

NORMAS Y REALIDAD EDUCATIVA EN LA TRADICIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA: REFLEXIONES A PARTIR DE LA LOMCE

Julio V. González García
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

La realidad legislativa actual de la educación es el fruto de una serie de concurrencias: por un lado, el peso de la tradición en cuanto al peso que ha tenido la Iglesia católica en la prestación de este servicio. Por el otro, un entramado normativo complejo fruto de diversos elementos. Y un dato que distorsiona la legislación, cuál es el del presupuesto. Todo lo cual se manifiesta en un debate complejo entre la percepción política del corto plazo (impulsada por los índices internacionales) y la realidad de la calidad de la enseñanza.

PALABRAS CLAVE

Educación, constitución, PISA, presupuestos generales

ABSTRACT

Current legislative reality of education is the result of a series of occurrences: first, the weight of tradition in weight that the Catholic Church has had in providing this service. On the other hand, a complex regulatory framework fruit of various elements. A finding that distorts the law, what is the budget. All of which is manifested in a complex debate between political perception of short-term (driven by international indices) and the reality of the quality of teaching.

KEYWORDS

Education, Constitution, PISA, Budget

AUTOR

Julio González García es Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, de la que ha sido Secretario General entre 2003 y 2011. Miembro de la Comisión para la Responsabilidad Social en las Universidades, dentro de la Estrategia Universidad 2015 (2010/11). Visiting researcher en la Universidad de Harvard (2012/14) y en el European University Institut (2001), tiene diversas publicaciones en el ámbito de la educación, como la dirección de los Comentarios a la ley Orgánica de Universidades (2009), "Mujer y universidad. Apuntes sobre un régimen jurídico para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres" en Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro Valls (2013), pp. 3339-3357 o "Cuestiones prospectivas del profesorado universitario", en coautoría con Carlos Andradas Heranz, en la Revista Catalana de Dret Public, en pp. 191-224.

I. Planteamiento

La articulación de una política de Estado en materia de educación posiblemente sea la asignatura pendiente más trascendente de nuestro país. Siete leyes educativas se han promulgado desde la aprobación de la Constitución que reflejan bien dos elementos: por un lado, la existencia de elementos que conducen a una dualidad de modelos educativos que afectan a ciertos contenidos y al peso relativo de la educación pública y la privada (incluyendo en ésta la concertada). De hecho, aspectos importantes de la última reforma pueden encontrar su origen en la esencia de la reforma de los conservadores británicos en los años ochenta y noventa del siglo pasado. Por el otro, la constatación de que, salvo en un caso -las negociaciones que hubo entre los años 2009/10, especialmente por el empeño tanto del Presidente Rodríguez Zapatero como del Ministro Gabilondo-, no ha habido una voluntad seria de llegar a un acuerdo. Posiblemente ese acuerdo, que es en una perspectiva ideal deseable, sea materialmente imposible de conseguir porque las diferencias afectan a elementos que se consideran demasiado sensibles.

La constatación de esta diferencia se traslada al ordenamiento jurídico de forma automática. Lo cual nos coloca en una posición compleja, debido precisamente al amplio número de disposiciones que regulan en este momento la cuestión educativa. Normas que son de tres rangos diferentes -constitucional, legal y reglamentario-, con orígenes diversos -estatal y autonómico- y con un acompañamiento distinto de los Presupuestos, lo que en ocasiones provoca una brecha importante entre legislación, práctica administrativa y realidad educativa.

El análisis de la correspondencia entre la legislación y la realidad educativa en la práctica española nos conduce a un análisis que se ha de situar en dos planos: por un lado el de las bases constitucionales de la ordenación de la enseñanza que nos coloca en una triple realidad: los derechos ciudadanos en relación con la realidad educativa, los deberes en esta misma materia y en tercer lugar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas que sirve como parámetro para la diferenciación, aunque sea sólo partiendo del elemento de carácter presupuestario. Todo lo cual se ha de aderezar con un problema que parecerá menor pero que es tremendamente importante, cuál es el del rango de las disposiciones en materia educativa.

