

La construcción de un sistema educativo descentralizado

The construction of a decentralized education system

<https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2025-410-705>

Alejandro Tiana Ferrer

<https://orcid.org/0000-0002-3696-8748>

Profesor emérito. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen

El trabajo presenta el proceso que ha seguido la construcción de un sistema educativo descentralizado en España desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la actualidad. Antes de descender al detalle de dicha evolución, se menciona el antecedente que supuso la Segunda República española, por la similitud y la influencia que ejerció en este sentido el modelo de la Constitución de 1931 en la de 1978. A continuación, se analiza el reparto constitucional de las competencias en materia de educación, que ha servido de base para el desarrollo del proceso vivido con posterioridad. Se presta una atención especial a las dos etapas fundamentales de transferencias educativas, las de 1978-1994 y 1994-2000 en las que, a lo largo de dos décadas, se fue configurando el vigente modelo descentralizado. Por último, se analiza la situación de dicho modelo y algunos rasgos de su evolución desde la finalización del proceso de transferencias hasta la actualidad, presentándolo como un modelo asentado, aunque no exento de tensiones.

Palabras clave: descentralización educativa, competencias en educación, transferencia de competencias, comunidades autónomas, cooperación territorial, Constitución española de 1978, Estatutos de autonomía

Abstract

The work presents the process followed in the construction of a decentralized educational system in Spain from the approval of the 1978 Constitution to the present day. Before delving into the details of this evolution, it mentions the antecedent of the Spanish

Second Republic, due to the similarity and influence that the 1931 Constitution model exerted on the 1978 Constitution in this regard. Next, it analyzes the constitutional distribution of competencies in the field of education, which has served as the basis for the development of the subsequent process. Special attention is paid to the two fundamental stages of educational transfers, those of 1978-1994 and 1994-2000, during which, over two decades, the current decentralized model was shaped. Finally, it examines the situation of this model and some features of its evolution from the end of the transfer process to the present, presenting it as an established model, although not without tensions.

Key words: educational decentralization, educational competencies, delegation of powers, Autonomous communities, regional cooperation, Spanish Constitution of 1978, Statutes of autonomy

Algunas acotaciones preliminares sobre un asunto complejo

Como bien afirma Manuel de Puelles, “posiblemente no haya problema administrativo sobre el que se haya polemizado más que el de la descentralización” (Puelles, 1994, p. 13). Y es que no cabe duda de que se trata de un fenómeno complejo, comenzando por la polisemia del término que lo designa. En efecto, si bien a primera vista puede parecer clara la contraposición entre centralización y descentralización, en función de cuál sea el lugar de una administración u organización donde se concentra el poder de decisión, la realidad es bastante más complicada.

Por una parte, y hablando de administraciones públicas, hay que diferenciar adecuadamente la descentralización propiamente dicha de la desconcentración. Mientras que la primera supone la cesión de competencias a otras entidades públicas distintas, la segunda se refiere a la delegación de funciones dentro de la misma entidad, pudiendo ser, tanto la cesión como la delegación, de tipo territorial o funcional. Por ejemplo, la transferencia de competencias del Estado a las comunidades autónomas constituye una descentralización genuina, que incluye potestades legislativas, reglamentarias y de ejecución, mientras que la organización territorial de determinados servicios públicos por medio de direcciones provinciales o delegaciones locales constituye una desconcentración. Y aun tratándose en ambos casos de transferencias de servicios, su alcance y rango es obviamente mayor en el

primer caso que en el segundo.

Por otra parte, dado que en el caso de la descentralización hablamos de la cesión de competencias a otras entidades diferentes, debemos distinguir a cuáles nos referimos concretamente. Un primer ámbito de transferencias es el relativo al nivel que en España denominamos autonómico y que en otros países puede recibir una denominación distinta, aunque siempre se trate de entidades territoriales intermedias, de carácter regional, con una u otra configuración. Un segundo ámbito es el relativo a las entidades locales, que también pueden ser destinatarias de la transferencia de servicios. Por ejemplo, en varios países (como es el caso del Reino Unido o de los Estados Unidos) este tipo de entidades locales desempeñan una función relevante en la organización y la prestación de los servicios educativos. Y un tercer ámbito de eventuales transferencias es el que corresponde a las propias instituciones que prestan el servicio, como son los centros educativos o las universidades, que no siempre están en la misma situación en lo que respecta a las competencias que se les atribuyen (generalmente es superior el nivel de transferencia hacia las segundas).

Así pues, la descentralización puede adoptar diversas configuraciones. Hay países como Francia o Portugal, con una gran centralización estatal, pero con un amplio margen de autonomía de los centros educativos, frente a otros como España o Suiza, con un alto grado de descentralización hacia las comunidades autónomas o los cantones, pero con una limitada autonomía de los centros docentes. En términos generales, se aprecia que existe una pluralidad de situaciones en lo relativo a la descentralización educativa, que llevó a Manuel de Puelles, en un estudio ya clásico, a distinguir varios modelos de organización de los sistemas educativos: centralizado, de descentralización intermedia, de descentralización federal, de descentralización federal y comunal y de descentralización comunal y académica (Puelles, 1994).

Como veremos con mayor detenimiento en las páginas siguientes, el caso español se caracteriza por una amplia descentralización en materia de educación hacia las comunidades autónomas, muy restringida hacia las entidades locales y limitada hacia las instituciones educativas (mucho más amplia hacia las universidades que hacia los centros de los otros niveles educativos). Además, debemos subrayar que la opción por una organización centralizada o descentralizada de la educación responde a una pluralidad de factores, entre los que destacan especialmente la tradición histórica y las

formas de organización política, que sirven de sustrato y fundamento a unos u otros modelos (que nunca son puros, sino adaptados a las idiosincrasias nacionales). Además, hay que tener en cuenta que los modelos existentes no son estáticos, sino dinámicos, y cambian con el paso del tiempo. En esa dinámica de cambio, las tensiones entre las tendencias centrípetas y centrífugas, asimismo cambiantes, desempeñan una función de primer orden. Y para completar este panorama complejo, la descentralización no es nunca una cuestión abstracta, algo que se elige sopesando previamente los pros y los contras, sino que es fundamentalmente una opción política que se adopta en un momento determinado y por unas motivaciones de ese orden.

