

PRESUPUESTOS HISTÓRICOS Y REFORMA EDUCATIVA. DE LA TRANSICIÓN A LA PARALIZACIÓN DE LA LOCE

History and educative reform in Spain (1975-2003)

Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA
Universidad de Salamanca y Universidad Europea Miguel de Cervantes

Fecha de aceptación de originales: noviembre de 2006

Biblid. [0212-0267 (2006) 25; 519-532]

RESUMEN: Este artículo explica la reforma educativa española desde 1975 a 2003.

PALABRAS CLAVE: Historia, España, educación, reforma.

ABSTRACT: This paper try of explaining the Spanish educational reform from the transition to the LOCE (1975-2003).

KEY WORDS: History, Spain, education, reform.

1. Introducción

EL DERECHO DE LA EDUCACIÓN es un fenómeno difícilmente comprensible sin tener en cuenta sus bases históricas. Es, por ello, imprescindible analizar su evolución a lo largo del tiempo para entender e interpretar mejor la normativa vigente¹ y las notables dificultades que está encontrando su reforma en los momentos actuales, en los que la cuestión educativa vuelve a tomar renovado vigor y es, como ha ocurrido habitualmente en nuestro país, objeto de severas controversias y discusiones.

Éste es el propósito que pretende este estudio, que se centra en un momento muy concreto de ese largo y complejo periplo histórico que diseña la formación, consolidación y evolución de nuestro sistema educativo: el periodo que va desde

¹ NOGUEIRA, R.: *Principios constitucionales del Sistema Educativo Español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988, p. 8.

la denominada transición educativa hasta la subida al poder del Gobierno del PSOE, con la consiguiente paralización de la LOCE, elaborada y auspiciada bajo el mandato del PP.

Se trata de un lapso de tiempo relativamente amplio, que encuentra como punto común la vigencia de un régimen democrático. Lo que permite decir, en consecuencia, que constituye un análisis de la evolución de la legislación educativa en nuestra vida en democracia. No es, sin embargo, pese a ello, la que tenemos que contar una historia excesivamente dulce, sino más bien una que describe notables claros y oscuros, con momentos agrios, aunque también por qué no decirlo, con sus mieles.

Como es de sobra conocido, la historia de nuestra legislación educativa ha venido tradicionalmente marcada por una acentuada carestía en el campo de las libertades, y por un significativo retraso en la resolución de los problemas de escolarización, que excluyó del sistema educativo a un amplio sector de la población². Dicho resultado fue, en gran medida, el fruto del profundo enfrentamiento ideológico que circundó durante la mayor parte de nuestra historia a la educación³.

En realidad, la configuración del modelo educativo ha sido uno de los puntos más conflictivos a lo largo de toda la historia del constitucionalismo, en cuanto ha enfrentado de forma permanente a las fuerzas liberales, partidarias de sustraer la enseñanza del dominio de la Iglesia y otras instituciones, y convertirla en una función estatal; con las fuerzas conservadoras, contrarias a esta pretensión⁴. Siendo, en consecuencia, uno de los factores más expresivos de la orientación ideológica de una constitución⁵. No cabe, por tanto, decir, en sentido estricto, que esta situación constituya una particularidad de nuestro país. Pero sí es, sin embargo, cierto, que entre nosotros este conflicto se plantea en términos diferentes, como consecuencia de sus implicaciones religiosas⁶.

² Como señala J. M. MARAVALL, nuestro «país no ha disfrutado sino en periodos muy breves de libertad en el ámbito de la enseñanza, al igual que ha ocurrido en las restantes esferas de nuestra vida colectiva». A lo que añade que desigualdad «y escasez han constituido otras características adicionales de la historia de la educación en España. No está lejana todavía la fecha en que la sociedad española pudo reducir por debajo del millón su secular déficit de puestos escolares. Desde los mismos orígenes del moderno Estado español, miles de niños se vieron privados de la posibilidad de ir a la escuela». *La reforma de la enseñanza*, Barcelona, Editorial Laia, 3.ª edición, 1985, p. 13.

³ Se ha dicho, por ello, que durante buena parte de nuestra historia, el Derecho de la Educación ha sido un campo de guerra no declarada. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Dykinson, 1992, 2.ª reimposición de 1997, p. 340. Como señala L. SÁNCHEZ AGESTA, «la “instrucción pública” como se decía entonces, era y fue durante gran parte del siglo XIX e incluso del siglo XX un campo de guerra no declarada, pero de lucha sorda entre una cierta tendencia liberal, que defendía la intervención del Estado, y una cierta Iglesia sospechosa de simpatías, primero con el absolutismo, después con el carlismo y finalmente con el pensamiento conservador, que defendía la libertad de enseñanza». *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, EDESA, 5.ª edición, 1987, p. 158.

⁴ SATRÚSTEGUI, M.: en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, p. 339. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «El sistema educativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, 57 (2000), p. 67. VILLAR EZCURRA, J. L.: «El derecho a la educación como servicio público», *Revista de Administración Pública*, 88 (enero-abril de 1979), p. 160.

⁵ SATRÚSTEGUI: en *Derecho constitucional*, p. 340. ROMEA SEBASTIÁN, A.: *Régimen jurídico de los centros concertados*, Navarra, Aranzadi, 2003, p. 45.

⁶ CÁMARA VILLAR, G.: «Sobre el concepto y los fines de la Educación en la Constitución española», en *Introducción a los derechos fundamentales III*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, p. 2162. MARTÍNEZ DE PISÓN, J. M.: *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, Dykinson, 2003, p. 74.

La superación de estos problemas no se logra, en realidad, hasta el periodo constituyente. El consenso democrático trajo también en este ámbito, como en todos los demás, saludables y benéficos aires, que permitieron la sanación de las heridas abiertas por una pertinaz y tenaz, a la par que trágica, política de enfrentamientos. Si bien, no se logró, sin embargo, romper la conflictividad de un tema, que sigue siendo objeto de lucha política, cuando es, más que ningún otro, un campo necesitado de acuerdo y continuidad.

El diagnóstico final no puede ser, podemos adelantar, apresurado y radical. Como los últimos acontecimientos han puesto de manifiesto, la reciente historia educativa ha roto por fin, como no podía ser de otro modo, la existencia de las dos Españas educativas, pero no ha logrado la instauración del gran pacto político y social que nuestro sistema educativo se merece.