El segundo análisis que nos hemos de plantear entremezcla dos tipos de cuestiones: por un lado, la constatación ciudadana de que desde la promulgación de la Constitución ha habido un número considerable de leyes que han regulado cuestiones sustantivas de la educación. Pero, al mismo tiempo, en ellas hay cuatro cuestiones que vertebran el panorama: la cuestión religiosa, la lingüística, el problema de la autoridad del profesor y la denominada educación para la ciudadanía. Cuatro cuestiones que han enconado el debate. Al mismo tiempo, el aspecto de la calidad educativa que actúa como mantra y que se enfrenta a la realidad del presupuesto.

Probablemente, y este será el tercer aspecto que haya que mencionarse, es el de la adecuación de la vida política y la regulación de la educación, lo que se puede llamar el cortoplazismo. Aquí conviene que se analicen dos aspectos: por un lado cómo ha repercutido la crisis económica que se inició en 2008 en la ordenación de la educación. Y, en segundo lugar, lo que se podría denominar el “perverso” efecto de los rankings y estadísticas, en particular el efecto de PISA. Señalo que es un efecto perverso porque muestra la distancia entre un índice lejano en el tiempo y la responsabilidad política, cuando uno y otra dependen de un factor externo a la normativa y al que ya se ha hecho referencia, cuál es el presupuestario.

Cuando se habla de la conexión entre la realidad educativa y las normas se plantearán necesariamente aspectos que son críticos. Crítica que, por un lado, reflejan las vías de escape del sistema -lo que resulta más preocupante- y críticas que, por el otro, censuran cuál ha sido la actitud del Gobierno frente a la educación o, siendo más preciso, antes de efectuar una reforma educativa, dado que es el momento que se considera más crítico.

II. Bases constitucionales del derecho a la educación

II.1. Presupuestos generales

El derecho a la educación está recogido, como es conocido, en el artículo 27 de la Constitución. Precepto que se engloba dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, por tanto de los que tienen una protección reforzada por parte del Tribunal Constitucional y que requiere para su ordenación ley orgánica, de acuerdo con lo expondremos con posterioridad.

Más allá de algunas de las reglas son lo suficientemente precisas para su exigibilidad directa, es preciso reconocer que buena parte de su contenido ha de ser concretado en disposiciones que lo desarrollen. Es la plasmación de la gráfica expresión de Alejandro Nieto de que la Constitución es un mar de preceptos en el que se ubican unas islas normativas. Ello no significa que las leyes de desarrollo del artículo 27 puedan disponer cualquier contenido: al contrario, lo que han de hacer es garantizar el contenido esencial del derecho, proporcionarle ese haz de facultades que lo hagan reconocible, tal y como señaló reiteradamente el Tribunal Constitucional explicando la cláusula de la garantía esencial.

¿Cómo lo concretamos? Porque obviamente, podrían proporcionarse muchas lecturas. Lecturas que, además, chocan con el problema de la débil estructuración de la educación durante el franquismo que ha obligado durante años a hacer un esfuerzo añadido para que tenga un contenido que resulte comparable con los países de nuestro entorno. Este esfuerzo, en el que resultaron vitales la LODE y la LOGSE, deberá ser un esfuerzo continuado precisamente por la vinculación del derecho a la educación con elementos centrales del Estado.

Desde esta perspectiva hay que vincular el derecho a la educación a lo dispuesto en el artículo 9.2, esto es, a la obligación que tienen de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Un contenido que ha de estar en constante adaptación para congeniar con los cambios económicos, sociales y culturales. Dicho con otras palabras: el contenido de la educación de 1985 no puede ser el mismo que el de 2015. Los medios no son los mismos. Los cambios sociales determinan cambios en el aprendizaje. Y ello ha de ser previsto por los legisladores, tanto el del derecho a la educación como el presupuestario.

Conviene que adelantemos algo sobre lo que volveré con posterioridad. Cuando la Constitución recoge el artículo 27, vinculado a los derechos de prestación y a la cláusula del Estado social, está exigiendo al legislador y, en general a los poderes públicos una obligación doble: por un lado la de reconocer las facultades imprescindibles para que la

educación cumpla su objetivo. Pero, al mismo tiempo, que anualmente haya partidas presupuestarias suficientes para darles efectividad. Si la ley de educación es un presupuesto habilitante para el gasto, la segunda, la ley de presupuestos, es una condición necesaria para la efectividad del derecho. Y hay que reconocer que ha habido épocas históricas -esta legislatura entre ellas- en donde la legislación de educación ha quedado desfigurada porque las leyes de presupuestos -estatal y autonómico- no han acompañado.

