

LA DIFÍCIL TRASLACIÓN A UNA POLÍTICA DE GOBIERNO DE UN ACUERDO CONSTITUCIONAL FORZADO. LA UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO Y SU MALOGRADA LEY ORGÁNICA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES (LOECE) DE 1980

The difficult transformation of a forced constitutional agreement into actual government policy. The Democratic Centre Union and its defunct Law on the Statute of Schools (LOECE) of 1980

Diego Sevilla Merino*

Fecha de recepción: 13/06/2015 • Fecha de aceptación: 02/01/2016

Resumen. Durante el franquismo, la enseñanza privada, casi toda de la Iglesia, había tenido un gran desarrollo frente a la enseñanza pública. Con la llegada de la democracia, los conservadores querían que las modificaciones fueran mínimas pero los progresistas pretendían cambios profundos. Por eso, la educación fue uno de los temas en los que resultó más difícil lograr el consenso en la Constitución de 1978. Para ello se redactó un artículo, el 27, en el que conservadores y progresistas habían introducido garantías para poder desarrollar políticas educativas acordes con su ideología.

La Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980 fue la primera ley que regulaba la educación de acuerdo con la Constitución. En esa ley, el gobierno de Adolfo Suárez, con el apoyo del partido de Manuel Fraga, Alianza Popular, de ideología conservadora, y los partidos nacionalistas regionales de derecha, impuso sus ideas en favor de la enseñanza privada; los grupos de izquierdas vieron rechazados sus planteamientos, formularon un recurso ante el Tribunal Constitucional y este anuló artículos importantes de la Ley.

El consenso básico en la educación que se alcanzó en la Constitución no ha impedido el desacuerdo en su desarrollo. De ese modo, cuando cambia el gobierno hay nuevas leyes y políticas educativas.

Palabras clave: LOECE. Legislación educativa. Política educativa. Unión de Centro Democrático (UCD). Transición política española.

* Universidad de Granada. Facultad de Ciencias de la Educación. Dpto. de Pedagogía. Campus Universitario Cartuja. 18071 Granada. España. sevilla@ugr.es

Abstract. *Under Franco's Regime, private education, which was managed almost completely by the church, underwent considerable development in comparison to public education. With the arrival of democracy, the conservatives were willing to concede to some minimal changes, whereas the progressives had big reforms in mind. It is because of this that education was one of the most complicated topics to reach an agreement upon in the Constitution of 1978. In order to achieve a consensus, Article 27 was drafted in a way which allowed both conservatives and progressives to develop their educational policies in keeping with their ideology.*

The Law of Schools (LOECE) of 1980 was the first law regulating education in accordance with the Constitution. In passing this law, the Government of Adolfo Suarez, with the support of Manuel Fraga's conservative party, Alianza Popular, and the regional nationalist right-wing parties, imposed its ideology favouring private education. When the groups from the left saw their proposals rejected they filed a complaint before the Constitutional Court, which in fact declared void some of the most important articles contained in the law.

The basic consensus achieved during the drafting of the Constitution has not prevented important disagreements from arising afterwards. As a result, with every change of government there is also a change in the laws and in the way educational policies are developed.

Keywords: *LOECE. Educational legislation. Politics of Education. Democratic Centre Union (UCD). Spanish Transition to Democracy.*

El 19 de junio de 1980 aprobaban las Cortes la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE).¹ Era la primera ley educativa después de que entrara en vigor la Constitución de 1978. Había pasado casi medio siglo desde de la implantación de la Segunda República. Tras la Guerra Civil, la educación había sufrido el desmantelamiento brutal de la obra educativa republicana y el olvido de la enseñanza pública y la preferencia por la privada católica. Casi al final del régimen franquista, la Ley General de Educación de 1970 había tratado de acompañar el sistema educativo al crecimiento económico y a los cambios experimentados por el país e incluso por parte de algunos franquistas se pretendió que fuera una revolución silenciosa, como si un régimen autoritario y conservador pudiera llevar a cabo cambios profundos. Sin embargo, no aceptada la Ley General por amplios sectores del régimen, sin los recursos económicos necesarios, e incoherente con la política franquista, careció de legitimidad y aceptación por parte del profesorado y las

¹ Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). En *Boletín Oficial del Estado* (en adelante BOE), 154 (27.06.1980): 14633-14636.

instituciones con mayor compromiso con la educación. En aquellos años, por todas partes surgían grupos que buscaban otra educación, democrática y en función de la sociedad y sus grupos más desfavorecidos. De ningún modo querían una renovación de la educación vinculada al autoritarismo y a quienes llevaban décadas dedicándose a la represión. ¿Cabía esperar que la primera ley educativa de la democracia fuera una ley verdaderamente «expresión de la voluntad popular»? ¿Estaría al servicio de todos, en especial de los más necesitados del concurso de la educación? Lamentablemente no fue así. Fue una ley de una parte de las Cortes y en favor de quienes habían venido contando con el apoyo del poder ya durante el franquismo.

Así, aprobada la Constitución en el referéndum del 6 de diciembre de 1978, Adolfo Suárez disolvió las Cortes y convocó las segundas elecciones generales de la nueva democracia española. Se celebraron el 29 de marzo de 1979 y su resultado fue muy similar al de las primeras, las celebradas el 15 de junio de 1977,² por lo que de nuevo fue elegido presidente. Confirmó como Ministro de Educación a José Manuel Otero Novas,³ que ya lo venía siendo desde el 6 de abril de 1979, si bien desgajando de este ministerio las Universidades y la Investigación con lo que se dio lugar a un nuevo ministerio del que se encargaría Luis González Seara,⁴ que ya era Secretario de Estado para esas mismas materias.

El paso de un régimen autoritario a una democracia y la atención que había prestado a la educación la recién aprobada Constitución, especial-

² Los principales partidos obtuvieron los siguientes resultados (entre paréntesis, los del 15 de junio de 1977): UCD (Unión de Centro Democrático): 168 (165); PSOE (Partido Socialista Obrero Español): 121 (118); PCE (Partido Comunista de España): 23 (20); AP (Alianza Popular): 9 (16); CiU (Convergencia i Unió): 8 (11); y PNV (Partido Nacionalista Vasco): 7 (8). Historia Electoral: <http://www.historiaelectoral.com/e1977.html> (consultado el 23-05-2015).

³ Licenciado en Derecho, Abogado del Estado desde 1967 e Inspector de Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda desde 1974, compatibilizó su condición funcional con el ejercicio de la abogacía, en especial al servicio del sector empresarial. Perteneciente al grupo demócratacristiano de la Unión de Centro Democrático (UCD), asumió el texto del Proyecto de Ley presentado por el anterior ministro, Íñigo Cavero, profesor de Derecho Político y Constitucional y miembro asimismo del grupo demócratacristiano, y dirigió su tramitación. En dicha tramitación se presentaron enmiendas por UCD; es decir, UCD presentó un texto que luego no renunció a enmendar.

En realidad, todos los ministros de Educación de Suárez, a excepción del primero, Aurelio Menéndez Menéndez (05.07.1976 – 04.07.1977), pertenecieron al grupo demócratacristiano de la UCD: Íñigo Cavero Lataillade (04.07.1977 – 06.04.1979), José Manuel Otero Novas (06.04.1979 – 09.09.1980) y Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona (09.09.1978 – 26.01.1981): <http://www.historiaelectoral.com/gob1975.html> (consultado el 20-5-2015).

⁴ Perteneciente al sector socialdemócrata de la UCD.

mente en su artículo 27, eran motivos sobrados para que una de las tareas que se debía abordar fuera la redacción de un texto legal que recogiera las consecuencias de estos cambios para el sistema educativo. De hecho, era tal la importancia que se le daba a la regulación de la educación por parte del grupo democristiano que, antes de promulgarse la Constitución, ya se envió el Proyecto de Estatuto de Centros Escolares a las Cortes⁵ y, paralelamente, se habían negociado con la Santa Sede los Acuerdos⁶ que sustituían al Concordato de 1953 y al provisional Acuerdo de 28 de julio de 1976.