Es, en definitiva, la parte de nuestra historia en la materia que ofrece la cara más bondadosa y amable, pero no, por ello, deja de generar una cierta decepción, en cuanto no ha logrado la solución óptima que la sociedad demanda y que nuestra juventud necesita. Escribimos, por todo ello, esta breve crónica histórica para cerrarla con un punto y seguido, resistiéndonos a dar por cerrado un proceso, que por más que haya logrado grandes frutos, no entendemos preciso hacer dramatismos innecesarios, no ha conseguido todo lo que se le debe pedir.

2. La transición educativa. Derecho de la Educación y proceso constituyente

La promulgación de la Constitución de 1978 supone una importante ruptura respecto al periodo anterior en el campo de la educación, en cuanto consagra un conjunto de derechos y libertades que conducen irremisiblemente a una nueva configuración del sistema educativo⁷.

Para entender cómo ese cambio se produce, se debe partir de la exposición de las grandes dificultades ideológicas que hubo que superar en su elaboración, que condicionaron, además, de forma decisiva su contenido final. Estas dificultades derivan de la concurrencia en la educación de varios elementos tradicionales de conflicto político: a) el papel de la Iglesia y de la religión en general en el proceso educativo; b) el conflicto entre enseñanza pública y privada; c) la distribución de las competencias educativas entre el Estado y las nacionalidades y regiones⁸. Si bien el principal factor del que se derivan las desavenencias entre las distintas fuerzas políticas es, sin duda, que el tradicional conflicto educativo entre la enseñanza laica y confesional llegó, en cierto modo, vivo a la etapa constituyente⁹.

⁷ Como señala A. EMBID IRUJO, la «Constitución española de 1978 va a significar [...] una radical ruptura con el régimen anterior, siendo esta separación muy nítida en el plano de la enseñanza donde una pléyade de libertades públicas y derechos fundamentales presentes en el art. 27 de la CE [...] preside y anuncia una nueva forma de configurar el ordenamiento jurídico educativo en el futuro». *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 171-172.

⁸ GÓMEZ LLORENTE: «Un consenso laborioso y necesario», *Cuadernos de Pedagogía*, 329 (noviembre de 2003), p. 82.

⁹ FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema educativo»..., p. 67.

En cualquier caso, el tema educativo generó durante la etapa constituyente un intenso debate, que traspasó el campo estrictamente jurídico y político, y llegó a la propia sociedad civil¹⁰. Convirtiéndose, sin duda, en uno de los puntos más problemáticos y conflictivos, por no decir el que más, en la redacción de nuestro texto constitucional. Hasta el extremo de que casi provocó que se rompiera el consenso constituyente¹¹.

Para dar una solución adecuada a esta complicada situación, resultaba imprescindible alcanzar una solución de compromiso, pues sólo así se podrían superar las serias divergencias existentes entre las diferentes fuerzas políticas que concurrieron a la génesis de nuestra Norma Fundamental¹². Dicho en las siempre acertadas palabras de Garrido Falla, había que llegar a una redacción «que no significase la victoria, ni la derrota para nadie»¹³.

Para conseguir ese resultado se hizo preciso recurrir al uso de lo que se ha venido denominando como consenso, esto es, la celebración de acuerdos extraparlamentarios por parte de los partidos mayoritarios. Esto provoca que los debates parlamentarios no sean totalmente claros acerca de las verdaderas posiciones de las distintas fuerzas políticas, pues se actuaba sobre un acuerdo previamente celebrado¹⁴. Dificultando, en cierta medida, la determinación de sus posiciones, y obligando a acudir a otros materiales distintos a dichos debates para determinar éstas.

No obstante, se pueden delimitar esas posturas, en términos muy genéricos, pero bastante indicativos, distinguiendo, por un lado, la posición de los representantes de la izquierda (Partido Socialista y Partido Comunista), que eran partidarios de dar preferencia a la igualdad en el fenómeno educativo, mediante la potenciación del derecho de educación como derecho de prestación, y por otro, la de los representantes del centro y la derecha (Unión de Centro Democrático y Alianza Popular), que trataban de afianzar la idea de libertad en el ámbito que nos ocupa, mediante la potenciación de la libertad de enseñanza¹⁵.

Desde estas posiciones, la derecha era partidaria de un pluralismo externo, derivado de la existencia de la convivencia de centros docentes con diversos idearios,

¹⁰ ALZAGA, Ó.: *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 250. PRIETO SANCHÍS, L.: en la obra colectiva dirigida por PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución de 1978*, Madrid, 2.ª edición, 1978, p. 358.

¹¹ PRIETO DE PEDRO, J.: «Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución», en FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, T. R. (coord.): *Lecturas sobre la Constitución Española 11*, Madrid, UNED, 1978, p. 508. FERNÁNDEZ SEGADO: *El Sistema...*, p. 340.

¹² MORENO VÁZQUEZ, M.: «La religión como asignatura: análisis constitucional de la cuadratura de un círculo en el sistema educativo español», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, xv (1999), p. 374. EMBID IRUJO, A.: *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 180. RODRÍGUEZ COARASA, C.: *La libertad de enseñanza en España*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 79. IGLESIAS BÁREZ, M. y GARCÍA LÓPEZ, E.: *Derecho Constitucional*, Universidad de Salamanca, 2002, p. 252.

¹³ GARRIDO FALLA, F.: «Comentario al art. 27», en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985, p. 544. Afirmación que hace propia también NOGUEIRA: *Principios constitucionales...*, p. 7.

¹⁴ ZUMAQUERO, J. M.: *Los derechos educativos en la Constitución española de 1978*, Pamplona, EUNSA, 1984, pp. 435-436. PRIETO DE PEDRO: «Consideraciones sobre la...», p. 508.

¹⁵ RODRÍGUEZ COARASA: *La libertad de enseñanza...*, pp. 82-83. DE PUELLES BENÍTEZ, M.: *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 4.ª edición, 1999, p. 396.

mientras que la izquierda era partidaria de un pluralismo interno, que generaría la convivencia de profesores dotados de ideologías diversas dentro de cada centro¹⁶.

Algún sector de la doctrina ha señalado que estos posicionamientos suponen una inversión de los papeles que las fuerzas políticas pretendían ostentar en el debate constitucional. Pues las que se presentaban como las más fervientes defensoras de las libertades se decantan, sin embargo, en contra de la libertad de enseñanza; y las más proclives a restringir el ámbito de esas libertades defienden, sin embargo, un reconocimiento amplio de la misma¹⁷. Si bien otros autores niegan la certeza de esta interpretación, afirmando que la defensa de una concepción política diferente de la educación, lleva a unos y otros a defender con mayor intensidad aspectos diferentes de la libertad de enseñanza¹⁸; o que dicha situación responde a las necesidades del momento histórico, en las que, según su opinión, lo que importaba era asegurar la instauración de un modelo educativo igual para todos¹⁹.

