

# LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: EDUCACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO

## *The transition to democracy: educational and political development*

Alejandro MAYORDOMO PÉREZ  
*Universitat de València*

Fecha de aceptación de originales: Febrero de 2003  
Biblid. [0212-0267 (2002) 21; 19-47]

**RESUMEN:** Este artículo, que analiza algunos aspectos de la política educativa española entre los años 1970 y 1985, intenta revisar el proceso de constitución política del sistema educativo de nuestra democracia. En él, y para facilitar una perspectiva general, se insiste en señalar los esfuerzos por establecer una nueva orientación política del mismo, por definir un «pacto escolar», y por buscar un modelo para el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales en materia educativa.

**PALABRAS CLAVE:** Política educativa, democratización, derecho a la educación, libertad de enseñanza, educación como servicio público.

**ABSTRACT:** This article presents the process of political constitution of the Spanish educational system in the democratic period by analysing aspects of Spanish policy from 1970 to 1985. The efforts in order to give a new orientation in politics and define an educational agreement, on one hand, and the search of a new model to get the development of fundamental rights and liberties of education, on another, constitutes other topics of study and analysis.

**KEY WORDS:** Educational policy, democratization, right to education, freedom of instruction, education as public service.

**L**A NECESIDAD DE CAMBIO hacia algo nuevo era una consideración muy común en la crisis final del franquismo, sólo que tenía nombres y sentidos diferentes: adaptaciones, reformas, apertura, conciliación, ruptura, régimen demócrata pluralista, proceso constituyente... Arias prometía un extraño proceso liberalizador, en París se presentaba la «Junta Democrática», Fraga regresaba de Londres para reformar desde dentro... Ya en el mes de abril de 1975 los españoles

podían conocer algunos mensajes nuevos de futuro; quizás eso era posible porque se transmitía a través de una pastoral del Episcopado<sup>1</sup> que intentaba ofrecer «respuestas cristianas» a las demandas de paz y convivencia, abundando en la viabilidad y el empeño de la reconciliación en la sociedad española. Ese documento era un indicador valioso de cuanto empezaría a intentarse bien pronto; hablaba de «imaginación creadora en busca de fórmulas nuevas que asimilen los valores de las posiciones encontradas», de aceptación recíproca y de libre despliegue de opciones legítimas; instaba al esfuerzo en la creación de estructuras e instituciones políticas adecuadas, y en el logro de un reconocimiento y garantía eficaz de todos los derechos de las personas y grupos sociales; alentaba un empeño que debía ser sostenido por la voluntad de «superar los efectos nocivos de la contienda civil», y que podía conseguirse haciendo frente a los intereses enfrentados y los conflictos con un «adecuado tratamiento legal que asegure la libertad de las partes afectadas».

Los acontecimientos que todos conocemos abrieron paso a ese tiempo de transición que debía edificar la articulación democrática de la vida política del país y su modernización social. En efecto, fallece Franco, y pronto, a mediados de 1976, se genera un punto de inflexión decisivo en ese camino hacia una democracia sin exclusiones, un tránsito que sería desarrollado a través de la evolución y la conciliación, del cambio sin ruptura o de la ruptura pactada: «desde la ley a la ley, pasando por la ley». Ese deseo histórico me parece que se resume muy bien en una llamada que *Cambio 16* hacía en aquel noviembre de 1975: ante un mundo que empieza hay que proclamar «que este país es viable»; y ese proceso tiene hitos que van cumpliendo el programa anunciado por Adolfo Suárez en julio de 1976: referéndum sobre reforma política (15-XII-1976), primeras elecciones generales (15-VI-1977), ley de amnistía (14-X-1977), firma de los Pactos de la Moncloa (25-X-1977), referéndum de la Constitución (6-XII-1978). Pero se acompaña también de graves problemas, tensiones y peligros de involucionismo; bastantes hechos obligan a mantener una mezcla de prudencia y valentía ante las profundas inquietudes por la inestabilidad política. Eso, desde luego, exige y condiciona: la violencia de algunos impuso una prudente contención a otros, hizo todavía más necesario y obligado el pacto social y el entendimiento; pero, según sostienen otras opiniones y puntos de vista, produjo una reproducción sociológica, empujó también a importantes restricciones en los ideales, o a la desmemoria, a una cierta precaución ante lo que se denominó la «memoria incómoda». Sin duda una complicada conjunción de recuerdos y olvidos, de afirmaciones y renunciaciones, de renovaciones y continuidades, que también se hacen presentes en el ámbito educativo.

En esa vertiente de la transición hay dos retos que considero sustantivos: definir, reconocer y proteger los valores y principios básicos para la educación, y establecer un modelo para la aplicación de los mismos. Y hay caminos: se suscita la explicitación de ilusiones y esperanzas, el origen o emergencia de inquietudes y proyectos, el despeque de nuevas prácticas políticas y profesionales; también se produce el trabajo de materializar una nueva orientación política del sistema educativo que, pese a todo, no deja de estar condicionada por condiciones objetivas de factibilidad, y por concepciones y lógicas muy arraigadas. Tal vez algunas de

<sup>1</sup> «La reconciliación en la Iglesia y la sociedad. Carta pastoral colectiva del Episcopado español», *Vida Nueva*, n.º 979.

aquellas primeras expectativas quedarían condicionadas por la segunda función de esa época, la correspondiente tarea de aplicar en este campo la política del consenso: continuidad y ruptura impregnarían la búsqueda de un «pacto escolar» que permitiera —desde formas flexibles y plurales— la construcción del marco jurídico de la educación; ésa sería la tarea fundamental de la transición.

Seguramente el logro conseguido encerraba también aspectos contenidos, aplazados... ese difícil itinerario presentó desafíos y conflictos que no acabaron con la aprobación del texto constitucional; otra vez, entre 1979 y 1985, se sucedieron la confrontación ideológica, la pugna entre diferentes modelos para desarrollar la libertad y promover la igualdad educativa, para asegurar, en definitiva, reconocimientos y aplicaciones del tratamiento dado a la educación por la Constitución; y ello nos permite quizás hablar de un nuevo período de la transición educativa, que aconseja prolongar nuestro análisis hasta 1985, y situarlo de esa manera en el marco cronológico que bastantes estudios históricos están ya adoptando. Así, confío que este trabajo pueda presentar de manera más general el conjunto de aportaciones específicas que componen este monográfico, y ayude a revisar el proceso de la configuración política del sistema educativo de nuestra democracia.

### 1. La reforma de 1970. Nuevas necesidades sociales, nuevas tareas y responsabilidades políticas y pedagógicas

Tal vez convenga que la primera mirada a esta perspectiva educativa se dirija hacia una fecha histórica en el devenir de la educación española, el año 1970. Creo que interesa recordar ese tiempo porque, aunque fuera conducido desde elementos técnicos, y en una inequívoca línea de continuidad ideológica y política, parece claro que el impulso de la Ley General de Educación (LGE) responde a un deseo de evolución, que su promulgación representa la intención de crear un modelo que responda o se adapte a los cambios demográficos, económicos, o culturales, que ha ido consiguiendo la sociedad española. Caben pocas dudas sobre esa conjunción, en la que por una parte se busca el tránsito a la modernidad y racionalidad pedagógica; y, por otra, se persigue un objetivo fundamentalmente político, situar ese hecho en el camino de resolver la necesidad de una reconversión del sistema que proporcionara nuevos cauces a lo que se debía conservar y mantener. Un intento de peculiar «transición» que también cuenta —como es conocido— con sus propios grupos y fenómenos de aliento y contrarreforma, de empuje, resistencia e involución.

Cuando Villar Palasí presenta la ley dice a los procuradores de las Cortes que ese documento sobre el que se han de pronunciar viene a servir a un «espíritu de futuro», y les habla de la «continuidad creadora» y «del progreso que la nación desea»... insiste en que deben contemplarla como «la proyección y continuidad en el futuro de un régimen»<sup>2</sup>. Se hizo célebre un punto del preámbulo de la Ley, que manifiesta lo siguiente: «La nueva política educativa es un acto de fe en el futuro de España, así como en la capacidad renovadora de los españoles (...). La reforma educativa es una revolución pacífica y silenciosa, pero la más eficaz y profunda».

<sup>2</sup> *Vida Escolar*, n.º 121-122, pp. 3-9.

Desde otra perspectiva es obligado resaltar que la LGE expresaba también el deseo de crear una nueva estructura del sistema educativo destinada a mejorar el rendimiento y la calidad, definiendo así el imprescindible proceso renovador de orientaciones, métodos y técnicas; de esa manera la reforma debía significar el paso a nuevas modalidades de funcionamiento técnico, algo que se quiere presentar como una especie de ruptura *pedagógica*, como una pura racionalidad científica o una realidad no ideológica. En aquella pretendida transición ése era un importante paso a dar en la deseada generación de nuevas formas de legitimidad. Y por último se apuntaba allí otro sustancial tránsito: el camino hacia el desarrollo de la extensión de las oportunidades educativas, el trabajo por la ampliación de la población escolar; algo que se proclamaba desde la puesta en marcha de un proceso que, aun con los duros procedimientos de selección, diferenciación o exclusión adoptados, ya se atrevían a llamar de «democratización».

Hay, por lo tanto, otro referente sustantivo que a los efectos del presente trabajo incita a mirar hacia ese tiempo de ilusión pedagógica que fue 1970. En el citado discurso del ministro se encuentran expresivas alusiones a ese objetivo: explícita la situación de deficiente escolarización, señala la elevación del nivel cultural como vía de promoción social, identifica la educación general básica, obligatoria y gratuita como una trascendente medida de integración social y como «una medida de garantía de la libertad»; hace mención al principio de la libertad de enseñanza, que obliga a reconocer —dice— la libertad de elección de centro docente y superar, a través de la gratuidad, las limitaciones económicas que pudieran condicionarla. Éste es un importante significado de la gratuidad, mantiene Villar, y junto a ese otro, el «importante sentido de la convivencia, la asignatura más difícil para los españoles». La educación —como veremos en el tiempo inmediatamente posterior— debía tener ese punto de mira, y afrontar aquellos históricos problemas.

Esa idea puede constatarse con claridad. Ya en el mismo preámbulo se alude al clamoroso deseo de dotar al país de un sistema educativo más justo, de hacer partícipe de la educación a toda la población, acabando con cualquier discriminación. Si acaso conviene recordar aquí sólo algunos artículos; en primer lugar los numerados como 2, 3 y 94. En el primero de ellos no sólo se declaraba obligatoria y gratuita la EGB, sino que se especificaba que para hacer posible el ejercicio del derecho a la educación en los niveles no obligatorios el Estado daría plena efectividad al principio de igualdad de oportunidades; en el artículo 3 se expresaba respecto a la educación que «a todos los efectos tendrá la consideración de servicio público fundamental»; y en el último de los artículos citados se establecía un básico compromiso y mandato: en el plazo más breve posible, y en todo caso al concluir el período previsto para la aplicación de la ley, la EGB y el primer grado de la Formación Profesional serían gratuitas en todos los centros estatales, así como en los no estatales, que —establecidos los correspondientes «conciertos»— recibirían una subvención en la misma cuantía que la que representara el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los centros del Estado<sup>3</sup>. Y junto a esos

<sup>3</sup> Hay que anotar a este propósito una información complementaria más; el artículo 96 de la ley regulaba esos conciertos, estableciendo que en ellos se fijarían derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, profesorado, alumnado, etc., y adelantando también que en esos centros subvencionados no podrían establecerse —sin previa autorización del Ministerio— enseñanzas complementarias o servicios que tuvieran una repercusión económica sobre los alumnos.

artículos es preciso recordar aquí otro polémico punto de la ley, la disposición adicional segunda que, en su apartado tercero, y en referencia al tema de la gratuidad decía que el Gobierno atendería preferentemente a la EGB y Formación Profesional de primer grado para cubrir los puestos escolares gratuitos en los centros estatales.