Trasladar lo acordado en la Constitución a la legislación ordinaria no era una tarea sencilla y suponía poner a prueba el consenso constitucional. Históricamente, la problemática de la educación, con su habitual vinculación en España a la religión católica y a las instituciones religiosas católicas poseedoras de la gran mayoría de los centros docentes privados, había dado lugar a posturas claramente opuestas entre conservadores y progresistas, manifestadas a menudo como irreconciliables, que se evidenciaron en los rotundos enfrentamientos que habían marcado el proceso constituyente de la Segunda República.⁷ Por eso no era de extrañar que se convirtiera en una de las mayores dificultades para el consenso con el que se pretendía redactar, de forma absolutamente distinta a la de 1931, la Constitución de 1978. Son comprensibles, por lo tanto, los desencuentros en el artículo referido a la educación y se pueden ver las huellas de los mismos en su redacción, sin

⁵ El día 23 de junio de 1978, antes por lo tanto de la aprobación definitiva de la Constitución, se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes el Proyecto de ley por el que se regula el Estatuto de Centros Escolares no universitarios, si bien hasta el 1 de junio de 1979 no se comunicaría la ratificación de la tramitación del Proyecto de Ley y se abriría el plazo para la presentación de enmiendas: Cortes Generales, *Estatuto de Centros Escolares. Trabajos Parlamentarios* (Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1981), 3 y 19.

⁶ Los Acuerdos se firmaron en el Vaticano el 3 de enero de 1979, sin que apenas mediaran días hábiles en relación a la entrada en vigor de la Constitución, con las Cortes disueltas y convocadas unas nuevas elecciones generales. De hecho fueron ratificados por las Cortes once meses después: BOE, 300 (15-12-1979).

⁷ Como es sabido, las Cortes Constituyentes de la Segunda República, con grandes tensiones, impusieron el laicismo y prohibieron a las instituciones religiosas ejercer la enseñanza (artículo 26 de la Constitución de 1931). La aprobación de dicho artículo supuso una crisis en el gobierno y el rechazo de los grupos parlamentarios conservadores que contaban con una representación muy inferior a la que les correspondería de acuerdo con la realidad política y sociológica del país como se pudo comprobar en las siguientes elecciones. Después de esa tormenta, el artículo 48, referido a la enseñanza, ya no provocó las mismas tensiones. En cambio, en el artículo 16.3 de la Constitución actual se impuso a los poderes públicos el deber de mantener «relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones» con menores problemas de los que supuso el artículo referido a la educación que fue objeto de enconados debates; incluso Peces-Barba, representante del PSOE en la ponencia constitucional, abandonó la ponencia el 7 de marzo de 1978, si bien luego se incorporaría y firmaría el anteproyecto el 10 de abril: Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=1978> (consultado el 23-05-2015).

duda meticulosa y hasta ambivalente⁸ y muy diferente en su extensión a lo que encontramos en otras Constituciones europeas.⁹ Es por esta razón por la que, para una mejor comprensión del proceso de aprobación y posterior recurso ante el Tribunal Constitucional del Estatuto de Centros Escolares, consideramos conveniente prestar antes atención al tratamiento de la educación en la Constitución actual.

EL CONSENSO SOBRE LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Si se tienen en cuenta las dificultades que se presentaban para transformar el régimen franquista en una democracia, valoraremos positivamente que las Cortes surgidas de las primeras elecciones libres celebradas desde 1936 decidieran adoptar el consenso como medio para superar las posiciones contrapuestas y redactar una Constitución que pudiera ser de todos. Eran muchos los motivos a favor de este procedimiento,¹⁰ pero sin duda hubo uno concreto que pudo terminar siendo decisivo: el resultado del referéndum del 15 de diciembre de 1976 sobre la Ley para la Reforma Política.¹¹ De las conclusiones que se dedujeron, una de las más evidentes parecía ser que la gran mayoría de la población española quería avanzar hacia el establecimiento de la democracia, pero hacerlo sin violencia y sin arriesgar la paz social y los logros económicos conseguidos a partir de los años sesenta. De ahí que mayoritariamente apoyase el procedimiento de *reforma*, pro-

⁸ Raúl Canosa Usera, «Sinopsis. Artículo 27», *Constitución Española*: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=27&tipo=2> (consultado el 10-5-2015).

⁹ Véase «Título II.-Algunas Constituciones extranjeras vigentes», en *Educación y Constitución*, ed. Juan Damián Traverso (Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1978), II: 37-63.

¹⁰ La búsqueda de consenso estuvo facilitada por el amargo recuerdo de la Guerra Civil y la durísima posguerra que hacían preferible cualquier cosa a un nuevo enfrentamiento civil, por la evolución económica pero también social de la sociedad española sobre todo en los años sesenta y desde luego por el cambio de actitud por parte de grupos políticos y sociales. En este sentido llama la atención la madrugadora postura de Santiago Carrillo, secretario general del Partido Comunista de España (PCE) desde 1960 a 1982, en orden a la reconciliación nacional, hecha en 1953, una vez que murió Stalin. También fue importante la evolución que experimentó la Iglesia española gracias al Concilio Vaticano II (véase: Antonio Robles Egea y Manuel Menéndez Alzamora, «19. Entre la dictadura y la democracia. La transición del pensamiento político español», en *Pensamiento político en la España contemporánea*, ed. Manuel Menéndez Alzamora y Antonio Robles Egea (Madrid, Trotta, 2013), 655-665).

¹¹ Dicha ley, aprobada por las Cortes franquistas y ratificada en referéndum, fue el procedimiento para poder avanzar hacia la democratización de España a través de la reforma de las mismas leyes originariamente franquistas.

puesto por Suárez, frente al de *ruptura* que era el que defendía la oposición no vinculada al régimen franquista.¹²

Como es sabido, el artículo de la Constitución referido a la educación resultó ser uno de los que puso en mayor riesgo el consenso y la forma de salvar las diferencias fue incluir las exigencias mínimas de conservadores y progresistas.¹³ Para entender mejor la redacción del artículo puede ser bueno valorar las dificultades que para una educación democrática suponían la situación privilegiada que durante el franquismo había tenido la enseñanza privada, es decir, fundamental y casi exclusivamente, la promovida por instituciones religiosas católicas; los planteamientos alternativos de la educación y de los centros educativos en el tardofranquismo; y el diferente sentido de la libertad de enseñanza y el derecho a la educación entre los grupos conservadores y progresistas.

La situación de la enseñanza en España a la llegada de la democracia

Lógicamente, no se trata aquí de realizar un análisis detallado de lo que supuso para la educación el franquismo sino de constatar algunos rasgos de la situación en el momento en el que se pretendía instaurar una democracia y de ponderar el lastre con el que se debía contar. En este sentido, aunque lo hagamos de forma esquemática y resumida, habría que destacar el brutal desmantelamiento de cuanto hizo la Segunda República por digni-

¹² En dicho referéndum votaron 17.599.562 de un censo de 22.644.290 electores por lo que la abstención fue del 22.3%; de los que votaron, se pronunciaron a favor el 94%, en contra el 2.5% y votaron en blanco el 3.0%: «Referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política, 15 de diciembre de 1976», *Constitución Española*, http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_r_p.htm (consultado el 15-05-2015).

¹³ Se trata de un artículo tan largo y detallado que se diría que sus diferentes puntos o apartados van contrapesándose unos a otros: «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».

ficar y desarrollar la educación,¹⁴ las consecuencias ideológicas que para la educación implicó el nacional-catolicismo¹⁵ y la prelación de la enseñanza privada sobre la pública.

Aunque no desapareció en ningún momento la unión entre el régimen franquista y la Iglesia Católica, sí se puede decir que fueron debilitándose sus consecuencias ideológicas a medida que se alejaba el recuerdo de la Guerra Civil, el país se abría a la influencia de Europa e incluso la Iglesia quería debilitar dicha alianza, especialmente a partir del Concilio Vaticano II (1962-1965). Durante los años de Villar Palasí en el Ministerio de Educación, también se pudo apreciar una diferente actitud respecto a la enseñanza pública y su comprensión como servicio público, tanto en el Libro Blanco¹⁶ como en la Ley General de Educación de 1970.¹⁷ Sin embargo, la Iglesia, a pesar de que poco a poco iba separándose del franquismo y abriéndose a la sociedad,¹⁸ no quiso renunciar en ningún momento a su fuerte y privilegiada presencia en la educación.¹⁹ El régimen aceptó, sobre todo después de la derrota de Hitler y Mussolini, que a la enseñanza pública le correspondía un papel subsidiario, e incluso financiaba la construcción de centros de enseñanza de la Iglesia dentro de las inversiones de los Planes de Desarrollo de los años sesenta.