Así pues, tras haber presentado este panorama complejo, podemos descender al análisis del proceso de descentralización educativa registrado en España durante el último medio siglo. Como veremos, la transferencia de competencias a las comunidades autónomas ocupa un lugar destacado en dicho proceso, pero no es el único, por lo que habrá de hacerse alguna mención, por breve y concreta que sea, a las otras dimensiones apuntadas.

El antecedente frustrado de la Segunda República

Como es sabido, España ha tenido una larga historia de conflictos regionales. Las persistentes (aunque muchas veces minoritarias) demandas de descentralización política llegaron incluso a trasladarse a la organización del Estado con la instauración (cierto es que efímera) de la república federal en los años 1873 y 1874. Fijando nuestra atención en épocas más cercanas, hay que destacar especialmente la influencia que ejerció la Segunda República, cuya Constitución de 1931 sirvió de inspiración a la de 1978.

José Luis de la Granja aborda muy certeramente la cuestión cuando afirma que “la Monarquía de Alfonso XIII fue incapaz de resolver los problemas regionales por la vía de las autonomías políticas [... ya que esta cuestión ...] solo podía solucionarse en el marco de un régimen democrático, como fue la Segunda República española” (Granja Sainz, 2022, pp. 371-372). La vía adoptada para solucionar el problema histórico de las regiones y las nacionalidades fue la autonómica, como resultado de un acuerdo político entre

las fuerzas catalanistas y las republicanas que tuvo su concreción en el Pacto de San Sebastián (1930) y que luego reconocería la Constitución de 1931 con carácter general. Además, el 21 de abril de 1931, tan solo una semana después de proclamarse la República, se restauró la antigua institución de la Generalitat, como organismo preautonómico, quien comenzó la elaboración y tramitación del Estatuto de Cataluña, finalmente aprobado por las Cortes en 1932. La situación fue muy diferente en el País Vasco, debido a la división y polarización existente entre sus fuerzas políticas, con fuerte presencia católica y conservadora. Si bien la Constitución de 1931 abrió la vía general para la elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía de las diversas regiones, el del País Vasco solo llegó al pleno de las Cortes en julio de 1936, cuando también se entregaba a las Cortes el proyecto de Galicia tras haber sido objeto de plebiscito popular¹. Los que entonces apenas echaban a andar para Andalucía, Aragón, Valencia o Castilla quedaron en agua de borrajas. De haber continuado ese proceso, que interrumpió el golpe de Estado militar, hubiésemos podido acercarnos al modelo que casi medio siglo más tarde esbozaría la Constitución de 1978.

Algunos de los debates que generó la cuestión territorial en el periodo republicano tuvieron que ver con el modelo de Estado que se defendía desde diferentes puntos del espectro parlamentario, contraponiendo autonomía y federalismo. Como dice José Luis de la Granja, “después del problema religioso [...] la cuestión de la forma del Estado y su organización territorial fue la más ardua del debate constitucional de 1931” (Granja Sainz, 2022, p. 377).

La solución que se arbitró para resolver esa controversia consistió en buscar una vía intermedia y novedosa entre el Estado unitario y el federal, al que se le dio el nombre de “Estado integral”, según la formulación incluida en el artículo 1º de la Constitución de 1931: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. Ese concepto de Estado integral “regionalizable” fue el resultado de una transacción entre la mayoría republicano-socialista y la minoría catalana y recibió duras críticas de los sectores menos autonomistas, así como de diputados tan distinguidos como José Ortega y Gasset o Miguel de Unamuno.

¹ Las tres comunidades autónomas que habían tenido estatutos plebiscitados antes del 18 de julio de 1936 fueron consideradas “históricas” a los efectos del proceso de descentralización impulsado en la Constitución de 1978.

De hecho, como asume José Luis de la Granja, “si no hubiese existido la urgencia de dar una solución a la cuestión catalana, planteada desde el 14 de abril de 1931, es posible que la Segunda República hubiese sido unitaria. [...] el Estado integral se hallaba mucho más cerca del unitario que del federal” (Granja Sainz, 2022, p. 381).

El debate sobre la cuestión territorial tuvo un reflejo inmediato en la discusión sobre los artículos relativos a la educación, en los que otras cuestiones como la enseñanza laica o la escuela unificada también ocuparon varias sesiones parlamentarias (Tiana Ferrer, 2022). En este ámbito concreto, la discusión se centró fundamentalmente en dos aspectos complementarios: la responsabilidad estatal o regional sobre la educación y la utilización del castellano y las lenguas regionales en la enseñanza. Como puede apreciarse, se trata de dos cuestiones que han generado debates recientes y que ocuparon un lugar propio en el texto constitucional de 1978, a los que luego me referiré.

El hecho de que el artículo 46 del proyecto constitucional (luego sería el número 48 en el texto definitivo) comenzase afirmando que “el servicio de la cultura es atribución esencial del Estado” dio pie a algunas posiciones que de esa formulación inferían que era una función “indeclinable”, que no podría delegarse a las regiones autónomas. En consecuencia, debería haber una duplicidad de establecimientos educativos en dichas regiones, unos dependientes del gobierno del Estado y otros de las autoridades regionales. Ese principio resultaría especialmente aplicable en el ámbito universitario, centrándose muchos de los debates en el lugar que correspondería a la Universidad de Barcelona en la nueva situación. Frente a esa posición, la Comisión constitucional, por boca de Fernando Valera, respondía que el hecho de ser la enseñanza una función esencial del Estado no implicaba “que no pueda compartir el ejercicio de esta función con otros organismos y entidades privadas y públicas que puedan colaborar con el Estado” (DSCCRE, nº 59, 20 octubre 1931, p. 1811), pues las regiones autónomas también son Estado.