Ese momento político y los simples anuncios de una incipiente acción estimuladora de la iniciativa pública en materia de enseñanza hacen que las instancias episcopales insistan en señalar el papel del Estado, que —en su opinión— no es otro que el de «organizar la colaboración de todos los ciudadanos» para asegurar la igualdad de condiciones y oportunidades en el campo educativo; y, en consecuencia, el de apoyar las iniciativas sociales que cooperan al servicio de esa necesidad, hacer posible, en definitiva, que todos los centros ofrezcan su servicio en similares condiciones económicas para las familias. La Iglesia exige hacer efectiva la idea de que la enseñanza es un servicio a la sociedad, por lo que esta misma ha de sostenerla «a través de la financiación equitativa del Estado»<sup>4</sup>. Y el Sindicato Nacional de Enseñanza reiteraba la defensa de lo que llamaba «una concepción pluralista del servicio público de la educación», en la que el Estado colabore con los «promotores sociales a dar satisfacción a estas necesidades públicas»; por eso se pedía que la política educativa se inspirara en el principio de libertad de enseñanza, que incluye la libre elección de centro por parte de la familia... y «la subsidiariedad, por lo que hace a la acción del Estado. Esta libertad estará dotada del necesario contenido económico para ser efectiva»<sup>5</sup>.

Es un momento inaugural o anticipador, que deja ver perspectivas nuevas; observemos el sentido de ideas y propuestas que entonces hacen Joaquín Ruiz-Giménez y Luis Gómez Llorente, significativo cruce entre personalidades de pasada y futura influencia en los temas educativos. El que había sido ministro de Educación Nacional sostenía que había que avanzar por una línea clara que reconocía pactos y declaraciones internacionales; aludía a la necesidad de que cualquier centro docente colaborara a promover una *igualdad efectiva*; y aportaba una referencia que sería clave en el futuro, se trataba de asignar recursos del Estado para «dotar equitativamente» a los centros privados «siempre que cubran determinadas condiciones de tipo técnico y de tipo social»: que haya igualdad de acceso a todos los centros, que haya un nivel pedagógico semejante, afirmaba<sup>6</sup>. Por su parte quien después ejercería una notable participación en el programa educativo socialista, hacía algunas precisiones al importante tema de la subvención a los centros privados, con el que ya antes —incluso— había mostrado su desacuerdo; Gómez Llorente ponía de relieve alguna cuestión esencial: opinaba que, situados en el supuesto que la ley quería implantar, era necesario establecer una auténtica «codirección» entre todos los docentes del centro, potenciando las funciones del claustro; además, mostraba expresamente la necesidad de establecer un orden de prioridades, «firmes criterios de prioridad eminentemente sociales»<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> *La Iglesia y la educación en España hoy*, Madrid, Ed. Comisión Episcopal de Enseñanza, 1969.

<sup>5</sup> SINDICATO NACIONAL DE ENSEÑANZA: *Informe sobre la Ley General de Educación*, Madrid, 1969, pp. 33-38.

<sup>6</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, J.: «Educación y socialización», *Cuadernos para el Diálogo*, 79 (1970), pp. 13-22.

<sup>7</sup> GÓMEZ LLORENTE, L.: «Ante la nueva Ley de Educación», *Cuadernos para el Diálogo*, 79 (1970), p. 23.

Los temas, pues, están próximos y son un avance de cuestiones que llenarán el tiempo educativo de la transición; las reacciones también son en gran parte coincidentes. Lo cierto es que algunos puntos en la política escolar empezaban a manifestar nuevos retos y respuestas; eran movimientos que mostraban ya signos y evidencias de grandes problemas, conflictos y exigencias de carácter técnico, político y social: el debate y la definición teórica y práctica de la libertad de elección de centro, del pluralismo, de la participación en el control de las instituciones escolares, de la igualdad de oportunidades. Construirlos en una sociedad democrática iba a ser la tarea.

## 2. La encrucijada de 1975-1977: ideales, proyectos y problemas

Sí, encrucijada porque es una situación difícil y porque son varias las direcciones a seguir. Y porque en ella se complican pasado, presente y futuro, pero también toda una compleja gama de esperanzas y probabilidades, de teorías y prácticas reales, de aspiraciones y posibilidades, de soluciones y dificultades.

El sistema anterior había dejado como herencia bastantes problemas, algunos señalados críticamente enseguida, incluso en el propio Informe de la Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa<sup>8</sup>. La transición sería en primer término la ocasión para hacer visibles y afrontar graves e históricos problemas de nuestro ordenamiento y situación educativa, y que afectaban a temas clave como la confrontación ideológica, las debilidades en la actuación estatal, la desigualdad de oportunidades, etc.

Consecuentemente, o tal vez en paralelo a esos hechos, se suscita entre nosotros una lectura crítica del papel y funciones que desarrolla el sistema educativo. Es un momento en el que se elaboran y difunden análisis y reflexiones que intentan poner de manifiesto el significativo ajuste entre el sistema educativo y las determinaciones que lo económico realiza sobre aquél, así como las relaciones o procesos de selección que se establecen entre la estructura de clases y la estructura del sistema educativo; y es un tiempo en el que se produce, asimismo, la aparición de enfoques políticos y sociológicos que contemplan aquel discurso y vinculan el caso español con los procesos de legitimación y reproducción que materializa también el sistema. En unos años en que algunos hablan de ruptura se genera una mirada crítica a nuestra realidad educativa preocupada por valorar los intereses económicos e ideológicos que subyacen en la génesis y actualidad de la misma; una perspectiva que atiende y hace llegar aquí una consideración de la educación como problema político, y de la escuela como aparato ideológico que se pone al

<sup>8</sup> *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero*, Madrid, 1976. Se reconocía allí la falta de participación social en la preparación y desarrollo de la reforma y se confirmaba incumplimiento de mandatos y expectativas que habían sido generadas por la propia legalidad, sobre todo en cuestiones tan esenciales como la gratuidad de la enseñanza obligatoria; se reconoce la insuficiencia de los recursos económicos aplicados, o la pervivencia de mecanismos prácticos de incumplimiento en los centros privados subvencionados, que imponen costes añadidos por actividades o servicios complementarios, o por razones de prolongación de jornada; y también se revisan en ese amplio documento los notables fallos de coordinación y programación producidos en las instancias de planificación educativa.

servicio de ocultar, encubrir, perpetuar y reproducir el funcionamiento social establecido<sup>9</sup>. En la nueva etapa que se abre, piensan Carmen de Elejabeitia e Ignacio Fernández de Castro, es preciso analizar en profundidad la función de reproducción social que se asigna al sistema educativo en los países capitalistas; y sobre todo la izquierda marxista y obrera, añaden, debe «comprender que toda reforma de la enseñanza que no supere y rompa decididamente» con esa situación «se inscribe, forzosamente, en el proceso de racionalización capitalista». Su mensaje es una llamada a que la izquierda produzca una «alternativa global revolucionaria», un proyecto político de la educación que, de forma rupturista, cuestione no sólo la limitación del presupuesto, sino la finalidad misma del sistema: sus funciones y objetivos es lo que hay que cambiar<sup>10</sup>.

Se trata de una posición confluyente con otras críticas que, igualmente, denuncian esos sentidos y abogan por una cierta utopía desde las posibilidades concienciadoras y creadoras de los proyectos formativos; se editan y difunden por aquellos años trabajos y propuestas de autores como Freire o Suchodolski, que son tomados como guía para las esperanzas y acciones de algunos sectores comprometidos en una más radical reconstrucción social y en sus implicaciones pedagógicas. En los textos de Freire, que antes circularon en documentos policopiados y ahora están disponibles en las librerías, se llamaba a una práctica educativa implicada en la transformación social; *Cuadernos de Pedagogía* le entrevistaba ya en su número 7-8, correspondiente a julio-agosto de 1975. Y también en el pensamiento de Bogdan Suchodolski se encontraba el estímulo propicio para una concepción educativa diferente, considerada factor activador de la creación revolucionaria de un nuevo tipo de sociedad: la nueva educación tenía que preparar la participación de las nuevas generaciones en las «transformaciones históricas» de la realidad que significarán un mayor dominio del hombre sobre «las condiciones naturales y sociales de su existencia»<sup>11</sup>.

Por otra parte los análisis aportados por estudios sociológicos inciden además en otras evidencias de aquellos problemas señalados más arriba; y hacen afirmar a Carlos Lerena que la estructura actual del sistema de enseñanza en España constituye una obligada respuesta en el campo de la cultura a las exigencias objetivas de

<sup>9</sup> El impulso al desarrollo de esta línea puede representarse a través de la recepción en España de textos significativos —escritos originalmente en los años 1970 y 1971— como los de ALTHUSSER, L.: «Ideología y aparatos ideológicos de Estado», en *Escritos*, Barcelona, Laia, 1974, pp. 105-170; BAUDELLOT, Ch. y ESTABLET, R.: *La escuela capitalista en Francia*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1976; BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C.: *La reproducción*, Barcelona, Laia, 1977.

<sup>10</sup> «El sistema educativo y el cambio político», *Cuadernos de Pedagogía*, 34 (1977), pp. 25-31. Ya con anterioridad había aparecido otro destacable trabajo de FERNÁNDEZ DE CASTRO, Ignacio, *Reforma educativa y desarrollo capitalista*, Madrid, Edicusa, 1973. Y más tarde: *Sistema de enseñanza y democracia*, Madrid, Siglo XXI, 1980. Cuando se inicia la década de los ochenta la revista *Cuadernos de Pedagogía* todavía se hace eco —en artículos del mismo Fernández de Castro, Miguel Vázquez Freire, o Javier Arístu— de este debate y esta lectura crítica que entonces habla de la derechización de los postulados de política educativa mantenidos por la izquierda, o de sus posiciones simplemente taticistas o estratégicas, empeñada simplemente en administrar o gestionar; o que vuelve a insistir en el tema de la escuela como práctica liberadora.

<sup>11</sup> Recordemos algunos títulos que significan toda una corriente: FREIRE, P.: *La educación como práctica de la libertad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973; *Pedagogía del oprimido*, Madrid, Siglo XXI, 1975; *Acción cultural para la libertad*, Buenos Aires, Tierra Nueva, 1975; SUCHODOLSKY, B.: *Fundamentos de pedagogía socialista*, Barcelona, Laia, 1974; *Tratado de pedagogía*, Barcelona, Península, 1975; *La educación humana del hombre*, Barcelona, Laia, 1977.

conservación y reproducción del sistema de clases sociales<sup>12</sup>. Cuando en el periódico *El País* presenta su opinión de que la desigualdad social se traduce en desigualdad escolar, advierte que quienes quieran luchar contra ese hecho de la escuela-criba durante ese tiempo de transición, tendrán que pensar en un sistema de enseñanza que no sea la traducción escolar de la lógica de la competencia, la desigualdad, la jerarquía y la división. Allí mismo los partidos políticos afirman cosas que se relacionan con sus futuras posiciones: la corrección de la desigualdad social es un objetivo de toda la política económica y social y no se puede exigir al sistema educativo que se convierta sin más en corrector de ese hecho, darle a la educación el protagonismo del cambio social es hipotecarla (UCD); el sistema educativo actual ya contribuye al cambio social al avanzar en el proceso de escolarización y calidad de la enseñanza (AP); la escuela pública es la fórmula que puede producir el cambio social mediante una enseñanza de calidad, sin discriminaciones, participativa, y con una profunda revolución en los métodos que destierre mediante el pluralismo, la libertad o la tolerancia viejos planteamientos ideológicos (PSOE y PCE)<sup>13</sup>.

Pero es preciso avanzar un poco en esta exposición; por eso, y en lo que tiene que ver con la configuración del porvenir, es obligado recordar primero que en ese tiempo inicial de la transición se mantienen discursos más o menos históricos en torno a los grandes temas de la política educativa, o las reivindicaciones maximalistas sobre nuevos modelos e imprescindibles acciones. En 1976, y cuando en el orden político realidad y legalidad están todavía distantes, los partidos políticos toman posiciones. El grupo liberal que forma el Partido Demócrata, con Garrigues Walker, Fontán, Muñoz Peirats y otros, ofrece sus ideas sobre educación: piden que se abra un gran debate para la formulación de políticas educativas; piensan que deben coexistir escuela pública y escuela privada, y que ésta puede estar sostenida con fondos públicos «en proporción a la función social que cumpla», según afirma Fontán; y respecto al tema de la confesionalidad de la enseñanza entienden que ha de ser una opción de las familias o del propio alumno. En el sector de la Democracia Cristiana española las posturas son claras; Jaime Gil Robles cree que no conviene entrar en un enfrentamiento respecto al falso dilema escuela pública-escuela privada: dentro de un sistema de enseñanza pública gratuita, lo importante no es la propiedad de la escuela, afirma, sino la orientación del centro y de la educación. Y respecto a ella, añade, el programa de la Federación Popular Democrática contiene criterios: derecho a una educación libre, progresiva y ajena a cualquier control ideológico; socialización no estatificadora de la enseñanza; autogestión interna de las instituciones pedagógicas y control social, educación igual para niños y niñas.

