

La importancia de los pactos educativos. Obstáculos para su consecución

*The importance of educational agreements, Obstacles to
its achievement*

Julia Martínez Candado

Decana de la Facultad de Ciencias

Sociales y Jurídicas

Universidad Internacional de

Valencia (VIU)

E-mail:

mjmartinezc@universidadviu.com

Resumen: El pacto escolar alcanzado en el artículo 27 de la Constitución Española de 1978 representó un hito en el equilibrio entre dos modelos educativos claramente enfrentados. Sin embargo, la fragilidad del acuerdo se evidenció tempranamente, incluso en el mismo debate del texto constitucional, en el que se solicitaba la retirada de la primera Ley que regularía la educación conforme al marco fijado por el texto constitucional, la LOECE. Se había alcanzado el consenso básico, pero no el consenso político, y se abrió paso a un desarrollo normativo que evidenciaría que el modelo educativo se balancea dependiendo del programa político. Desde entonces, y a pesar de la sucesión de leyes, la idea de un pacto educativo no ha estado ausente. Pero, su consecución se enfrenta a una serie de obstáculos que, hasta el momento, lo han hecho imposible.

En este artículo, se analiza la necesidad de un pacto en materia educativa y se revisan los principales obstáculos ideológicos que impiden su consecución.

Palabras clave: Pacto escolar; libertad de enseñanza; derecho a la educación.

Abstract: The school pact reached in article 27 of the Spanish Constitution of 1978 represented a milestone in the balance between two clearly opposed educational models. However, the fragility of the agreement was evident early, even in the same debate on the constitutional text, which requested the withdrawal of the first Law that would regulate education in accordance with the framework established by the constitutional text, the LOECE. The basic consensus had been reached, but not the political consensus, and a normative development was being made that would show that the educational model is balanced depending on the political program.

Since then, and despite the succession of laws, the idea of an educational pact has not been absent. But its achievement faces a series of obstacles that, until now, have made it impossible.

In this article, the need for an educational pact is analyzed and the main ideological obstacles that prevent its achievement are reviewed.

Keywords: School pact; teaching freedom; education rights.

LA IMPORTANCIA DE LOS PACTOS EDUCATIVOS. OBSTÁCULOS PARA SU CONSECUCCIÓN

1. Pacto educativo, ¿necesario?

Toda la complejidad de la educación aconseja que las políticas educativas vengan respaldadas por el mayor consenso, de manera que el fenómeno educativo y su regulación estén blindados frente a los vaivenes del poder político. Consenso que exige no sólo un pacto político, sino también social por la importancia que tienen todos los actores en la elaboración de las estrategias; estrategias que exigen de continuidad en su aplicación; continuidad que solo es posible desde la estabilidad que proporciona el acuerdo y acuerdo que reclama superar las diferencias entre los modelos neoliberal y progresista y favorecer la elaboración de una ley que proporcione seguridad al sistema.

En efecto, el consenso debe ir acompañado no solo del pacto político, sino de un pacto social. La razón es bien sencilla: es lugar común en la doctrina la idea de que la acción educativa exige el compromiso y corresponsabilidad de todos los actores implicados. Evidentemente, el protagonismo corresponde a los centros educativos, pero no es menos

cierto que debe estar compartido con otras instituciones y agentes sociales como la familia, las confesiones religiosas, las empresas, las fundaciones, los medios de comunicación, etc. Todos tienen influencia en la educación y generan la distinción entre el sistema de educación formal, no formal e informal (MARINA, PELLICER Y MANSO, 2016, 61).

Esta corresponsabilidad y participación aparece en todos los intentos de pacto en nuestro país. Ya en el artículo 27 CE se aborda *“la participación efectiva de todos los sectores afectados”*. En la Declaración Conjunta a favor de la Educación, impulsada por la Fundación Encuentro, se pone en valor el clima de diálogo entre todas las organizaciones que permite alcanzar objetivos consensuados en materias de interés general. También en el intento del año 2004, con el documento *“Una educación de calidad para todos y entre todos”*, se apela a la reflexión de la comunidad educativa y de toda la sociedad para elaborar una nueva ley. Pero, con Gabilondo, en el año 2010, se va más allá al invocar a toda la sociedad para conseguir un pacto social que, en palabras del Ministro, debe entenderse como proceso y no como desenlace. Incluso en el último intento, en el seno de la Subcomisión, se produjo la comparecencia de 83 representantes de la comunidad educativa y de la sociedad en general con el propósito de escuchar sus demandas.

No obstante, y si bien el pacto político es complejo, como ponen de manifiesto las últimas deserciones tanto del Partido Popular en las negociaciones impulsadas por Gabilondo y fracasadas en 2010, como del Partido Socialista en 2018 con el argumento de la inversión mínima en educación del 5%, no lo es menos el pacto social. En efecto, los actores de la comunidad educativa no son menos beligerantes. Y es que, según de quién proceda la reforma educativa, unos argumentarán que la ley es neoliberal y trata de convertir el servicio educativo en un negocio y a los alumnos en clientes, o bien que el objetivo es acabar con la enseñanza concertada, despreciando el derecho fundamental a la libertad de enseñanza. Que la ley es recentralizadora, recortando las competencias de las Comunidades Autónomas, o bien que delega en ellas competencias que son exclusivas del Estado. O que se trata de una ley que desprecia la autonomía de los centros, o bien que desconoce el derecho de los titulares al establecimiento de un ideario propio. En definitiva, la educación se reduce a un debate maniqueo.