Si los colegios de la Iglesia habían sido tradicionalmente «de pago», una mayor sensibilidad social por parte de algunos sectores de la misma, y el deseo de no perder proporcionalmente su importancia frente a una mayor

¹⁴ Manuel de Puelles Benítez, «1. Primer franquismo: la destrucción de un legado», en *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2009), 361-371.

¹⁵ Alejandro Mayordomo Pérez, «La educación como “cruzada”. El modelo educativo en la España del nacional-catolicismo», en *Historia de la Educación en España. V. Nacional-catolicismo y educación en la España de la posguerra* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica, 1990), I: 11-112.

¹⁶ *La educación en España. Bases para una política educativa* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1969).

¹⁷ «La educación, que a todos los efectos tendrá la consideración de servicio público fundamental...»: Artículo 3.1, Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa: BOE, 187 (1970): 12527.

¹⁸ Véase José Manuel Cuenca Toribio, «Relaciones Iglesia y Estado en la España del siglo XX (1931-1980)», *Hispania: Revista Española de Historia*, 144 (1980): 153-179.

¹⁹ «Los organismos educativos y el mundo eclesiástico ligado a la educación permanecieron indiferentes, sino adictos, a un régimen político [...]. La protección brindada durante años y la reforma educativa de los años setenta fueron hechos que supusieron para muchos centros educativos la continuidad del modelo educativo dominante, aunque “reformado”»: Teódulo García Regidor, «Iglesia y Estado ante la educación», en *Historia de la educación en España y América Latina: La educación en la España contemporánea (1789-1975)*, coord. Buenaventura Delgado (Madrid, Morata, 2005), 859-869: 865.

escolarización, le hicieron buscar la forma de trabajar también para la población de menores recursos, y en ese sentido estuvieron prestos para aprovechar la consideración de la Educación Básica como obligatoria y gratuita y la posibilidad recogida en la Ley de establecer conciertos.²⁰ De este modo, se inició la aprobación por parte del Ministerio de subvenciones que rápidamente crecieron con un nivel de controles relativamente escaso. Inicialmente eran subvenciones al aula y se destinaban a centros docentes que atendiesen al alumnado de familias de bajo poder adquisitivo, pero luego se introdujo el concepto de «ayuda al precio» para una financiación parcial y se extendió a un mayor número de aulas.²¹

Todo esto constituía una inercia muy pesada de eliminar cuando, en un planteamiento no de ruptura con el régimen anterior sino de transición, se trataba de poner en su sitio a la enseñanza pública y a la privada.

Planteamientos alternativos a la enseñanza en el tardofranquismo

A medida que se hacen más lejanos los recuerdos de la Guerra Civil y de los duros años de la posguerra comienza el acercamiento de los grupos más dinámicos de la sociedad española hacia posturas críticas y alternativas. De una parte, el país se va abriendo poco a poco al exterior a través del turismo y de las salidas de los trabajadores y estudiantes al extranjero. Como consecuencia, en la educación empiezan a surgir visiones censoras de lo que era la realidad escolar española, así como nuevas perspectivas y planteamientos educativos; de otra, en muchos ambientes se pensaba que el fin del franquismo estaba próximo, incluso que la muerte de Franco no podía estar lejana, y que hacía falta contribuir a la superación del régimen adelantando cambios que lo anticipasen.

²⁰ «Los Centros no estatales podrán acordar con el Estado conciertos singulares, ajustados a lo dispuesto en la presente Ley en los cuales se establecerán los derechos y obligaciones recíprocos en cuanto a régimen económico, profesorado, alumnos, incluido el sistema de selección de éstos y demás aspectos docentes. Los conciertos podrán afectar a varios Centros, siempre que pertenezcan a un mismo titular» *Ley General de Educación*, 96.1: BOE, 187 (1970): 12536.

²¹ Las subvenciones estaban contempladas en la misma Ley General de Educación (Art. 2.3) con desarrollo mediante decreto en 1973 (DECRETO 488/1973, de 1 de marzo, sobre sistemas de ayudas y beneficios a la iniciativa no estatal en materia de enseñanza, BOE, 21.03.1973). Sin embargo, un número importante de centros recibían cantidades económicas bajo una fórmula más laxa, *ayuda al precio*, que permitía compaginar la recepción del dinero público con el cobro de ciertas cantidades a los alumnos que en principio eran menores a las que hubieran tenido que abonar de no haber recibido el centro esa *ayuda* (Antonio Viñao, «La Educación General Básica. Entre la realidad y el mito», *Revista de Educación*, número extraordinario sobre «La Ley General de Educación veinte años después», (1992): 47-71: 55.

En este sentido, como ha estudiado Mayordomo,²² se produce una conjunción de factores que promueven la renovación del panorama educativo español: la difusión de obras de autores como Freire, Suchodolski, Freinet o Althusser o del sociólogo español Carlos Lerena; la aparición de revistas, como *Cuadernos de Pedagogía*, que además de difundir nuevas ideas sobre educación divulga experiencias concretas de innovación educativa; reuniones de maestras y maestros en *Escuelas de verano*, cursos y cursillos donde se socializan ideas e inquietudes a favor de un cambio no sólo estrictamente escolar...²³ En este panorama destacan, entre otros aspectos, la asociación Rosa Sensat en Cataluña y todo lo que promovió el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid a partir de su documento *Una alternativa por la educación. Bases de discusión*²⁴ a lo largo de 1975 y 1976.

La *Alternativa*, que difundió el Colegio de Doctores y Licenciados a través de su *Boletín*, partía de una descripción crítica de la situación (el caos más absoluto reina en la enseñanza española; la Ley General de Educación ha fracasado...) para proponer una democratización de la enseñanza entroncada con la propia democratización de la sociedad. Entre sus propuestas destacan la concepción de la enseñanza como servicio público; la planificación y gestión democrática de la enseñanza; la defensa de una escuela pública, única, gratuita y autogestionada (sólo la enseñanza pública debe recibir financiación pública); contenidos racionales y científicos y rechazo de todo dogmatismo; cuerpo único de enseñantes...

La *Alternativa* resultaba ser un planteamiento opuesto a lo que venía siendo la educación durante el franquismo. Como era de suponer, suscitó fuertes reacciones en los sectores vinculados o próximos a la enseñanza privada que se veía fuertemente cuestionada.²⁵

²² Alejandro Mayordomo Pérez, «La transición a la democracia: educación y desarrollo político», *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria*, 21 (2002): 19-47: 24.

²³ Sobre el llamado «movimiento de enseñantes» y el asociacionismo profesional de los docentes, véanse Marta Jiménez Jaén, *La Ley General de Educación y el movimiento de enseñantes, 1970-1976: un análisis sociológico* (La Laguna: Universidad de La laguna, 2000), Tamar Groves, *Teachers and the Struggle for Democracy in Spain, 1970-1985* (London: Palgrave Macmillan, 2014), y Aida Terrón Bañuelos, «Coordinadas del asociacionismo profesional de los docentes. Estado de la cuestión en España», *Historia y Memoria de la Educación*, 1 (2015): 93-130.

²⁴ Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, «Una alternativa para la enseñanza», en *Educación y Constitución: II*, (1978), 165-184.

²⁵ La Iglesia ya había demostrado interés y una gran capacidad de influencia en los temas educativos en España. En este sentido, no puede pasar desapercibido el «Informe de la Comisión Episcopal de Enseñanza sobre el Libro Blanco», *Ecclesia*, 1447 (1969): 27. Puntualmente ha ido siguiendo la evolución y

Todo ello mostraba a cualquier observador imparcial que el tema de la enseñanza, en el que el franquismo había anulado la obra de la Segunda República y había impuesto sin concesiones unos criterios autoritarios y confesionales, pedía ser replanteado con miras amplias y equilibradas, sin que dejasen de ser consideradas opiniones compartidas por amplios sectores ajenos al régimen y a su mundo oficial.