Desde el PSOE, por el contrario, Felipe González expresa que la escuela privada no ha de desaparecer, pero habría que dedicar todo el presupuesto del Estado a la escuela pública; no hay duda, como insiste más adelante hay que «liquidar por supuesto las subvenciones estatales a la escuela privada porque no tienen ningún

<sup>12</sup> LERENA, C.: *Escuela, ideología y clases sociales en España*, Barcelona, Ariel, 1976. Antes Valeriano BOZAL y Ludolfo PARAMIO habían escrito «Sistema educativo/sistema de clase» en *Zona Abierta*, Madrid, 2 (1974-1975), pp. 15-64. También de ese tiempo es el trabajo de: Díez NICOLÁS, J.; MARTÍNEZ-LÁZARO, U. y PORRO MINONDO, M. J.: «Education and Social Mobility in Spain», Paris, OCDE, 1975.

<sup>13</sup> «Hacia una corrección del sistema social desde la escuela», *El País*, 4-III-1978, pp. 26-27.



sentido, ninguna justificación por mucho que se camufle. Todo el dinero público ha de quedar bajo control social». En la enseñanza como servicio público, y en la imperiosa necesidad de una movilización general en su favor abundará también el PCE; en su nombre Manuel Azcárate afirma que se debe respetar la existencia de la escuela privada «pero hay que tender a que la escuela pública se imponga como única forma de obtener enseñanza»; habla enseguida de un sistema público, pluralista, abierto, tolerante... por eso Azcárate, y ante un tema tan sensible, mantiene que es preciso evitar que se divida el país entre los niños de escuelas privadas, que reciben formación religiosa, y los que no la tienen, que son los que van a las públicas: la enseñanza pública ha de ser el marco de la enseñanza pluralista, en la que caben todas las convicciones. Por otro lado la postura del Partido del Trabajo de España está a favor de que la enseñanza sea pública, democrática, científica, popular... y a cargo exclusivo del Estado; postula que —como paso previo— no se aumenten las subvenciones a centros no estatales, y que desaparezcan más tarde por completo<sup>14</sup>.

Pero también desde diferentes sectores de la realidad educativa hay crítica, debate y propuesta respecto a principios y orientaciones básicas<sup>15</sup>. Con el nombre de «alternativa», y como ha relatado Pamela O'Malley, se fue configurando desde los primeros años de la década un conjunto de principios y propuestas progresistas sobre el modelo de enseñanza que debía sustituir al del franquismo, y ahora llegaba la ocasión de sostenerlos<sup>16</sup>. Esas plurales iniciativas desarrollaron documentos teóricos y manifiestos de propuesta en Valencia a través del «Seminario de Pedagogía» del Colegio de Doctores y Licenciados<sup>17</sup>, y ya en la primera «Escola d'Estiu» celebrada en 1976; en Galicia, con el *Manifiesto dos Ensinantes Galegos*<sup>18</sup>; en Cataluña, con los documentos de la «Escola d'Estiu» del movimiento «Rosa Sensat» y el Colegio de Doctores y Licenciados, o el de los enseñantes del PSUC; y, en resumen, tuvieron un referente histórico destacado en la acción del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados de Madrid, que va presentándose en su *Boletín* entre 1975 y 1976: *Una alternativa por la educación. Bases de discusión*<sup>19</sup>, levantaría una importante reacción, y también polémica en los medios de la enseñanza confesional. Planificación y gestión democrática y descentralizada, gradual supresión

<sup>14</sup> Entrevistas a Antonio Fontán, Jaime Gil Robles, Felipe González, Manuel Azcárate e Isidoro Moreno Navarro, *Cuadernos de Pedagogía*, 19-20 (1976), pp. 3-22.

<sup>15</sup> Es imposible citar aquí toda esa abundante contribución a pensar sobre los problemas y soluciones del ámbito educativo en esos primeros momentos de 1976-1977; pero algunos ejemplos pueden servir de información básica y como indicadores de temas destacables: BOFILL, A.: «La Iglesia ante la enseñanza», *Cuadernos de Pedagogía*, 31-32 (1977), pp. 8-18; BOZAL, V. y otros: *La enseñanza en España*, Madrid, Editorial Comunicación, 1975; BOZAL, V.: «Debate y polémica de la escuela católica», *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras*, diciembre (1977), pp. 4-7; «Iglesia y enseñanza», n.º monográfico del *Boletín del Ilustre Colegio...*, diciembre (1977), 24 pp.; «Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal sobre los planteamientos actuales de la enseñanza», *Boletín de la FERE*, número monográfico 188-189 (1976), 15 pp.; «La educación en crisis», en *Documentación social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 23 (1976), 192 pp., en que escriben, entre otros, Carlos París, Carlos Díaz, Ludolfo Paramio, Eloy Terrón, Olegario González de Cardedal, etc.

<sup>16</sup> O'MALLEY, P.: «La alternativa», *Revista de Educación*, n.º extraordinario (1992), pp. 325-337.

<sup>17</sup> SEMINARIO DE PEDAGOGÍA DE VALENCIA: *Por una reforma democrática de la enseñanza*, Barcelona, Avance, 1975.

<sup>18</sup> «La alternativa gallega», *Cuadernos de Pedagogía*, 16 (1976), p. 37.

<sup>19</sup> BOZAL, V.: *Una alternativa para la enseñanza*, Madrid, Centropress, 1977.

de las subvenciones a la enseñanza privada, ciclo único —gratuito y obligatorio— de enseñanza entre los 6 y los 16 años, cuerpo único de enseñantes y sistema racional de acceso a la profesión docente, libertades sindicales y sindicato único de enseñantes, eran puntos esenciales en el conjunto de las propuestas aprobadas a favor de la consideración de la escuela pública. Pero aún se llegaba a más; el documento definitivo de 1976 de la «Escola d'Estiu» barcelonesa, «Per una nova escola pública catalana», contemplaba la idea de garantizar la escolarización total y la desaparición de las escuelas privadas con la creación de las condiciones que hicieran posible su conversión en escuelas públicas. En ello insiste la I Escola d'Estiu valenciana, que no llega a acuerdos unitarios y, curiosamente, debate sobre dos opciones: una que piensa en una transformación de la escuela privada en un tipo de escuela de propiedad mixta, con financiación pública, pero controlada y gestionada por organismos democráticos, sin ningún tipo de monopolio ideológico y que respete el libre ejercicio de las libertades públicas; otra que, en cambio, no cree en la «reconversión» de la escuela privada en pública, y habla de un único tipo de escuela pública, o de expropiación a los grandes propietarios de la enseñanza, porque considera que mantener la propiedad privada de centros escolares con subvenciones no asegura bien la ausencia de control ideológico, ni el laicismo, ni la gestión real por la colectividad<sup>20</sup>.

Ese amplio marco de reivindicación alternativa da ocasión a que la Iglesia subraye alguna de sus ideas y propuestas ante esa situación; así, y por recoger sólo una muestra, la XXIV Asamblea Plenaria del Episcopado insiste en la obligación del Estado de garantizar y estimular el primordial derecho de los padres en materia educativa, y en la libertad de enseñanza, que únicamente se hace real si es financiada por el Estado. Puede ser que una de sus alusiones más significativas sea ésta: «Merece un apoyo sin reservas el esfuerzo por distribuir más justamente los bienes de la cultura, sin privilegios para ningún grupo o clase social, salvo la especial atención que se debe a los más necesitados y a los más débiles, y que este esfuerzo socializador debe hacerse sin caer en el riesgo de la absorción estatificadora»<sup>21</sup>.

Definiciones, alternativas... y también desarrollos concretos que en ese período de graves decisiones comienzan a ser primeros símbolos y avances; a las reivindicaciones y movilizaciones se agrega enseguida la necesaria aplicación, los primeros pasos. Y en ese aspecto, y como resulta obligado no extenderse mucho más, me permito resumir algunos ámbitos de actuación que considero significativos, porque pienso que pueden representar rasgos destacables de algo que define bien aquella etapa: la notable afluencia de nuevos alicios y modelos, la generación de un amplio proceso de dinamización que en el orden educativo alcanza los aspectos político, social y técnico. Signo importante de la historia de ese tiempo de transición es la emergencia de un conjunto de impulsos y acciones que quieren materializar la democratización real del sistema educativo. Un proceso democratizador que comienza a abrirse paso en dimensiones incipientes, pero básicas para ese hecho o principio: la puesta en marcha de una insuficiente pero importante política de inversiones en materia educativa que facilitara la escolarización; el avance inicial en la democratización de la gestión de las instituciones; la configuración

<sup>20</sup> *Conclusions de la I.ª Escola d'Estiu del País Valencià*, València, Tres i Quatre, 1977, pp. 27-31.

<sup>21</sup> «Sobre algunos problemas de la enseñanza», *Vida Nueva*, 1020 (1976), p. 14.

de derechos, libertades y un nuevo *status* profesional de los docentes; la integración en las aulas de nuevos principios y procedimientos pedagógicos que coadyuvaran a la fundamentación sociocultural de una nueva convivencia.

Los llamados Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977, tuvieron en el campo de la política educativa una importante repercusión que marca el principal logro en cuanto al primero de los apuntes que acabamos de reseñar. Suponen la afirmación política de unos criterios comprometidos con la democratización del sistema educativo, con la generalización de la educación preescolar, con la elaboración de sendos estatutos de los centros educativos y el profesorado, con la mejora de la calidad en la enseñanza, o con la revisión profunda del sistema de financiación; y significan un impulso notable al aumento de unidades escolares del sector estatal en el problemático ámbito de la plena escolarización de la población española; más de 40.000 millones de pesetas constituyeron un incremento extraordinario de dotación presupuestaria, y la consiguiente elaboración de programas de construcción o creación de centros y puestos escolares en enseñanza preescolar, EGB, FP y Bachillerato, que abrirán un significativo aumento de la oferta estatal entre 1977 y 1979<sup>22</sup>.

Las instituciones escolares, por otra parte, comienzan a reclamar una gestión participativa y democratizadora, según podemos comprobar siguiendo la actualidad pedagógica del año 1976; el profesorado defiende ya la elección democrática de los directores y órganos decisorios del centro; se afirma —con alguna polémica en cuanto a los criterios de representatividad— la necesidad de que participen los alumnos de enseñanzas medias, formándose las primeras «coordinadoras» de estudiantes; y se propugna la incorporación de los padres o ciudadanos como protagonistas también de la vida de los centros, produciéndose un notable incremento de las llamadas asociaciones de padres, o una preocupación por los temas escolares de los incipientes movimientos asociativos vecinales. Recordemos por último que representantes de maestros de 48 provincias coinciden en la elaboración de un llamado «Documento Cero», que serviría como texto para las conversaciones mantenidas con la Administración en septiembre de ese año; en él se pedía la democratización de los centros, y en ese punto relacionado con la gestión democrática el Ministerio aceptó la necesidad de la elección democrática de directores, el voto de los interinos en el Claustro, y la preparación de una propuesta ministerial sobre las asociaciones de padres<sup>23</sup>.