Y aquí nos encontramos con que está necesidad de adaptación a los requerimientos poblaciones provoca distinciones en cuanto a las partidas que se han de considerar. Pensemos, por ejemplo, en los territorios en donde el porcentaje de población que no es mayoritariamente autóctona, provocará unas necesidades educativas especiales manifestada en los programas de refuerzo.

II.2. Contenidos del derecho a la educación

Con las consideraciones anteriores hemos de afrontar el contenido del artículo 27 de la Constitución:

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

Tres son los contenidos que se derivan de este precepto:

1. La educación es un derecho fundamental al que tienen derecho todos los que se encuentren en territorio nacional. Es un derecho vinculado a un contenido: el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos. Dentro de este marco, se deberá ejercitar el derecho de los padres a que los hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones -lo que no impone que existan asignaturas vinculadas a la cuestión religiosa en los centros públicos de enseñanza y que tengan contenido obligatorio y evaluable. Y, vinculado al artículo 9.2, es un contenido

esencial del Estado social, lo que impone un deber prestaciones por parte de los poderes públicos.

2. Los poderes públicos han de configurar el derecho a la creación de centros educativos con arreglo a criterios que garanticen la calidad del sistema educativo, y al mismo tiempo tienen el deber de inspeccionar y los centros educativos para verificar el cumplimiento de las leyes. Al mismo tiempo, la responsabilidad de configurar el sistema educativo deriva de los poderes públicos.

3. La comunidad educativa participará, como derivación de la cláusula del Estado democrático, en la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

4. Se reconoce la autonomía de las Universidades, lo que se manifiesta en autonomía de gestión y la necesidad de autonomía financiera manifestada esencialmente en que las Universidades públicas tengan un presupuesto suficiente para un correcto desenvolvimiento de su actividad docente y de investigación.

La regulación constitucional de la educación no concluye aquí. Ha de tenerse presente, además, la libertad de cátedra recogida en el artículo 20.1. c) de la Constitución, que ha de enmarcarse en el contexto en el que se imparte la docencia, de tal manera que en ocasiones está limitada por el ideario del centro -que no es un límite absoluto sino relativo- y siempre esta enmarcada en la programación de la enseñanza que figura en los currícula educativos, que determinan cuáles son los contenidos que se enmarcan en cada materia.

II.3. La educación en el Estado autonómico

El Estado autonómico parte de la comparación de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia de educación. División que está recogida en el artículo 140.1.30, que dispone lo siguiente: es competencia exclusiva del Estado 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”. Regla que, para una correcta interpretación hay que completarlo con lo dispuesto en el artículo 149.1.1, que dispone que es competencia del Estado “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”, aun siendo conscientes de que es un precepto de interpretación restrictiva, según ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional.

De estas reglas, complementadas con las que están en los Estatutos de autonomía, cabe extraer estas consecuencias: por un lado, que la educación es una materia en la que hay concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades autónomas. De este modo, quedará en esencia dentro de la competencia estatal las condiciones de las titulaciones, en donde no habrá posibilidad de regulación sustantiva de las Comunidades autónomas, y, en los aspectos relativos a los restantes aspectos de la educación. No obstante, conviene tener presente también, para completar la dificultad de proporcionar reglas precisas que cada Estatuto de autonomía contempla la materia de una forma peculiar.

II.4. Dispersión normativa

Las siete grandes leyes educativas que se han promulgado desde la aprobación de la Constitución no constituyen más que el aspecto más llamativo de uno más profundo y complejo, que es el de la dispersión normativa en materia de educación. Dispersión que hemos de verla del siguiente modo: distintos rangos normativos -ley y reglamento- distintos tipos de ley -orgánica y no orgánica- y distintos poderes reguladores, en consonancia con lo que acabamos de observar. No obstante, ahondando un poco más, hay que recordar que, por ejemplo, la última de ellas, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, no es en realidad una norma nueva íntegra sino que esencialmente es una norma que modifica otras leyes educativas, tanto la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación como la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, norma que sigue estando en vigor parcialmente con la naturaleza global de Ley Orgánica. Con ello se resalta que el bosque normativo es aún más complejo ya que la labor de integración de las disposiciones aprobadas tanto en periodos muy distintos como con arreglo a filosofías normativas diferentes.

