

Título de la tesis: Pacto y legislación educativa en España. Un debate actualizado por la LOMLOE.

Nombre completo de la autora: María Julia Martínez Candado

Número de páginas de la tesis: 437 páginas

Resumen:

Las viejas querellas históricas entre la enseñanza privada y la pública y la contraposición entre la libertad y la igualdad se resolvieron en el artículo 27 de la Constitución Española con un compromiso confuso. La Constitución reguló el derecho a la educación de una manera tan ambigua que permitió, en su momento, la conciliación de posturas hostiles pero, al mismo tiempo, abrió paso a conflictos que exigen encontrar el equilibrio entre modelos enfrentados. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 11/1981, de 8 de abril, calificó a la Constitución de “marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”. Pero, precisamente, por esa premeditada ambigüedad, los conflictos resucitaron en la primera ley que regulaba la educación conforme a lo dispuesto en la Carta Magna, la LOECE. Quedaba claro que el consenso constituyente era demasiado frágil para proporcionar estabilidad al sistema y la alternancia política iba a suponer el desarrollo de una legislación ordinaria adaptada a los programas electorales y educativos de los partidos políticos que se turnarían en el Gobierno de España.

La cuestión analizada en este estudio no es nueva. Las leyes educativas han sido estudiadas en diferentes trabajos, pensemos en Puellas Benítez, Espigado Tocino y Cabrera Montoya o Berengueras Pont y Vera Mur. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza también han sido analizados por la doctrina constitucional y administrativa de forma temprana. En este sentido, resultan representativos los estudios sobre el derecho a la educación de Rubio LLorente, Martínez López-Muñiz, Barnes Vázquez, Cámara Villar, o más recientemente, Cotino Hueso, Vidal Prado, Aláez Corral o García Costa. En materia de libertad de enseñanza, destacan Ortíz Díaz, Embid Irujo, Fernández-Miranda Campoamor y Rodríguez Coarasa.

También los pactos educativos han sido analizados por la doctrina, siendo destacables los trabajos de Juan Carlos Tedesco, Manuel de Puellas, Mariano Fernández Enguita o José Antonio Marina.

.

Sin embargo, en la actualidad, esta lectura se queda corta y, por este motivo, nos inclinamos por analizar la legislación educativa desde la óptica del pacto educativo, prestando especial atención al examen pormenorizado de la LOMLOE, desde sus antecedentes y el proyecto inicial hasta su aprobación definitiva, y las consecuencias que el modelo que diseña puede tener en la consecución del anhelado pacto educativo. La

reciente publicación de la norma hace de éste un trabajo novedoso sobre el que existe, hasta el momento, escasa producción científica. No obstante, la trascendencia de la materia ha motivado la celebración de Congresos, sirviendo de ejemplo el de la Asociación de Constitucionalistas de España bajo el lema “Educación y Libertades en la democracia constitucional” en marzo de 2021.

Justificación y objetivos

Desde que se aprobara la LOECE en 1980, la materia educativa se ha visto afectada por la alternancia política y las sucesivas reformas no han sabido encontrar el equilibrio entre los modelos conservador y progresista. Un modelo conservador que concibe la educación como un servicio de carácter social y de interés general que puede ser prestado por centros estatales y no estatales, sin que el Estado pueda asumir el monopolio de su prestación frente a un modelo progresista que entiende la educación como un servicio público en el que el Estado tendría el papel preponderante y la iniciativa privada sería secundaria. Un modelo conservador en el que la familia es el pilar fundamental de la educación y el papel del Estado es subsidiario y en el que la libertad forma parte de su esencia frente a un modelo progresista en el que la igualdad prima sobre la libertad porque la garantía de acceso a la educación es anterior a la libre elección y la escuela es laica, pluralista, coeducativa y participativa.

Sin embargo, a pesar de la inestabilidad, las sucesivas leyes han respetado siempre el marco pactado en el artículo 27 CE, inclinando la balanza a favor de uno u otro modelo dependiendo de quien fuera el inquilino en el Gobierno de España. Pero, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre va más allá y ataca los pilares básicos de la arquitectura educativa resultante del artículo 27 CE, pretendiendo una nueva interpretación de la norma constitucional alejada del espíritu que la vio nacer e ignorando los principales consensos existentes que contaban con un importante respaldo social y político.

Estos antecedentes se traducen en la finalidad de la tesis: examinar la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, desde el parámetro del pacto escolar constituyente, y valorar sus consecuencias en el sistema educativo español. Para alcanzar este propósito ha sido necesario definir un objetivo general y sus correspondientes objetivos específicos.