La otra cuestión debatida fue la relativa a las lenguas de la enseñanza. Los defensores de un sistema centralizado proponían hacer obligatoria la enseñanza en castellano y obligar al Estado a mantener los centros educativos que poseía en las regiones con otra lengua. Otros diputados más contemporizadores solicitaban que las regiones autónomas diesen enseñanza en castellano a los alumnos que lo solicitasen, sin que existiese duplicidad de centros. Con el ánimo de terciar en esa discusión, Claudio Sánchez

Albornoz defendió una enmienda presentada por varios diputados castellanos y catalanes proponiendo combinar la enseñanza en las lenguas regionales con el estudio de la lengua castellana y su uso como instrumento de enseñanza en todos los centros educativos, pues consideraban que “solo mediante la concesión de las máximas libertades y mediante los máximos respetos a las hablas regionales podremos encontrarnos todos a gusto dentro de este Estado que estamos edificando todos juntos” (DSCCRE, nº 61, 22 octubre 1931, p. 1887), que sería admitida por la Comisión constitucional e incorporada a su dictamen.

Como puede apreciarse, algunas de las cuestiones que han llegado hasta nuestros días en materia de descentralización de la educación ya se plantearon en el periodo republicano. Fue entonces cuando se dieron los primeros pasos para organizar un sistema educativo con un cierto grado de descentralización, que bien hubiera podido abrir una senda que nos llevase de forma más rápida y pacífica hasta nuestra época reciente. Pero el golpe de Estado del 18 de julio de 1936, la guerra que fue consecuencia de su fracaso inicial y la dura represión franquista dejaron aquel proyecto en un antecedente, interesante, desde luego, pero frustrado a la postre.

La distribución de competencias educativas en la Constitución de 1978

Tras el retroceso político que supuso el franquismo en lo que respecta a la organización descentralizada del Estado, el periodo de la Transición vio recuperarse con rapidez las reivindicaciones territoriales, de diverso signo e intensidad. Tanto en Cataluña como en el País Vasco recobraron presencia y fuerza los grupos políticos nacionalistas, autonomistas e independentistas, al igual que sucedió, aunque con menos intensidad, en Galicia o Andalucía e incluso Canarias. En consecuencia, la cuestión territorial ocupó un lugar destacado en el proceso de elaboración del nuevo texto constitucional e incluso la descentralización se adelantó a la aprobación de la Constitución, al constituirse varias preautonomías en los años 1977 y 1978. Aunque no es objeto de estas páginas analizar el modo en que ese proceso se desarrolló, hay

que recordar que el Título VIII (De la Organización Territorial del Estado) de la Constitución de 1978 tuvo una redacción bastante abierta, no acabada, que dibujaba un Estado que también algunos historiadores han denominado “regionalizable” (lo que conectaba con la experiencia de la Segunda República), con muchas cuestiones pendientes de concreción en decisiones y normativa posteriores.

La Constitución de 1978 sentó las bases para el reparto de competencias en diversas materias, la educación entre ellas. Sus artículos 148 y 149 fijaron los límites de dicho reparto, al establecer las competencias que podrían asumir las comunidades autónomas y las que corresponden de manera exclusiva al Estado. En relación con las primeras, es necesario señalar que entre las fijadas en el artículo 148 no aparece la enseñanza. La única competencia que guarda alguna relación con la educación es “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma” (CE, art. 148.1.17). No obstante, el artículo 149 establece que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”, al tiempo que afirma que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (CE, art. 149.3).

Por su parte, en el artículo 149, entre las competencias exclusivas del Estado se incluye una genérica, consistente en “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (CE, art. 149.1.1), y otra específica sobre educación, consistente en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (CE, art. 149.1.30). Además, también se atribuyen al Estado la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo que afecta a los funcionarios docentes (CE, art. 149.1.19) y la estadística para fines estatales, que incluye la relativa a la educación (CE, art. 149.1.31). Este es el marco general a partir del cual se desarrolló el nuevo reparto de competencias en materia de educación.

Dado ese amplio margen de indefinición acerca de la atribución y el reparto de las competencias educativas y teniendo en cuenta que las no atribuidas a las comunidades autónomas corresponden al Estado, no debe resultar extraño que la elaboración de los Estatutos de Autonomía, comenzando por los primeros en ser tramitados (los del País Vasco y Cataluña), implicase una intensa negociación. Como resultado final, se alcanzó un compromiso, que parece razonable, entre la pretensión del poder central de ampliar lo más posible su ámbito de actuación y el deseo de las administraciones autonómicas de ejercer las más amplias competencias en materia de educación. La fórmula que finalmente se incorporaría en casi todos los Estatutos y no sólo en los primeros aprobados, consistió en atribuir a las comunidades autónomas la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen, así como de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30, y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía (Embid Irujo, 1999, p. 34). Con ligeros matices, esa es la fórmula que apareció en los primeros Estatutos de Autonomía y se replicó en los posteriores, y que deslinda las competencias respectivas del Estado y de las comunidades autónomas.

Con posterioridad a 1978, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985) atribuyó al Estado las siguientes competencias en materia de educación: a) la ordenación general del sistema educativo; b) la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en la propia ley; c) la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales con validez estatal; d) la alta inspección y demás facultades que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (LODE, disposición adicional primera, punto 2)². En realidad, como diversos constitucionalistas han subrayado, algunas de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado no conllevan una capacidad ilimitada de regulación y gestión, sino que se limitan a la aprobación de la normativa básica que debe ser posteriormente desarrollada y ejecutada por

2 Esta disposición apareció previamente, aunque con una formulación más reducida, en la Ley orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE, 1980). Fue posteriormente derogada de la LODE e incorporada a la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006) como artículo 6 bis por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013), y ue recibiría posteriormente una nueva redacción por la Ley Orgánica por la que se Modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE, 2020).

parte de las administraciones autonómicas. Por lo tanto, puede decirse que se trata en buena medida de competencias concurrentes o compartidas, puesto que no son ejercidas por el Estado o por las comunidades autónomas en toda su extensión.