La libertad de enseñanza y el derecho a la educación

Nuestros constituyentes quisieron que el primer apartado del artículo 27 incluyese el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, como si pretendieran «matrimoniar» los planteamientos que postulaban progresistas y conservadores respectivamente.

Como es sabido, históricamente aparecieron primero las libertades *de defensa*, negativas o liberales, entre las que se encuentra la libertad de educación. Se hallan vinculadas al desarrollo del concepto de individuo, propio de la Edad Moderna, y su sentido básico es ausencia de impedimento, coacción o apremio.²⁶ Entre ellas está la libertad de enseñanza que genéricamente ha de ser entendida como el derecho de cualquier ciudadano a exponer sus concepciones sobre cualquier tema sistemáticamente. De esta libertad genérica derivan otras dos: la libertad de cátedra que protege al enseñante en el desempeño de su función concreta, y la libertad de creación de centros docentes que permite a cualquier persona física o jurídica la apertura de un centro y, consiguientemente, su dirección y gestión.²⁷ Conviene recordar que, en la actualidad, y así se configura en nuestra Constitución (artículo

manifestándose: «La Iglesia ante el momento actual. XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal», *Ecclesia*, 1771 (1975): 19-20; «Sobre los planteamientos actuales de la enseñanza. Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española», *Ecclesia*, 1807 (1976): 7-12; «Comunicado sobre los problemas actuales de la enseñanza», *Ecclesia*, 1976 (1976): 32-33; y «Los derechos fundamentales en la educación», *Ecclesia*, 1893 (1978): 9-10. En todos estos documentos hay una línea de continuidad: la Iglesia tiene derecho a proclamar su fe e impartir una educación cristiana; los padres tienen derecho prioritario a elegir la educación religiosa y moral para sus hijos; y la libertad de enseñanza requiere la financiación de la educación básica en todos los centros, tanto públicos como privados. En concreto, sin mencionarla, dio su respuesta a la *Alternativa* en el documento de 1976 titulado «Sobre los planteamientos actuales de la enseñanza. Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española».

²⁶ Isaiah Berlin, *Dos conceptos de libertad*, (1958): <http://kybernavtas.mx/filesblog/37c454c7-c87f-4d15-81a3-516f13de354f.pdf> (consultado el 17 de mayo de 2015).

²⁷ Antonio Embid Irujo, *Las libertades en la enseñanza* (Madrid, Tecnos, 1982), 21.

27.9), la libertad de enseñanza no aparece como un mero derecho de defensa, derecho a no ser obstaculizado o impedido en su realización, sino que reclama beneficiarse de la financiación pública de acuerdo con «los requisitos que la ley establezca». Añadamos que la libertad de enseñanza es también una garantía para las instituciones educativas pues está vinculada a la libre formación de las conciencias y por lo tanto del pluralismo ideológico.²⁸ Por todo ello, el artículo 27.1 al reconocer la libertad de enseñanza está garantizando la libertad de crear, dirigir y gestionar centros docentes, lo que supone la posibilidad de elegir el profesorado y fijar un ideario; asimismo garantiza, según la interpretación conservadora de dicha libertad, el derecho de los padres a elegir el tipo de educación; y por último, la obligación por parte de los poderes públicos de financiar, con mayor o menor amplitud, los centros privados.

El derecho a la educación pertenece a los derechos sociales y por lo tanto su formulación ha requerido el desarrollo del Estado social. Es un derecho social, incluido por los gobiernos socialdemócratas, tras la Segunda Guerra Mundial, que implica un deber de prestación social por parte de los poderes públicos.²⁹

Los especialistas resaltan la relación de este derecho con los demás derechos humanos ya que la educación potencia el desarrollo de la persona y por ello es condición esencial para el disfrute de todos ellos. En este sentido, se le considera como un *derecho clave*.³⁰ Es un derecho que siempre se ha relacionado con la igualdad. Ya en 1792 los revolucionarios franceses entendieron que la educación no podía ser un privilegio de una élite más o menos extensa. Si el Estado pretendía que todos fueran iguales, era necesario que asumiera como obligación suya formar a todos sus ciudadanos y «de ese modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho, y hacer real la igualdad política reconocida por la ley».³¹

²⁸ Gregorio Cámara Villar, «Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España», *Revista de Educación*, 334 (2007), 68.

²⁹ Antonio Viñao, «El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras», *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 31 (2012): 97-107: 98.

³⁰ Pablo Latapí Sarre, «El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 40 (2009): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662009000100012 (consultado el 30 de mayo de 2015).

³¹ Condorcet, «Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública», *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, (Madrid, Morata, 2001), 281.

Se ha querido valorar positivamente el hecho de que los constituyentes quisieran unir los dos planteamientos tradicionalmente defendidos por grupos políticos contrapuestos como algo positivo, y no como un contrasentido. Como ya advirtió Garrido Falla, no se trata de una mera «incongruencia constitucional» consistente en yuxtaponer el Estado intervencionista, o prestador de servicios, y el Estado liberal sino que, por el contrario, se ofrecía así una muestra de coherencia con el artículo primero de la Constitución que ha buscado definir al Estado español, simultáneamente, como «un Estado social y democrático de Derecho».³²

Dos reflexiones finales cerrarían este apartado. La primera es de Juan Damián Traverso. Cuando las Cortes afrontaban la tarea de redactar la Constitución escribía:

Una Constitución de consenso, como la que se pretende, no es una Constitución de omisión de los problemas fundamentales. La Constitución es la norma jurídica fundamental, porque aborda los problemas básicos de la convivencia nacional. La Constitución no puede convertirse en un semillero de problemas constituyentes. El problema básico de la educación española consiste en la armonización de la libertad con la igualdad de enseñanza. Si se encuentra una solución a este problema es posible alcanzar un texto constitucional de consenso que fundamente la futura legislación ordinaria.³³

Y ciertamente la Constitución de 1978 abordó a través del consenso y con profundidad la educación que, sin duda, era uno de los problemas básicos que había que resolver para avanzar en la convivencia nacional. ¿Se logró fundamentar la legislación ordinaria? Para responder convendría recurrir a las reflexiones que ha formulado el profesor Puelles veinticinco años después de las de Traverso.³⁴ Con Sartori, distingue entre *consenso básico*, *consenso procedimental* y *consenso político*.³⁵ Afirma que el pacto sobre la educación supuso el *consenso básico* (aceptación de la igualdad, la libertad y la participación) pero evitó imponer el *consenso político* que

³² Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución* (Madrid, Civitas, 1980), 350-351.

³³ Juan Damián Traverso, «Por un consenso constitucional en educación», *Revista de Educación*, 253 (1977): 65.

³⁴ Manuel de Puelles Benitez, «El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual», *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria*, 21 (2002): 49-66: 58 y ss.

³⁵ Cursivas en el original.

hubiera obligado a todos los partidos a promover las mismas políticas. Con palabras del autor, «la existencia del consenso básico no ha significado la expulsión del disenso de la vida pública». De hecho, ya entonces el portavoz de la UCD en el debate de este artículo, Óscar Alzaga, expresó que la asunción del pacto básico no suponía renunciar a su propio programa y anunció que «Unión de Centro Democrático va a combatir en este Parlamento para que, por vía de legislación ordinaria se cumpla su programa electoral y su programa educativo».³⁶

Y desde luego así lo hizo UCD, fundamentalmente su sector democristiano. Prueba de ello fue que el 23 de junio de 1978, por lo tanto antes de que se aprobase la Constitución, el *Boletín de las Cortes* publicaba el «Proyecto de ley por el que se regula el Estatuto de Centros Escolares no universitarios», un texto que, según afirmarían años más tarde el ministro, Otero Novas, en sus memorias políticas, «respondía fielmente al programa electoral de la UCD»;³⁷ y también que, de forma no muy leal ni transparente, se negociaron con la Santa Sede los Acuerdos que, como ya se ha dicho, se firmarían en Roma el 3 de enero de 1979, sin apenas mediar fechas hábiles respecto a la promulgación de la Constitución que fue publicada en el BOE del día 29 de diciembre de 1978, con las Cortes disueltas y convocadas elecciones generales. Las prisas por firmarlos antes de que se celebrasen dichas elecciones supusieron un largo intervalo entre la firma en el Vaticano y la autorización de su aprobación por las Cortes once meses después, el 4 de diciembre de ese mismo año.³⁸

Así pues, el consenso *básico* del artículo 27 de la Constitución ha permitido que la legislación educativa española se haya movido dentro de unos límites aceptados por los grupos políticos parlamentarios, pero no ha impedido que los intentos por desarrollar políticas próximas a los planteamientos máximos, especialmente por parte de los conservadores, hayan tenido como consecuencia recursos ante el Tribunal Constitucional ni tampoco, como hemos visto ya en repetidas ocasiones, que un cambio de partido en el gobierno signifique una nueva ley educativa.