La primera cuestión que se ha señalado es la de los distintos tipos de ley. Para ello no tenemos más que fijarnos en las disposiciones finales -vigentes- de la LOE: una serie de ellos tienen preceptos de naturaleza orgánica, que por tanto tienen un procedimiento reforzado de aprobación y reforma. Otra parte de estos preceptos son leyes “normales”, esto es, que no tienen naturaleza orgánica y que no forman parte de la legislación básica, que complementan las comunidades autónomas y que afectan a los territorios en los que el Estado no comparte las competencias educativas con ningún otro poder. Y, por último, nos encontraremos con otros aspectos de la reglamentación que tiene la característica de legislación básica, que habrá de ser desarrollada por las Comunidades autónomas. Si con carácter general la legislación ha seguido cauces ordinarios, en los últimos tiempos ha dado un salto cualitativo preocupante: la introducción del Real Decreto Ley como forma de regular el contenido de la educación, lo que se hace además desde una perspectiva de recorte en la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía: es lo ocurrido con el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo

Esta panorámica se completa con dos aspectos relevantes: por un lado, el calendario de aplicación, como vía para lograr una implantación razonable de la legislación educativa, siempre complicada y que hará que las normas vayan entrando en vigor sucesivamente. Y, al mismo tiempo, es preciso tener presente que con la regulación de cada ley no resultará suficiente. El concurso de normas de rango reglamentario será imprescindible para poder aplicar la Ley, normas que serán en ocasiones Reales Decretos y en otros Ordenes Ministeriales. Y, en función de la distribución de competencias, también habrá reglamentos autonómicos. Estas normas aparentemente técnicas son especialmente complejas en la medida en que son las que delimitan el contenido del derecho en muchas ocasiones y, en otras, el grado de complejidad es considerable.

III. Pluralidad de leyes y cuestiones recurrentes en la legislación educativa

Como se ha podido apreciar de la exposición precedente, las bases constitucionales de la educación no concretan suficientemente el contenido de los diferentes epígrafes enumerados allí. Ni o es función de un texto constitucional, con vocación de permanencia, que ha de ser aplicado a realidades muy distintas y en donde varían las necesidades de los estudiantes en relación con la educación. Sí hay, por utilizar una terminología al uso, líneas rojas que no se deben superar.

La legislación educativa ha de contemplar muchos aspectos: derechos y deberes de los estudiantes, régimen de cuantificación del profesorado y los centros educativos, materias que se han de englobar en cada eslabón del proceso de aprendizaje, medidas de refuerzo para los estudiantes, métodos de examen y calificación, mecanismos de inspección de centros y estudiantes... en definitiva una sucesión de aspectos puntuales que exceden de lo que pretenden estas reflexiones sobre la correspondencia entre legislación y realidad educativa. Son aspectos que, además, están en constante evolución a través de disposiciones reglamentarias, como hemos visto en epígrafes anteriores.

Sí existen, por el contrario, cuatro cuestiones que vertebran el debate sobre la educación en España y que, por constituir las cuestiones más llamativas, no dejan de permitir un examen sereno de las demás. Serían las cuestiones religiosa, lingüística, de autoridad del profesorado y educación para la ciudadanía. Cuestiones que centran un debate que olvida un aspecto extraordinariamente importante que es el de la vinculación entre presupuesto y calidad, que resultamos relevante teniendo en cuenta que la calidad suele ser la motivación que preside la aprobación de cada cambio legislativo.

III.1. Educación para la ciudadanía

La existencia de una asignatura de educación para la ciudadanía es una exigencia de nuestro sistema constitucional. Como se recordará, el artículo 27.2 de la Constitución dispone que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Como ha señalado Queralt, “Este tipo de asignaturas, como sus homólogas en otros países, deben perseguir romper con la apatía cívica reinante en Europa a través de itinerarios que prevean mecanismos educativos a través de los que dotar de instrumentos a los estudiantes que faciliten y promuevan la participación en los asuntos públicos. En este contexto, la asignatura pretendía transmitir a los estudiantes de primaria y bachillerato una suerte de *ideario educativo constitucional*, esto es, pretendía enseñar la Constitución y el sistema de valores en que esta se asienta”¹.