El objetivo general que se pretende es demostrar que el nuevo modelo educativo resultante de la reforma operada por la LOMLOE rompe la estructura diseñada por la Constitución de 1978 y se aleja del pacto educativo por tratarse de una norma unilateral que no da respuesta a los problemas de diagnóstico que se habían identificado en los intentos de acuerdo anteriores. Para alcanzar el objetivo general, se han abordado previamente objetivos específicos, a saber:

1. Examinar las diferentes leyes educativas en el sistema español, revisando los antecedentes preconstitucionales de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 y la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa y siguiendo con las normas postconstitucionales, desde la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares hasta la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
2. Analizar la nueva regulación resultante de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, desde sus antecedentes hasta su aprobación, incluyendo los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos en los recursos nº 1760-2021 y nº 1828-2021 promovidos por el Grupo Parlamentario Vox y el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, respectivamente.
3. Estudiar los intentos de pacto educativo, tanto a nivel estatal como autonómico y, como paso previo, revisar el pacto escolar alcanzado en el art. 27 CE como ejemplo del equilibrio entre derechos y libertades.
4. Examinar las propuestas en educación de los partidos políticos con representación en el Congreso mediante el análisis de los programas electorales de las últimas Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019.
5. Identificar las analogías y diferencias entre los modelos que resultan de los programas de los partidos políticos y entre los intentos de pacto a nivel nacional.
6. Evaluar el impacto que la última reforma de la LOMLOE tiene en la estructura diseñada por la Constitución de 1978 y en la consecución de un pacto que ponga fin a la crisis educativa e identificar los eventuales contenidos que debería recoger una nueva regulación en la materia, tras la más que probable derogación de la Ley.

Estructura

De acuerdo con los objetivos anteriores, la tesis se ha estructurado en tres partes, precedidas de una breve introducción en la que se presenta el panorama general de trabajo.

La primera parte, bajo el epígrafe “El marco legislativo de la educación en España”, contiene dos capítulos. El primero de ellos, con el título “Las diferentes leyes educativas en el sistema español: desde la Ley de Instrucción Pública hasta la LOMCE” contiene un análisis de las novedades introducidas por cada norma y la influencia que, para las leyes postconstitucionales, tuvo el pacto constituyente del artículo 27 CE. Hemos considerado oportuno iniciar el trabajo de tesis revisando la legislación, puesto que los conflictos entre los modelos educativos conservador y progresista son históricos y cuentan con numerosos antecedentes. Es más, el repaso legislativo, aunque somero, nos ha permitido valorar el esquema previo a la situación actual y la influencia que el desarrollo legislativo tiene en la reciente reforma educativa.

Analizado el histórico, procede el examen de la actualidad y, por este motivo, el segundo capítulo analiza Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. Para su estudio, nos hemos

inclinado por la distinción de varias fases. En la primera, se analizan sus antecedentes, de extraordinaria importancia, que permiten dimensionar la obsesión del PSOE por la derogación de la LOMCE, la urgencia con la que se preparó el Anteproyecto de Ley y la llamativa primera aprobación del Proyecto de Ley el mismo día que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, anunciaba la disolución de las Cámaras y la convocatoria de Elecciones Generales, aún sin haberse publicado el texto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. En una segunda fase, analizamos el proyecto, haciendo un estudio prolijo de las novedades que contiene, para pasar en una tercera fase a revisar los aspectos más polémicos del mismo, algunos de los cuales resultarían aun endurecidos tras la incorporación de las enmiendas aprobadas durante la tramitación. Por ello, en la cuarta fase, se analiza la tramitación del texto en el Congreso de los Diputados y en el Senado para concluir con la quinta fase que contiene el estudio pormenorizado de los motivos de inconstitucionalidad argüidos en los recursos nº 1760-2021 y nº 1828-2021.

Esta primera parte de la tesis nos permite tener un panorama de la evolución legislativa de la materia, identificando aquellos proyectos que responden al modelo educativo conservador y aquellos que obedecen al modelo progresista, y analizar cómo se tradujo el consenso del artículo 27 CE en cada una de las iniciativas.

La segunda parte, “La necesidad de un pacto educativo”, recoge tres capítulos. El primero de ellos, “Los intentos de pacto a nivel nacional”, pretende analizar cómo han intentado resolverse las diferencias entre los modelos educativos, desde el pacto del artículo 27 CE, único hasta el momento, pasando por la Declaración Conjunta en favor de la Educación de 1997; el documento “Una educación de calidad para todos y entre todos” como paso previo a la LOE; el intento más sólido debido a la iniciativa del Ministro Ángel Gabilondo en 2010 y el último conato de la Subcomisión para la elaboración de un gran Pacto de Estado Social y Político por la Educación. El segundo capítulo, “Los pactos autonómicos”, proporciona una visión de la situación de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales han sido capaces de signar consensos, y, finalmente, el capítulo tercero, “La importancia de los pactos. Obstáculos para su consecución” cierra esta segunda parte con un estudio sobre la necesidad de los pactos en materia educativa para asegurar la continuidad que requiere la aplicación de estrategias a medio y largo plazo, identificando los impedimentos que han evitado su conquista y que vienen a coincidir con aquellos pilares básicos de los modelos educativos que entran en abierta contradicción: la libertad de elección; la enseñanza de la Religión; las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas; la educación diferenciada y la enseñanza concertada.