Los colectivos de profesores producen, al mismo tiempo, los necesarios alientos para el reconocimiento de las libertades democráticas, como las que tienen que ver con sus derechos de expresión, asociación y reunión; mientras llega la legalización de la vida sindical en abril de 1977, van organizándose cada vez más al margen de la todavía vigente estructura sindical; buscan nuevos cauces, como por

<sup>22</sup> *Pacto de la Moncloa. Informe sobre el programa de construcciones escolares*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1979.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en los números 17 y 18 de la revista *Cuadernos de Pedagogía*, correspondientes a los meses de mayo y junio de ese año, aparecen ya notas y noticias de ese hecho: como los de GUIMERÁ, C. y GUTIÉRREZ, J.: «¿Es posible la democratización de los INB?», de GUIMERÁ y SÁNCHEZ, M.: «La gestión democrática de los Institutos», de BERNÍS, F.: «Renovación de Directores en Institutos de Bachillerato», o de SERRA, A.: «Los padres y la gestión democrática»; ver también, «Maestros estatales en el MEC», n.º 23, de noviembre de 1976.

ejemplo la constitución de una Coordinadora Estatal de Profesores de EGB o la reivindicación de un llamado Colegio Profesional; y se movilizan de forma amplia, en 1976 a raíz de la fijación de plantillas en colegios nacionales de EGB, o en 1977, con huelgas por parte de los docentes de enseñanzas medias, con motivo de la defensa de la estabilidad de los «PNN» o profesores no numerarios. Un hecho este último que cobra un relieve singular porque une dos peticiones y dos asuntos que son destacables, la estabilidad en el empleo y la reglamentación de nuevas formas de acceso a la docencia; y todo con el telón de fondo importante de la doble opción entre la defensa del contrato laboral y el apoyo a la funcionarización<sup>24</sup>. En ese contexto, y con inexperiencia y falta de implantación sindical, se inicia la política y actividad reivindicativa de las organizaciones, que irán definiendo sus principios programáticos, sus prácticas y sus posiciones ante problemas como el de la escolarización en el nivel obligatorio, la retribución y condiciones laborales de los docentes, la negociación colectiva, el pago a los profesores de centros privados subvencionados, la crítica a las oposiciones. Aun con el propósito de conseguir la unidad de acción sindical, las opciones son bastantes, y algunos nombres merecen ser recordados: la histórica FETE-UGT —que ya celebra un Congreso a comienzos de 1976; la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, constituida oficialmente en enero de 1978 aunque su actividad es anterior; la FESITE o Federación Sindical Independiente de Trabajadores de la Enseñanza, que nace en 1977; la Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza, que surge también en 1977... después la Federación de Sindicatos del Profesorado Estatal o la Unión Confederal de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza (UCSTE).

Y, por fin, merece ser destacado otro aspecto que, a mi juicio, ha de ser valorado suficientemente; empiezan a producirse hechos y formas nuevas en los ámbitos del desarrollo profesional de los docentes y en la propia cultura de las aulas. Movimientos o colectivos de renovación pedagógica, escuelas de verano, revistas pedagógicas, aglutinan, materializan y propagan las inquietudes de cambio y mejora de los enseñantes, en un interesante proceso en cuyos componentes organizativos y de planteamientos técnicos no entraré aquí; en este número monográfico no me corresponde esa parte, y sólo intento recordar el sentido más político de esa otra movilización profesional, algunas referencias que son anuncio, convocatoria o señal de un esfuerzo por avanzar en la contribución de la escuela y el currículum a la generación de una cultura democrática en ese tiempo de transición<sup>25</sup>. Rechazo a la imposición o el monopolio de las ideas, batalla a los estereotipos discriminatorios, apertura a nuevos y plurales valores o actitudes sociales; pienso

<sup>24</sup> Recordemos aquí que en esa última línea se sucedieron importantes incrementos de las plantillas de los diversos cuerpos docentes: RD Ley de 13-V-1977 (BOE del 25) que ampliaba las de profesores de Universidad, Educación General Básica, y Bachillerato; Ley de 23-V-1977 (BOE del 25) que ampliaba las plantillas de Formación Profesional.

<sup>25</sup> Como recuerdo informativo, y quizás también como un cierto reconocimiento me permito citar ejemplos de ese primer período hasta 1978, como «Rosa Sensat» en Cataluña, el Movimiento Cooperativo de Escuela Popular y toda la corriente producida alrededor del movimiento o pedagogía freinetiana, los diferentes colectivos de renovación pedagógica que luego se reunirán (ya en 1979) en las I Jornadas de Renovación Pedagógica, las Escuelas de Verano de Aragón, de Extremadura, de Valencia... las Semanas de Renovación Pedagógica de Mallorca, las Jornadas de Enseñanza unitarias de Galicia; también revistas como *Cuadernos de Pedagogía*, *As Roladas* (Vigo), *Perspectiva escolar* (Barcelona); o los órganos sindicales *Comisiones de la Enseñanza y Trabajadores de la Enseñanza*.

que el anticipo de esos temas fue otra decisiva convocatoria al compromiso socio-político de la práctica educativa de esos años ante el reto histórico en que estamos fijando nuestra atención. Es un propósito que podemos ver en llamadas a la reflexión de los maestros sobre su propia profesión y las formas de autoritarismo y transmisión del principio de autoridad en las escuelas<sup>26</sup>; o en invitaciones a poner de relieve las explícitas o sutiles formas con las que se producen patrones de enseñanza distintos para cada sexo, abriendo así el debate sobre la coeducación y la dificultad que para ella encarna el hecho de que los maestros y maestras, y también los libros de texto, participen del conjunto de estereotipos existentes en este orden de cosas<sup>27</sup>.

En la orientación general de esa línea de trabajo un aspecto notable aparece en la Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1976 (BOE 3-XII), fundamentalmente porque expresa su pretensión de contribuir a la construcción de una sociedad que considera al hombre como sujeto de derechos y deberes públicos y que precisa desarrollar las virtudes éticas y comunitarias; las bases y las formulaciones de la democracia a nivel mundial, el pluralismo político o religioso, las situaciones conflictivas en la convivencia humana y los modos de superarlas... eran nuevos contenidos que, según se reconocía en las instrucciones aprobadas por la Dirección General de Educación Básica, pretendían incidir en la eliminación de un enfoque de formación política unilateral, y en la preparación de los jóvenes para el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía, basados en el respeto a las libertades democráticas. Otra Orden Ministerial de 30 de junio de 1977 (BOE 29-VII) insiste en que la situación política del país requerirá «una adaptación de los programas a las nuevas situaciones y estructuras, la modificación de algunos criterios organizativos de los Centros y la renovación de actitudes y conducta de la comunidad educativa y del propio profesorado que ha de promover los valores fundamentales de la convivencia mediante la reflexión, el diálogo y la participación activa del alumnado». Un Real Decreto de 4 de marzo de 1977 (BOE 22-III) establece, de acuerdo con «el proceso de transformación que vienen experimentando la vida social y política española» que los planes de estudios universitarios no incluirán en lo sucesivo la asignatura denominada «Formación Política»; y otro de 15 de octubre del mismo año (BOE 27-X), que alude igualmente a los momentos en que se efectúan los estudios y trabajos necesarios para la elaboración de un texto constitucional inspirado en los principios democráticos, suspende las enseñanzas de Formación Política en los centros de Bachillerato y FP, y suprime el Seminario de Formación Cívica del Curso de Orientación Universitaria; quedarían sin efecto todos los nombramientos de los profesores que habían venido impartiendo estas disciplinas en los centros estatales<sup>28</sup>.

Y todavía un recuerdo más: se anulan, por otra parte, las sanciones depuradoras emprendidas en los inicios del franquismo a través de la Ley de 10-II-1939, y

<sup>26</sup> GÓMEZ GRANELL, C.: «El maestro ¿Un instrumento de manipulación?», *Cuadernos de Pedagogía*, 15 (1976), pp. 19-22.

<sup>27</sup> Muy pronto también *Cuadernos de Pedagogía* dedica un monográfico o suplemento dedicado al tema «Mujer y Educación», el n.º 6, correspondiente a los meses de julio-agosto de 1977.

<sup>28</sup> Sobre el sentido y repercusiones de esa medida hace una pregunta en el Congreso el grupo parlamentario de Alianza Popular, por medio del señor Licinio de la Fuente, a la que contesta el ministro Íñigo Cavero. Puede verse en *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 1, 11-I-1978, pp. 37-42.

—por medio de sendas disposiciones legislativas de 2 de junio y 10 de octubre de 1977 (BOE 4-VII y 28-X)— rehabilita a los maestros del llamado «plan profesional» de 1931 y cursillistas de 1936. Una medida que llega muy tarde, pero que es todo un símbolo para el nuevo tiempo.

### 3. El consenso constitucional de 1978: aportaciones y compromisos para la educación

Desde la perspectiva de los temas educativos, el transcurso de la preparación y debate del texto constitucional de 1978 presenta aspectos y tiempos bien definidos. Podemos hablar de unas posiciones iniciales absolutamente programáticas o de ideario, en que las importantes diferencias existentes en ideología o planes no eran sino manifestación de la permanencia histórica de principios doctrinales muy arraigados. Pero, con todo, en ese momento se evidencia igualmente un claro condicionamiento del recuerdo o la memoria de errores e ineffectividades del pasado, y el empuje a la vez de la tendencia del presente a la concertación y la superación de conflictos; confluían un compromiso con el pasado y otro con el presente que explican la combinación producida a lo largo de ese año entre una cierta «querrela escolar», social y parlamentaria, y un acuerdo político que en base a la cesión de todos edificara el necesario acuerdo constituyente; llegaban al campo de la educación las repercusiones de unos evidentes cambios en la estructura social de España que suponían importantes transformaciones ideológicas y la instauración de nuevos valores, muchas cosas empujaban a un comportamiento político animado por la moderación y el pragmatismo. Finalmente, y en razón de las plurales posibilidades que la naturaleza del pacto constitucional contempló, conseguida aquella carta magna se abría una convocatoria a la tarea de futuro, a partir de ella era necesario aplicar puntos o aspectos bien complejos; una empresa difícil en la que los encontrados intereses políticos se pondrían de nuevo en juego.

Algunos temas y principios esenciales marcaban, pues, el comienzo del camino y el del consiguiente debate, había que ponerse de acuerdo en muchas cosas: las valoraciones y entendimientos en torno a la básica afirmación del derecho a la educación como derecho social; las cuestiones ligadas a una educación respetuosa con la libertad de conciencia, acorde con las convicciones personales, y por lo tanto las formas de entender y regular la garantía de neutralidad ideológica; las necesarias vinculaciones de los principios de igualdad y libertad en el sistema educativo, la concurrencia de los derechos de libertad y derechos sociales; las diferencias respecto al complejo concepto de libertad de enseñanza, y la minuciosa y complicada discusión sobre las libertades concretas que debía comprender, tales como la creación de centros, la gestión y dirección de los mismos, la cuestión de la libertad de cátedra, o la de la libre elección de centros; las variadas concepciones sobre el papel del Estado, tanto en la consideración del sistema educativo como un servicio público, como en la que lo ve como un servicio a la sociedad —función social— que igualmente ha de ser ayudado con la financiación pública; por lo tanto, eran importantes también las posiciones mantenidas sobre las consecuencias de la gratuidad escolar y el principio de igualdad de oportunidades; así como sobre la necesaria armonización de derechos y libertades en torno al ámbito del pluralismo exigible en las instituciones educativas, y en general, respecto a los aspectos consecuentes con la secularización del máximo ordenamiento jurídico español.

Ante esas tareas y las divergencias que suponen, como decía, el proceso de construcción de la norma constitucional se acompaña de talentos y hechos también diversos: el deseo de evitar conflictos, fruto de la evidente precaución que genera el ejemplo histórico de enfrentamiento y la experiencia histórica que para la educación habían supuesto las normas constitucionales de 1876 y 1931; la tendencia a no imponer sino a conciliar, y, por lo tanto, a la negociación y el pacto. Concurren así acciones distintas durante el desarrollo del proceso legislativo constitucional: una de ellas es la explicitación de una profunda controversia y un firme debate parlamentario paralelo, un debate que se mantiene en los primeros meses de ese año a propósito de otras iniciativas distintas a los quehaceres constituyentes, pero que incide y pugna políticamente en algunos temas educativos fundamentales; otra es la discusión parlamentaria referida de manera estricta a los trabajos constitucionales; y, por otra parte, hay finalmente un acuerdo extraparlamentario entre UCD y PSOE, el llamado «consenso constitucional», que deja unas «resistencias» parlamentarias minoritarias y resuelve el paso del proyecto de Constitución por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, durante los meses de mayo y junio, y por el Pleno del Congreso en el mes de julio.