De este modo, las disposiciones incluidas en la Constitución de 1978, en los diversos Estatutos de Autonomía y en la LODE definieron el modelo español de reparto de competencias en materia de educación. Se trata de un modelo que continúa estando básicamente vigente, basado en una redistribución de la estructura territorial del Estado y una descentralización política de base constitucional.

El primer periodo de las transferencias en materia de educación (1978-1994)

Entre los años 1979 y 1983 se aprobaron los Estatutos de autonomía de todas las comunidades autónomas, aunque no todas ellas recibieron las transferencias en materia de educación en este periodo, sino solamente las siete que luego se mencionarán. Las primeras en recibirlas fueron el País Vasco y Cataluña. Tanto ellas dos como las otras que debían seguir la “vía rápida” (CE, art. 151), esto es, Galicia y finalmente Andalucía tras su referéndum de autonomía, contaban con una autonomía inicial amplia y podían aspirar a mayores niveles de autogobierno y más rápidamente. Enseguida comenzaron el traspaso de sus competencias educativas, cuyos inicios narra con gracejo el entonces ministro José Antonio Ortega Díaz-Ambrona (Ortega Díaz-Ambrona, 2020, pp. 264 y ss.). Y también fue el caso de Canarias y la Comunidad Valenciana, dos comunidades con autonomía inicial simple que deberían haber seguido la “vía lenta” (CE, art. 143) y recibir menos competencias, pero para las que se aprobaron en 1983 sendas leyes orgánicas de las previstas en el artículo 150.2 CE que les permitieron alcanzar una situación similar a las anteriores. Navarra aprobó su Estatuto de Autonomía aplicando lo previsto en la disposición adicional 1ª CE para el régimen foral y recibió sus competencias en 1990.

El comienzo del proceso de transferencias generó algunos litigios competenciales que en varias ocasiones llegaron al Tribunal Constitucional.

Las sentencias de este alto órgano resultaron decisivas para ajustar el reparto inicial de competencias, sobre todo en los ámbitos en que existía una cierta indefinición o una potencial superposición. Sin ánimo de hacer un estudio sistemático, que se puede encontrar en la obra de algunos autores (Gámez Mejías, 2010, pp. 179-192), conviene mencionar que algunas sentencias contribuyeron decisivamente a asentar la doctrina constitucional sobre la distribución de las competencias en materia de educación. Por ejemplo, una sentencia temprana determinó que existen algunas competencias estatales que son indeclinables, pero otras que son transferibles (STC 6/1982, de 22 de febrero). Las primeras son “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales [...] así como la específica que concierne a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos”, lo que no impide que “la competencia normativa para el desarrollo del artículo 27, en el marco también de la legislación básica estatal, puede ser transferida a los poderes autonómicos” (fundamento jurídico 2). De aquí deriva la posibilidad de transferir a las comunidades autónomas la gestión y ejecución completa en materia de educación (como se hizo en la práctica). Esa sentencia y otra posterior establecieron claramente que la mayoría de las competencias estatales son de tipo normativo, no ejecutivas ni de gestión (STC 6/1982, de 22 de febrero, STC 48/1985, de 28 de marzo), siendo solamente las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE “las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas” (STC 137/1986, de 6 de noviembre). Esto supone, de hecho, una libertad de organización muy amplia para las comunidades autónomas en materia de educación. Y también se puede citar un conjunto de sentencias que consideraron indiscutible la competencia del Estado en materia de títulos académicos, lo que se aplica con rotundidad a las “profesiones tituladas”, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título determinado (STC 42/1981, de 22 de diciembre), aunque “no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas” (STC 82/1986), correspondiendo la decisión sobre el carácter titulado o no de una profesión al legislador estatal (STC 83/1984).

Tras estas sentencias y alguna otra del mismo tenor, quedó considerablemente clarificada la cuestión del reparto competencial en materia de educación. Como bien afirma Manuel Gámez a modo de resumen de

dicha situación: “En suma, el papel de la organización administrativa estatal queda reducido a la elaboración de la normativa básica, la homologación y convalidación de títulos académicos y la alta inspección” (Gámez Mejías, 2010, p. 203).

En este primer periodo de transferencias también se articularon y pusieron en marcha los primeros mecanismos de coordinación y cooperación territorial. Dichos mecanismos se hicieron rápidamente necesarios, dado que la nueva organización debería aunar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio pleno del derecho a la educación, independientemente de cuál sea su lugar de residencia, con la existencia de dos niveles sucesivos de toma de decisiones políticas.

Un primer mecanismo consiste en la Alta inspección del Estado, que ya aparecía mencionada en los primeros Estatutos de autonomía, como se ha visto. Aunque la existencia de una normativa básica común constituye un elemento fundamental de coordinación de la política educativa estatal, podría resultar insuficiente si no existiese algún mecanismo capaz de asegurar su cumplimiento. Ese y no otro es el sentido de la Alta inspección. En la primera regulación que se hizo de su funcionamiento (Real Decreto 480/1981), que fue recurrida por el País Vasco, el Tribunal Constitucional resolvió afirmando la constitucionalidad de esta nueva figura (STC 6/1982, de 22 de febrero), que a partir de entonces encontró su lugar propio entre los mecanismos de coordinación y cooperación territorial. Ahora bien, conviene recordar que el RD 480/1981 no otorgó ninguna capacidad de iniciativa o de proposición resolutoria que permitiera a la Alta inspección la vigilancia efectiva del respeto a las competencias del Estado en materia educativa por parte de la legislación autonómica y no se atribuyó a la figura de Alto inspector el rango adecuado para poder asumir esa responsabilidad de vigilancia efectiva. El resultado ha sido que, en la práctica, la única función del Alto inspector consiste en el análisis de la normativa educativa que desarrollan las comunidades autónomas y, en consecuencia, que su labor se reduce a alertar al Ministerio de algún supuesto incumplimiento del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades.