Por otro lado, el acuerdo posibilita asegurar la continuidad que requiere la aplicación de estrategias a medio y largo plazo. No parece ser revelador de estabilidad la sucesión de

leyes en materia educativa que se ha producido en España y, sin embargo, su permanencia resultaría de utilidad en varios frentes: que los estudiantes permanecieran inmunes a cambios de calado que afectarían, sin duda, a su formación como sería, por ejemplo, estudiar en su lengua vernácula; que los profesores comprendieran su rol en la educación; que los padres y la sociedad en su conjunto conocieran la estructura del sistema educativo; que las medidas se mantuvieran durante el tiempo necesario para valorar sus resultados, potenciando las positivas y evitando las desviaciones; o que las herramientas de diagnóstico permitieran conocer la realidad, anticipándose a las nuevas necesidades. Como indicara TEDESCO, *“el largo plazo y los intereses generales son aspectos centrales de toda estrategia educativa [...]”* (TEDESCO, 1995, 185). En este sentido, la alternancia en los sistemas democráticos podría representar un obstáculo para la implementación de políticas educativas, de manera que la garantía de su supervivencia solo puede ser el acuerdo. Acuerdo que no es sinónimo de desaparición de las diferencias, pero sí de la generación de un procedimiento que lime las tensiones a través del diálogo. Siendo así, el acuerdo exigiría, como principio fundamental, superar las diferencias entre los modelos conservador y progresista que pueden resumirse como la oposición entre la libertad y la igualdad, aunque de estos principios deriven otras tensiones. Durante la Transición, estas posiciones se encontraban en enfrentamiento constante, pero su beligerancia fue cediendo durante el proceso constituyente hasta llegar al pacto escolar (DE PUELLES, 2009, 399). Sin embargo, en la actualidad, la realidad evidencia que las posturas se encuentran más enfrentadas que nunca y que las opciones ideológicas se mantienen de un modo absoluto. Como señaló Cámara, sería deseable un pacto que permita a cada partido en el Gobierno desarrollar sus propias políticas, pero manteniendo unas líneas básicas de actuación consensuadas por todos (CÁMARA VILLAR, 2007, 66), de manera que no fuera necesario el “tejer y destejer” apuntado por De Puelles (DE PUELLES, 2005, 249). Y como paso previo para el acuerdo se exige la certeza de su necesidad y, siendo necesario, debe ser posible (TEDESCO, 2004, 27).

2. Condicionantes ideológicos que nos alejan del consenso educativo

Analizada la necesidad del pacto, nos proponemos estudiar a continuación los principales obstáculos que dificultan su consecución. Remover estos impedimentos sería esencial para alcanzar el Pacto Social y Político por la Educación. Como apuntó Marchesi, *“el primer problema, tal vez el más importante y el escollo principal para un acuerdo, es el*

referido a las diferentes opciones ideológicas de unos y de otros” (MARCHESI ULLASTRES, 2004, 83).

Entendemos que el problema principal es la oposición entre el principio de libertad y el principio de igualdad, quintaesencia de las posiciones enfrentadas. No obstante, la traducción de estos principios encontraría su equiparación en el primer apartado del artículo 27 CE al situar, en plano de igualdad, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza que, al decir de Cámara, son las dos caras de la misma moneda (CÁMARA VILLAR, 2007, 69). Esta equiparación nos obligaría a conciliar ambos principios, sin preeminencia del uno sobre el otro. Pero, de este problema principal derivan otros que también condicionan el logro del consenso. Estas derivaciones responden a las diferencias principales entre los modelos conservador y progresista sobre la educación y obedecen a sus posiciones sobre la libertad de elección de los padres, la enseñanza de la Religión, las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, la educación diferenciada y la enseñanza concertada.

2.1. Libertad de elección de los padres

El derecho a la educación presenta una naturaleza híbrida que comparte aspectos de obligación y de libertad, aspectos que recogen diferentes derechos y libertades de variada naturaleza, pero que se incluyen de manera “omnicomprensiva¹” en el sentido amplio del derecho a la educación. En este “equilibrio de fuerzas” (EMBID IRUJO, 1983, 181) que representa el artículo 27 CE, nos interesa en este punto analizar lo que se refiere a la libertad de enseñanza y, en concreto, a las libertades concedidas a los padres por el texto constitucional, objeto de controversia entre los diferentes modelos. El modelo conservador prima la libertad de enseñanza y la coloca como eje vertebrador de su política educativa. Para este modelo, son los padres los primeros responsables de la formación de sus hijos, de acuerdo con el ejercicio de la patria potestad y con la declaración del artículo 39.3 CE, si bien éste último tendría menos fuerza jurídica que el artículo 27 de acuerdo con lo dispuesto en el art. 53.2 CE, al menos en lo que se refiere a la tutela judicial. Esta responsabilidad paterna permitiría decidir libremente el modelo de educación y la institución educativa, lo que, a nuestro juicio y así lo ha señalado el Tribunal

¹ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). STC 86/1985, de 10 de julio. F.J. 3º.

Constitucional², no sería otra cosa que ejercer el derecho reconocido por la Constitución de escoger la formación moral y religiosa. Pero, el problema surge cuando a este derecho le unimos lo que Embid llamó el “hecho subvencional” (EMBED IRUJO, 1983, 208). Y es, precisamente, esta financiación la que hace al modelo progresista rechazar ese aspecto de la libertad de enseñanza en beneficio de una pretendida igualdad.

El Tribunal Constitucional ha dejado claro que el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral y religiosa que quieren para sus hijos es distinto del derecho a elegir centro docente³. Para un sector doctrinal, el derecho de los padres a la elección de centro educativo sería un derecho autónomo, pero no parte de la libertad de enseñanza, y el derecho a la subvención tampoco derivaría de esta libertad. La garantía constitucional de gratuidad de la enseñanza obligatoria sería satisfecha siempre que el Estado proporcionara plazas suficientes en los centros educativos, pero no le obligaría a financiar los centros privados de la misma manera que no se subvencionan cualesquiera libertades. Así, Embid entiende que el derecho de los padres y la posible financiación son un “plus” que recoge una norma ordinaria; por tanto, no se trataría de un derecho fundamental sino de un derecho concedido por una ley que, por tanto, podría ser suprimido o modificado por otra ley (EMBED IRUJO, 1983, 280).