La búsqueda de un acuerdo mínimo, que ayudara a superar las importantes diferencias existentes entre los responsables de la gestación de la Norma Fundamental, acabó dando lugar a la adopción de un sistema flexible, no cerrado, que deja un margen importante de configuración al legislador²⁰. Si bien tampoco se debe exagerar esa flexibilidad, que es inherente a la propia naturaleza de las normas constitucionales, y no impide la existencia de un modelo educativo definido

¹⁶ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L.: «La educación en la Constitución española», *Persona y Derecho*, 6, p. 217. LORENZO VÁZQUEZ, P.: *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución*, Madrid, CEPC/BOE, 2001, p. 25.

¹⁷ Señala GARRIDO FALLA que «nos encontramos con una de esas cuestiones en las que las fuerzas políticas parecen cambiar sus papeles, aún con el riesgo de traicionar la imagen que tan cuidadosamente tratan de ofrecer al electorado. Hay que reconocer que hoy los partidarios más acérrimos de la libertad de enseñanza pertenecen a la fuerzas más conservadoras del país [...]. Viceversa, las más críticas posturas frente al principio de libertad de enseñanza [...] las mantienen quienes, en términos generales, se presentan como defensores de la libertad y de los derechos inalienables de la persona». «Comentario al art. 27», p. 544. La misma opinión, LORENZO VÁZQUEZ: *Libertad religiosa y...*, p. 25.

¹⁸ En tal sentido, NOGUEIRA, que considera que no «se puede deducir [...] que los partidos de izquierda [...] sean contrarios a la libertad de enseñanza porque su modelo educativo vaya dirigido principalmente a potenciar la escuela pública, garantizar la libertad de cátedra de todos los docentes y fomentar el pluralismo ideológico dentro de cada centro docente como presupuesto de una enseñanza crítica y tolerante. Se trata de proyectos educativos diferentes que conceden un carácter preferente a los distintos derechos que forman parte de este principio general que es la libertad de enseñanza, según sea su modelo de sociedad, pero lo que no se puede admitir de ningún modo es que los partidos de la derecha [...] se proclamen defensores de una libertad de enseñanza de la que en ningún momento histórico han sido defensores». *Principios constitucionales...*, pp. 75-76.

¹⁹ En tal sentido, MARTÍNEZ DE PISÓN señala que dicha situación «no tiene nada de extraño a la vista de la historia española [...]. Y, sobre todo, no tiene nada de extraño a la vista del monopolio real de la Iglesia en materia educativa. No parece estar muy en juego la libertad de crear centros docentes cuando éstos están en pleno funcionamiento. Por el contrario, lo que había que asegurar eran las facultades de creación, de supervisión y control de un sistema educativo igual para todos. La perspectiva histórica y la realidad concreta del panorama educativo explican lo que puede parecer inexplicable». *El derecho a la educación...*, pp. 74-75.

²⁰ FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema educativo»..., p. 69. SATRÚSTEGUI: en *Derecho constitucional*, p. 340. EMBID IRUJO: *Las libertades en...*, pp. 180-181. DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho constitucional español II*, Madrid, 1993, p. 210.

en nuestra norma fundamental²¹, aunque algún sector de la doctrina mantiene opinión contraria²².

Fruto de ese acuerdo entre las fuerzas políticas es el art. 27 CE, precepto clave en el ámbito educativo, cuya redacción es el resultado de un conjunto de cesiones mutuas, realizadas por los distintos agentes políticos, que pueden sintetizarse, siguiendo la ya clásica sistematización llevada a cabo por De Puelles Benítez, en los siguientes puntos:

- Existe coincidencia: a) en el art. 27. 1 CE, que reconoce el derecho a la educación como un derecho fundamental; b) en el art. 27. 2 CE, que regula los fines de la educación; c) en el art. 27. 4 CE, que considera la enseñanza básica como obligatoria y gratuita; d) en el art. 27. 8 CE, que reconoce a los poderes públicos la inspección del sistema educativo y su homologación; e) en el art. 27. 10, que reconoce la autonomía universitaria.
- Por parte del centro/derecha se transige: a) en el art. 27. 5 CE, que recoge la participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza; b) en el art. 27. 7 CE, que consagra la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes.
- Por su parte, la izquierda cede en: a) el art. 27. 3 CE, que consagra el derecho a recibir formación moral y religiosa de acuerdo con las propias convicciones; b) el art. 27. 1 CE, que reconoce la libertad de enseñanza; c) el art. 27. 6 CE, que consagra la libertad de creación de centros docentes; d) el art. 27. 9 CE, que establece la obligación de los poderes públicos de ayudar a los centros docentes²³.

²¹ Se ha señalado al respecto que, con «independencia de las intenciones de los grupos constituyentes, el art. 27 es un texto coherente, preciso, sistemático [...]. Cuestión distinta es que los preceptos constitucionales, por su propia naturaleza y función, se manifiesten con gran generalidad y constituyan un marco de mínimos limitativos y determinaciones positivas a cuyo través habrá de fluir la libertad de configuración del legislador. Ello podrá dar lugar a políticas distintas y aun contradictorias, todas ellas perfectamente lícitas. Pero hay un marco constitucional de certeza que no podrá ser lícitamente desconocido por ninguna política». FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. y SÁNCHEZ NAVARRO, A.: «Comentario al art. 27 CE», en ALZAGA VILLAMIL, Ó. (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo III*, EDERSA, 1996, p. 162. En la misma línea ALZAGA: *La Constitución...*, p. 251. TORRES DEL MORAL, A.: *Prólogo* al libro de RODRÍGUEZ COARASA: *La libertad de la enseñanza en España*, p. 16. DÍAZ REVORIO, F. J.: *Los derechos fundamentales del ámbito educativo en el ordenamiento Estatal y Autonómico de Castilla la Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2002, p. 39.