Esta segunda parte del trabajo permite la radiografía de cómo se consiguió el único pacto en el artículo 27 CE, transita por los diferentes intentos que se han sucedido hasta hoy y pone en valor la urgencia de un acuerdo que evite los vaivenes producidos por las

reformas sucesivas que no hacen otra cosa que perjudicar la educación y el proceso de aprendizaje de nuestros jóvenes.

En la tercera parte, “Acuerdos y desacuerdos”, encontramos dos capítulos. El primero de ellos, “Analogías y diferencias entre los programas de los partidos políticos y los sucesivos intentos de pacto”, contiene el examen de las propuestas en educación de todos los partidos políticos con representación en el Congreso, tomando como base los programas electorales de las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019, que nos permite comprender la influencia de la ideología en sus proposiciones. A continuación, se identifican las analogías y las diferencias entre los programas y los sucesivos intentos de pacto, con el objetivo de revisar los puntos de coincidencia para delimitar las iniciativas que tendrían mayor respaldo político y social en una futura regulación de la materia. El capítulo segundo, “LOMLOE: Verba non facta”, cierra el trabajo analizando por qué el nuevo patrón resultante de la LOMLOE persigue una inédita interpretación del artículo 27 CE y parece diseñar un nuevo modelo que rompe el equilibrio mantenido por la legislación anterior, imponiendo un insólito paradigma que fulmina la libertad de enseñanza. Así la reforma pasa por alto y deja huérfanos de regulación problemas de política educativa diagnosticados en las experiencias de consenso anteriores que gozaban de un amplio aval.

Esta última parte facilita la delimitación de espacios comunes que permiten identificar los eventuales contenidos de una futura ley educativa y explica cómo la nueva Ley ha roto puentes, eliminando cualquier posibilidad de acuerdo.

El documento se complementa con un anexo en el que se analizan las enmiendas presentadas por todos los Partidos Políticos con representación en el Congreso relativas a los aspectos controvertidos de la reforma educativa. Su inclusión obedece a la importancia de este examen para valorar la influencia en el texto definitivo de las fuerzas políticas que sostienen al Gobierno de España y apreciar la radicalización del texto inicial. Además, se incluyen una serie de apéndices relativos a las fuentes consultadas, legislación, jurisprudencia, tablas, gráficos y abreviaturas.

Metodología

El trabajo de tesis doctoral presenta una evidente naturaleza jurídica y reúne las características de una investigación teórica, incardinándose dentro de las disciplinas del Derecho Constitucional y Administrativo. Sin olvidar que el Derecho Educativo constituye una rama sectorial del Derecho Público, que abarca una amplia temática jurídica, centrada en el desarrollo de derechos fundamentales como la educación y la libertad de enseñanza.

Los objetivos planteados han determinado la metodología utilizada para la elaboración del trabajo. Así, siguiendo el orden antes expuesto, el examen de la legislación ha precisado el análisis de fuentes primarias, especialmente la legislación extraída del BOE y diversos libros, monografías y artículos de revistas especializadas que se encuentran relacionados en la bibliografía. Pero, también hemos recurrido a fuentes secundarias (jurisprudencia ordinaria y constitucional). De la misma manera, ha resultado de gran utilidad la atenta lectura de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado para comprender la toma de posición de los Grupos Parlamentarios.

Para el resto de análisis, los intentos de pacto y los programas electorales de los partidos, iniciamos nuestro cometido identificando la documentación necesaria, extraída fundamentalmente de las páginas web de los Gobiernos Autonómicos y de los Partidos Políticos, aunque en el primer caso, apareció la dificultad de acceso a la información que se subsanó mediante el contacto con los Gabinetes respectivos. Tras la identificación, se produjo la labor de análisis e interpretación que nos ha conducido al resultado plasmado en el trabajo.

En cuanto a líneas de investigación para el futuro, este trabajo ha descubierto nuevas posibilidades de estudio que, sin ánimo exhaustivo, podríamos sintetizar con las siguientes:

1. Identificar cuál de los dos modelos educativos, el conservador o el de izquierdas, se ha mostrado más coherente y fiel a sus postulados iniciales.
2. Analizar el proceso que ha sufrido el Partido Socialista para que el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo y el texto definitivo presenten diferencias tan notables.
3. Valorar la conveniencia de una reforma del artículo 27 CE, que ya defienden algunas voces como el Foro de Sevilla.
4. Comprender por qué la Religión, que contribuye al desarrollo integral de la persona, va desapareciendo progresivamente de la educación, quedando relegada al ámbito privado, mientras que la sexualidad, que evidentemente corresponde a la esfera íntima, invade la educación, convirtiéndose en pública.

Tras las anteriores consideraciones, esperamos contribuir, con humildad, al diálogo sobre las cuestiones planteadas. Estamos convencidos que la solución del conflicto entre los modelos educativos pasa por el texto del artículo 27 CE. El carácter abierto de la norma que, en su día, permitió la conciliación de intereses opuestos ha de servir de guía para alcanzar el acuerdo. La Constitución nos obliga al consenso en educación.