Hay que señalar también que la Alta inspección es un órgano frecuentemente malentendido, dada su denominación tan cercana a los tradicionales servicios de inspección educativa, que supervisan aspectos tales como el funcionamiento de los centros escolares, la práctica docente o la

función directiva y que son competencia de las autoridades autonómicas. Tal y como queda recogido en la normativa educativa vigente, el objetivo de la alta inspección consiste en “garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas [al Estado] en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución” (LOE, art. 149). Entre sus funciones destacan las de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo, el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos y la inclusión de las enseñanzas mínimas en los currículos autonómicos, así como velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y sus deberes en materia de educación y verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios estatales (LOE, art. 150.1). La Alta inspección tiene reservado el control del cumplimiento de la normativa estatal, pero no funciona como una especie de inspección educativa supracomunitaria, al estilo de la antigua Inspección Central del Ministerio de Educación y Ciencia. Por más que haya quien reclame su intervención directa en los centros educativos, no ostenta la competencia para realizar tal tarea. Una parte importante de su trabajo consiste en analizar la normativa educativa que desarrollan las comunidades autónomas, con objeto de asegurar su adecuación a la normativa básica de carácter estatal, y poner los medios para reclamar su cumplimiento cuando observe algún incumplimiento. Además, los servicios de Alta inspección desempeñan funciones de representación de los intereses educativos del Estado en sus respectivos territorios.

Un segundo elemento de coordinación que también se puso en marcha en este primer periodo de transferencias fue la Conferencia sectorial de Educación, que reúne a los titulares del ministerio y de las consejerías responsables de esta área en el Gobierno y en las diversas comunidades autónomas. Se trata de un organismo que existe en todos los ámbitos sectoriales y que con el paso del tiempo se ha convertido en el foro principal de deliberación y de coordinación de las políticas educativas.

El funcionamiento de la Conferencia sectorial de Educación se estableció ya en la LODE, con el fin de debatir acerca de la programación general de la enseñanza y con carácter previo a la deliberación que debía realizar el Consejo Escolar del Estado sobre esta cuestión. Allí se preveía

también, en términos bastante generales, que “la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información” (LODE, art. 28). Posteriormente, esas previsiones iniciales tan genéricas se han ido ampliando y precisando, hasta configurar el órgano complejo y con tareas múltiples que es en la actualidad. Como muestra de esa ampliación de cometidos, baste destacar que la LOE dispone que “la referencia en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entienden realizadas en el seno de la Conferencia Sectorial” (LOE, disposición adicional 18ª), con lo que de hecho se convierte en el foro fundamental de consulta y debate interterritorial.

La Conferencia sectorial de Educación se ha ido dotando de una estructura de funcionamiento que le permite abordar con profundidad y detalle las cuestiones que le competen o que le son sometidas. Así, cuenta con diversas comisiones: la Comisión General de Educación, que agrupa a los viceconsejeros de Educación o cargos equivalentes y actúa en la práctica como un foro permanente de debate y cooperación entre el ministerio y las comunidades autónomas; y otras comisiones, dedicadas de manera monográfica a cuestiones como las relativas al personal y los recursos humanos, la ordenación académica, la formación profesional, los programas educativos europeos o las estadísticas educativas, en las que se reúnen los responsables ministeriales y autonómicos de cada uno de esos campos. El funcionamiento regular de tales comisiones ha resultado muy beneficioso para el desarrollo del sistema educativo. Quizás el único inconveniente que pueda achacárseles consista en que su funcionamiento, su regularidad y su dinámica dependen en buena medida de la voluntad de coordinación manifestada por el propio Ministerio de Educación, que es quien ostenta la secretaría del órgano.

El segundo periodo de las transferencias en materia de educación (1994-2000)

Las transferencias de las competencias en materia de educación a las diez comunidades restantes tuvieron que esperar todavía algunos años. En ello influyó el proceso de transformación educativa que se estaba produciendo en

España, que se inició con la publicación en 1987 del *Proyecto para la reforma de la enseñanza* (MEC, 1987) y finalizó en 1990 con la aprobación de la Ley orgánica para la Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990). Una vez aprobado el calendario de aplicación de la nueva ley, en 1991, se retomó el proceso.

Las circunstancias políticas fueron favorables para acelerar las transferencias a partir de entonces, pues en 1992 se firmaron entre el PSOE y el PP unos Pactos autonómicos que pretendían elevar el nivel competencial de las autonomías de vía lenta. Ese mismo año se aprobó la Ley orgánica 9/1992 de transferencia de las competencias reguladas en el art. 150.2 CE y el 24 de marzo de 1994 se promulgaron un conjunto de leyes orgánicas de reforma de los Estatutos de autonomía de las comunidades de vía lenta. Tras esa operación se impulsó nuevamente el proceso de descentralización, que había estado paralizado durante casi una década.

La principal consecuencia de los Pactos autonómicos de 1994 fue el fin de la existencia de dos tipos de comunidades autónomas en lo que respecta a la amplitud de sus competencias en materia de educación. A partir de ese momento desaparecieron las diferencias existentes entre las siete primeras y las diez restantes, lo que supuso un punto de inflexión muy significativo en el proceso de descentralización. La influencia de las elecciones de 1996 y la constitución de un gobierno del PP sin mayoría absoluta facilitó mantener el ritmo del proceso de transferencias, que se completó en el año 2000. A partir de este momento, todas las comunidades autónomas contaron con unas competencias amplias y bastante similares en materia de educación, situación que continúa estando vigente en la actualidad. En total, como se puede apreciar, el proceso de transferencias se extendió durante dos décadas, por lo que cabe decir que no se trató de algo precipitado.