²² Así, CÁMARA VILLAR, que considera que el «consenso, desde los trabajos de la ponencia constitucional hasta la aprobación definitiva de su texto, no se elabora en ningún modo sobre un proyecto o modelo educativo sistemático y en algún grado comprensivo. Dicho de otra manera, lo que se consigue con singular esfuerzo es constitucionalizar un pacto de inclusión de mínimos sobre la educación, pero no de manera *concentrada* (lo cual es, en otro sentido, característica general de las normas constitucionales), sino yuxtaponiendo los rasgos más importantes de las dos perspectivas y dejando abierta al futuro la cristalización de políticas educativas concretas, ora deducidas de uno u otro modelo, ora pactadas, según hiciera posible la correlación de sus fuerzas políticas». «Sobre el...», p. 2164. En la misma línea, DÍEZ MORENO, F.: «El derecho fundamental a la educación y la libertad de enseñanza», en *Introducción a los derechos fundamentales III*, Ministerio de Justicia, 1988, p. 2439. MARTÍNEZ DE PISÓN: *El derecho a la educación y a la...*, p. 125. PRIETO DE PEDRO: «Consideraciones sobre la...», p. 508. FERNÁNDEZ SEGADO: *El Sistema Constitucional...*, p. 341.

²³ DE PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología...*, p. 396. Esta clasificación ha sido dada por buena por gran parte de la doctrina. Así, NOGUEIRA: *Principios constitucionales...*, p. 72. NICOLÁS MUÑIZ: «Los derechos fundamentales en materia educativa en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7 (1983), pp. 336-337. ESCOLANO BENITO, A.: *La educación en la España contemporánea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, p. 220.

3. Evolución de la legislación educativa después de la promulgación de la Constitución de 1978

Desde esta situación, el desarrollo legal de estas previsiones constitucionales no podía dejar de ser problemático. Como ocurrió de hecho en la práctica, pues las distintas fuerzas políticas, al tomar el poder, trataron de concretar sus aspiraciones al llevar a cabo el desarrollo de esa normativa constitucional²⁴.

Así lo hizo el centro cuando estuvo en el poder, mediante la LOECE²⁵. Actitud que fue criticada por la propia exposición de motivos del texto legal que vino a sustituirle, la LODE²⁶, elaborada con el Partido Socialista en el poder, que afirmaba que «el desarrollo que del artículo 27 de la Constitución hizo la Ley orgánica del Estatuto de centros escolares, ha supuesto un desarrollo parcial y escasamente fiel al espíritu constitucional». Presentándose a sí misma como una nueva norma que desarrolla «cabal y armónicamente los principios que, en materia de educación, contienen la Constitución española, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción». Afirmación con la que estuvo de acuerdo sólo una parte de la doctrina²⁷, pues otros criticaron que suponía un desarrollo tan parcial como el llevado a cabo por la ley anterior²⁸.

²⁴ SATRÚSTEGUI: en *Derecho constitucional*, p. 342. MARTÍNEZ DE PISÓN: *El derecho a la educación...*, p. 125. Se ha dicho, por ello, que el pacto constitucional no fue más que una tregua. NICOLÁS MUÑOZ: «Los derechos fundamentales en...», p. 337.

²⁵ *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, Estatuto de Centros Escolares*. En esta línea, AROZAMENA LASO, Á. y ALCANTARILLA HIDALGO, F. J.: «Los conciertos educativos», en *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Madrid, CGPJ, 2001, p. 85. LAPORTA, F.: «Libertad de enseñanza, Constitución y Estatuto de Centros Docentes», *Sistema*, 40 (enero de 1981), pp. 41-42. MARAVALL: *La reforma de la...*, p. 25. DÍAZ REVORIO: *Los derechos fundamentales...*, p. 45. FERNÁNDEZ ENGUITA, M.: *Poder y participación en el sistema educativo*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 98.

²⁶ *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Regulación del Derecho a la Educación*.

²⁷ Así, PUELLES BENÍTEZ, que ha sostenido que la LODE «no se trata de una ley de partido, como tantas veces se ha dicho, sino de una ley que aspira a armonizar y conjugar los diversos derechos y libertades sancionados por la Constitución desde una óptica que, en términos convencionales, creo que se puede denominar progresista». *Educación e ideología...*, p. 409. La misma opinión, MARAVALL: *La reforma de la...*, p. 37.

²⁸ Algunos autores consideran que el sesgo ideológico de la LODE no puede deducirse sólo de su dicción textual, sino del clima de desconfianza que la acompaña. Así, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR considera que, cuando «se analiza con sosiego la Ley Orgánica del Derecho a la Educación y las circunstancias que concurrieron en su tramitación y aprobación acaso destaque, sobre los aspectos estrictamente jurídicos, el clima psicológico que la acompañó; un clima de honda desconfianza del sector privado, singularmente el católico, hacia la política educativa del Gobierno y hacia la Administración llamada a gestionarla. Quizá, de haberse podido hacer una lectura sin recelos y sin sentimientos de persecución, la LODE hubiera podido ser considerada como una Ley aceptable [...] y aún, en algunos aspectos, generosa con la enseñanza privada». «Pero acontece que ese “estado de desconfianza” no puede imputarse seriamente ni al capricho arbitrario ni al mero sectarismo ideológico, sino que tiene un evidente fundamento objetivo. Sin necesidad de remontarse excesivamente en el tiempo, parece comprensible la desconfianza hacia quien primero tuvo como horizonte la desaparición de la enseñanza privada, después se opuso inicialmente a que junto al derecho a la educación se constitucionalizase la libertad de enseñanza; se negó, con éxito en este caso, a que se constitucionalizase expresamente el derecho a la dirección de los titulares de los centros privados; se opuso al reconocimiento del derecho de los titulares a establecer un ideario o carácter propio y lo recurrió ante el Tribunal Constitucional; se negó, en la LODE, a hacer explícitos los deberes que la existencia de tal carácter propio imponía al resto de los miembros de la comunidad escolar; y aún, en el proceso constituyente, mantuvo oposición

No menos problemática ha resultado la legislación universitaria, que encontró cuerpo tras varios intentos fallidos en la LRU²⁹, aprobada durante el Gobierno del Partido Socialista, y que ha sido objeto de juicios muy dispares. Así, algunos la consideran un instrumento que, pese a sus defectos, ha contribuido de forma decisiva a mejorar la vida universitaria española³⁰. Otros, de forma más certera, en nuestra opinión, mantienen una valoración intermedia, considerando que era un texto dotado de sus defectos, pero también de sus virtudes³¹.

Con el paso del tiempo se ha impuesto una perspectiva más matizada, debido en gran parte a que el Tribunal Constitucional supo frenar las posturas extremas, logrando imponer un cierto equilibrio en nuestro sistema educativo³².