³⁶ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones* (1978): 4049-4050; citado en Puelles, «El pacto escolar constituyente»: 62.

³⁷ José Manuel Otero Novas, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones* (Barcelona: Prensa Editorial, 2015), 252.

³⁸ Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979. BOE, 300 (15-12-1979).

LA LEY ORGÁNICA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES

Una vez alcanzado el consenso sobre la educación en el proceso de elaboración de la Constitución, era de esperar que, en su momento, se detallase a través de la legislación ordinaria lo allí establecido. Llevarlo a cabo sería la primera prueba de la consistencia de dicho consenso. Y hay que reconocer que la prueba demostró que era de mínimos, que se limitaba a lo básico y hasta que se interpretaba de forma muy distinta por los diferentes grupos lo acordado. Ciertamente el artículo 27 sentaba unos principios indiscutibles, pero en su desarrollo se volverían a plantear los desacuerdos y quedaría patente que no todos entendían lo mismo en lo acordado. Ya durante la discusión del artículo 27, advirtieron sus portavoces que la UCD no renunciaba a llevar adelante su programa propio en educación por medio de la legislación ordinaria.³⁹ Con todo, no deja de extrañar que tan pronto y tan absolutamente se renunciase al diálogo y a la negociación y se recurriese a la mera imposición de la mecánica de los votos en la que los grupos de la derecha superaban ampliamente a los de la izquierda.⁴⁰ En ese sentido, la mayoría absoluta que suponía la suma de los parlamentarios de UCD, Coalición Democrática/Alianza Popular y los nacionalistas catalanes y vascos reducía a un valor testimonial todas las argumentaciones por parte de los parlamentarios de izquierda. Como contrapartida, los partidos parlamentarios opuestos a la Ley advertían que legislar con esa actitud conducía a su derogación cuando los partidos en esa legislatura minoritarios y en la oposición, pasasen a ser mayoría y llegasen al gobierno.⁴¹

Una primera anomalía fue el envío a las Cortes del Proyecto del Ley del Estatuto el 1 de junio de 1978, antes por lo tanto de que se aprobase la Constitución y siendo todavía ministro Íñigo Cavero. Resulta curioso que se mande un proyecto de ley que desarrolla un artículo de la Constitución antes de su aprobación definitiva y su promulgación. Además, no se en-

³⁹ Puelles, «El pacto escolar constituyente»: 62

⁴⁰ En las elecciones del 1 de marzo de 1979, los votos de la derecha para el Congreso alcanzaban el 40,89% y los de la izquierda el 41,21%. Sin embargo, gracias la ley D'Hont y a la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, se traducían en 178 (UCD más Coalición Democrática) y 144 diputados (PSOE más PCE). Si a los 168 de la UCD y los 10 de Coalición Democrática de Fraga se sumaban los 8 de Convergencia i Unió y los 7 del Partido Nacionalista Vasco, se lograba un total de 194 votos, muy por encima de los 176 que constituye la mayoría absoluta en el Congreso. Historia Electoral: <http://www.historiaelectoral.com/e1977.html> (consultado el 23-05-2015).

⁴¹ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 69 (1980): 4605.

tiende esa prisa cuando luego no se debatirá hasta casi un año después.⁴² Como consecuencia, hubo dos períodos para la presentación de enmiendas; también resulta llamativo que el mismo partido del Gobierno presentara enmiendas en el segundo período.

No hay duda de que la educación, especialmente en lo concerniente a la enseñanza privada y a la formación religiosa, era un tema absolutamente prioritario para los gobiernos de Suárez. En todos ellos, salvo en el primero, la cartera de Educación estuvo en manos del sector demócratacristiano,⁴³ probablemente por su relación con la Iglesia católica y por lo que este tema representaba para la misma. A partir de ello nos resulta más fácil detectar las coincidencias entre los planteamientos de los parlamentarios de la UCD y los pronunciamientos de la Iglesia y de la Federación Española de Religiosos Educadores (FERE en adelante).⁴⁴

En relación al contenido y estructura formal de la Ley, hay que decir que consta de treinta y nueve artículos divididos en cuatro Títulos. El primero, el único nombrado solamente con su ordinal, abarca más de la mitad de los artículos, veintiuno, y comienza con una serie de principios para pasar luego a definir y precisar los principales elementos del sistema educativo (centros docentes, profesorado, asociaciones de padres, competencias de la Administración, corporaciones locales y centros experimentales). El segundo, «De los centros públicos», consta de diez artículos sobre su sentido y organización. El tercero, «De los centros privados», sólo tiene tres artículos para indicar el derecho a su promoción y las atribuciones de sus promotores, pero su contenido es clave en la Ley. Finalmente, el cuarto, «De los alumnos. Derechos y deberes», dedica cinco artículos a precisar los mismos. Al articulado se añaden siete Disposiciones: una Adicional, dos Finales y cuatro Transitorias.

Entre los temas en los que se dieron mayores discrepancias estuvieron: (a) el derecho del promotor del centro a imponer un ideario que pronto se

⁴² El 23 de junio de 1978 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes, número 116, el texto del Proyecto de Ley y se abre un plazo de quince días hábiles para la presentación de enmiendas, y el 1 de junio de 1979 se abre un segundo plazo para presentar enmiendas. Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes*, 1979, 48-I.

⁴³ Véase la nota 3.

⁴⁴ Véase el ya mencionado documento de la Comisión Episcopal de Enseñanza, «Los derechos fundamentales en la educación», *Ecclesia*, 1893 (1978): 9-10. Asimismo, la FERE no dejaba de insistir en ello en la sección «Criterios» de su revista *Educadores*.

cuestionó por su posible relación con una educación dogmática, considerándose un impedimento para la libertad de cátedra del profesorado; (b) la participación de los padres y del profesorado en los centros sostenidos con fondos públicos; (c) la financiación de la enseñanza privada que la derecha veía imprescindible para garantizar a todas las familias la libertad de elección de centro y, por lo tanto, una educación acorde con sus creencias; y (d) la capacidad de las Comunidades Autónomas de modificar normas contenidas en una ley orgánica.

La izquierda recelaba de una financiación que se quería hacer a través de los padres. No dejaba de considerarla como una forma de financiar la libertad de empresa y una flagrante injusticia, pues existía demasiado déficit de centros y puestos escolares y también demasiada precariedad de medios en muchos centros públicos como para destinar, de una financiación ya insuficiente, dinero a centros bien dotados y a los que acudían escolares de clase media y alta.

En resumen, para la oposición, la UCD ofrecía a los centros privados —fundamentalmente a la Iglesia— la satisfacción de todas sus aspiraciones y a los nacionalistas catalanes y vascos la posibilidad de dirigir con la máxima libertad la enseñanza en sus respectivos territorios. Y lo hacía nada menos que a través de una ley orgánica que venía a confirmar sus dudas y temores en relación con el desarrollo del artículo 27. De hecho, como el mismo ministro reconocería años más tarde, cuando abandonó el ministerio estaban «impresos los talones de cheques escolares que pensábamos ensayar ya en la provincia de Logroño» con la idea, como es obvio, de ir extendiendo a todo el país este sistema de financiación de la enseñanza.⁴⁵

La tramitación del Proyecto de Ley demostró que la labor del Senado, cuando el gobierno tiene mayoría en él, está supeditada a su voluntad. En este caso, decidió que no se introdujeran cambios al texto remitido desde el Congreso y, en consecuencia, todo su trabajo resultó poco menos que inútil.