Sin embargo, la introducción de una asignatura de esta naturaleza fue rodeada de cierta polémica por una (infundada) acusación de adoctrinamiento a los estudiantes en las aulas. Lo que sí planteaba es conflictos con posiciones ideológicas poco adaptadas a una sociedad plural.

La existencia de una asignatura de esta naturaleza (que, por cierto, también se extiende al ámbito universitario, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1393/2007, de enseñanzas universitarias) es una exigencia del Estado democrático. Sirve para la configuración de ciudadanos que convivan y apliquen los principios de nuestra Constitución, que afronten las consecuencias de la diversidad y la multiculturalidad y que permitan una formación conforme con una sociedad global.

Aquí el conflicto se vivió como una contradicción con el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En mi opinión la contradicción es inexistente. De hecho, en otros países, como los EEUU -de fuertes convicciones religiosas, aunque plurales, por contraposición a

¹ Queralt Jiménez, A., “Educación para la ciudadanía”, en Agenda Pública (eldiario.es/agendapublica), 3/7/2013.

nuestro país- la asignatura equivalente a la educación para la ciudadanía se concibe como un instrumento para la mejora del estudiante en su perspectiva pública y por ello imprescindible para, por ejemplo, mejorar la participación electoral o la percepción de la diferencia sexual o racial. La religión, ya lo veremos con posterioridad, se considera una cuestión privada.

La oposición a la educación para la ciudadanía -que ha conducido a su desaparición en la LOMCE- es, en mi opinión, relevante de la falta de adaptación de los currículos educativos al Estado social y democrático de derecho que configura la constitución. Más concretamente, es síntoma del conflicto ideológico (vinculado al peso de la iglesia católica en la educación en España) que pervive aún 35 años después de promulgada la Constitución.

III.2. La cuestión religiosa.

Como ya se ha visto en las páginas precedentes, la cuestión religiosa es otro de los problemas que está en el centro de la controversia sobre los modelos educativos. Desde esta perspectiva, se echa en falta la concepción de la educación que late en la legislación francesa que, desde el siglo XIX, separan Iglesia y Estado en materia educativa o la situación actual del Estado de Massachusetts en EE.UU. en donde sencillamente la cuestión religiosa no forma parte de los planes educativos ni de enseñanza primaria ni de secundaria. Dicho de otro modo, dos modelos distintos pero que conducen a la misma solución: en la educación sostenida con fondos públicos no hay lugar para la religión, ya que es una cuestión privada que se enseña en los hogares. Lo cual nos conduce también a la necesidad de sostener con fondos públicos a la educación privada, los llamados centros concertados -muchos de ellos religiosos-, a los que me referiré con posterioridad.

Aquí, en la cuestión religiosa, está, en mi opinión, una de las razones centrales que motiva la aprobación de la Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, en adelante). Es esta vinculación con la formación católica lo que ha hecho que en la LOMCE se permitan las subvenciones a los centros que tienen a los estudiantes separados por sexos (artículo 84.3), tal como hacen algunos colegios del Opus Dei y que estaba siendo reiteradamente rechazada por los Tribunales de Justicia en aplicación de la normativa anterior. Es el peso de la Iglesia lo que motiva la pérdida de una asignatura básica para formar ciudadanos con valores democráticos como es la educación para la ciudadanía. Es esto lo que motiva que la religión/ética vuelva a ser una materia evaluable y obligatoria. No nos olvidemos que para encontrar un antecedente a esta medida nos tenemos que retrotraer a 1970 y la Ley General de Educación del franquismo que consideraba la religión católica de esta forma.