Para Fernández-Miranda, el derecho a elegir centro educativo es un derecho subjetivo de libertad, pero no un derecho de prestación que se materializa en la posibilidad de elegir centros distintos de los creados por los poderes públicos, el derecho a elegir la neutralidad de los centros públicos y a que la enseñanza se ajuste a los fines previstos en la Constitución. Y no se trataría de un derecho ilimitado, sino que su ejercicio estaría sujeto a límites en tanto que la elección solo podría referirse a los centros cuyas enseñanzas cumplan los objetivos constitucionales y, en caso de optar por centros sostenidos con fondos públicos, se ajustaría a los requisitos exigidos por la ley en los supuestos en que la demanda fuera superior a la oferta de plazas. Así, no podría exigirse al Estado la financiación de una plaza en un centro privado porque lo que prevé la Constitución es una obligación de los poderes públicos, pero no un derecho de los particulares (FERNÁNDEZ-MIRANDA Y SÁNCHEZ, 2006, 209).

² En su Fundamento Jurídico 8º, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 señala que “*es obvio que la elección de centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral*”. España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 5/1981, de 13 de febrero. F.J. 8º

³ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 5/1981, de 13 de febrero. F.J. 8º.

Sin embargo, tampoco faltan voces que consideran que el derecho de los padres a elegir el centro educativo deriva directamente de la libertad de enseñanza y que se trata de un contenido esencial del derecho a la educación. Es más, esa libertad de elección alcanzaría no solo a la educación de los menores sino también de los mayores de edad y permitiría a los particulares la exigencia de la financiación gratuita de una plaza en el centro privado de su elección en el caso de la enseñanza obligatoria, de acuerdo con la declaración del 27.4 CE. Martínez López-Muñiz reclama también la igualdad de trato en el acceso a las ayudas de los poderes públicos para la enseñanza no obligatoria, de manera que la igualdad no se vea alterada por el hecho de optar por un centro público o privado. Para este autor, el *“derecho a elegir centro presenta todos los caracteres propios de una libertad pública, de un derecho de hacer al que corresponderá una obligación de no impedir, ni dificultar, ni restringir por parte de los Poderes públicos y demás sujetos jurídicos”* (MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, 1979, 248). Más recientemente, en la misma línea, Calvo considera que el derecho a elegir el centro docente forma parte del contenido esencial del derecho a la educación y, por su ubicación dentro del texto constitucional se trataría de un auténtico derecho fundamental (CALVO CHARRO, 2006, 85). Para De los Mozos, el derecho de los padres a la elección de centro es *“garantía jurídica de las condiciones necesarias para que exista el derecho a la educación en libertad”* (DE LOS MOZOS TOUYA, 1995, 156).

En cualquier caso, interesa destacar la postura del Tribunal Constitucional que tiene señalado que la previsión del artículo 27.9 CE *“no puede interpretarse como una afirmación retórica, de manera que quede absolutamente en manos del legislador la posibilidad de conceder o no esa ayuda”*, pero tampoco significa la obligación de ayudar a todos los centros porque *“la remisión a la Ley que se efectúa en el art. 27.9 de la C.E. puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales”*, citando como ejemplo el mandato de gratuidad de la enseñanza básica del artículo 27.4⁴. Sin embargo, el Tribunal Constitucional matiza esta posición cuando señala que el artículo 27.9 está al servicio de la dimensión prestacional del derecho a la educación, pero no supone un derecho subjetivo a la prestación pública. Por tanto, el derecho a la subvención no nace de la Constitución sino de la Ley, ley que

⁴ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 77/1985, de 27 de junio. F.J.11º.

dispondrá los requisitos para solicitar las ayudas y la obligación de los poderes públicos de concederlas y que, en cualquier caso, deberá respetar el principio de igualdad a la hora de articular el régimen de las ayudas y los derechos y libertades educativas contenidos en el artículo 27⁵. Por tanto, el derecho a la educación gratuita en la enseñanza básica “no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera Centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales⁶”. Sin embargo, el propio Constitucional señala que la ley derivada de artículo 27.9 debe respetar los derechos y libertades educativas del artículo 27, lo que a nuestro juicio significa que debe tener en cuenta el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos sin que esa elección deba limitarse a los centros estatales. A nuestro parecer, resulta evidente que, cuando el artículo 27.1 señala que “*Todos tienen derecho a la educación*”, esta expresión cuantitativa hace referencia a que la demanda educativa de todos los ciudadanos debe ser satisfecha por el Estado. No obstante, el contrapunto del reconocimiento de la libertad de enseñanza hace que esa demanda sea atendida en un régimen plural y con centros de distinta naturaleza, públicos y privados. Ese carácter de prestación que presenta la educación y que obliga a los poderes públicos a procurar la efectividad del derecho tiene a su disposición los instrumentos del artículo 27.5 y el mandato del apartado 9 del mismo precepto de acuerdo a lo que corresponde a un Estado social y democrático⁷. Siendo así y comoquiera que la educación no se limita a la mera instrucción (en ese caso, no sería capaz de cumplir su objeto de “pleno desarrollo de la personalidad humana” del artículo 27.2) sino que implica también la transmisión de principios y valores, deben ser los padres los que, en el ejercicio de la libertad garantizada en el 27.3, decidan el tipo y modelo de educación que quieren para sus hijos, de modo que esa garantía implica no solo el “*pati*” que supondría el aspecto negativo de la libertad sino también el “*facere*” que supone su aspecto positivo y que requiere una conducta activa de los poderes públicos. Esta libertad de elección es una manifestación del derecho que tienen los padres a elegir la formación moral y religiosa

⁵ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). STC 86/1985, de 10 de julio. F.J.3º.

⁶ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). STC 86/1985, de 10 de julio. F.J.4º.