Una última consideración vendría a subrayar el riesgo que implica negarse por completo a dialogar con la oposición. Quienes vieron rechazados sus planteamientos fundamentales recurrieron al Tribunal Constitucional. En este caso, la sentencia anuló aspectos importantes de la Ley, como más adelante se verá. Por otra parte, vinieron a sumarse las divisiones internas

⁴⁵ Otero Novas, *Lo que yo viví*, 253.

de la UCD, la dimisión de Suárez, la convocatoria precipitada de nuevas elecciones ante las dificultades que encontraba el nuevo presidente del gobierno, Calvo Sotelo, para gobernar y la abrumadora victoria del PSOE en las elecciones de 1982. Por lo tanto, la Ley quedó sin capacidad para incidir en el sistema educativo. También se cumpliría la segunda amenaza de quienes eran durante la tramitación minoría y posteriormente fueron mayoría: el Estatuto de Centros Docentes sería sustituida por una nueva ley, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE). En definitiva, una historia que podría aleccionar a los políticos a fin de que aprendan que muchas veces se manda más dialogando que imponiendo. Pero veamos seguidamente el desarrollo de los debates parlamentarios.

EL DEBATE PARLAMENTARIO DEL PROYECTO DE LEY

Además de las largas sesiones en comisión, el Proyecto fue objeto de fuertes debates en el pleno del Congreso, donde los diferentes grupos pudieron explicar las razones para apoyar o rechazar el Proyecto y su articulado.

En el Congreso se presentaron dos enmiendas a la totalidad por parte del Grupo Socialista y del Grupo Socialistas de Cataluña, respectivamente. Ambas fueron rechazadas. Y, en el primer plazo, 131 enmiendas parciales que se elevarían hasta 238 en el segundo. En el Senado se presentó por parte del Grupo Socialista una enmienda de veto al dictamen de la Comisión y 46 parciales. Todas fueron rechazadas pues, como ya se ha dicho, el texto aprobado por el Congreso no sufrió ninguna modificación. El *Diario de Sesiones* recogió en 467 páginas de apretada letra los argumentos a favor y en contra de los diputados y en 195 páginas los de los senadores.

En líneas generales, la defensa del Proyecto demostró que con él se pretendía llevar la libertad de enseñanza y su financiación a su máximo nivel posible; por el contrario, quienes rechazaban el Proyecto insistieron en que al legislar así se cercenaban la libertad de cátedra del profesorado y la participación de los miembros de la comunidad educativa, y se privaba de recursos económicos a una enseñanza pública que los necesitaba para cubrir la escolarización adecuada de toda la población mientras que, en lugar de ello, se pretendía financiar los objetivos ideológicos de unos empresarios y la educación elitista que algunas familias querían dar a sus hijos; y, finalmente, que se permitía a las Comunidades Autónomas situar la legislación de rango inferior, la propia, sobre una ley orgánica.

Así, el ministro Otero Novas, en su intervención al comienzo de la sesión plenaria del debate a las enmiendas, insistió en el valor del pluralismo entre los centros docentes frente a la imposición de centros con pluralismo interno; en que la libertad no va contra la igualdad básica sino contra el igualitarismo totalitario; en que financiar la enseñanza privada para hacer real la libertad de enseñanza no implicaba renunciar a la adecuada escolarización de todos; en que se garantizaba la participación de profesorado, padres y alumnos; y en que la descentralización suponía la capacidad legislativa en educación de las Comunidades que así lo tuvieran recogido en su Estatuto de Autonomía.⁴⁶

Por su parte, en la defensa de la enmienda a la totalidad, el diputado del PSOE Manuel Gracia Navarro lamentó que, en lugar de haberse optado por desarrollar todo el artículo 27 salvo el punto diez, se hubiera presentado una ley parcial, centrada en la libertad de creación de centros docentes y en limitar la participación al control de su financiación; que no se prestase atención al carácter de servicio público de la educación y a los requisitos que debían cumplir los centros privados para ser financiados (art. 27.9), ni a la programación general que corresponde realizar a los poderes públicos (art. 27.5); que se diera prioridad a la financiación de la enseñanza privada en lugar de buscar la forma de disminuir la desigualdad que había entre los centros privados y los públicos y de mejorar una escolarización con déficit de plazas y con centros mal dotados; finalmente declaró roto el pacto escolar y anunció, de no modificarse la Ley, la presentación de un recurso ante el Tribunal Constitucional.⁴⁷ La diputada del PCE Eulalia Vintró⁴⁸ apoyó el rechazo al Proyecto de Ley coincidiendo en los mismos motivos, si bien insistió más en la falta de democracia interna en los centros privados.

Los artículos que en el Pleno fueron objeto de más profundo debate fueron el quinto, séptimo, dieciocho y treinta y cuatro, así como la Disposición Adicional Tercera.

El artículo quinto,⁴⁹ desarrolla el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral acorde con sus creencias y la finan-

⁴⁶ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 69 (1980): 4596-4599.

⁴⁷ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 69 (1980): 4599 y ss.

⁴⁸ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 69 (1980): 4624 y ss.

⁴⁹ «Uno. Los padres y tutores tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos o pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a

ciación de los centros que cumplan determinados requisitos, en relación con el 27.3 y 27.9 de la Constitución. De ese modo pretendía cumplir con la libertad de elección de centros, y hacerlo con la financiación por parte de los poderes públicos de la educación obligatoria que se diese en los centros elegidos. Las enmiendas que presentaron el PSOE y el PCE fueron coincidentes y trataban de que no se vinculase tan directamente la libertad de elegir la educación religiosa y moral con la libertad de elección de centros. En el debate, intervinieron a favor la enmienda Luis Gómez Llorente por parte del PSOE y Jordi Solé Tura por el PCE; en contra de la enmienda intervino José Luis Álvarez Álvarez por parte de la UCD.⁵⁰ Los enmendantes, sin oponerse a una financiación de la enseñanza privada, que estimaban debería hacerse de forma mucho más matizada, controlada y sin anteponerla a las necesidades de la escuela pública, argumentaron que no se podían destinar fondos públicos para favorecer los intereses económicos e ideológicos de la enseñanza privada en detrimento de la atención de las necesidades de escolarización adecuada de toda la población. En contra de la enmienda, por parte de José Luis Álvarez se dijo que lo que pretendía la financiación era simplemente hacer real la libertad formal de elección por los padres de la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. Las mociones fueron rechazadas: de los 273 votos emitidos, hubo 110 a favor, 160 en contra y 3 abstenciones.⁵¹

Otro de los artículos que fue objeto de claro enfrentamiento entre los grupos de izquierda y de derecha fue el quince, especialmente porque se veía en él el sometimiento de la libertad de cátedra al reglamento de régimen interior y al ideario del centro privado.⁵² Presentaron enmiendas el Grupo

sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones.

Dos. El Estado, mediante la correspondiente Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria, garantizará la libertad fundamental de elección de centro educativo en los niveles de enseñanza que se establezcan como obligatorios y, consecuentemente, gratuitos». Proyecto de Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Docentes, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, 85 (1980); (en adelante, los textos sometidos a debate se tomarán de este mismo Boletín).

⁵⁰ Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 70, 1980: 4674-4702.

⁵¹ Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 70 (1980): 4703-4829

⁵² «Los profesores, dentro del respeto a la Constitución, a las leyes, al reglamento de régimen interior y, su caso, al ideario educativo propio del centro, tienen garantizada la libertad de enseñanza. El ejercicio de tal libertad deberá orientarse a promover, dentro del cumplimiento de su específica función docente, una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuya a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con la libertad y dignidad personales de los mismos».

Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Comunista, defendidas por Gregorio Peces-Barba y Jordi Solé Tura respectivamente. Argumentaron ambos en favor de que un principio constitucional, como la libertad de cátedra, sólo debía de estar limitado por las leyes y no por normas como el ideario y el reglamento de régimen interior que eran simplemente decididas por el promotor de un centro privado. En contra de las enmiendas intervino Óscar Alzaga que distinguió entre la enseñanza oficial y la privada; en su opinión, al reconocer la Constitución la libertad de enseñanza está legitimando la posibilidad de promover centros con una finalidad y un sentido educativos particulares dentro del respeto a la Constitución y las leyes, y el profesor que trabaje en ellos los ha de observar. Votadas las dos enmiendas fueron rechazadas con resultados similares a las anteriores.⁵³

Respecto al artículo dieciocho, párrafo uno,⁵⁴ presentaron enmiendas el Grupo Parlamentario Comunista y el Socialista, que fueron defendidas por Eulalia Vintró y Ramón Vargas-Machuca respectivamente. A ellas se opuso, en nombre del Grupo Parlamentario Centrista, José García Pérez.⁵⁵ Las enmiendas defendían que la libertad de asociación de los padres debía permitirles promover las asociaciones que considerasen oportunas y no que hubiera una sola asociación en cada centro docente; asimismo pedían que no estuviera constreñida por normas del centro su capacidad de participación. Ambas no fueron tomadas en consideración.⁵⁶

El último artículo objeto de fuerte disenso fue el treinta y cuatro, dedicado a regular el funcionamiento de los centros privados y la participación en ellos de padres, profesores y alumnos.⁵⁷ De nuevo fueron presentadas en-

⁵³ En la votación de la enmienda socialista hubo 282 votos: a favor, 120; en contra, 161, y una abstención. En la enmienda de la comunista, 284 votos: a favor, 120; en contra, 163 y una abstención. Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 70 (1980): 4829.

⁵⁴ «En cada centro docente existirá una asociación de padres de alumnos de la que podrán formar parte todos los padres o tutores de los escolares matriculados en aquél a través de la que ejercerán su participación en los órganos colegiados del mismo. Reglamentariamente se determinará la forma de constatar la representación de la asociación en los órganos colegiados del centro».

⁵⁵ Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 73 (1980): 4846-4859.

⁵⁶ En la votación de la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista hubo 264 votos: 116 a favor, 146 en contra y dos abstenciones; en la del Comunista, 266 votos: 118 a favor; 147 en contra y una abstención. Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 73 (1980): 4858-4859.

⁵⁷ «Uno. Se reconoce a los titulares de los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución. Asimismo podrán contratar el personal del centro y ejercitar los derechos y deberes dimanantes de esas relaciones contractuales con el personal, asumir la gestión económica del centro y la responsabilidad del funcionamiento del

miendas por el Grupo Parlamentario Socialista y el Comunista y de nuevo fueron rechazadas con resultados similares.⁵⁸ Intervinieron para defender las enmiendas Manuel Gracia Navarro, Marta Mata Garriga y Jesús Fuentes Lázaro por el PSOE y Eulalia Vintró por el PCE; y, en su rechazo, Miguel Herro Rodríguez de Miñón de la UCD e Hipólito Gómez de las Rocas del Partido Aragonés Regionalista, en este caso coincidente con la UCD. Las enmiendas se dirigían a limitar la fuerza de un ideario impuesto por el patrono; a incrementar la participación en los centros sostenidos con fondos públicos por entenderse, en este punto, que no podían ser unos centros privados más; y a desenmascarar, en palabras de Eulalia Vintró, una financiación que se presenta para afrontar la libertad de elección de los padres, pero que más bien supone «garantizar ideológica y económicamente la supervivencia, la potenciación y la absoluta libertad de los patronos institucionales o privados».⁵⁹

Finalmente fue la Disposición Adicional⁶⁰, que se discutió juntamente con una enmienda al artículo 20, el objeto del último gran debate de las se-

mismo ante la Administración, padres de alumnos, profesorado y personal no docente.

Dos. Cada centro deberá elaborar su propio estatuto o reglamento de régimen interior en el que establecerá la intervención de los profesores, de los padres de los alumnos, del personal no docente y, en su caso, de los alumnos, en el control y gestión del centro a través de los correspondientes órganos de gobierno, dejando siempre a salvo lo dispuesto en el apartado anterior».

Tres. El estatuto o reglamento de régimen interior de cada centro incluirá, en todo caso, los siguientes órganos de gobierno:

a) Director, con la titulación académica adecuada, y, en su caso, otros órganos unipersonales de gobierno.

b) Consejo del centro, como órgano supremo de participación, en el que estarán representados, junto con la titularidad y los órganos unipersonales de gobierno, los profesores, los padres de los alumnos, el personal no docente y, en su caso, los alumnos.

c) Claustro de profesores, integrado por la totalidad de los profesores del centro, con la función de participar en la acción educativa y evaluadora del mismo.

d) En los centros o niveles sostenidos con fondos estatales o de otras entidades públicas, una Junta Económica en la que estarán representados, además de la titularidad del centro, los profesores, los padres de los alumnos y, en su caso, los alumnos, con la misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica del centro.

Cuatro. Los padres y profesores en el Consejo del centro y en la Junta Económica tendrán el mismo número de representantes y supondrán en conjunto, al menos, la mitad de sus miembros».

⁵⁸ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 74 (1980): 4953-4982.

⁵⁹ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 74 (1980): 4972.

⁶⁰ «Uno. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía, dentro del respeto a la Constitución y a las Leyes Orgánicas, entre las que se encuentra la presente, que desarrollen el artículo veintisiete de la Constitución.

Dos. En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:

a) La ordenación general del sistema educativo.

b) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.

siones plenarias. En ella intervinieron Gregorio Peces-Barba y Marta Mata por el Grupo Parlamentario Socialista y por Socialistas de Cataluña; por el Comunista, Jordi Solé Tura; por Coalición Democrática, Juan Luis de la Vallina; por UCD, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón; y por la Minoría Catalana, Miguel Roca i Junyent. En opinión de los enmendantes, se estaba cometiendo un gran error al permitir que futuras disposiciones de Comunidades Autónomas se impusieran sobre una ley orgánica y se acusaba a los promotores de la Ley de hacerlo para conseguir el apoyo de los nacionalistas. Sin embargo, no triunfaron las enmiendas y la propuesta de la comisión salió aprobada por 182 votos a favor, 123 en contra y 13 abstenciones.

El Pleno del Congreso sometió el proyecto de Ley sobre Centros Escolares a votación nominal y pública⁶¹ y quedó aprobada por 187 votos a favor y 127 votos en contra de los 314 emitidos. Como se ha dicho, el Proyecto no sufrió modificaciones en el Senado y fue promulgado como Ley con fecha de 19 de junio de 1980.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 13 DE FEBRERO DE 1981

El 14 de octubre 64 senadores socialistas presentaron un recurso ante el Tribunal Constitucional. Alegaron cinco motivos: el primero, por considerar que eran inconstitucionales los artículos 15, 18 y 34 ya que no señalaban límites al alcance del derecho de los propietarios de centros privados a establecer un ideario, por lo que éste podía invadir la esfera de la libertad ideológica de los profesores, los padres y los alumnos; el segundo, porque entendían que el artículo 34, párrafos 2 y 3 b) y d), vulneraba el derecho de profesores, padres y alumnos a intervenir en el control de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y lo limitaba, en el artículo 34.3 d), a la participación en una Junta Económica; el tercero, porque el artículo

c) La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo ciento cuarenta y nueve, uno, treinta de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Tres. Los artículos veintiuno; veinticuatro, apartados dos y tres; veinticinco, tres y cuatro; veintiséis; veintisiete; veintiocho, uno y dos; veintinueve; treinta; treinta y uno, y treinta y siete de esta Ley, sin perjuicio de su carácter general, podrán ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía».

⁶¹ Se hizo así a petición del Grupo Centrista y se sospecha que con ello se pretendió evitar que miembros de este Grupo no votasen a favor.

18.1 establecía condiciones y limitaciones al derecho de asociación de los padres; el cuarto, porque la Disposición adicional tercera permitía que leyes de Comunidades Autónomas modificasen o derogasen lo establecido en esta Ley Orgánica; y el quinto, porque algunos de los artículos recurridos debían ser objeto de legislación ordinaria y otros invadían competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas.⁶²

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 13 de febrero de 1981, estimó parcialmente el recurso y declaró inconstitucionales el artículo 34 en sus apartados 2 y 3 b) y d), el 18.1, y la Disposición adicional tercera.

