. A ello se añaden, en siete comunidades autónomas, otras tantas leyes generales de educación que, por lo general, añaden poco a la ordenación estatal.

Pero, con ser grave, esta falta de seguridad jurídica no resulta un problema tan serio ni de tanto alcance como la inestabilidad producida por los numerosos cambios de etapas educativas, currículos y sistemas de evaluación que han padecido los alumnos españoles durante varias décadas. En este sentido, resulta patente la necesidad de un amplio acuerdo político para no alterar todos estos aspectos salvo casos absolutamente excepcionales, y para concentrar los esfuerzos en el trabajo cotidiano dentro del sistema educativo. Así, existe un amplio margen para impulsar y mejorar la gestión de los centros y, sobre todo, para promover el trabajo del profesorado en todos los aspectos posibles, también el de su propia selección. Se trata, en definitiva, de concebir la enseñanza como objeto prioritario de políticas de Estado, donde las reformas partidistas o ideológicas se limiten a aspectos muy concretos y no provoquen vuelcos en el funcionamiento

del sistema. Esta apelación a tratar la enseñanza como un elemento digno del mayor empeño político a menudo se recibe, por manida en discursos políticos y tribunas periodísticas, como un lugar común o, peor aún, como un mero ornato. Pero, como se ha explicado en las páginas precedentes, lo cierto es que no ha sido llevada a la práctica con éxito ni una sola vez en la historia española. Digámoslo con rotundidad: no ha habido grandes acuerdos en ninguna reforma importante de la educación. Y aunque estas reformas deben incorporarse en normas jurídicas, parece indudable que se trata de un problema esencialmente político.

Por último, cabe identificar una tendencia a la instrumentalización del sistema educativo. Uno de los motivos recurrentes en estas leyes, sobre todo una vez entrado el siglo XXI, es el de la calidad de la enseñanza. Bajo este concepto, sin embargo, se ha promovido una tendencia a realizar evaluaciones de todo tipo para poder presentar resultados (casi siempre faltos de toda explicación) a la opinión pública. Con esto se adopta una postura formalista que consiste en confundir la calidad con los objetos susceptibles de ser medidos y tratados estadísticamente, y esperar a continuación que la herramienta de análisis sea suficientemente refinada para elevar el resultado en el siguiente ciclo: una pequeña mejora en PISA, una reducción de la ratio alumnos por profesor o cierto aumento del presupuesto para educación en determinada comunidad autónoma.

Estos aspectos, con tener cierta importancia, sirven sobre todo para presentar en los noticiarios algunos titulares favorables o, en otras ocasiones, tristemente demoledores. Pero, sin embargo, alejan la atención de lo esencial, que es el esfuerzo colectivo por la educación: profesores vocacionales que no busquen solo un empleo fijo, sino prestar un elevado servicio a la sociedad; padres comprometidos con el sistema educativo más allá de la «conciliación de la vida laboral y familiar»; y, por lo que importa al derecho administrativo, Administraciones y dirigentes políticos *responsables* y volcados en resolver los problemas que se susciten en los centros y en el rumbo general del sistema educativo.