No compartimos la visión crítica, que ha mantenido una parte de la doctrina, respecto a la labor interpretadora del máximo garante de nuestra Constitución, bien alegando una cierta imprecisión en su jurisprudencia³³, o un excesivo apego al mantenimiento de la validez de la norma enjuiciada, que le lleva, siempre según su opinión, a romper el equilibrio existente en nuestra Norma Máxima³⁴. A nuestro juicio, uno y otro efecto son el simple resultado de otorgar a los titulares del poder político el margen necesario para orientar ideológicamente el sistema. Ámbito

[...] a la inclusión de la cláusula interpretativa del artículo 10. 2, que, evidentemente, tuvo su génesis en la inquietud que suscitaba la redacción final del artículo 27 y que introducía un elemento interpretativo que con el tiempo se ha revelado trascendental». «Nada más lejos de mi ánimo que hacer juicio de intenciones, pero creo que puede afirmarse con objetividad que [...] el P.S.O.E., que ha probado pragmatismo, sensatez y flexibilidad en otros ámbitos de la existencia social, ha mantenido frecuentemente en materia educativa, posiciones dogmáticas (no exentas de contradicciones) que oscilaban entre los viejos dogmas del iluminismo racionalista y la ortodoxia marxista en la comprensión de los procesos de formación y transmisión del pensamiento y la cultura». *De la libertad de enseñanza al derecho a la Educación*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 68-69. En la misma línea, DÍAZ REVORIO: *Los derechos fundamentales...*, p. 45.

²⁹ *Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria*.

³⁰ Para M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «se contemple la Universidad española casi desde cualquier punto desde el que se la contemple —financiación, régimen legal, organización interna, etc.— la comparación entre la situación existente la víspera de la entrada en vigor de la Ley, y la actual, es ampliamente favorable a la LRU. Hoy podemos afirmar que la universidad investiga más, produce más, enseña más y tiene una mayor sensibilidad social que la existente a la entrada en vigor de la LRU. En conjunto, el sistema universitario ha dado un salto de gigante, y es hoy más participativo, flexible, eficiente y democrático que la ruina del modelo napoleónico que conocimos —y sufrimos— los universitarios de mi generación». «La reforma de la LRU. Algunas cuestiones políticas poco correctas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 22/23 (1998), p. 149.

³¹ CAYÓN PEÑA, J.; ABAD LICENAS, J. M.; DE LA FUENTE GARCÍA, E. y ESCUDER CABREJAS, R.: en *Un paseo por la LOU*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2003, pp. 109-110.

³² FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema educativo...», pp. 72-73. DE PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología...*, p. 400. SATRÚSTEGUI: *Derecho constitucional*, p. 342. EMBID IRUJO, A. y BERNAL AGUDO, J. L.: *Manual de legislación escolar*, Zaragoza, 1989, pp. 12-13.

³³ En tal sentido, señala I. C. IBAN que las «intervenciones de dicho Tribunal colaboran a delinear el ordenamiento, pero con frecuencia de un modo tal que, sin embargo resultan menos precisos que las propuestas del legislador, con lo cual no resulta sencillo el determinar el ordenamiento efectivamente vigente». En *Curso de Derecho Eclesiástico* (escrito en colaboración con L. PRIETO SANCHIS y A. MONTILLA), Madrid, Universidad Complutense, 1991, p. 393.

³⁴ En tal sentido FERNÁNDEZ SEGADO, que considera que «el esfuerzo por la conservación de la norma en cuanto permitiese una interpretación conforme a la Constitución, loable en todo caso, se llevó hasta extremos quizá improcedentes desde la perspectiva del artículo 27 de la Constitución, pues si bien éste impone, ineludiblemente, una limitación recíproca de derechos, el equilibrio se rompe cuando algunos de ellos prevalecen con claridad sobre otros». *El Sistema Constitucional...*, p. 341.

que el máximo interprete constitucional no debe traspasar, sino a riesgo de invadir campo ajeno. Entendemos, por ello, que la responsabilidad de la imprecisión existente recae exclusivamente sobre el legislador, comprendiendo absolutamente todos los grupos políticos que han asumido esas funciones, que han operado en este campo de una forma totalmente irresponsable y partidista, que ha convertido a nuestro sistema educativo en una continua reforma inacabada.

Los últimos acontecimientos han confirmado, muy a nuestro pesar, este juicio. Llevándonos, una vez más, a contemplar una absurda y vergonzosa trifulca política que, utilizando la educación como pretexto, ha permitido a unos y otros escenificar su presunta disensión ideológica de cara al votante.

Nada nuevo, en realidad, salvo por el hecho, particularmente grave en nuestra opinión, de que se ha magnificado la conflictividad educativa, elevando al grado de dogmas, con un cierto mesianismo más propio de periodos históricos anteriores, pequeñas dimensiones, que no tienen un carácter tan esencial como se pretenden hacer ver.

Se quiera o no se quiera reconocer, el conflicto educativo no se plantea hoy en los términos en que se situaba en épocas pasadas. No quiere decirse, con ello, que la Constitución haya eliminado el carácter polémico de esta materia. Pero sí nos parece claro que ha supuesto la entrada en una nueva etapa, en la que queda superado el tradicional conflicto educativo entre la enseñanza laica o confesional³⁵. Planteándose ahora la cuestión educativa en torno a otros puntos menos estructurales, con lo que se ha restado radicalidad al conflicto³⁶.

Así, junto a las discrepancias lógicas acerca de la concreta articulación de este ámbito material de actividad (organización, modo de gestión, etc.), que no pueden considerarse un problema específico de este sector, pues se dan en mayor o menor medida en la regulación de cualquier parte de la vida social, se destacan en el marco actual varios campos de batalla política.

En primer lugar, el conflicto entre educación pública y educación privada. Cuestión que se plantea en la actualidad en sus términos más estrictos, desligada de sus implicaciones religiosas. Pues se trata de un simple conflicto entre lo público y lo privado, con su problemática tradicional, que se da por otra parte en prácticamente todos los sectores que por su importancia social requieren de la garantía pública en que se traduce el servicio público. Es, por ello, simplemente un conflicto entre los partidarios del mercado y la iniciativa empresarial, pretendidamente más eficaz, y los que defienden la empresa pública y la iniciativa pública, que sirve presuntamente mejor a los intereses sociales y a la igualdad social.

En segundo lugar, el siempre espinoso tema de la enseñanza de la religión. Si bien, obviamente, estamos muy lejos ya de los planteamientos radicales que se dieron históricamente, sigue abierta la cuestión de la articulación que debe darse a la alternativa a la enseñanza de la religión.

³⁵ FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema educativo»..., p. 67.