También en esta época hubo algunos conflictos competenciales que llegaron en última instancia al Tribunal Constitucional. Uno de los más sonados y complejos, que todavía está pendiente de aplicarse en la práctica, fue el relativo a las becas y ayudas al estudio, cuya sentencia, tan relevante como complicada (pues contó con tres votos particulares), estableció que existe una diferencia clara entre la normativa básica de ese tipo de servicios, que es competencia del Estado e incluye elementos como las cuantías y los requisitos exigibles, y la gestión de tales servicios, que corresponde a las administraciones autonómicas (STC 188/2001, de 20 de septiembre). Como

señala Manuel Gámez, “la remisión a los principios de cooperación entre Administraciones que lleva a cabo la Sentencia es jurídicamente intachable, pero muy complicada de llevar a la práctica, lo cual ha dificultado sobremanera la ejecución de la misma” (Gámez Mejías, 2010, p. 190). Esta sentencia sirve de botón de muestra de la complejidad y dificultad de articular en la práctica algunos principios fundamentales del sistema de descentralización, por más que sean irrenunciables. Y es al tiempo un buen ejemplo de la evolución que experimenta la dialéctica entre centralización y descentralización con el paso del tiempo.

En este segundo periodo se puso en marcha un tercer instrumento para la coordinación y la cooperación territorial, consistente en la adopción de un sistema de evaluación general del sistema educativo. Se trataba de un mecanismo novedoso para la época, similar al que tenían otros países cercanos y al modelo de establecimiento de indicadores y niveles de referencia que adoptaría la Unión Europea a partir de comienzos del siglo XXI. Aunque había algunos antecedentes previos de realización de evaluaciones nacionales, como la impulsada por el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación y Ciencia sobre la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias, y de participación en estudios internacionales, como el International Assessment of Educational Progress (IAEP), la puesta en marcha del nuevo sistema de evaluación fue llevada a cabo por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), creado por la LOGSE y que inició sus trabajos en 1993 (Tiana Ferrer, 1995). El INCE contaba, entre otros órganos de gobierno y de trabajo, con un Consejo Rector en el que tenían representación las siete comunidades autónomas que habían recibido para entonces las transferencias en educación. El trabajo del INCE sería posteriormente continuado por sus sucesores, el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), el Instituto de Evaluación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), aunque su trayectoria y su programa de trabajo han tenido vaivenes de orientación y de intensidad que han dificultado la consecución de su objetivo último (Tiana Ferrer, 2014). Y ya en el periodo posterior a la finalización del proceso de transferencias en materia de educación se adoptaría un cuarto instrumento de coordinación, los denominados programas de cooperación territorial, a los que se hará referencia en el apartado siguiente.

Un modelo asentado, aunque no exento de tensiones

Tras la finalización del proceso de transferencias en el año 2000, podemos considerar asentado el modelo de reparto competencial diseñado en la Constitución de 1978³. A partir de entonces contamos con 17 comunidades autónomas que están en pleno uso de sus competencias en materia de educación, bastante amplias, como se ha visto. A pesar de esa organización descentralizada, cuya generalización se ha producido a lo largo de dos décadas, es un error hablar de diecisiete sistemas educativos diferentes. Como afirma Antonio Embid, “pese a las profundas competencias de las CCAA en materia de enseñanza, las del Estado no son olvidadas en modo alguno [...] y existen [...] posibilidades de intervención estatales que [...] no son en nuestro sistema jurídico ni mucho menos despreciables. No existen ni pueden existir, pues, diecisiete sistemas educativos autonómicos sino un único sistema educativo nacional, lo que tiene consecuencias jurídicas evidentes desde el punto de vista de la intervención estatal y sus formas” (Embid Irujo, 1999, p. 41). Luego, más bien deberíamos hablar de un único sistema educativo (puesto que tiene en todo el territorio español la misma estructura de etapas, unas enseñanzas mínimas, una normativa básica común y unos órganos de coordinación estatales), aunque con diferentes especificaciones autonómicas.

Y hablando de especificaciones autonómicas hay que hacer referencia al periodo de aprobación de leyes autonómicas de educación que se abriría tras la aprobación de la LOE en 2006. En efecto, ese hito legislativo sirvió de incentivo para la elaboración de leyes autonómicas orientadas a organizar el sistema educativo en diversas comunidades autónomas, dentro del marco fijado por la normativa estatal. Con anterioridad, las comunidades autónomas habían aprobado leyes que regulaban sus consejos escolares, y algunas de ellas además otros asuntos, como la escuela pública (País Vasco) la formación de las personas adultas (Galicia, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Aragón o Castilla y León) o las enseñanzas artísticas (Aragón). Pero a partir de 2006 comenzaría un proceso de aprobación de leyes autonómicas orientadas a regular el conjunto del sistema educativo en su territorio. En ese proceso fue pionera Andalucía, que aprobó su ley de educación en 2007. A ella le siguieron Cantabria en 2008, Cataluña en 2009, Castilla-La Mancha

3 La relación completa de las normas y las fechas en que se efectuaron las transferencias en materia de educación puede encontrarse en Bonal, Rambla, Calderón y Pros (2005, p.45).

en 2010, Extremadura en 2011, Canarias en 2014, Islas Baleares en 2022 y el País Vasco en 2023. Además de estas leyes integrales, se han aprobado otras leyes autonómicas que regulan aspectos parciales, pero que tienen menos interés que las anteriores, aunque algunas de ellas, como la denominada Ley Maestra de Madrid de 2022, hayan sido objeto de fuerte controversia política. La elaboración de algunas de estas normas ha tenido relación con la nueva oleada de reforma de los Estatutos de autonomía que estamos viviendo en estos últimos años. Una buena parte de ellas han sido objeto de amplios consensos, aunque no han faltado las controversias en algunos casos.