Sobre aquella primera característica y acción que acabo de citar hemos de recordar que la polémica política a propósito de la educación es grande, y muy viva, en la primera parte de ese año 1978; podemos constatarlo brevemente con algunos ejemplos. Cuando comienza el año el ministro de Educación y Ciencia, señor Cavero, ha de contestar en el Congreso a una interpelación sobre la política educativa del Gobierno en cuanto a gratuidad y libertad de enseñanza; está formulada por el diputado Gómez de las Rocas, que entra con toda rotundidad en cuestiones como los derechos de los padres «preexistentes a cualquier declaración constitucional» y que ninguna norma legal puede suprimir, o como en la demanda de declarar inviable la posibilidad «de que en una misma escuela se enseñen y practiquen diversas ideologías», o en el rechazo a la «escuela única y laica»; pregunta entre otros temas, por los siguientes: si el Gobierno entiende que los padres tienen o no la facultad de escoger con plena libertad e igualdad de oportunidades la escuela y el tipo de enseñanza —laica o religiosa— para sus hijos; si el Gobierno considera legítimo cercenar la iniciativa privada en este campo de la enseñanza; si tiene el propósito de condicionar la ayuda económica que se preste a los centros no estatales; o si estima que el pretexto de cumplir principios como la igualdad de oportunidades o la gratuidad podría, *de facto*, atribuir al Estado el monopolio de la educación<sup>29</sup>. El ministro afirma, por su parte, que la educación «es una prestación social fundamental y cumple una relevante función comunitaria», por lo que el Estado debe hacer efectivo ese derecho... «se trata de un servicio a cuyo desarrollo pueden y deben concurrir las fuerzas sociales, los colectivos de padres, las instituciones, las asociaciones de profesores (...)», no será así —añade— «monopolizador de la enseñanza, sino impulsor y garante»<sup>30</sup>; y allí mismo anuncia la remisión a esa Cámara de dos proyectos de ley sobre Estatuto de Centros Docentes y Ley especial de Financiación de la Enseñanza, por la que «se revisaría en

<sup>29</sup> El Sr. Gómez de las Rocas, que representa al Partido Aragonés Regionalista, está integrado en el Grupo Parlamentario Mixto. *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 7, 25-1-1978, pp. 220-223.

<sup>30</sup> *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 7, 25-1-1978, p. 225.

profundidad el actual sistema de financiación de forma generalizada y se regularía la extensión de la financiación al nivel obligatorio (...) arbitando las fórmulas necesarias para que los destinatarios de las ayudas sean las propias familias, sujeto primario del derecho a la educación».

O podemos observar tan sólo un buen ejemplo de otras discusiones, la sesión celebrada el 23 de febrero de 1978 por la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso para tomar en consideración diversas proposiciones cuyos temas son esenciales: como en el caso de las proposiciones de ley referidas al Estatuto del Profesorado, Estatuto de Centros Docentes, o Constitución de Consejos Escolares, o a la proposición no de ley para el establecimiento de Patronatos de Escuelas Públicas. Aspectos como la democratización del sistema educativo o las garantías de la libertad de enseñanza ya aparecen en la discusión de la primera proposición, presentada por la diputada del PCE, señora Brabo Castells; libertad ideológica, libertad sindical, participación y potenciación de la gestión democrática de los centros, subvenciones a la escuela privada con control y con rentabilidad social, derechos del alumnado, son cuestiones que provocan otra vez la polémica al discutirse la segunda de las proposiciones de ley citadas, defendida igualmente por el Grupo Comunista. La presentada por el Grupo Socialista sobre constitución de Consejos Escolares entra en temas básicos como la extensión de la democracia participativa en el sistema escolar; y la que presenta el Grupo Comunista, referida al establecimiento de Patronato de Escuelas Públicas Concertadas, suscita temas tan esenciales como la financiación de esos centros, la administración de los fondos públicos, nuevas alternativas al régimen de subvenciones.

En todos los casos el grupo que sostiene al Gobierno se opone a esas iniciativas aludiendo a graves defectos de concepción, falta de realismo, o mayor profundidad de las propuestas que sobre esos temas prepara el propio Ejecutivo<sup>31</sup>. Y claro, todo esto nos permite ver la presencia desde la perspectiva de los partidos de temas muy sustantivos, sobre los que en ese contexto se producen desencuentros políticos muy significativos.

Entiendo que el trabajo consistía en que, sin renuncia del discurso ideológico, esas posiciones descansaran también en un análisis y crítica de realidades propias, en la indagación en contextos socioculturales y políticos próximos, en la identificación de fórmulas técnicas viables para la adecuada construcción jurídica de los contenidos a regular. Criterios de valor distintos y posiciones o dicotomías muy claras en el pensamiento y la acción estaban situados ante la complejidad y la novedad de una circunstancia de la política educativa que precisaba materializar la transición en el logro de compartir criterios generales de derecho.

Y así, al mismo tiempo que transcurría la pugna política, se había podido elaborar el texto definitivo del anteproyecto constitucional que comienza a ser discutido en Comisión el 5 de mayo. Dos días después uno de los ponentes, el diputado del PSOE Gregorio Peces Barba, escribe sobre la posibilidad de una «paz escolar», confía y llama al consenso en materia de educación y rechaza el intento de algunos de desestabilizar la democracia creando conflictos donde no los hay y confundiendo a la opinión pública respecto a modelos estatistas que ese partido no defiende realmente; y precisa de forma clara el reconocimiento de un marco

<sup>31</sup> Cortes. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 22, 23-II-1978, pp. 767-812.



básico de principios y derechos que puede servir de acuerdo: la enseñanza como derecho de todos, una enseñanza obligatoria y gratuita, una educación dirigida al pleno desarrollo de la personalidad, el derecho de los padres a que sus hijos recibieran una formación religiosa y moral acorde con sus convicciones, el derecho a crear centros docentes, el derecho de los centros que reúnan las condiciones fijadas por la ley a recibir ayuda de la Administración, y el derecho de padres, profesores y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos<sup>32</sup>. Durante el debate en el pleno del Congreso, el representante de UCD, señor Camacho Zancada, manifiesta la intención de huir de la costumbre de plasmar en la Constitución «concepciones e ideario con carácter excluyente y dogmático», creando un consenso que ponga de manifiesto la existencia de un pluralismo político real<sup>33</sup>; en ese mismo pleno el diputado socialista Gómez Llorente afirma sobre el que iba ser artículo 27 de la Constitución que «era el artículo posible en estos momentos, según el actual estado de la conciencia colectiva de las fuerzas políticas y sociales (...) Era el texto que podía encontrar el necesario consenso, (...) el denominador común del pensamiento, al menos de la inmensa mayoría de los Grupos Parlamentarios»<sup>34</sup>; y también en la misma ocasión el diputado del Grupo Comunista, señor Solé Tura, expresa que se había mantenido la filosofía o actitud de resolver problemas, haciendo frente a viejos y tradicionales fantasmas mediante un «espíritu de consenso» que ha pretendido dar «una respuesta equilibrada (...) evitando los traumas y evitando la reaparición de los viejos espectros»<sup>35</sup>; Ricardo de La Cierva —senador de UCD— habla en el pleno de aquella Cámara de la «cancelación de una larga guerra civil en la enseñanza que se ha mantenido en el ambiente de nuestro país durante ciento cincuenta años por lo menos»<sup>36</sup>, y cuando ya se ha elaborado el dictamen definitivo Congreso-Senado, y ambas cámaras legislativas lo han aprobado al acabar el mes de octubre de 1978, el mismo senador se refiere en la prensa a la mayoría de grupos que «estábamos decididos a enterrar la guerra escolar», y a que ello se ha logrado con una paz no de victoria sino de compromiso y respeto para los otros criterios<sup>37</sup>.

Las diversas reacciones, en la calle, en los escritos y en gestiones políticas, encuentran actores destacados en representantes de titulares de centros privados, en la Federación Española de Religiosos de Enseñanza, en los sectores católicos de las asociaciones de padres de familia; estos últimos, por ejemplo, habían elaborado un documento en octubre de 1977, en el que hablaban de que «la imposición coactiva del laicismo en la enseñanza» era inadmisibles, de que la Constitución debería reconocer el derecho de los distintos grupos sociales a transmitir la enseñanza, de que «obligar a los alumnos a asistir a unas escuelas determinadas para obtener enseñanza gratuita es atentar contra su libertad», o de que la financiación de la enseñanza debería estar a cargo de la Administración «sin discriminación de

<sup>32</sup> «Educación y Constitución», *El País*, 7-V-1978, p. 14.

<sup>33</sup> El debate de los temas educativos de la Constitución puede seguirse de forma ordenada y fácil en el trabajo recopilado por TRAVERSO, Juan Damián, *Educación y Constitución*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1978; para esta primera cita, tomo I, pp. 158-159.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 200-203.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>37</sup> «La Constitución asegura la libertad de enseñanza», *ABC*, 14-XI-1978, p. 3.

ningún tipo»<sup>38</sup>. Por su parte, y ante el debate constitucional, la Comisión Episcopal de Enseñanza repite en junio algunas ideas sobre lo que considera derechos fundamentales en materia educativa: al hablar de libertad de enseñanza —dicen los obispos— «nos referimos, ante todo, al derecho de los padres a elegir el tipo de educación que prefieren para sus hijos», las enseñanzas deben transmitir una concepción del hombre, del mundo y de la historia «que se integre armónicamente» en las convicciones morales y religiosas, la educación «debe responder a un proyecto coherente»<sup>39</sup>.

Y como se ha señalado anteriormente, en el ámbito parlamentario sólo algunas posturas se mantienen de forma pertinaz. La más significativa es la de Alianza Popular, que defiende sus enmiendas en el pleno por medio del señor Silva Muñoz. Sus discrepancias fundamentales radican en varios puntos: piensa que se reduce el campo de elección de los padres al plano religioso y moral, cuando en realidad se debía afirmar de un modo más general —según hace su enmienda— que los poderes públicos garantizarán «el derecho preferente de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos», ya que éstos pueden hacerlo no sólo en razón de creencias morales o religiosas sino de convicciones filosóficas, preferencias pedagógicas, cuestiones de organización, etc.; denuncia que se ha suprimido el término «dirigir» en el reconocimiento de la capacidad y libertad de creación de centros, lesionando así el principio de libertad de enseñanza; considera que los verdaderos destinatarios de los fondos públicos destinados a la subvención de la educación son los padres y no los centros, por lo que se rechaza que «se implante en el centro una gestión global que imposibilite la dirección del mismo por parte de quienes los han creado y promocionado, de acuerdo con su ideario, y en el que han plasmado la concepción de la vida que ofrecen inculcar en la educación, siendo ésta la razón última de la elección de aquel centro por parte de los padres»; finalmente rechaza la imprecisión con la que se establece que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos legales fijados por la ley, ya que no aclara a qué tipo de centros o de niveles se refiere<sup>40</sup>.

Para Alianza Popular no está suficientemente garantizado el principio de libertad de enseñanza, recibiendo las críticas de quienes afirman que lo que pretende en realidad es una financiación pública más indiscriminada de la enseñanza privada, y dar una mayor relevancia al ideario propio de los centros, recortando la posibilidad democratizadora que ofrece la participación y control de la comunidad educativa en la gestión de los mismos<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> «Documento de la Federación Católica de Asociaciones de Padres de Familia y Padres de Alumnos», Madrid, 1977; tomado, en este caso, de «Planteamientos actuales de la educación», *Notas y Documentos*, mayo (1978), Hermandad de Inspectores Técnicos, p. 21.

<sup>39</sup> «Los derechos fundamentales en la educación», *Ecclesia*, 1843 (1978), p. 841.

<sup>40</sup> *Educación y Constitución*, pp. 139-150.

<sup>41</sup> Anotemos aquí que, ya en el Senado, se incluyó un segundo apartado en el artículo 10 de la Constitución que añadía lo siguiente: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»; esa incorporación a punto estuvo de nuevo de romper el consenso al considerar algunos que modificaba sustancialmente el acuerdo alcanzado. Y es que, recordemos, aquella Declaración afirmaba en el punto 3 de su artículo 6 que «Los padres tendrán el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos»; o que el artículo 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmaba que nada de lo allí dispuesto podía interpretarse de forma restrictiva para la libertad de «establecer y dirigir instituciones de enseñanza».