³⁶ Como señala FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «cualquier observador imparcial deberá venir en que, desde 1978 hasta hoy, han ido disminuyendo los puntos de enfrentamiento, en un proceso de relativa aproximación recíproca, fruto, en parte, del éxito en esta materia de la función pacificadora del Tribunal Constitucional, y, en parte, una menor carga ideológica de las posiciones en conflicto que han ido sustituyendo, hasta cierto punto, las especulaciones doctrinarias por un pragmatismo más atento a los problemas educativos de la España real». *De la libertad de enseñanza a...*, p. 13. En la misma línea, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: «Introducción», *Persona y Derecho*, 50 (2004), p. 33.

Por último, en tercer lugar, los litigios derivados de la distribución de las competencias educativas entre las distintas administraciones territoriales. Cuestión que, lejos de haber perdido vigencia, se ha planteado en toda su magnitud con la consolidación del nuevo Estado autonómico³⁷. Dentro de cuya problemática tienen una entidad específica los problemas lingüísticos³⁸. Si bien, en este caso, más que ante un conflicto ideológico entre partidos de izquierdas y derechas, nos encontramos ante un punto de colisión entre partidos estatales y fuerzas nacionalistas.

Junto a estos puntos de desencuentro político, encontramos otros elementos que son fruto de controversia y preocupación en el momento presente, pero que no tienen un marcado carácter ideológico, al menos en el terreno de los principios, sino que son problemas técnicos y de oportunidad, cuyas soluciones no tienen por qué venir acompañadas del enfrentamiento partidista.

Así, en primer lugar, superados los problemas cuantitativos de acceso a la educación, el protagonismo de las políticas educativas se centra ahora, sin duda, en la calidad de la educación³⁹.

Otra de las grandes preocupaciones actuales de la educación en nuestro país es la de la adecuación del sistema educativo a las demandas del sistema productivo⁴⁰, siendo uno de los principales problemas que se plantea en dicho ámbito la existencia de un gran número de titulados superiores que el mercado laboral no puede absorber, quedando así éstos abocados al paro o a cubrir un puesto inferior a su capacidad laboral⁴¹.

Sin querer restar importancia a todos estos problemas, no nos parece que sean de entidad suficiente para que se produzca un choque ideológico de gran magnitud, como el que hemos presenciado en los últimos tiempos. A nuestro juicio, un enfrentamiento de las dimensiones adquiridas por nuestra última batalla escolar no se puede entender más que como el fruto de la acción deliberada de las fuerzas políticas por fragmentar la sociedad civil, con el propósito nada encubierto de arañar votos entre los sectores más radicales de la misma. Pero no es, ni mucho menos, un problema que esté en la calle, ni tampoco en las aulas. Pues la inmensa mayoría de la ciudadanía y de los profesionales que de un modo u otro están implicados en el proceso educativo están pidiendo a gritos un pacto escolar que

³⁷ LÓPEZ GUERRA, L.: «La distribución de competencias entre el Estado y Comunidades autónomas en materia de educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7 (enero-abril de 1983), pp. 294-295. FERNÁNDEZ FARRERES: «El sistema educativo»..., p. 78.

³⁸ Como señala EMBID IRUJO, la «relación entre enseñanza y lengua es una de las más problemáticas que puedan pensarse dentro de nuestro terreno de preocupación y, desde luego, ha dado lugar —y, previsiblemente seguirá dando lugar a ello en el futuro— a una conflictividad a todos los niveles ciertamente estimable». *La enseñanza en...*, p. 64.

³⁹ ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, J. A.: «Educación y democracia», en *La Constitución Española de 1978. Veinte años de democracia*, Madrid, 1998, pp. 140-141. DE PRADA VICENTE, M. D.: «Diversidad y diversificación en la Educación Secundaria Obligatoria: tendencias actuales en Europa», *Revista de Educación*, 329 (2002), p. 42. EMBID IRUJO: *La enseñanza en...*, p. 67.

⁴⁰ ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: «Educación y democracia», p. 143. NOGUEIRA: *Principios constitucionales...*, p. 97.

⁴¹ Se ha señalado que «la gran expansión de la matrícula escolar ha generado un número excesivo de titulados en relación con lo que corresponde a la jerarquía social, dando lugar a una devaluación general de los diplomas y a una creciente falta de correspondencia entre el nivel educativo y el puesto de trabajo». GONZÁLEZ SEARA, L. (con la colaboración de M. L. DEL RÍO, E. VIANA y G. FERNÁNDEZ FARRERES): en MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del Bienestar*, Madrid, Escuela Libre editorial, Civitas, 1997, p. 98.

elimine enfrentamientos globales en el tema educativo⁴², y que centre la discusión en los problemas reales de nuestra educación, que son muchos, olvidándose planteamientos ideológicos abstractos, que no vienen a solucionar absolutamente nada, y suponen, sin embargo, la abrupta destrucción de todo proceso de reforma.

Obviamente, son muchos, y lo seguirán siendo siempre, probablemente, los aspectos educativos que van a seguir generando controversia política. Pero no tienen éstos la gravedad suficiente, en nuestra opinión, para dar lugar a una discusión de base sobre el modelo educativo, semejante al que se vivió en el proceso constituyente, como se quiere hacer ver por algunos.

Caso paradigmático es, en nuestra opinión, el de la enseñanza de la religión. Cuestión indudablemente polémica, respecto a la que existe una gran sensibilidad, además, en la ciudadanía. Nadie va a negar que es, y será por mucho tiempo, materia controvertida. La articulación o no de una asignatura alternativa obligatoria y evaluable a la misma es un punto sobre el que existen opiniones diferentes y contrapuestas entre los ciudadanos. Pero eso no impide que la discusión en torno a dicho extremo oculte un considerable grado de cinismo.

En primer lugar, porque las disensiones no son tan grandes como se pretenden, pues en su mayor parte es una materia asentada y resuelta⁴³. Su conflictividad se ha magnificado de forma totalmente demagógica de cara a la arena política, pero no nos parece que nadie esté proponiendo seriamente cambios radicales al respecto. ¿O es que alguien va a pretender acaso eliminar de nuestro sistema educativo una asignatura que es elegida de forma continua y reiterada por gran parte de los ciudadanos? O lo contrario, ¿pretende alguien imponer en una sociedad avanzada del siglo XXI, muy por encima de planteamientos de este tipo, una educación sesgada ideológicamente?