⁷ “*El derecho de todos a la educación, sobre el que en buena parte giran las consideraciones de la resolución judicial recurrida y las de quienes hoy la impugnan, incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el ap. 4.º de este art. 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su ap. 9.º, de las correspondientes ayudas públicas a las Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca*”. España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). STC 86/1985 de 10 de julio. F.J.3º.

que quieren para sus hijos y que no se agota precisamente en estos aspectos sino que comprende también cualesquiera facetas de la actividad educativa (pedagógicas, didácticas, etc.). Así, la única forma de hacer efectiva esa libertad es mediante una oferta plural, que permita la elección tanto de centros privados como de centros públicos, pero nunca limitando la elección a los centros públicos porque no hay elección donde no existe pluralidad sino uniformidad. Si reconocemos la libertad, debemos articular las condiciones necesarias para su ejercicio, lo que implica el reconocimiento del derecho a la subvención derivado, en este caso, del apartado 9 del artículo 27 que es un mandato al legislador para procurar la efectividad del derecho. ¿Qué sentido tendría el reconocimiento de un derecho si a la vez no se disponen los medios necesarios para ejercerlo?. Este derecho a la financiación pública deriva directamente del artículo 27.9, del carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica que predica el apartado 4 del mismo artículo y de la obligación de los poderes públicos de *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”* del artículo 9.2 de nuestra Carta Magna. Ahora bien, a pesar del abrigo constitucional, la exigencia de la financiación gratuita de una plaza escolar en un centro privado no se considera un derecho subjetivo de los particulares a la prestación pública. No obstante, el mandato al legislador está claro y resulta más que evidente cuando el 27.9 CE utiliza la expresión “ayudarán”, lo que entendemos como una exigencia que no puede dejarse al capricho del legislador, ya que, en ese caso, no se estaría dando cumplimiento al mandato constitucional. Así, será la ley la que determine los requisitos de acceso a las ayudas públicas, de acuerdo con los derechos y libertades consagrados en el artículo 27. La conclusión estaría clara: no se puede exigir ayuda en todos los centros privados, pero sí en aquellos que reúnan los requisitos previstos por la ley. Lo que ocurre es que la solución del Tribunal Constitucional permite que la ley aprobada en cada momento sea más o menos permisiva con la libertad de elección, según las mayorías parlamentarias.

2.2. Enseñanza de la religión

La Religión en la escuela también ha constituido motivo de grandes controversias entre los modelos educativos. En nuestro país, la Constitución garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral y religiosa conforme a sus convicciones (art. 27.3) y también asegura la libertad religiosa (art. 16.1) y, a pesar de proclamar la

aconfesionalidad del Estado, prevé que los poderes públicos mantengan relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones (art. 16.3). Como derivación del derecho fundamental a la libertad religiosa, su Ley Orgánica reguladora, en el art. 2.1.c) dispone que la libertad religiosa comprende el derecho de toda persona a *“recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*. Y para hacer efectivo el derecho, los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias, incluyendo la formación religiosa en los centros docentes públicos (art. 2.3). Parece que el término *“dentro”* del ámbito escolar obliga a pensar que la Religión debe estar incluida en el currículum.

A mayores, el fundamento de la Religión en la escuela también se encuentra en el art. 2 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979⁸ que disponía que *“Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”*. Este acuerdo tiene rango de tratado internacional y, una vez publicado, pasa a formar parte del ordenamiento interno⁹, obligando al Estado al cumplimiento de sus compromisos, sin que sea obstáculo el cambio en la denominación de las etapas, pues el Protocolo final del Acuerdo dispone que *“lo convenido en el presente Acuerdo, en lo que respecta a las denominaciones de Centros, niveles educativos, profesorado y alumnos, medios didácticos, etc., subsistirá como válido para las realidades educativas equivalentes que pudieran originarse de reformas o cambios de nomenclatura o del sistema escolar oficial”*. Además, su redacción *“sienta unas reglas claras: el deber del Estado de ofrecerla a quienes deseen cursarla en todos los niveles de la enseñanza no universitaria, la libertad de seguirla o*

⁸ España. Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979. Boletín oficial del Estado, 15 de diciembre de 1979, núm. 300, pp. 28784 a 28785.

⁹ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). STC 66/1982 de 12 de noviembre. F.J.5º.

no y, ya sobre su régimen, la garantía de que sea equiparable a las demás disciplinas fundamentales¹⁰”.

La aconfesionalidad proclamada en la Constitución obedece a que el Estado y los poderes públicos deben ser neutrales ideológicamente, pero esa neutralidad “*no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones¹¹”*. Por tanto, la enseñanza de la Religión sería constitucional, aunque no existiera el Acuerdo con la Santa Sede. No obstante, no faltan autores que consideran que la enseñanza de la Religión en la escuela no deriva de la Constitución sino del Acuerdo de 1979, que se considera preconstitucional, por ser negociado en paralelo al proceso constituyente, y que como cualquier tratado internacional es susceptible de revisión a la luz de la Constitución y de las circunstancias actuales de la sociedad española. La Constitución no obligaría a que la religión se impartiera en la escuela, en una interpretación forzada del art. 27.3 CE, porque una cosa es el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral y religiosa conforme a sus convicciones y otra que se imparta la Religión como asignatura en la escuela pública. El fundamento descansa en la distinción entre instrucción y educación. La primera permitiría la formación moral y religiosa, mientras que la segunda se centraría en la información sobre la religión y la moral. Comoquiera que la primera tiene carácter voluntario, lo que permite el art. 27.3 CE es que los padres puedan escoger un centro con carácter propio (DE PUELLES, 2006, 522).

Para el modelo tradicional, la Religión contribuye a la formación integral de la persona, fin último de la educación de acuerdo con el 27.2 CE. Sin embargo, el modelo de izquierdas considera que la Religión pertenece al ámbito privado, por lo que no debería tener ningún papel en la enseñanza, sino que su transmisión correspondería a las familias y a las entidades religiosas. En este sentido, resulta curioso que, en la actualidad, la Religión, fuente de valores y principios y con una evidente dimensión pública, haya desaparecido de la esfera educativa y, sin embargo, la sexualidad, que pertenece a la esfera íntima, esté invadiendo la enseñanza desde las etapas más tempranas. Este modelo

¹⁰ España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). STS 130/2020 de 21 de enero. F.J. 4º.