Y todo eso aunque el Grupo Socialista explicita en bastantes ocasiones su rechazo a una intervención excesiva del Estado, su inclinación a evitar la estatalización de la enseñanza. El sentido de que la escuela es un servicio público —prestado tanto en centros estatales como no estatales— aparece a lo largo de las discusiones desde la perspectiva de la propia observación sociológica de la realidad y desde la búsqueda del pretendido consenso; lo manifiesta muy bien la intervención en el Pleno del diputado Roca Junyent:

Es falso intentar tranquilizar a un sector de nuestra sociedad diciéndole que lo que la Constitución hace es abrir la puerta a la escuela única. Yo diría precisamente que lo que la Constitución hace es cerrar la vía a la escuela única, y que lo que hace, esto sí, es abrir y potenciar la vía a la escuela pública (...), con independencia de que sean centros estatales o no estatales, centros de los poderes públicos o no de los poderes públicos, los que presten esta educación. Porque la educación como servicio público es, evidentemente, en una escuela pública donde va a encontrar su protección<sup>42</sup>.

Con todo, conviene recordar aquí el comentario del profesor Puelles Benítez sobre la omisión en el texto constitucional de ese punto clave que es la concepción de la educación como servicio público, marcando y consagrando su intención de cumplir una función y prestar un servicio de interés general, así como la competencia de los poderes públicos en la tarea de asegurar la consecución de aquella función social<sup>43</sup>. Sin olvidar que no prosperó igualmente en el Senado una enmienda y voto particular de la señora Begué Cantón que pretendía que en el apartado de las ayudas de los poderes públicos a los centros docentes se incluyera un párrafo que dijera «...en razón del servicio al interés público que desempeñen»: así se establecería que la distribución de fondos respondería a «criterios de utilidad social», al cumplimiento de «una función de carácter social» que tuviera en cuenta el favorecer a sectores o zonas desfavorecidas<sup>44</sup>. Graves cuestiones que fueron relegadas a leyes ordinarias posteriores.

Así pues, y para ir concluyendo, recordemos algunos puntos esenciales del artículo 27 de la Constitución: reconocimiento del derecho a la educación, asignación a los poderes públicos del cuidado efectivo del mismo mediante una planificación democrática de la enseñanza y la creación de centros docentes, reconocimiento de la libertad de enseñanza con la garantía y protección de los derechos de creación de centros y de la actividad docente, afirmación de una enseñanza básica obligatoria y gratuita, reconocimiento del derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral acorde con sus convicciones, explicitación de un objetivo formativo ligado a los valores de la democracia y la libertad, constitucionalización de las ayudas a centros docentes privados, afirmación del establecimiento de una gestión participativa de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> *Educación y Constitución*, op. cit., p. 198.

<sup>43</sup> PUELLES BENÍTEZ, M. de: *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona, Labor, 1980, pp. 504-508.

<sup>44</sup> *Educación y Constitución*, pp. 388 y 453.

<sup>45</sup> No hay que olvidar además otros contenidos como el reconocimiento del derecho a la libertad de cátedra (art. 20.1.c), o el de la autonomía universitaria (art. 27.10), la competencia de las comunidades autónomas en el fomento de la lengua propia (art. 148), la descentralización del sistema educativo

Tensión entre direcciones e influencias, espíritu de transacción en la elaboración de los textos, y equilibrio o contrapeso de respuestas y soluciones, son intenciones y maneras con las que se construye el sentido y los contenidos educativos de la Constitución; ya sabemos, por lo demás, que algunos principios y mandatos tenían que concretarse de forma definitiva. Con todo, no dejaba de ser un excepcional logro la servidumbre de sus indefiniciones e imprecisiones, en gran parte condicionadas por la vía de concertación de aquel contexto histórico; aunque ello conllevara los retos y problemas propios de la posibilidad de diversas interpretaciones, y también dificultades y complejidades para la aplicación futura de los principios y preceptos. Pero ganar aquel futuro había empezado ya con la laboriosa y difícil conquista de ese presente que conseguía un anhelado sistema constitucional, la transición había construido el necesario hito fundamentante de la educación para la España de la democracia: consagraba y garantizaba el pluralismo político para la educación; fijaba principios generales garantes que reconocían su vinculación con derechos y libertades fundamentales; y en todo caso imponía deberes o garantizaba derechos de prestación<sup>46</sup>. Un sentido esencial y generador se había cumplido.

#### 4. 1979-1985: las dificultades de la política escolar y el desarrollo constitucional

Los votos estratégicos que hicieron posible el «pacto escolar» y edificaron, pues, desde el compromiso, no impedían el posterior planteamiento de las distintas preferencias políticas. La situación creada entre 1979 y 1981 fue la más propicia para activar una nueva confrontación y un diferente comportamiento político, que no acertaba a dar continuidad al consenso: crisis interna del partido centrista en el gobierno, debilidad e inestabilidad de unos ejecutivos que son incapaces de llevar adelante proyectos de ley como los de financiación de la enseñanza obligatoria o

---

en cuanto se establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones de expedición y homologación de títulos académicos y profesionales «y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (art. 149.30.).

<sup>46</sup> No podemos incluir aquí una relación bibliográfica extensa en torno a la temática constitucional —y de algunos de sus desarrollos— desde lecturas políticas y jurídicas; no obstante, puede ser útil, una referencia básica para el estudio de los aspectos educativos. A este respecto pueden consultarse: ALZAGA, Ó.: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ed. del Foro, 1978; EMBID IRUJO, A.: *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Ed. Tecnos, 1973; GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Ed. Civitas, 1985; LOZANO, B.: *La libertad de cátedra*, Madrid, Marcial Pons, 1995; MARTÍN RETORTILLO, L. y DE OTTO, Y.: *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, Ed. Civitas, 1988; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, J. L.: «La educación en la Constitución española (derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza)», *Persona y Derecho*, 6 (1979), pp. 215-295; NOGUEIRA, R.: *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988; PREDIERI, E. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución española de 1978*, Madrid, Ed. Civitas, 1981; PUENTE EGIDO, J.: «Educación y Constitución», en *Educación y sociedad pluralista*, Bilbao, Fundación Oriol Urquijo, 1980, pp. 49-62; PRIETO DE PEDRO, J.: «Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución», en UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, pp. 503-529; USEROS, M.: *Problemas de la enseñanza y Constitución*, Madrid, Ed. Marsiega, 1978; VILLAR EZCURRA, J. L.: «El derecho a la educación como servicio público», *Revista de Administración Pública*, 88 (1979), pp. 155-207.

autonomía universitaria, presión extraordinaria de la oposición socialista. Y todo ello en medio de una manifiesta presión de grupos empresariales y asociativos vinculados a la enseñanza privada, como la Confederación Española de Centros de Enseñanza, la Federación Española de Religiosos de Enseñanza o la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos.

Tras las elecciones generales de marzo de 1979 el nuevo ministro, Otero Novas, habla del objetivo de conseguir la plena escolarización, con atención prioritaria a las zonas deprimidas «en las que los conceptos de libertad de enseñanza son todavía muy etéreos, demasiado idealistas» porque «allí no se dan posibilidades de elección ninguna»; y también expresa su intención de potenciar la educación preescolar, «para lo cual es necesario crear centros o aulas del Estado y ayudar también a la iniciativa privada»; o su propósito de revisar el proyecto de ley de Financiación de la enseñanza privada, sobre el que manifiesta la idea de «condicionar la gratuidad» y especificar esas condiciones, distinguiendo entre varios tipos de centros privados. Sobre el previsible desarrollo del artículo 27 de la Constitución hay afirmaciones significativas del ministro en el sentido de que los padres tienen derecho a elegir la enseñanza que desean para sus hijos, y que debe existir una pluralidad de centros docentes, o reconociendo que la sociedad tiene derecho a crear escuelas con una determinada concepción ideológica; a todo ello añade:

Ahora bien, la libertad se puede convertir en puramente teórica si es una libertad sin medios y, por consiguiente, creo que la libertad ha de ir simultáneamente pareja con la consecución del principio de igualdad de oportunidades (...) marcar el acento en una de esas dos bases en perjuicio de la otra resulta negativo, no puede haber libertad sin justicia de la misma manera que no puede haber justicia sin libertad. No soy partidario de una libertad a ultranza que me hiciera olvidar que hay niños sin escolarizar o deficientemente escolarizados, eso no lo admitiría. Tampoco por dedicarme a escolarizar a todos, ahogar la libertad<sup>47</sup>.

Esa decisiva relación supondría, en adelante, un complicado eje de afirmación ideológica y de actuación política. Roca Junyent, ya en el debate constitucional, había anunciado que el modelo educativo no podía olvidar la premisa fundamental de que «la libertad de enseñanza no puede ser la excusa para ocultar la responsabilidad prioritaria de los poderes públicos en el tema educativo»; la verdadera libertad de enseñanza —proseguía— «empieza cuando no existe déficit educativo»<sup>48</sup>.

Por eso el alcance y distribución del gasto público en materia de enseñanza, y el tema de la gratuidad, se convierten en aspectos esenciales: una ley debía garantizar los medios para hacer posible el derecho de todos a una educación básica; enseguida, además, vencerá el plazo de diez años dado por la Ley General de Educación para hacer efectivo el principio de la gratuidad en la enseñanza obligatoria. Una gran parte de la oposición parlamentaria —en la que destacan las intervenciones de diputados como Manuel Gracia o Eulalia Vintró— se centra en la crítica continuada a la política presupuestaria, y reclama una mayor inversión en la enseñanza pública; la política de UCD es siempre calificada como insuficiente para resolver carencias fundamentales (en Preescolar, EGB, o educación especial), como

<sup>47</sup> *Cuadernos de Pedagogía*, 54 (1979), p. 39.

<sup>48</sup> *Educación y Constitución*, *op. cit.*, p. 197.

responsable de una asignación desviada de recursos públicos que es causa —a su vez— de un desproporcionado incremento de unidades escolares subvencionadas; y como realizada —además— desde un incumplimiento reiterado del compromiso de revisar en profundidad el sistema de subvención, en el que se señalan notorias irregularidades, y para el que se reclama el estudio o evaluación de costes, la fijación definitiva de unos criterios sociales justos y de las condiciones o reglamentación por las que habrían de regirse esas ayudas.

Desde octubre de 1978, en que el ministro Cavero presentó un proyecto de ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria y la memoria de evaluación de los costes correspondientes, hasta 1981 en que el ministro Ortega Díaz-Ambrona da un nuevo impulso al tema, el Parlamento no había debatido ese ámbito legislativo y la resolución del problema no avanzaba. Algo después el *Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1975-83*, valoraba que las subvenciones al sector privado de la enseñanza estaban actuando en detrimento de la extensión de la enseñanza estatal, no comportaban un control de calidad, y carecían de unos criterios que redistribuyesen socialmente sus efectos, ya que no consideraban la posición socioeconómica de los alumnos sino el colegio como tal<sup>49</sup>.

Necesidad y libertad, contrapuestas. Gómez Llorente trataba de situar una posición intermedia entre los extremos de «los privatistas a ultranza» y los «estatalistas intransigentes»; los unos, dice, desean una subvención total, con prioridad absoluta sobre las necesidades educativas de la sociedad, quieren dinero «a cambio de nada significativo en materia de intervención en el control y gestión del centro»; los otros, añade, entienden la socialización de la enseñanza como estatalización del sistema. El lugar de encuentro lo ve otra vez en continuar el talante negociador y de concertación para la democratización real de la sociedad; un modelo que integre la planificación y programación general que corresponde a los poderes públicos y la gestión directa de las bases sociales: la libertad de enseñanza no es sólo «libertad de elegir ventanilla en la que matricular al niño», es también libertad de cátedra, y libre iniciativa de las comunidades escolares «cuando son usufructuarias de la financiación pública»<sup>50</sup>.

Y es que tanto los problemas de escolarización, como la falta de claridad y concreción en el ordenamiento jurídico, o la pugna ideológica entre diferentes sectores sociales y políticos, siguen vivos. Nos encontramos ante una muestra esencial de algo que el senador Martín-Retortillo Baquer adelantaba en el transcurso del debate constitucional; los derechos y libertades, decía, son un tema delicado que no basta con citar en las leyes, sino que exigen un talante y una continuidad... «nos sitúan ante una larga marcha» que va a necesitar muchos esfuerzos para hacerlos realidad<sup>51</sup>. La Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (en adelante LOECE) y la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), son los hitos de ese proceso.