Siquiera sea de pasada, conviene indicar que la descentralización en materia de educación no ha alcanzado por igual a todas las administraciones ni a todos los agentes que intervienen en la educación. Así, mientras que se han transferido competencias relevantes a las comunidades autónomas, no puede decirse lo mismo respecto de las provincias o ayuntamientos, ni tampoco respecto de las propias escuelas. En comparación con otros países, resultan llamativas las escasas competencias que tienen las autoridades locales en materia de educación y aún más el limitado grado de autonomía de las escuelas, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un factor que todos los estudios internacionales ponen en relación con la calidad de la educación (Sancho Gargallo, 2015). Aunque ha habido quien ha defendido que, llegados a este punto del proceso de transferencias, sería el momento de proceder a una progresiva descentralización de una parte de las competencias educativas hacia los gobiernos locales (Bas Adam, 2005), la realidad es que estamos lejos de conseguirlo. La experiencia vivida en la tramitación de la LOE y la LOMLOE permite afirmar que son las comunidades autónomas y los partidos políticos nacionalistas quienes más se oponen a dicha descentralización. Como considera Antonio Viñao, el sistema educativo español ha pasado de ser centralizado a ser policéntrico (Viñao Frago, 1994). En consecuencia, bien puede, pues, decirse que el sistema educativo español es efectivamente descentralizado, pero sobre todo en lo relativo a la responsabilidad que las comunidades autónomas tienen en su desarrollo y gestión, y no tanto en la participación de otros niveles administrativos ni en el plano propiamente escolar.

Como se indicaba en el apartado anterior, vale la pena destacar que en esta etapa reciente se ha puesto en marcha un nuevo instrumento de coordinación y cooperación territorial, del que se está haciendo amplio

uso. Se trata de los denominados programas de cooperación territorial, que comenzaron a desarrollarse en 2005 y fueron recogidos en la LOE: “el Estado promoverá programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general, reforzar las competencias básicas de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades” (LOE, art. 9.1). El procedimiento para iniciarlos es relativamente sencillo: el Ministerio de Educación diseña una primera propuesta de programa de actuación, que es discutida, perfilada y finalmente aprobada en el seno de la Conferencia sectorial de Educación. La participación es voluntaria para cada comunidad autónoma y la financiación es compartida en los términos que se establezcan. La participación de cada comunidad autónoma en cada programa se plasma en un convenio que se firma con el Ministerio de Educación y cuyo seguimiento se efectúa por una comisión paritaria. La importante memoria económica que se elaboró para la LOE sirvió de base presupuestaria para el desarrollo de los primeros programas, algunos de los cuales, como el Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) ha continuado existiendo hasta la actualidad, aunque con diversas modificaciones y actualizaciones. La aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU), aprobado por la Unión Europea en 2020 para reaccionar ante el impacto de la pandemia de COVID 19, ha impulsado el desarrollo de nuevos e importantes programas de cooperación territorial en el ámbito de la educación.

Por otra parte, en los años que van transcurridos del siglo XXI se han dejado notar en España algunas controversias derivadas del ascenso paralelo de las posiciones recentralizadoras y la paralela expansión de otras más descentralizadoras, que proponen la ampliación de las competencias autonómicas en materia de educación (Bonal, Rambla, Calderón y Pros, 2005, p.227) o incluso nuevas configuraciones de la estructura territorial del Estado siguiendo un modelo de tipo federal o confederal (Tiana Ferrer, 2016). Entre las primeras encontramos demandas de sectores políticos, generalmente conservadores, que consideran que se ha ido demasiado lejos en el proceso autonómico y les gustaría corregir ese rumbo. Dicha controversia se ha dejado sentir en varios ámbitos, entre los que vale la pena destacar dos. En primer lugar, la atribución al Estado de la competencia de fijar las enseñanzas

mínimas (lo que incluye los horarios mínimos de las diferentes materias, según STC 87/1983, de 27 de octubre), que se había venido interpretando como unos elementos mínimos que las comunidades autónomas debían incorporar a sus currículos propios, experimentó una reinterpretación. Así, la Ley orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 prefería hablar de “enseñanzas comunes” (González Vila, 2004), cuyo fin sería el de “garantizar una formación común a todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes” (LOCE, art. 8.2), cambio que ya se había avanzado en el polémico *Dictamen sobre la enseñanza de las humanidades en la educación secundaria* promovido en 1998 por la ministra Esperanza Aguirre. Más adelante, la LOMCE organizaría una distribución de materias con algunas de ellas, las denominadas troncales, que tendrían un currículo fijado por el gobierno central, mientras que otras serían de configuración autonómica. En esos movimientos existía una expresa voluntad recentralizadora en materia curricular, que continúa estando presente en algunos sectores políticos. En segundo lugar, en diversas ocasiones se ha planteado la cuestión de la lengua utilizada en la enseñanza, asunto que enlaza con los debates antes mencionados del periodo republicano. Desde la aprobación de la LOMCE hasta la de la LOMLOE el debate se ha centrado en diversas ocasiones en la cuestión de la lengua vehicular, que ha hecho correr ríos de tinta, discursos encendidos y ataques frontales, y que ha sido objeto de la reciente STC 34/2023, de 18 de abril, sobre la LOMLOE, que avala la posición sostenida por la LOMLOE, aunque continúe siendo frecuentemente criticada por los sectores políticos conservadores.

Un último aspecto que merece mencionar se refiere a otra idea tópica que se escucha frecuentemente acerca del efecto de la descentralización llevada a cabo en este largo periodo. No faltan quienes consideran que las transferencias en materia de educación han producido un efecto de divergencia en la educación española, de alejamiento progresivo de la situación de unas y otras. Sin embargo, los datos no avalan esa impresión, por extendida que pueda estar. En efecto, cuando se desglosan por comunidades autónomas los indicadores incluidos en uno de los capítulos de este monográfico y se analiza su evolución temporal entre los años 2000 y 2025, se aprecia que la tendencia hacia la convergencia es más fuerte que hacia la divergencia. Dicho de otro modo, cuando las comunidades autónomas han asumido sus competencias, en general han reforzado el sistema educativo en sus territorios, lo que ha

producido una mayor igualdad de condiciones, procesos y resultados⁴.