A nosotros nos parece que no. Los agentes políticos asumirán, y de hecho asumen, una posición más o menos favorable a dicha enseñanza, pero no van a cambiar los pilares de su estructura. Es más, no creemos que la solución final vaya más allá de las fluctuaciones que ha experimentado la materia en etapas precedentes y, que nosotros sepamos, esas distintas articulaciones no han generado un enfrentamiento social de dimensiones mayores a las que pueda haber generado cualquier medida política, como por ejemplo una subida de impuestos.

Y en segundo lugar, y sobre todo, no creemos que sea ése el verdadero problema de nuestro sistema educativo, sino más bien una coartada para encubrir las verdaderas necesidades de nuestra enseñanza. A nuestro juicio, lo mejor que podrían hacer los políticos hoy y ahora es fijar de una vez un acuerdo de bases sobre la educación, que proporcione una estructura estable desde la que ensayar y mejorar propuestas concretas.

⁴² Así lo ha reconocido A. TIANA, secretario general de Educación del MEC, que ha señalado en una entrevista que percibe «una demanda de estabilidad del sistema, por lo que creo que sería un gran ejercicio de responsabilidad el que todos nos pudiéramos poner de acuerdo». En *Trabajadores de la Enseñanza*, 259 (enero de 2005), p. 13. En la misma línea, ABELLÓ, L., presidenta de la CEAPA: en *Trabajadores de la Enseñanza*, 259 (enero de 2005), p. 18. MARTÍN, L. y BARRAL, X. G.: «Consideraciones desde la experiencia ante la nueva reforma educativa», *Trabajadores de la Enseñanza*, 257 (noviembre de 2005), p. 13.

⁴³ En tal sentido, se ha pronunciado el secretario general de Educación del MEC, A. TIANA, que ha señalado que el debate acerca de la enseñanza de la religión «está acompañado de más ruido mediático que de verdaderos desacuerdos reales, aunque de hecho los haya». En *Trabajadores de la Enseñanza*, 259 (enero de 2005), p. 13.

Resulta, por ello, incomprensible la gestación, desarrollo y desenlace de la última etapa por la que ha pasado nuestro sistema educativo, que viene marcada por la aprobación, bajo el Gobierno del PP, de la LOU y la LOCE.

Dicho periodo ha entrado, como es por todos conocido, de forma brusca en fase de liquidación, como consecuencia del triunfo del Partido Socialista en las últimas elecciones generales, que ha paralizado en parte la aplicación de esta normativa, y ha anunciado una profunda e inmediata reforma tanto de la educación universitaria como no universitaria.

Muy controvertida desde sus orígenes, esta legislación educativa del PP ha sido objeto de valoraciones y conclusiones muy diferentes. Nada extraño, por otra parte, dado el unilateralismo con el que se llevó a cabo su elaboración. Pues parece evidente que tanto la LOU⁴⁴ como la LOCE⁴⁵ no se aprobaron con el visto bueno ni del resto de las fuerzas políticas, ni de buena parte de la sociedad civil⁴⁶.

Dichas divergencias comienzan ya al determinar su relación con la legislación anterior. Para algunos supone una importante ruptura con la normativa que la precedió, que permite hablar de una «contrarreforma» de la reforma socialista llevada a cabo por la LODE, LOGSE⁴⁷, LOPEG⁴⁸ y LRU⁴⁹. Mientras que otros consideran que no se ha operado una reforma estructural que haya roto la continuidad del modelo educativo, subrayando la pervivencia de gran parte de la normativa anterior, que sólo habría sido objeto de algunas rectificaciones, tanto en el ámbito de la educación no universitaria⁵⁰, como en la universitaria⁵¹.

Obviamente, donde no hay visos en absoluto de acuerdo es en la valoración de la adecuación y oportunidad del texto. Pues mientras algunos la alaban, considerando que viene a adaptar nuestro sistema educativo a las necesidades del momento presente⁵²; otros cuestionan su constitucionalidad⁵³, y entienden que en ella se opera una regresión a planteamientos superados⁵⁴.

⁴⁴ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

⁴⁵ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

⁴⁶ En opinión de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ su elaboración se produjo «en un clima de confrontación social no pequeño, arduosamente alimentado por la izquierda». «Introducción», p. 33.

⁴⁷ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

⁴⁸ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.

⁴⁹ GÓMEZ LLORENTE: «Un consenso laborioso»..., p. 85.

⁵⁰ GARCÍA GARRIDO, J. L.: «La nueva ley de calidad: reflexiones en la perspectiva internacional», *Revista de Educación*, 329 (2002), pp. 24-25. En la misma línea, SÁNCHEZ DE VEGA, A.: «La prestación de la educación», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario (enero de 2004), p. 232. NIETO NÚÑEZ, J.: «Enseñanza de la religión en la escuela: normativa legal y conflictividad judicial», en GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (dir.): *Pluralismo religioso y Estado de Derecho*, Madrid, CGPJ, 2004, p. 258. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ: «Introducción», p. 34.

⁵¹ En tal sentido, A. ARIAS RODRÍGUEZ considera que entre la LRU y la LOU no existen «diferencias irreconciliables o radicales». *El régimen económico y financiero de las Universidades públicas*, Oficina de Cooperación Universitaria, 2004, p. 45.

⁵² En tal sentido, señala GARCÍA GARRIDO que la «Ley de Calidad tiene, [...] que rehacer un camino que debió iniciarse hace trece años, pero lo hace con criterios ajustados al día de hoy y no, como algunos objetores dicen, al pasado». «La nueva ley de»..., p. 24.

⁵³ En tal sentido, PLANDIURA, R.: «El equilibrio constitucional y su desarrollo legislativo», *Cuadernos de Pedagogía*, 329 (noviembre de 2003), p. 90.

⁵⁴ Señala F. J. GARCÍA CRUZ que la filosofía de la LOCE «pretendía transportarnos, en algunos aspectos, a las sombras de hace más de treinta años». «¿Modificar la LOCE o reformar el sistema educativo», *Trabajadores de la Enseñanza. Suplemento de Castilla y León*, 258 (diciembre de 2004), p. 3.

Con independencia del mayor o menor fundamento de estas críticas, no nos parece adecuada esta tendencia a la demonización de los textos educativos elaborados por las corrientes ideológicas adversas. En nuestra opinión, los distintos textos legales elaborados durante la vigencia de la Constitución no merecen un descalificativo global, son leyes que adolecen de algunas deficiencias importantes en algunos puntos, pero también de indudables aciertos y virtudes⁵⁵.