El Estatuto de Centros, cuyos primeros pasos se remontan a los comienzos del año 1978, empieza a discutirse en la Comisión de Educación del Congreso a

<sup>49</sup> FOESSA: *Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1975-1983*, Madrid, Eurámerica, 1983.

<sup>50</sup> GÓMEZ LLORENTE, L.: «El proyecto de Ley sobre Financiación de la Enseñanza Obligatoria», *Nuestra Escuela*, 31 (1981), p. 3.

<sup>51</sup> *Educación y Constitución*, op. cit., p. 310.

finales de octubre de 1979, y rompe los fundamentales equilibrios conseguidos con anterioridad. Algunos significativos testimonios revelan que las espadas todavía estaban en alto<sup>52</sup>. Dos visiones, por ejemplo, desde la perspectiva familiar, pueden constatar los persistentes términos de un debate conocido. La entonces secretaria general de la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos, opina en diciembre de 1979 que en el texto legislativo se han corregido deficiencias, pero todavía existen ambigüedades que deben desaparecer: entiende que ha de quedar claro que el Estado garantiza el derecho de los padres a elegir escuela, con un sistema de financiación que asegure este derecho sin discriminaciones económicas; defiende el ideario educativo como carácter propio del centro, y reclama la posibilidad de que los padres de centros estatales también puedan definir y decidir un ideario; y todavía habla de las reticencias de los partidos de izquierda hacia los derechos preferentes de los padres, de su tendencia hacia los principios de la escuela laica y única, o del peligro existente de que se anulen las iniciativas de los diferentes grupos sociales, unas acciones que «no pueden ser asfixiadas por el monopolio de la escuela única»<sup>53</sup>. Por su parte la Confederación del Estado Español de Asociaciones de Padres de Alumnos considera que la posibilidad de un ideario en los centros privados no es sino el «supremo paraguas del colegio mercantil-confesional»; y, a su juicio, las asociaciones de padres en dichos colegios son, «la simple expresión de algunos padres cercanos y sumisos a la dirección»<sup>54</sup>.

Y también dos opiniones políticas ayudan a distinguir. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, diputado de UCD, explica a los profesionales de la enseñanza que elegir es inherente al mismo concepto de libertad; y que elegir un tipo de educación supone optar por elementos de índole pedagógica, pero sobre todo en función de valores y convicciones, que son las que interesan cuando la familia demanda a la escuela que a su hijo «se le enseñe a ser». En consecuencia considera que el ideario —que corresponde determinar al titular del centro— es lo que hace posible «identificar el producto educativo», lo que justifica una organización al servicio de una finalidad ideológica y pedagógica, lo que hace al centro algo más que una empresa comercial; ese ideario es un marco axiológico a respetar por los profesores<sup>55</sup>, y por los padres que opten por ese centro, en coherencia con su libre elección. Desde otra lectura la diputada del Grupo Comunista Eulalia Vintró rechaza el texto porque su origen pre-constitucional le ha situado al margen de los principios que ahora es obligado respetar; y pone el acento en cuestiones como la defensa de la libertad de expresión y de la libertad de cátedra, la responsabilidad —frente a déficits y diferencias existentes— de que todos los niños puedan ser escolarizados en condiciones de calidad, el derecho de los padres no sólo a elegir

<sup>52</sup> La propia secretaria general de la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos tiene la seguridad de que la ambigüedad del artículo 27 de la Constitución «va a producir un enfrentamiento en la Comisión de Educación del Congreso», de que va a originarse una «confrontación ideológica», de que el consenso «lo único que hizo fue aplazar el problema al desarrollo legislativo»; en ALVEAR, C. de: «Escuela única: una mentira para la democracia», *El País*, 13-XII-1979.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> GARCÍA, J. J.: «Un proyecto de ley del Gobierno», *El País*, 14-XII-1979, p. 35.

<sup>55</sup> Dice HERRERO: «El ideario, por último, así concebido no sustituye la conciencia del profesor; simplemente limita el ejercicio de su expresión como para todo derecho de este tipo prevé la Constitución en sus artículos 10 y 20»; «El ideario de los centros», *Escuela Española*, 2510 (1980), p. 6.

un centro sino a «compartir y asumir» la tarea, participando en la definición y organización de la misma<sup>56</sup>.

Se produce un tenso, y también bipolar, debate parlamentario, una profunda batalla política —como allí mismo se reconoce— cuyo seguimiento en el *Diario de Sesiones* permite conocer intervenciones destacadas como las de Eulalia Vintrotó, Manuel Gracia, Marta Mata, María Izquierdo, Luis Gómez Llorente, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, María Rubies, Hipólito Gómez de las Rocas, Óscar Alzaga, Miguel Herrero R. de Miñón; se habla de falta de participación y consulta pública en la elaboración de la ley, de falta de voluntad de negociación, de consagración de la estructura escolar del franquismo, de la posibilidad de imposición de ideologías en los centros, de la vulneración de la libertad de cátedra, de retrocesos en el carácter democrático de los sistemas de elección de cargos, de los peligros del ideario como posibilitadores de ideologías adoctrinadoras... otros, claro, insisten en el ideario como señal identificadora del centro, en la defensa de garantías para respetar los valores fundamentales de la familia, en la idea de que la libertad de cátedra y la de expresión no son equiparables, en su oposición a que se introduzcan principios marxistas en la educación... y unos y otros se acusan de mantener posiciones anticonstitucionales, o que sesgan o minimizan los valores constitucionales.

Tras el fracaso de las enmiendas a la totalidad presentadas por los socialistas con el apoyo del Grupo Comunista, la ley aprobada —con la coincidencia de los centristas, Coalición Democrática y las minorías nacionalistas— contemplaba algunas bases que es preciso recordar: derecho de los padres «a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos», y a escoger el centro docente que mejor se acomode a sus convicciones (art. 5º); remisión a una reglamentación posterior de los mecanismos de selección y nombramiento por la Administración del director de los centros públicos (art. 25); competencia del Consejo de Dirección de los establecimientos escolares para «definir los principios y objetivos educativos generales» que informarán su actividad (art. 26); libertad de las personas físicas o jurídicas para «establecer y dirigir centros docentes» (arts. 7º y 32); derecho de los titulares de centros privados a establecer un «ideario educativo» dentro del respeto a la norma constitucional; garantía de la libertad de enseñanza para los profesores, dentro del respeto a la Constitución, las leyes, el reglamento de régimen interior «y, en su caso al ideario educativo propio del centro» (art. 15); intervención de profesores, padres, personal no docente y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (art. 16); existencia en cada centro de una asociación de padres de alumnos, «a través de la que ejercerán su participación» (art. 18)<sup>57</sup>; en los centros privados, remisión al reglamento de régimen interior de las disposiciones referentes a la configuración de sus órganos de gobierno (art. 34).

Ese planteamiento y desarrollo legislativo, consideraba el PSOE, recuerda el carácter antidemocrático y clasista del anterior régimen, «viene a frustrar las esperanzas democráticas de los enseñantes y mantiene la situación precedente: ES UNA

<sup>56</sup> «Un texto inaceptable», *Escuela Española*, 2510 (1980), p. 7.

<sup>57</sup> El artículo 26 señala la presencia en el Consejo de Dirección de cuatro representantes elegidos por la asociación de padres de alumnos; y en el 28 la de tres representantes, igualmente elegidos por la asociación, en la llamada Junta Económica.



NUEVA LEY PARA PERPETUAR LAS VIEJAS»<sup>58</sup>; *El País* editorializaba que la ley no cerraba una batalla, por lo demás endémica, en la política española; más bien despertaba la apertura de una «guerra de las escuelas» con acusaciones, amenazas y peligros que era preciso resolver<sup>59</sup>.

Las discrepancias políticas son, pues, notables, pero el recurso de inconstitucionalidad presentado en octubre de 1980 por 64 senadores socialistas se fundamenta en motivos jurídicos que entienden infringen la Constitución, y sobre los que ha de resolver el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la misma. El fallo del alto organismo estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 18.1, 34.2, 34.3b, 34.3d, y disposición adicional n.º 3<sup>60</sup>. Se reconoce el derecho a establecer un ideario educativo propio como formando parte de la libertad de creación de centros; se señala un contenido de la libertad de cátedra en los centros de cualquier grado o nivel, «que habilita al docente para resistir cualquier mandato a dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada»; se afirma que la existencia de un ideario no obliga al profesor a convertirse en un apologista del mismo, pero tampoco a dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, las libertades del profesor y del centro han de hacerse compatibles; se considera que el alcance y procedimientos de la participación en el control y gestión de los centros no puede remitirse simplemente al reglamento de régimen interior, es necesario precisarlos para garantizarlos suficientemente, y que no puede restringirse o limitarse exigiendo un «cauce asociativo».

Algo más de dos años después la presentación y debate de la LODE provoca otra segunda batalla; de nuevo, además, aparecen polarizadas las posiciones tanto en la discusión como en las reacciones que se producen en variados ámbitos<sup>61</sup>; y

<sup>58</sup> Informe sobre el Proyecto de Ley. Estatuto de Centros Docentes no universitarios. Una educación democrática para la democracia, Grupo de Educación PSOE y FETE (UGT), Madrid, 1979, p. 3. Allí mismo (p. 4) se afirmaba que las garantías que UCD ofrecía a determinados derechos y libertades eran elementos capaces de «encubrir eficazmente los intereses del conjunto de sectores sociales e institucionales que de manera efectiva se benefician ahora, y se han beneficiado antes, de su existencia (...)».

<sup>59</sup> «La guerra de las escuelas», *El País*, 14-III-1980. Allí mismo, por ejemplo, se escribía: «(...) han impuesto a la sociedad española una ley en la que (...) se perpetúan injusticias, privilegios y deficiencias seculares del sistema educativo español (...) Mientras el esfuerzo en favor de la enseñanza estatal es aún más que insuficiente, la enseñanza privada —gobernada por el predominio eclesial— ha recibido siempre ayuda del Estado (...) Y lo menos que se puede decir es que la enseñanza privada no ha servido ni sirve a todos los ciudadanos».

<sup>60</sup> La disposición adicional n.º 3 es declarada inconstitucional en lo concerniente a los siguientes artículos de la misma ley orgánica: 24.2 y 3, 25.3, 26, 27, 28.1 y 2, 30, 31. «Sentencia de 13 de febrero de 1981 recaída en recurso de inconstitucionalidad número 189/80 contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares», *Boletín Oficial del Estado*, 24-II-1981.

<sup>61</sup> La Asamblea General de la FERE, que cuenta con 3.150 centros, califica el proyecto de ley como «impropio de un país democrático que debe respetar las libertades» y anticipa su adhesión a llevar la protesta a la calle (*El País*, 7-XII-1983); por su parte la presidenta de la Confederación Católica de Padres de Familia habla de la LODE como «golpe de muerte a la libertad de enseñanza» (*El País*, 16-XII-1983, p. 15). Encierros, cierres de centros, marcha sobre Madrid, son, entre otras, acciones realizadas por la Confederación Española de Centros de Enseñanza para mostrar su oposición a la LODE y para ayudar a los parlamentarios, especialmente socialistas, a tomar conciencia «de que sin pacto escolar, esta ley nunca será bien aceptada y sí, por el contrario enérgicamente combatida» (*El País*, 21-XII-1983). En las manifestaciones y concentraciones convocadas a mediados de diciembre en numerosas ciudades, así

las causas de divergencia vuelven a ser los mismos temas: diversas sensibilidades ante la libertad de enseñanza, problemas en torno a los efectos del ideario, falta de acuerdo o condiciones de *concierto* respecto a la financiación pública de los centros privados; habían pasado cinco años desde la Constitución y todavía no se resolvían. Recordemos que en cuanto a esos propósitos la LODE establecía estos preceptos: la actuación de los centros docentes con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales (art. 18.1); garantía de la efectividad del derecho a la educación y de la posibilidad de escoger centro docente, mediante una programación general de la enseñanza —con la participación efectiva de todos los afectados— y la consiguiente programación adecuada de los puestos escolares gratuitos (arts. 20.1 y 27); establecimiento de criterios prioritarios —como renta o proximidad al domicilio— para la admisión de alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes (art. 20.2); derecho de los titulares de centros privados a establecer el carácter propio de los mismos, que deberá ser puesto en conocimiento de los distintos miembros de la comunidad educativa (art. 22.1 y 22.2); sostenimiento de centros privados con fondos públicos para la prestación del servicio público de la educación, mediante un régimen de conciertos que fijará derechos y obligaciones recíprocas, y al que podrán acogerse preferentemente los que cumplan determinadas condiciones<sup>62</sup> (arts. 47 y 48); exigencias a estos centros concertados: obligación de impartir gratuitamente la enseñanza, de no tener carácter lucrativo ninguna actividad escolar o servicio, impartir la enseñanza con pleno respeto a la libertad de conciencia, carácter voluntario de las prácticas confesionales (arts. 51 y 52); intervención del consejo escolar del centro concertado en la designación y cese del director, en la selección y despido del profesorado, en materia de disciplina, y en la aprobación del reglamento de régimen interior, programación general y presupuesto del centro (art. 57, a, b, d, e, f, l).