La sentencia se publicó el 24 de febrero de 1981 pero ya la UCD carecía de capacidad para llevar adelante una ley que había sido desautorizada en algunos de sus planteamientos fundamentales. A ello se añadían las circunstancias políticas. El día anterior a la publicación de la Ley, se produjo el asalto al Congreso por el coronel Tejero cuando se estaba llevando a cabo la votación para nombrar presidente del gobierno a Leopoldo Calvo Sotelo tras la dimisión de Adolfo Suárez. En su gobierno hubo dos ministros de Educación, Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona y Federico Mayor Zaragoza. La UCD estaba en plena descomposición; prueba de ello es que año y medio después se convocaban elecciones generales y en ellas solo obtuvo 11 diputados,⁶³ frente a los 202 diputados del PSOE, partido que se había opuesto a la LOECE y que había anunciado su propósito de derogarla cuando llegase al gobierno.

La Sentencia del Tribunal Constitucional no sólo falló el recurso, sino que estableció una precisa doctrina que, además de servir para fundamentarla, ayuda a interpretar mejor el artículo 27, su extensión y sus límites. Así, en relación con el ideario, reconoce que la capacidad del promotor para dotar a un centro del mismo viene implícita en la libertad de creación de centros docentes, vinculada a la libertad de enseñanza y reconocida explícitamente en el artículo 13, párrafos 3 y 4, del Pacto Internacional de Dere-

⁶² Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981. BOE, 47 (24.02.1981), Suplemento: 17: 16-47.

⁶³ Se suele atribuir la escasa duración de la presidencia de Calvo Sotelo a que la UCD se estaba desangrando pues muchos de sus miembros se estaban pasando a Alianza Popular, al Centro Democrático y Social fundado por Suárez o al PSOE. En estas circunstancias la UCD sólo obtuvo el 6.47% de los votos a los que correspondieron 11 diputados de los 350 del Congreso, es decir, el 3.14%: Elecciones Generales de 28 de octubre de 1982. Distribución de votos y escaños en el Congreso: <http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=28/10/1982> (consultado el 30 de mayo de 2015).

chos Económicos, Sociales y Culturales.⁶⁴ La misma sentencia indica que el ideario ha de respetar los valores constitucionales (libertad, igualdad, justicia, pluralismo, unidad de España, etc.) y los precisados en el 27.2 («el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales»), pero señalando «que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva.»⁶⁵

En relación con la posible colisión del ideario con la libertad de cátedra del profesorado, la Sentencia diferencia entre los centros públicos y privados. En los públicos, considera que el docente, por la libertad de cátedra, está habilitado «para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada».⁶⁶ Diferencia, además, entre el nivel educativo superior y los otros niveles donde gradualmente dicha libertad va descendiendo. Al referirse a los centros privados precisa que la existencia de un ideario no le obliga al profesor «ni a convertirse en apologista del mismo, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor.» Ahora bien, la libertad del profesor es «libertad en el puesto docente que ocupa, es decir, en un determinado centro y ha de ser compatible, por tanto, con la libertad del centro, del que forma parte el ideario».⁶⁷

Respecto a las limitaciones que idearios o reglamentos de régimen interno pueden suponer a la participación de los padres de alumnos en el control y gestión del centro docente, considera que «al haber elegido libremente para sus hijos un centro con un ideario determinado están obligados a no pretender que el mismo siga orientaciones o lleve a cabo actividades contradictorias con tal ideario».⁶⁸

En cambio, después de señalar la necesidad de diferenciar entre centros simplemente privados y centros privados sostenidos con fondos públicos,

⁶⁴ Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*: <http://www.humanium.org/es/pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales/> (consultado el 31-5-2015).

⁶⁵ Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981*: II. Fundamentos jurídicos, 6: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Sentencia.aspx?cod=16631> (consultado el 31-5-2015).

⁶⁶ Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981*: II. Fundamentos Jurídicos: 9.

⁶⁷ Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981*: II. Fundamentos Jurídicos: 11.

⁶⁸ Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981*: II. Fundamentos Jurídicos: 12.

en relación con la intervención de padres, profesores, personal no docente y, en su caso, alumnos en el control y gestión de los centros, señala que en estos un ideario, por sí mismo, no puede limitar su participación.⁶⁹

En relación con la posibilidad de que la legislación de una Comunidad Autónoma prevaleciera sobre una ley orgánica, diferencia entre las competencias reservadas al Estado o a las Comunidades y las conexas, y entiende que la legislación autonómica puede complementar una legislación orgánica pero no modificarla ni derogarla.⁷⁰

CONSIDERACIÓN FINAL

Treinta y cinco años después de la aprobación de la LOECE puede resultar muy fácil criticar lo que nos parecen defectos de la misma y de su proceso de elaboración, aunque tampoco es difícil buscar la comprensión hacia las actitudes y decisiones de quienes fueron sus protagonistas. Con todo, sin altanería, por supuesto, sí que se puede señalar lo que hubiera sido deseable hacer y no se hizo.

En este orden de cosas, algo que llama la atención es la falta de deseo o de capacidad para asumir que una ley de educación ha de ser una ley de todos y no de una parte sobre o contra la otra. Estaba claro que los planteamientos del sector demócratacristiano de UCD, coincidentes con los de la Iglesia y la enseñanza privada, eran opuestos a los de la izquierda y a los de los grupos y movimientos de enseñantes que veían en el fin del franquismo la posibilidad de realizar «otra educación». No se debía, por lo tanto, haber pasado del consenso, que con tanta dificultad se había logrado en la Constitución, a un puro enfrentamiento donde todo se resolvía a través de la mecánica de los votos.

La educación es lo suficientemente importante para un país como para que los políticos dejen de hacer de ella un objeto de su política de partido y comprendan que debe ser objeto de una política de Estado en la que todos dejen los planteamientos propios y piensen en lo que es mejor para el conjunto de la población. Sólo de ese modo se evita la sucesión de leyes educativas que hemos visto en España.

⁶⁹ Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981*: II. Fundamentos Jurídicos: 14.

⁷⁰ Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981*: II. Fundamentos Jurídicos: 14.

La fuerza de la Iglesia y de los grupos conservadores era, y sigue siendo, demasiado fuerte como para ignorarlos. Pero la solución no puede estar en asumir completamente sus exigencias. Es cierto que, si se había establecido un sistema de subvenciones para una gran parte de los centros privados, iba a ser muy difícil retirarlas sin más. Con todo, no era cuestión de alimentar más altas expectativas cuando el país estaba en una situación de crisis económica y había necesidades de escolarización y de dignificación de centros públicos que no era de justicia posponer.

Por otra parte, la democracia necesita que la escuela sea democrática y que eduque democráticamente. La escuela del franquismo había sido lo contrario, dogmática y autoritaria. Por eso en 1980 era necesario tomar como objetivo prioritario lograr que todos los centros educativos buscasen una educación centrada en «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Ciertamente representaba un cambio copernicano para muchos educadores e instituciones que habían funcionado cómodamente durante el franquismo. Pero no hacerlo suponía que la educación ni había cambiado suficientemente respecto a su triste pasado, ni era consciente de ello, ni se lo quería plantear. ■

Nota sobre el autor:

DIEGO SEVILLA MERINO es Doctor en Filosofía y Letras (Sección Pedagogía) por la Universidad de Málaga y profesor en la Universidad de Granada desde el curso 1982-1983. En esta universidad con el perfil de «Política y Legislación Educativas» y dentro del área Teoría e Historia de la Educación obtuvo plaza de Profesor Titular de Universidad en 1987 y de Catedrático en 2011. En la actualidad está jubilado.

Su docencia e investigación se han centrado en la política y legislación educativas, a menudo a partir de enfoques históricos o comparados. En publicaciones recientes ha estudiado las políticas educativas en relación con la exclusión social, el doctorado, la formación profesional, la infancia, el tratamiento de la educación en la legislación constitucional y la presencia de la religión en el sistema educativo.

Es miembro de la Sociedad Española de Educación Comparada y de la Sociedad Española de Historia de la Educación.