III.3. Financiación de la educación y enseñanza concertada

La siguiente cuestión en la que resulta problemática la correspondencia entre normas y realidad es la de la educación concertada. Su incorporación a nuestra práctica administrativa proviene de la LODE (1985), y que permitía resolver un problema de especial importancia: no había centros públicos suficientes para garantizar la educación obligatoria, que se configuró como derecho exigible por vez primera en dicha disposición. Y por ello se entendió como una medida provisional. Hoy, casi 30 años después, debiera haberse paliado este problema y destinar fondos públicos sólo a la educación pública. Es un factor para la calidad y equidad del sistema educativo.

Esta ordenación de la enseñanza concertada entronca en la posibilidad reconocida constitucionalmente de que se ayude a los centros educativos. Lo cual, tal como ha reconocido la jurisprudencia reiteradamente, no supone que haya un derecho a la percepción de la ayuda sino que se ha de enmarcar en lo que dice la legislación, así como al problema de la suficiencia de los recursos presupuestarios para ello.

La LOMCE ha abierto un nuevo frente que afecta no sólo a la cuantía de la financiación sino al cómo se distribuyen los fondos. Por primera vez se introduce la obligación de los poderes públicos de planificar en base al comportamiento de la demanda. El cambio es sustancial, puesto que hasta ahora se asumía que el Estado planificaba en base al principio de satisfacción de necesidades educativas y que el sistema de concierto debía entenderse como mecanismo complementario y subsidiario a la provisión pública. Y, al mismo tiempo, se abre la posibilidad de financiación competitiva de las escuelas basadas en los resultados de las evaluaciones o en “acciones de calidad educativa” definidas por los centros. Resulta paradójico por cuanto que estas técnicas de gestión educativa han estado expresamente censurados por la OCDE² ya que proporcionan resultados gravemente contrarios a la equidad y con ello a las características que debe tener la política educativa en el marco de un Estado social.

III.4. La calidad como mantra. El presupuesto como cruda realidad

Todas las leyes educativas parten de la calidad como razón que sirva de fundamento a la medida. El problema es que la mejor de las reformas educativas carece de fuerza sin un presupuesto que lo sostenga. No hay calidad sin presupuesto. La tan manida frase del exRector de Harvard Dereck Bock³ de que “si crees que la educación es cara, prueba con la ignorancia” es una gran realidad. Una realidad que tiene un correlato sencillo: hay que proporcionar un presupuesto educativo suficiente. Es una exigencia del Estado social, proclamado en el artículo 1.1. de la Constitución.

Todas las leyes han de llegar a su discusión en las Cortes Generales con una serie de documentos complementarios, entre los que se encuentra la memoria económica de la ley. Constituye una estimación del coste real que tiene la implementación de las medidas que están contenidas en ella a fin de que, con posterioridad se puedan incluir dentro de la Ley las partidas necesarias para que obtengan efectividad. Esta previsión choca con los siguientes datos.

a) En la medida en que el Presupuesto es, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, la expresión numérica de la política económica del Gobierno, cada uno de los Gobiernos puede tener percepciones diferentes sobre el coste económico de cada una de las partidas, algo que repercute en la calidad de la prestación del servicio que se presta. Y aquí entraría tanto la variación sobre la percepción de la importancia de la enseñanza concertada/por comparación con la pública, la importancia de cada elemento del proceso de aprendizaje o incluso

b) Cada año el Gobierno a la hora de presentar el Proyecto de Ley y el Parlamento a la hora de aprobar la norma, dispone de autonomía respecto a la memoria económica presentada en el Parlamento.

² Equity and Quality in Education - Supporting Disadvantaged Students and Schools (2011).

³ Derek Bock, “If you think education is expensive, try ignorance”. Es una derivación de otra frase de Benjamin Franklin, “The only thing more expensive than education is ignorance.”

c) En la actualidad, el proceso de aprobación de los presupuestos ha presentado alguna mutación -en la acepción del concepto jurídico, importado del derecho alemán- y los topes de gasto han de ser aprobados por parte de las autoridades comunitarias, con arreglo a las reglas generales del régimen de cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

d) El juego de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas provoca que no haya el esfuerzo presupuestario que se ejecuta en materia de educación no resulte equivalente y que, correlativamente, la calidad de la oferta educativa pública no sea similar en todo el territorio.