¹¹ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 5/1981 de 13 de febrero. F.J. 9º.

considera que la enseñanza de la Religión en la escuela no está constitucionalizada porque, a pesar de que el art. 16.3 CE prevé relaciones de cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas, no se determina de modo expreso en qué ha de consistir esa cooperación. En el caso de la Religión Católica, la introducción de la enseñanza religiosa en el sistema educativo deriva del Acuerdo de 1979, pero no se trataría de una prestación exigida constitucionalmente. De esta manera, el principio de neutralidad ideológica del Estado impide introducir una asignatura confesional. Sin embargo, a pesar de los argumentos anteriores, el Tribunal Constitucional tiene declarado que el Estado es un “*sujeto religiosamente incapaz*”, obligado a seguir un modelo de laicidad positiva, que permite las manifestaciones públicas de carácter religioso y, al mismo tiempo, rechazarlas cuando son contrarias a los derechos y libertades recogidos en la Constitución. De esta manera, la inclusión de la Religión en el itinerario educativo es plenamente constitucional, lo mismo que la existencia de una asignatura alternativa, y debe realizarse en régimen de seguimiento libre, de manera que se hagan efectivos el derecho de los padres del art. 27.3 CE y el de las confesiones religiosas del art. 16.1 CE¹².

No obstante, con la reforma operada por la LOMLOE, la Religión, que hasta ahora era una asignatura específica en todas las etapas educativas, desaparece de la ordenación de las enseñanzas y solo se contempla en la D.A. 2ª señalando que se ajustará a lo dispuesto en el Acuerdo firmado entre la Santa Sede y el Estado español, incluyéndose como área o materia en los niveles educativos, siendo de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. Sin embargo, esta mención no parece suficiente, pues debe ser la Ley Orgánica que desarrolla el art. 27 CE la que disponga la configuración de la materia y su inserción en las diferentes etapas educativas, de acuerdo con la competencia exclusiva del Estado en esta materia derivada del art. 149.1.30 CE¹³.

¹² *La existencia de esa asignatura no implica valoración alguna de las doctrinas religiosas que pudiera afectar a la obligación de neutralidad del Estado. Y ello porque, como ya se ha expuesto, el principio de «aconfesionalidad o laicidad positiva» que caracteriza nuestro sistema constitucional en este aspecto (SSTC 46/2001, de 15 de febrero, FJ, 4º y 38/2007, de 15 de febrero, FJ 5º) implica una garantía prestacional respecto al ejercicio del derecho a la libertad religiosa, del que gozan tanto los individuos como las iglesias y confesiones. A ello hay que añadir que el contenido nuclear de la libertad religiosa en su dimensión comunitaria o colectiva es precisamente «la divulgación y expresión públicas de su credo religioso» (STC 38/2007, FJ 5º). Por último, ese sistema es también un cauce adecuado para el ejercicio por los progenitores del derecho a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones”. España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 31/2018 de 10 de abril. F.J.6º.*

¹³ *“Corresponde al Estado [...] la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la C.E.”. España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 77/1985 de 27 de junio. F.J. 15º.*

A mayor abundamiento, no bastaría con ofrecer la asignatura sino que ésta debería ofertarse en condiciones equiparables a las del resto de disciplinas fundamentales, tal como disponer el art. 2 del Acuerdo con la Santa Sede.

2.3. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

Con la estructura autonómica resultante de la Constitución, la competencia en materia educativa aparece compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y sin perjuicio de algunas normas dispersas a lo largo de su articulado, la Constitución sólo se refiere en el art. 149.1.30 a la competencia exclusiva del Estado para la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*. Así, las competencias de las Comunidades Autónomas quedarán limitadas a aquéllas que no se haya reservado el Estado, que serán, además de las exclusivas mencionadas, las que los Estatutos respectivos no hayan atribuido a las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). La Constitución resulta clara en esta materia; sin embargo, el problema surge a la hora de delimitar unas y otras competencias.

Las sucesivas leyes educativas han abordado esta cuestión de manera desigual. La LOECE limita la referencia a las Comunidades Autónomas a su Disposición Adicional que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre ordenación general del sistema educativo; fijación de enseñanzas mínimas y regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español; y la alta inspección y demás facultades que le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. No obstante, permite que algunas de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica puedan ser modificadas o sustituidas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. Sin embargo, esta posibilidad fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la conocida Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, al considerar que las materias modificables por las Comunidades Autónomas constituían condiciones básicas para el desarrollo del art. 27 CE siendo, en este caso, competencia exclusiva del Estado.

La LODE atribuye al Estado, además de las competencias reservadas por la LOECE, la programación general de la enseñanza en los términos de su artículo 27, relativo a la participación en la programación de la enseñanza del Estado y las Comunidades Autónomas. Pero, la LODE permite su desarrollo por las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía o, en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas de transferencia de competencias, exceptuándose aquellas materias reservadas al Gobierno (D.A. 1ª).

Es con la LOGSE, en 1990, cuando aparece la descentralización curricular al fijar el Gobierno unas enseñanzas mínimas completadas por las Comunidades Autónomas (art. 4.2 y 4.3). Y esta estructura se mantiene en todas las leyes posteriores, con más o menos influencia de las Comunidades Autónomas. No obstante, la LOCE sustituye el término “enseñanzas mínimas” por “enseñanzas comunes”, que se recupera nuevamente en la LOE de 2006. Por tanto, cada Comunidad dispone de un currículum diferente, si bien el Estado garantiza unas “enseñanzas mínimas” relativas a los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación.

Sin embargo, la LOMCE cambia la estructura. Su regulación introduce un elemento nuevo en el currículum, los estándares y resultados de aprendizaje evaluables, y clasifica las asignaturas en troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Así, la Administración central determina casi todos los contenidos de las materias troncales, que serán completados por las Administraciones educativas (art. 6.2.c).1º), pero éstas pueden establecer los contenidos de las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica (art. 6.2.c).2º). No obstante, la Administración central se reserva los estándares de aprendizaje evaluables y los criterios de evaluación de las asignaturas troncales y específicas, además de las características, el diseño y el contenido de las pruebas de evaluación para cada convocatoria. Por tanto, esta nueva regulación limita claramente las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Por este motivo, la LOMLOE vuelve al sistema de enseñanza mínimas introducido por la LOGSE, si bien con una diferencia fundamental que ha ampliado la autonomía de las Comunidades Autónomas: ahora las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan (art. 6.4). Las mayores atribuciones a las Comunidades Autónomas se manifiestan también en otros aspectos como la concesión de la función de vigilancia del uso de la lengua vehicular (D. A. 38ª); la consulta previa para establecer las

condiciones y procedimientos para que el equipo docente pueda decidir la promoción del alumno de Bachiller con un suspenso (art. 37.1); la regulación de su propio sistema de becas y ayudas al estudio con cargo a su presupuesto (art. 83.2); o la competencia en la aplicación de las evaluaciones generales del sistema educativo (art. 143.1).