Las organizaciones opuestas reclaman ahora un pacto escolar. Doce mil directores y titulares de centros de enseñanza financian una publicidad en prensa rechazando lo que consideran imposiciones: renuncia a una dirección efectiva al traspasar el gobierno del centro a un consejo escolar, privación de la facultad para seleccionar a su personal docente y nombrar al director, subordinación del ideario a la libertad de cátedra de los profesores, exigencia de gratuidad absoluta sin la contrapartida de una financiación suficiente para cubrir los costes totales del servicio<sup>63</sup>. Monseñor Yanes, presidente de la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis, manifiesta temores y graves reparos: las fórmulas previstas sobre

---

como en la celebración del llamado *día de la libertad de enseñanza* —celebrado en la mayoría de los 12.000 centros privados dependientes de la FERE y la CECE— confluyen estas organizaciones junto a la CONCAPA, y la Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza, integrados en la Coordinadora pro Libertad de Enseñanza, y dirigidas respectivamente por el padre Santiago Martín, el padre Ángel Martínez Fuertes, Carmen de Alvear y Francisco Virseda; de nuevo en febrero se agudiza la campaña en contra, con una segunda gran concentración en Madrid ante la inminente llegada del proyecto al pleno del Senado.

<sup>62</sup> Tendrán preferencia aquellos centros que satisfagan necesidades de escolarización, que atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables, o que cumpliendo alguno de esos requisitos realicen experiencias de interés pedagógico; en todo caso, también se da preferencia a los centros que cumpliendo las finalidades anteriores funcionen en régimen de cooperativa.

<sup>63</sup> *El País*, 23-XI-1983, p. 21.

libertad de cátedra, admisión de alumnos, carácter propio de los centros, o participación, limitan excesivamente a la entidad titular y pueden hacer ineficaz el derecho de los padres a elegir el tipo de educación<sup>64</sup>.

A nivel parlamentario, sobre todo en Comisión, el *Diario de Sesiones* deja ver un fuerte debate y tensión política, descalificaciones extremas de «totalitarios» o «franquistas», abandonos de los grupos popular y vasco, acusaciones al Grupo Popular de utilizar tácticas de dilación, y de éstos a los socialistas por imponer un calendario apretado y rápido que no hacía sino cercenar el debate; después en el pleno del Congreso se aprueba con los votos socialistas y de la Minoría Catalana<sup>65</sup>, tras un debate rápido y más ágil y con intervenciones destacadas de los socialistas Josep Beviá Pastor o Victorino Mayoral, de López de Lerma en representación de la Minoría Catalana, del comunista Fernando Pérez Royo, de los populares Díaz-Pinés y Soler Valero, o de una encendida y enfrentada explicación de voto por parte de Alzaga y Roca Junyent.

Tal vez dos documentos, que hablan precisamente de *enseñanza libre* o de *aprender en libertad*, nos ayuden a situar ciertas claves; porque pretenden subrayar algunas cosas presentes de nuevo en esta reeditada polémica político-educativa. Para sectores conservadores y eclesiásticos algunos principios son irrenunciables: libertad de enseñanza estrictamente aplicada a la creación y dirección de centros, financiación plena de la iniciativa privada que haga posible la libre elección. El democristiano Partido Demócrata Popular afirma que hay que rechazar la ley, porque es contraria al pacto constitucional en materia de educación, que debía hacer compatible el derecho a la educación con la libertad de enseñanza; porque trata de imponer un modelo socialista de escuela única, laica y autogestionaria; o porque afecta a la calidad de la enseñanza como consecuencia de la falta de competencia, por la expansión de la escuela pública, la politización de los colegios, o la indisciplina que generará el haber quitado al titular y al director algunas de sus facultades y responsabilidades básicas<sup>66</sup>. El PDP sostiene que la ley pone trabas a una enseñanza libre: impone la proximidad domiciliaria como criterio principal de admisión, no garantiza el mantenimiento del ideario, no establece un compromiso de financiar a los centros según el coste real del puesto escolar, expropia al titular la capacidad para dirigir el centro y garantizar su carácter propio, le impide la libre contratación del profesorado, facilita el cierre de colegios privados —ante

<sup>64</sup> «Monseñor Yanes, sobre la LODE: Habrá que recurrir a los tribunales», *Escuela Española*, 8-XII-1983, p. II. No puede olvidarse, de todos modos, que algunos obispos mostraban posiciones más conciliadoras y comprensivas, y que otros colectivos cristianos —como «Cristianos en Madrid», la «Asociación Juan XXIII» de teólogos españoles, «Escoles Cristianes» o «Cristianisme i Justicia» de Catalunya no entraban del mismo modo en esa especie de cruzada por la escuela.

<sup>65</sup> El Grupo Comunista modifica finalmente su voto favorable por una abstención que basa —aun reconociendo méritos— en su consideración de que la LODE tiene planteamientos insuficientes en campos como la atención a la escuela pública. Aunque valoraban como positivos muchos aspectos fundamentales, organizaciones como CC.OO. o la UCSTE, mantienen determinadas posiciones críticas y reclaman una mayor negociación con las fuerzas sociales y sindicales de izquierda. El I Congreso Estatal de Movimientos de Renovación Pedagógica, celebrado a mediados de diciembre en Barcelona, coincide en mostrar su preocupación por esa ley «insuficiente» en la defensa de la escuela pública, y abogan por la desaparición de los centros concertados.

<sup>66</sup> *Por una enseñanza libre y de calidad para todos*, Madrid, Partido Demócrata Popular, 1983, pp. 5-8.

la posibilidad de subsistir sin recursos públicos— o la necesidad de elevar las cuotas de los padres.

Por su parte los sectores del PSOE más estatelistas en materia educativa muestran una cierta resistencia o divergencia —basadas en razones políticas o económicas— a algunas orientaciones que recoge la ley<sup>67</sup>. Por eso, presentado el proyecto, justifican su defensa no en la elaboración de una orientación socialista sino en la tarea histórica de racionalizar y modernizar, y en el respeto al pacto constitucional; sus argumentos se basan en algunas cuestiones de fondo, que a mi modo de entender tienen que ver —de nuevo— con tres puntos: por una parte la necesidad de establecer prioridades ante la limitación de recursos para hacer gratuita la enseñanza, por lo que los poderes públicos están obligados a ofrecer un puesto gratuito a cada niño, no a financiar toda la oferta, «el Estado debe dar en materia de servicios sociales más a quien menos tiene» y no potenciar desigualdades desde la escuela; por la otra, el necesario desarrollo de la democracia escolar en los centros, asegurando la intervención participativa de la comunidad escolar en el control y gestión de los sostenidos por la Administración con fondos públicos; finalmente, la configuración de un sistema de conciertos que posibilite la colaboración de determinados centros docentes privados en la prestación del servicio público gratuito de la enseñanza<sup>68</sup>. En la intervención del ministro Maravall en defensa del proyecto se refiere al propósito de contar con un sistema educativo en el que «la pluralidad sea compatible con la cobertura real de la demanda de puestos escolares», y en el que «la libertad de elección de centros no se contraponga a la igualdad de oportunidades educativas»<sup>69</sup>.

En ese contexto la ley fue promulgada el 3 de julio de 1985, tras superar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre su adecuación o inadecuación a la Constitución; en efecto, el 15 de marzo de 1984 se produjo la aprobación por el pleno del Congreso del texto definitivo del proyecto de ley, pero dos días después tuvo entrada en el citado Tribunal un escrito previo de inconstitucionalidad, presentado por 53 diputados del Grupo Popular, en el que se alegaba infracción de preceptos constitucionales y se impugnaban, entre otros puntos, los artículos 20.2, 22.1 y 2, 47.1 y 2, 49.3, 51.2, 53, 57 a, b, d, e, f, l, 59, 60, 62... Definitivamente la sentencia de 27 de junio de 1985<sup>70</sup> desestimaba el recurso a excepción del entonces artículo 22.2 y la disposición transitoria cuarta<sup>71</sup>. Se admite allí que la selección de

<sup>67</sup> FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO, M.: *Socialismo, igualdad en la educación y democracia. La experiencia de González y Mitterrand*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2001, pp. 303-304.

<sup>68</sup> *Aprender en libertad*, Grupo Federal de Educación del PSOE-FETE-UGT, 1983. Maravall hablaba también de una «enseñanza constitucionalizada» y de alejar la enseñanza «de un estatismo burocratizado y del imperio patrimonial del titular de la empresa docente», *Comunidad Escolar*, n.º extraordinario, 12-VII-1983, p. 8.

<sup>69</sup> «Discurso del Ministro de Educación y Ciencia en defensa del Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación», en *Ley Orgánica del Derecho a la Educación*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, p. 18.

<sup>70</sup> Sentencia número 77/1984, de 27 de junio de 1985, *ibid.*, pp. 61-138.

<sup>71</sup> En el primer caso el proyecto establecía que los titulares que optasen por definir el carácter propio de los centros privados debían someter dicha definición a autorización reglada, exigencia que el Constitucional considera que vulnera el derecho a la libertad de enseñanza y libertad de creación de centros docentes, «sin que pueda admitirse la injerencia de una autorización administrativa, que en realidad encubriría el ejercicio de una función jurisdiccional que no le corresponde». Consecuentemente

alumnos con criterios objetivos no contradice las posibilidades de elección e impide las arbitrarias; se indica que las funciones del consejo escolar no vulneran el contenido esencial del derecho de creación y dirección del titular; se entiende que el procedimiento establecido de «régimen de conciertos» cumple el artículo 29.9 de la Constitución: por una parte la remisión a la ley que allí se hace «puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales»<sup>72</sup>, y, además, el legislador necesita conjugar tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles.

Quizás podamos afirmar que así se remata la obra político-jurídica de la transición en el terreno educativo, regulando principios y objetivos que —como señalamos— se venían manifestando desde 1970; también, que ese momento sirve para subrayar el discurso basado en la educación en condiciones de equidad, un fundamento esencial en el desarrollo de una sociedad democrática; y por último podemos constatar de nuevo que reforma y ruptura interaccionan en los pasos adelante: el propio Maravall, que habla de estabilidad, entendimiento y convivencia, afirma que a diferencia de otros momentos el proyecto de la LODE «reconoce lo ya existente (...) porque los productos sociales son resultado de una larga historia que no cabe ignorar», pero intenta modernizar y racionalizar «porque el respeto a un legado histórico no puede suponer la pasividad ante el mandato constitucional o la dejación de los deberes de justicia y libertad que competen al Estado»<sup>73</sup>.

---

también era declarada inconstitucional la transitoria cuarta, que en el proyecto obligaba a los centros privados actualmente autorizados a someter aquella definición a la autorización reglada prevista en el artículo 22.2.

<sup>72</sup> La sentencia añade a continuación: «Ejemplos de éstos podrían ser el mandato de gratuidad de la enseñanza básica (artículo 27, número 4, de la CE), la promoción por parte de los poderes públicos de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (artículos 1 y 9 de la CE), o la distribución más equitativa de la renta regional y personal (artículo 40, número 1, de la CE)».

<sup>73</sup> «Discurso del Ministro de Educación y Ciencia...», *op. cit.*, pp. 16-17.