IV. Reflexiones a partir del impacto de los informes internacionales y la última reforma de la legislación general.

En el debate formal sobre el que el Gobierno quiso articular la LOMCE es uno de los problemas que supuestamente se quería solucionar era el de la mala ubicación de España en el conocido Informe PISA. Informes que constituye uno de los elementos que sirve de elemento para justificar la última de las reformas. No obstante, hay dos elementos que dificultan la relación que está en la letra de la ley.

No discuto que se puede coincidir en que algunos de los elementos del diagnóstico y que pueden ser ciertos. Pero lo relevante es que no se ha valorado en ninguno de los Informes conocidos la aplicación de la normativa y las políticas anteriores a la LOMCE. Pero es que, además del problema de la financiación, la LOMCE no ataca la raíz del problema, si queremos encontrar en el Informe PISA la razón de su promulgación. No se entiende cómo la gran aportación formativa de la norma es la reintroducción de la religión/ética como materias obligatorias y evaluables... cuando precisamente ninguna de ambas forma parte de los conocimientos examinados en PISA. Expuesto de otro modo, si se pudiera coincidir en el diagnóstico, no se podría decir lo mismo sobre el tratamiento, ni en cuanto a las medidas legislativas ni en cuanto a las políticas públicas que se están aplicando. Dicho de otro modo, parece que PISA sirve de coartada para una reforma que es arbitraria por la falta de correspondencia entre medidas educativas, medidas previstas.

Desde este punto de vista, no sabemos qué hubiera ocurrido si el porcentaje de PIB dedicado a educación se hubiera mantenido por encima del 5,1% del PIB, a sólo dos décimas del promedio de los países de la OCDE, en lugar de la rebaja habida en los dos últimos años que llega al 4,7% del PIB (que coinciden, además, con rebajas sustanciales del valor del referido PIB con lo que los fondos atribuidos son aún inferiores). No se ha podido ver el impacto que ha tenido, por ejemplo, el que hubiera 680.381 en el curso 2010-11, con una ratio de 11,3 alumnos por profesor, una de las más bajas de Europa. O que desde 2004 se haya reducido el fracaso escolar en casi cuatro puntos: en el curso 2004-05 la tasa bruta de población que se graduaba en ESO era de un 70,4%, mientras que en el curso 2008-09 era del 74,1%. O que en los siete años transcurridos entre 2004 y 2011 se duplicara el dinero destinado a becas y ayudas (llegando a 1.529,72 millones de euros).

Dentro de unos años, cuando los estudiantes de hoy cumplan 15 años, se examinarán los resultados de aumentar el ratio de alumnos por clase, el cierre de bibliotecas, la eliminación de becas y ayudas para libros o para estudiar en el extranjero, el endurecimiento de la política de becas, los recortes en el profesorado, la reducción de los interinos en alguna Comunidad autónoma, el cierre de las escuelas rurales... todo lo cual bebe de la filosofía con la que se promulgó la LOMCE y cuyo antecedente está en el

Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. No olvidemos que es ahí donde se aumenta la ratio profesor/alumnos, el que aumenta la jornada de los profesores, el que reduce la obligatoriedad de la sustitución del profesorado de baja. O fijémonos en que, por ejemplo, cuando se analizan las reducciones habidas desde diciembre de 2011 en un elemento central de la equidad del sistema, como son las becas, cuantitativamente, la mayoría está en la obligatoria (para comedor, libros, transporte, etc.). Además, se han reducido los programas de atención a la diversidad, como los desdobles de aulas o la educación compensatoria. Los fondos estatales que tienen un efecto equivalente -PROA y EDUCA 3, especialmente- han desaparecido.

Dicho de otro modo, a la hora de examinar la conveniencia o no de modificar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación no se han examinado las políticas de impulso a la educación del periodo anterior. La política cortoplazista ha sido la relevante para conseguir el objetivo de la reforma ideológica de la educación ha impedido cualquier análisis razonable. Más aún, se ha cambiado la norma en medio de una política brutal de recortes de los fondos públicos en educación con notable perjuicio de los objetivos de la educación sirva de medio para la consecución de los objetivos que están en el artículo 9.2 del texto constitucional. Posiblemente resulte extraño la importancia que esté en este artículo dando a la financiación, pero realmente esta ley tiene tales carencias que difícilmente se pueda llegar a buen puerto.