En todo caso, esta compleja cuestión será abordada por el Tribunal Constitucional al resolver los recursos de inconstitucionalidad nº 1760-2021 y nº 1828-2021 promovidos por el Grupo Parlamentario Vox y el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, respectivamente.

2.4. Educación diferenciada

Otro de los motivos de enquistado conflicto entre los modelos conservador y progresista de la educación es la existencia y legitimidad de la educación diferenciada. Y decimos diferenciada, alejándonos de la expresión “segregada” utilizada habitualmente por sus detractores que no deja de encerrar un aspecto despectivo, llegando algunos a calificarla como “adoctrinamiento” o “diferenciación constitucionalmente ilícita” (SALAZAR BENÍTEZ, 2016, 469). La educación diferenciada supone la escolarización separada de los niños y niñas y, desde una perspectiva jurídica, debemos plantearnos, en primer lugar, si este modelo educativo es discriminatorio y, por tanto, contrario a la Constitución; para después, analizar si es susceptible de la financiación pública que prevé el 27.9 CE. Estas cuestiones han sido ampliamente tratadas por la doctrina, desde aquellos que consideran que el modelo es legítimo, aunque contrario al llamado “ideario educativo constitucional” (ALÁEZ, CORRAL 2009, 32), hasta aquellos que hacen una apuesta clara por este modelo pedagógico, amparándolo en la libertad de enseñanza (BÁEZ SERRANO, 2019). Para los primeros, la educación diferenciada quedaría fuera de la posibilidad de financiación pública; mientras que, para los segundos, los centros que opten por este modelo pedagógico deben disfrutar de las mismas posibilidades de obtención de subvención que los centros con modelo coeducativo. En nuestro caso, nos inclinamos por esta segunda posición. Si la educación diferenciada no es discriminatoria, tal como ha sido reconocido por numerosa Jurisprudencia¹⁴, no habría motivo para negarle el acceso

¹⁴ El Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de junio de 2006, resolviendo el recurso de casación núm. 3356/2000, señala expresamente el carácter lícito de este tipo de educación, como se deduce de los textos internacionales que han de alumbrar la interpretación de la Constitución Española al amparo del art. 10, 2. De acuerdo con el Tribunal, el modelo mixto no puede imponerse porque la Constitución reconoce a los padres el derecho a elegir la educación de sus hijos, la libertad de creación de centros docentes y el derecho

a la financiación pública en condiciones de igualdad, sin que sea admisible el argumento empleado por un sector doctrinal sosteniendo que la diferenciada es contraria al principio de igualdad entre hombres y mujeres, pero puede mantenerse como opción privada (SALAZAR BENÍTEZ, 2016, 467). Si es discriminatoria, es inconstitucional y, por tanto, no debería admitirse. Pero, si no es discriminatoria y, sin embargo, se niega el acceso a la subvención, se está eliminando la libertad de enseñanza de aquellas familias sin capacidad económica que quisieran optar libremente por este modelo para sus hijos. En todo caso, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en la Sentencia 31/2018 que supuso el reconocimiento de la constitucionalidad de la educación diferenciada. El TC considera a la educación diferenciada como un *“sistema meramente instrumental y de carácter pedagógico, fundado en la idea de optimizar las potencialidades propias de cada uno de los sexos¹⁵”* que no puede considerarse discriminatorio, cumple con los fines del art. 27.2 CE y, por tanto, puede acceder al sistema de financiación pública en condiciones de igualdad con otros modelos educativos¹⁶. Aunque en contra de la opinión mayoritaria del Tribunal se pronunciaron los Magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y Candido Conde-Pumpido al calificar la educación diferenciada como un *“eufemismo de cariz pseudomoderno, pero apenas distante de la idea que sostuvo la segregación tradicional, de manifiesto y grueso trazo discriminatorio”* y que *“contribuye de esta manera tanto a perpetuar los caducos patrones de pensamiento y estereotipos sexistas, como a dificultar la lucha contra la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género, en línea opuesta a la necesidad de avanzar en la protección de los derechos de las personas LGTBI [...]”*. Aunque, curiosamente, en una sentencia del año 2018, utilizan para justificar sus argumentos las ya lejanas Ley Moyano de 1857, Ley de Educación Primaria de 1945 o la

de los titulares de los centros a determinar ideario. España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). STS 4300/2006 de 26 de junio de 2006. F.J. 8º. Puede verse también España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). STS 1041/2010 de 24 de febrero de 2010. F.J. 4º; España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). STS 1279/2017 de 18 de julio. F.J. 7º; o España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). STS 749/2017 de 4 mayo. F.J. 9º.

No obstante, el Tribunal Supremo cambió su posición en la Sentencia 2370/2008 en la que, aunque no considera a la educación diferenciada por sexo discriminatoria, viene a señalar que este sistema *“no forma parte del contenido esencial del derecho a la dirección que corresponde a sus titulares como una manifestación del derecho a la libertad de enseñanza reconocida en el artículo 27 CE”* y que la educación mixta, en el caso de los centros concertados, es una consecuencia de la intervención estatal que limita el derecho de dirección de los centros que reciben ayudas públicas. España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). STS. 2370/2008 de 16 de abril de 2008. F.J. 9º.

¹⁵ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 31/2018 de 10 de abril. F.J. 4º.

¹⁶ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 31/2018 de 10 de abril. F.J. 4º.

Ley de Educación de 1970. Por no decir que confunde la igualdad entre hombres y mujeres, sobre la que hay un consenso unánime, con otras cuestiones sobre las que no existe una opinión común en la sociedad española y pueden atacar directamente el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa que quieren para sus hijos.

Sin embargo, con la aprobación de la LOMLOE el debate ha cambiado de sentido. Ahora, la D.A. 25ª exige el modelo coeducativo en todas las etapas educativas en los centros sostenidos con fondos públicos y prohíbe expresamente separar a los alumnos por género. Su propósito está claro: impedir a los centros de educación diferenciada el acceso al régimen de conciertos. Habrá que esperar el pronunciamiento del TC al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por Vox y PP.