En esta situación de renacida conflictividad en el ámbito educativo, se produjo la subida al poder del nuevo Gobierno Socialista, con lo que la cuestión educativa volvió de nuevo a la primera línea de la batalla política⁵⁶. Dándose lugar a la última gran refriega de nuestra guerra escolar, con la paralización parcial de la aplicación de la LOCE mediante Real Decreto⁵⁷.

Esta paralización, que ha sido criticada por algunos⁵⁸, y demandada y celebrada por otros⁵⁹, resulta, en nuestra opinión, de muy dudosa legalidad. En principio, no se presenta como una paralización directa de la LOCE, aunque sea realmente lo que se pretende. Sino que adopta la forma de una moratoria en el calendario de la misma, que aparecía recogido en un Real Decreto. De esta forma se salva su legalidad formal, pues se trata simplemente de una reforma de un Real Decreto por otro Real Decreto posterior.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la facultad de dotar reglamentos de la que está investida el Gobierno es una potestad (potestad reglamentaria). Como es sabido, toda potestad atribuida al Gobierno o la Administración se puede ejercer únicamente para conseguir el fin para el que el ordenamiento jurídico le atribuyó la misma. Cuando se utilizan esos poderes que son las potestades administrativas, para una finalidad distinta a aquella para la que el ordenamiento jurídico la otorgó, incluso aunque sea una finalidad totalmente lícita, se incurre en un vicio que invalida el resultado jurídico que emana de ese ejercicio: la desviación de poder.

En el caso que nos ocupa, a fin de escapar de una posible declaración de ilegalidad, se utilizó una argumentación maliciosa, que justifica, con una considerable dosis de cinismo, la reforma en que

diversas circunstancias hacen aconsejable, sin menoscabo de la vigencia de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, que el Gobierno proceda, [...] a un reajuste parcial del calendario de la aplicación establecido en el referido Real Decreto.

⁵⁵ La misma valoración, respecto a los textos reguladores de la enseñanza universitaria, mantienen CAYÓN PEÑA y otros, que consideran que «ni aquella norma hoy ya pretérita era el paraíso ni esta actual es el infierno, como tampoco es cierto lo contrario, adoleciendo ambas de defectos e inconsistencias, así como de algunas virtudes evidentes. Una vez más, no todo es blanco o negro, sino más bien gris y con distintos tonos». En *Un paseo por...*, pp. 109-110.

⁵⁶ NIETO NÚÑEZ: «Enseñanza de la religión»..., p. 202.

⁵⁷ *Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo de 2004, que modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio de 2003, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por la Ley Orgánica 10/2002, de 13 de diciembre de 2002, de Calidad de la Educación.*

⁵⁸ En tal sentido NIETO NÚÑEZ, que se pronuncia al respecto de la siguiente forma: ante «la situación de incertidumbre que se vive en la docencia escolar, compartimos la preocupación expresada por titulares de centros de enseñanza, profesores y, sobre todo, padres de familia ante los problemas que, como la anunciada paralización de la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, puede ocasionar en un momento delicado del curso escolar. El interés superior de la educación sería de la juventud debería prevalecer sobre posibles y legítimas discrepancias de orden político». «Enseñanza de la religión»..., p. 286.

⁵⁹ En tal sentido F. LEZCANO, que solicitaba dicha paralización en «Entre la conmoción y la esperanza», *Trabajadores de la Enseñanza*, 252 (abril de 2004).

Por un lado, hay Comunidades Autónomas que han manifestado encontrarse ante dificultades importantes para hacer frente a parte de las exigencias del desarrollo de la ley, así como para la adopción de otras medidas necesarias para la implantación del nuevo sistema en los plazos establecidos en el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio. De no ser tenidas en cuenta dichas circunstancias ni atendidas las demandas planteadas, se podrían producir problemas para una eficaz gestión del servicio de la educación y para el funcionamiento del sistema educativo, por lo que es conveniente diferir a cursos posteriores la aplicación de algunas de las medidas previstas por el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio.

La finalidad que se pretende al atribuir al Gobierno la facultad de dictar reglamentos ejecutivos de las leyes, como sin duda lo es éste, es la de desarrollar y completar el contenido de la ley a la que viene referido. No parece que existan muchas dudas en que la finalidad declarada por el Reglamento que nos ocupa entra sin dificultad alguna dentro de este ámbito. El problema está en que no es la finalidad realmente pretendida.

Cierto es que la aplicación efectiva de la desviación de poder presenta una importante dificultad práctica: la prueba de que realmente se perseguía una finalidad diferente a la que justifica la atribución del poder del que se trate. Prueba difícil, pues se trata de probar intenciones y no hechos, con la dificultad que ello entraña. Pero no cabe invocar en ese caso esa dificultad, cuando era conocido por todos los ciudadanos, hasta el punto de ser un hecho notorio no necesitado, en nuestra opinión, de prueba, que lo que se pretendía era impedir en la medida de lo posible la entrada en vigor de la LOCE, para derogarla antes de que resultara imprescindible su vigencia.

Así lo reconoce, por si existía alguna duda al respecto, la propia exposición de motivos del Real Decreto, que declara que,

la voluntad hecha pública por el Gobierno de la Nación de instar en los próximos meses ante las Cortes Generales la modificación de determinados contenidos a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, hace aconsejable asimismo, y siempre al amparo de la flexibilidad que le otorga la referida disposición adicional primera, no forzar en este momento la aplicación de ciertos aspectos de la ley que podrían ser la causa de una situación de inseguridad e inestabilidad nada aconsejable en un servicio como el de la educación (exposición de motivos).

Más que difícil de admitir resulta que un reglamento ejecutivo, que es una norma no sólo subordinada, sino al servicio de la ley que desarrolla, esté cumpliendo legítimamente su función impidiendo la aplicación de la ley a la que sirve. Puede que el propósito de facilitar una posterior reforma pueda justificar el retardo en la aplicación de una ley orgánica, pero eso es algo que le corresponde decidir al legislador orgánico, y no al Gobierno.

En definitiva, una actuación difícilmente justificable desde el punto de vista jurídico. Que, no obstante, daríamos todos por buena si contribuyera a elaborar por fin una ley educativa de verdadero consenso, algo que, sin duda alguna, la LOCE no era. Parece, por ello, que lo más razonable sería pasar página, y que todas las fuerzas políticas, tanto en el Gobierno como en la oposición, colaboraran a dicha tarea.

Aunque tan anhelado objetivo parece lejano en el momento presente, dada la enconada oposición que ha encontrado el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación de 30 de marzo de 2005, debemos dar margen a la esperanza, y confiar en que esta vez logremos al fin ver una ley educativa de verdadero consenso en este país.