Es cierto, no obstante, que continúan existiendo desigualdades notables entre comunidades autónomas en varios aspectos, especialmente en lo que se refiere a los resultados de la educación. Pero no hay que olvidar que algunas de las diferencias territoriales actuales en los resultados obtenidos en PISA se corresponden con las que existían hace ciento cincuenta años en las tasas de alfabetización o escolarización (Martínez García, 2018), lo que nos obliga a ser cautelosos en el análisis de esta realidad y no realizar falsas atribuciones (como achacarlas sin más a la descentralización de la educación). En cualquier caso, se trata de una evolución que debe ser seguida de cerca, para conocer sus tendencias predominantes, y también hay que reconocer que no se ha conseguido una convergencia en todos los aspectos, aunque sí en la mayor parte de ellos. Por lo tanto, parece que estamos ante una buena noticia, por más que el debate político tienda a oscurecer sus perfiles. Es cierto que detrás de este debate acerca de la convergencia o divergencia de la educación en las comunidades autónomas late la cuestión de la financiación de la educación en el modelo político descentralizado español, que lleva asociadas diferencias notables en el gasto en educación y la inversión por estudiante. Pero se trata de un asunto que requiere un análisis singularizado, que desborda los límites de este artículo.

A modo de conclusión

Cuando llegamos al final de estas páginas, hay que concluir que el proceso de descentralización ha ocupado una buena parte de la historia de la educación española del último cuarto del siglo XX. Y esa realidad continúa estando vigente, generando debates y a veces controversias. Es lógico que así sea, pues se trata de un proceso que ha estado inserto en otro más amplio y profundo de transformación de la estructura territorial del Estado, lo que no

4 Los estudios realizados al respecto en el Ministerio de Educación y Formación Profesional, impulsados por Miguel Recio, cuyo valioso trabajo inédito titulado *Desigualdad territorial en educación y gestión de las competencias educativas por las CC.AA.* (última versión de abril de 2025) he tenido ocasión de consultar, confirman esta tendencia de convergencia que contradice muchas ideas tópicas y no pocos prejuicios (en el sentido textual de la palabra).

es una tarea menor. Bien sabemos que esas transformaciones son dinámicas, experimentan avances y retrocesos, provocan discusiones y obligan a reacomodar muchas situaciones y a romper no pocas inercias. La educación no es una excepción a esta norma general, como hemos podido apreciar en estas páginas. Pero, por encima de esta dinámica compleja, creo justificado señalar que el modelo español de descentralización educativa se ha ido aplicando de manera paulatina y cautelosa y finalmente ha demostrado que funciona de manera bastante eficiente, aun cuando requiera continuar realizando ajustes en el futuro próximo. Aunque se pueda dar por finalizado el proceso formal de descentralización, su consolidación exigirá más tiempo y ajustes, que sin duda podrán contribuir a afianzarlo. Es tarea que tenemos por delante.

Referencias

- Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española (DSCCRE)*: https://app.congreso.es/est_sesiones
- Constitución de la República Española (CRE) (1931)*, http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf
- Constitución Española (CE) (1978)*, [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE)*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-13661>
- Ley Orgánica 8/1985 reguladora del Derecho a la Educación (LODE)*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12978>
- Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE)*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172>
- Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación (LOCE)*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-25037>
- Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE)*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899>
- Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)*, <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12886&p=20180323&tn=1>
- Ley Orgánica 3/2020 por la que se Modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE)*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17264>

Referencias

- BAS ADAM, J.M. (2005). La descentralización territorial de la educación. En J. Gairín (Coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* (135-176). Barcelona: CISPRAxis.
- BONAL, X., RAMBLA, X., CALDERÓN, E. y PROS, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- EMBED IRUJO, A. (1999). La descentralización en la enseñanza. Marco jurídico y problemas pendientes. En Varios autores, *La descentralización de la enseñanza* (15-53). Zaragoza: Egido Editorial.
- GÁMEZ MEJÍAS, M.M. (2010). *La administración educativa: control y autonomía*. Madrid: Iustel.
- GONZÁLEZ VILA, T. (2004). Competencias estatales y autonómicas en la determinación del currículo o sobre las enseñanzas mínimas comunes. En Fundación Hogar del Empleado, *Informe educativo 2004: Análisis y situación de las Comunidades Autónomas* (161-195). Madrid: Santillana.
- GRANJA SAINZ, J.L. de la (2022). Autonomía versus Federalismo. La solución constitucional de 1931 al problema de los nacionalismos catalán y vasco. En L. Álvarez Rey (Coord.), *La Segunda República Española, 90 años después (1931-2021). Balances y perspectivas* (vol. I, 371-395). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J.S. (2018). El PISA de hace siglo y medio. *Agenda pública*. <https://agendapublica.es/noticia/15589/pisa-hace-siglo-medio>
- MEC (1987). *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, J.A. (2020). *Las transiciones de UCD. Triunfo y desbandada del centrismo (1978-1983)*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- PUELLES, M. (1994). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 3, 13-41.
- SANCHO GARGALLO, M.A. (2025). *La autonomía de la escuela pública*. Madrid: Iustel.
- TIANA FERRER, A. (1995). Perspectivas actuales para la evaluación del sistema educativo: el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. En M.J. Sáez Brezmes (Ed.), *Conceptualizando la evaluación en España* (143-155). Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares.
- (2014). Veinte años de políticas de evaluación general del sistema educativo en España, *Revista de Evaluaciones de Programas y Políticas Públicas. Journal of Public Programs and Policy Evaluation*, nº 2, 1-21.

- (2016). La organización del sistema educativo en un marco federal. Análisis y propuestas, *Berceo*, nº 171, 13-33.
- (2022). La educación como arma política: el compromiso constitucional. En L. Álvarez Rey (Coord.), *La Segunda República Española, 90 años después (1931-2021). Balances y perspectivas* (vol. I, 343-370). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VIÑAO FRAGO, A. (1994). Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España, *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 4, 29-64.

Información de contacto: Alejandro Tiana Ferrer. Universidad Nacional de Educación a Distancia. E-mail: atiana@edu.uned.es