2.5. Enseñanza concertada

Probablemente, la diferencia más honda entre los dos modelos es el reconocimiento enseñanza concertada. Mientras el modelo conservador apuesta por la enseñanza concertada como cauce para hacer efectiva la libertad de enseñanza; el modelo progresista aboga por un derecho a la educación pública en el que la enseñanza concertada quedaría relegada a un papel subsidiario, incluso abogaría por su desaparición. Lo que en realidad subyace en este debate es la decisión de articular la oferta de plazas escolares a través del llamado sistema de escuela plural o mediante el sistema de pluralidad de escuelas. Sin embargo, a nuestro juicio, esta dicotomía debiera estar superada. Si lo que preocupa es el acceso universal a la educación, la igualdad de oportunidades en el acceso, tanto da que la prestación la realicen los centros públicos o los concertados. Es más, la enseñanza concertada es absolutamente necesaria puesto que representa el amparo del derecho de todos a elegir un centro distinto de los creados por los poderes públicos (la ayuda de los poderes públicos del artículo 27.9 CE actuaría como salvaguardia de la libertad de enseñanza) porque la garantía del derecho a la educación no la da la prestación pública sino el hecho de que el Estado pueda subvencionar los puestos escolares. Siendo así, ninguna ideología podría rechazar su existencia y reconocimiento, salvo aquellas que apuestan por la estatalización de la educación.

El legislador constitucional coloca la libertad de enseñanza en el pódico del artículo 27 para afirmar que la educación debe desarrollarse en un sistema plural, pluralismo que es esencial para la preservación de una sociedad democrática, tal como manifestó ya en 1976

el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁷. No compartimos la idea de que igualdad y libertad se oponen. Antes al contrario: la una no puede existir sin la otra. Ese carácter antagónico es el que se traslada a los desarrollos legislativos y genera la controversia, de manera que la organización del sistema educativo deba hacerse a través de una escuela pública y laica que, a juicio de sus partidarios, sería la única que haría efectivo el derecho a la educación o bien a través de un sistema que permitiera las dos redes, pública y privada, en un régimen de complementariedad. Sin embargo, no podemos olvidar que la educación exige pluralismo (valor superior del ordenamiento jurídico de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución). La educación es indisociable de la libertad y solo puede educarse en libertad si la oferta es plural, porque de la misma manera que los individuos son diferentes, la sociedad es diversa y plural debe ser la oferta educativa para respetar la libertad. Y como quiera que educar no es simplemente transmitir conocimientos, sino que incluye también principios y valores que hacen posible el objetivo del pleno desarrollo de la personalidad, es necesario que la oferta educativa no se limite a la pretendida neutralidad de la escuela única sino que se ofrezca a los padres una panoplia de opciones para hacer efectivo el derecho del artículo 27.3 CE. Y decimos pretendida neutralidad porque, hoy, la misma se identifica con el laicismo, pero un laicismo negativo que hace desaparecer cualquier elemento religioso, decisión que, a nuestro juicio, destruye la neutralidad. Neutralidad que, como ya señalara el Tribunal Constitucional en la Sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la LOECE, debe ser una característica de cada uno de los puestos docentes integrados en los centros públicos y *“no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente”*. De acuerdo con sus argumentos, la neutralidad exige que los docentes prescindan de cualquier discurso adoctrinador porque solo así se garantiza *“el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita”*¹⁸. Por tanto, el modelo de escuela plural, tal como se conoce en la actualidad, no tendría cabida en nuestro Ordenamiento y solo sería viable si respetara la libertad ideológica y religiosa de los individuos. En otro caso, dejaría fuera aquellas familias que, deseando para sus hijos una formación integral, carecieran de

¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia 5095/71 de 7 de diciembre de 1976. Caso Kjelsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca.

¹⁸ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 5/1981, de 13 de febrero. F.J. 9º.

recursos económicos para asumir el coste de los centros privados. Precisamente, para evitar esta situación surge la escuela concertada como garantía de la igualdad de oportunidades. En este sentido, concierto es libertad y ésta no podría existir sin el primero. Por eso, la interpretación más conforme con el espíritu de la Constitución ha de ser la existencia de una red complementaria integrada por los centros públicos y los privados concertados; red dual que, en ningún caso, podría tener carácter subsidiario porque convertir a la concertada en una enseñanza residual, que solo pudiera existir cuando las plazas públicas no fueran suficientes, atentaría contra la libertad de enseñanza, el pluralismo, la igualdad y no permitiría hacer efectivo el derecho a la educación de aquellos que desean que la enseñanza trascienda a lo académico¹⁹. El monopolio estatal impediría el ejercicio de los derechos y libertades del artículo 27. Esta y no otra fue la idea que latía en la mente de los constituyentes al redactar el artículo 27, marco obligatorio de cualquier regulación. Recordemos que el mismo Tribunal Constitucional en la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, señala que la libertad de creación de centros docentes *“es la manifestación primaria de la libertad de enseñanza. Su reconocimiento implica la inexistencia de un monopolio estatal docente y, en sentido positivo, la existencia de un pluralismo educativo institucionalizado”*²⁰.

Como señalara el Tribunal Constitucional en Sentencia núm. 31/2018, la financiación pública de los centros educativos responde a los mandatos constitucionales de los artículos 27.9; 27.4 y 9.2. Pero, esa gratuidad no se refiere exclusivamente a los centros públicos, porque si así fuera se eliminaría la elección de los padres y la libertad de creación de centros; aunque, obviamente, tampoco significa que cualquier centro privado haya de ser financiado²¹. No obstante, actualmente, la LOMLOE revela una clara intención de convertir la educación en un monopolio estatal, alterando el sistema diseñado por la Constitución. Sin embargo, como señala Vidal Prado, *“la equidad en el ámbito educativo no puede conseguirse solamente con la prestación estatal directa del servicio educativo, sino que debe combinarse con la libertad consagrada en la Constitución”*. No obstante, el ejercicio de la libertad tiene límites y su amparo solo podrá exigirse cuando sea razonable y proporcionado (Vidal Prado, 2021, 273).

¹⁹ España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). STS 5861/2008 de 6 de noviembre de 2008. F.J. 7º.

²⁰ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 5/1981 de 13 de febrero. F.J.4º.

²¹ España. Tribunal Constitucional (Pleno). STC 31/2018 de 10 de abril. F.J.4º.

3. Reflexión final

La educación es una materia tan compleja que requiere de un consenso general para obtener los mejores resultados en beneficio de la sociedad.

Este consenso ha de ser social y político, porque un acuerdo político que no vaya respaldado por la comunidad educativa, los agentes sociales y la sociedad en su conjunto está abocado al fracaso. En este sentido, es absolutamente necesaria la participación de todos para aumentar su compromiso porque solo quien se siente implicado es capaz de colaborar para la consecución del objetivo común. Lo adelantaba el intento de pacto de Gabilondo al considerar que, en el corazón del pacto, deben estar sus actores principales: *“el alumnado, sus familias y el profesorado, sin olvidar el papel del personal de administración y servicios de los centros y sus titulares. Nada resultará posible sin su concurso, sin su experiencia, sin su participación”*. Sin embargo, unos y otros han demostrado su escasa generosidad. Entre los políticos, nadie quiere quedarse fuera del pacto, bendicen cualquier intento y manifiestan su completa disposición para alcanzarlo, pero siempre encuentran líneas rojas más allá de las cuales no están dispuestos a ceder en sus posiciones. Lo hizo el Partido Popular en el año 2010, al no firmar el documento final impulsado por Gabilondo, y lo hizo el Partido Socialista en 2018 al abandonar la subcomisión para la elaboración del Pacto de Estado Social y Político por la Educación. Aun reconociendo la dificultad por la servidumbre de los partidos políticos con sus programas y sus electores, no sería desdeñable un sacrificio de posturas en beneficio de la educación. Como señaló De Puelles, *“el consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza”* (DE PUELLES, 2007, 37). No obstante, tampoco la comunidad educativa ha demostrado mayor predisposición para alcanzar un acuerdo. Pensemos en el abandono de la negociación de las asociaciones de padres en el año 2005 que frustró el consenso, a pesar de los esfuerzos de otras organizaciones. Los padres de la escuela pública consideran que está infrafinanciada por el desvío de recursos a la concertada y las asociaciones católicas de padres aspiran al reconocimiento de la escuela concertada en las mismas condiciones que la pública.

Pero, además de político y social, el pacto debería ser territorial para acabar con la brecha educativa entre Comunidades Autónomas, exigiéndose la máxima coordinación en la Conferencia Sectorial de Educación y lealtad entre Comunidades y de ellas con el Estado.

Más el consenso siempre debe partir de un diagnóstico para detectar los verdaderos problemas de la educación que no pueden reducirse al debate maniqueo entre la izquierda y la derecha. La derecha que crítica el fracaso del sistema y los malos resultados de los alumnos y la izquierda que limita los males de la educación a los escasos recursos, consecuencia de los recortes de las políticas conservadoras y al desvío de las ayudas públicas a la educación concertada. Un verdadero acuerdo exige, como paso previo, un análisis minucioso de la realidad educativa, la identificación de sus deficiencias y el reconocimiento de los retos en educación, muchos de los cuales se han puesto de manifiesto en los últimos tiempos con ocasión de la pandemia por la infección por SARS-CoV-2. En definitiva, sobra política en educación y faltan políticas educativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÁEZ CORRAL, B. (2009) El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (86), 31-64 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3047888>.

BAEZ SERRANO, R. (2019). Hacia la consolidación de la constitucionalidad de la educación diferenciada. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2018. *Revista de Derecho Político*, (105), 251-278. <https://bit.ly/3shSIdV>.

CALVO CHARRO, M. (2006) La libertad de elección de centro docente. Historia de la conculcación de un derecho fundamental. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (14), 81-101 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2153940>.

CÁMARA VILLAR, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España. *Revista de Educación*, (344), 61-82. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347015>.

DE LOS MOZOS TOUYA, I. (1995). *Educación en libertad y concierto escolar*. Editorial Montecorvo.

DE PUELLES BENÍTEZ, M. (2005). La influencia de la nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004). *Historia de la educación: Revista*

interuniversitaria, (24), 229-253.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2220908>.

DE PUELLES BENÍTEZ, M. (2006). Religión y escuela pública en nuestra historia: antecedentes y procesos. *Bordón. Revista de Pedagogía*, (58), 521-535.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2663586>

DE PUELLES BENÍTEZ, Manuel. ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, (344), 23-40.
<http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:e2f1a73f-0caf-4e5d-971e-e9d951e479f5/re344-pdf.pdf>.

DE PUELLES BENÍTEZ, M.(2009). *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*. Tirant Lo Blanch.

EMBED IRUJO, Antonio. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. (2006) Artículo 27: Enseñanza. En: Edersa. *Comentarios a la Constitución Española. Tomo III. Artículos 24 a 38 de la Constitución Española de 1978*, 157-272. Edersa.

MARCHESI ULLASTRES, Á. (2004). Ideología educativa y pacto escolar. *Cuadernos de Pedagogía*, (338), 82-85. <https://bit.ly/3ySnqNw>

MARINA, J. A., PELLICER, C. y MANSO, J. (2016). *Papeles para un pacto educativo*. Up Fundación, Universidad Nebrija y Fundación Trilema.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (1979). La educación en la Constitución Española (Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza). *Persona y Derecho*, (6), 215-296. <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32741>. p. 248.

SALAZAR BENÍTEZ, O. (2016). Educación diferenciada por razón de sexo y derecho a la educación. Sobre la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 84.3 de la Ley Orgánica de Educación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (106), 451-478.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5467729>.

TEDESCO, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Anaya.

TEDESCO, J. C. (2004). ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos?. *Revista Iberoamericana de Educación*, (34), 17-28.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1000412>.

VIDAL PRADO, C. (2021). Educación y valores superiores del Ordenamiento: Igualdad y libertad. *IgualdadES*, (4), 255-285. Disponible en: <https://bit.ly/2U140GF>.