

**TESIS DOCTORAL**

**2015**



**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN  
EN EL ESTADO AUTONÓMICO (1978-2014).  
Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo.  
Estudio de un caso singular: Castilla y León.**

**Jaime Antonio Foces Gil**

**Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación**

**Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada**

**Facultad de Educación**

**Director:**

**Prof. Dr. D. Manuel de Puelles Benítez**

**Codirector:**

**Prof. Dr. D. José Miguel Somoza Rodríguez**

**Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada**

**Facultad de Educación**

**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN  
EN EL ESTADO AUTONÓMICO (1978-2014).**

**Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo.**

**Estudio de un caso singular: Castilla y León.**

**Jaime Antonio Foces Gil**

**Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación**

**Director:**

**Prof. Dr. D. Manuel de Puelles Benítez**

**Codirector:**

**Prof. Dr. D. José Miguel Somoza Rodríguez**

## AGRADECIMIENTOS

*Ad aeternum*

Cuando en 1990 presenté el proyecto de tesis doctoral mi primera intención era realizar un estudio comparado entre las Administraciones educativas del País Vasco, Cataluña y la del MEC en Castilla y León. En aquel momento las dos primeras tenían ya una década de práctica en el autogobierno educativo y entendí que su experiencia podría ser útil a la hora de organizar la Administración educativa de la Junta de Castilla y León. En aquel entonces trabajaba como maestro orientador en el SOEV (Servicio de Orientación Escolar y Vocacional) de la provincia de Valladolid y estaba a punto de opositar a Secundaria.

Veinticinco años después, la tesis la presenta un profesor de Secundaria especialista en Orientación Educativa, que lleva quince años trabajando como director de Instituto. He de manifestar que su contenido ha variado sustancialmente: se ha vuelto más ambiciosa, superando aquel primer utilitarismo localista y convirtiéndose en una aportación al conocimiento y mejora del sistema educativo nacional.

En este momento, al final del camino, de otro camino, quiero mirar atrás con gratitud y confirmar que hasta aquí no pude llegar solo, que son muchas las manos y muchas las vidas que han hecho posible que presente las siguientes páginas.

Deseo expresar mi sincero agradecimiento al director de la tesis, D. Manuel de Puelles Benítez, que siempre supo ver más allá de mi proyecto inicial, por su guía, por sus atinados consejos, por la inmensa paciencia de realizar las infinitas lecturas de los borradores que ha ido revisando y por sus siempre acertadas correcciones. Lo conocí primero por sus escritos -aún conservo, y releo, una manoseada edición de 1986 de su *Educación e ideología en la España contemporánea*-, con los que despertó mi interés por el subsistema administrativo y me hizo mirar la reciente historia de nuestro país con aprecio y curiosidad. Más tarde dirigió uno de mis cursos de doctorado y, al final del mismo, recuerdo la entrevista mantenida en su despacho, que dio origen a la tesis. A aquella cita siguieron muchas otras en las que ha ido abriéndome puertas al conocimiento y en las que he disfrutado verdaderamente de su magisterio. Es, con diferencia, la persona que más y mejor me ha enseñado sobre el ordenamiento jurídico, la administración de la enseñanza y el sistema educativo español. A él debo haber realizado *la* tesis doctoral que deseaba hacer y no *una* tesis. No siempre se tiene la oportunidad de aprender con una autoridad como la que él posee y ser alumno de uno de los

auténticos protagonistas de la Educación española contemporánea como es él.

Es justo agradecer a mi esposa, Marisa, su paciencia, su compañía y su ayuda en este largo recorrido. Junto con nuestros hijos -Jaime y Elvira- ha sido testigo de los altibajos, vicisitudes y esfuerzos -unas veces baldíos y otras fructíferos- que me han traído hasta aquí.

No puedo dejar de nombrar a mi madre, Soledad, presente en estas páginas cada vez que en el estudio aparece el papel nuclear desempeñado por la mujer en la educación española. Ella, que, como tantas otras mujeres de la posguerra, no pudo estudiar, quiso que sus hijos estudiaran. Y a fe que lo ha conseguido. Para ello ha trabajado cada día de su vida desde que era una niña, sin vacaciones, sin parar jamás, levantándose antes del amanecer y acostándose la última, cuando todo estaba listo para el día siguiente. Hoy en día, con casi setenta y ocho años, aún regenta en mi pueblo, Villavicencio de los Caballeros, en la Tierra de Campos vallisoletana, la tienda que nos ha permitido vivir y estudiar a mi hermano y a mi -un establecimiento de *comercio rural mixto*, como pomposamente la denomina la Agencia Tributaria-. El fallecimiento de mi padre, Jaime, cuando yo tenía unos meses de edad, hizo que mi abuelo José nos acogiera y fuese, verdaderamente, el patriarca de la familia. De él, represaliado en 1936 en el servicio de Correos de mi pueblo, aprendí el valor del trabajo callado, de la honradez como valor primordial, de la lealtad a las ideas y los principios y, sobre todo, de la responsabilidad. Supo sobreponerse a las circunstancias y abrir durante la Guerra Civil una tienda con la que nos mantuvo a todos. Su esposa, la abuela Clementa, me acogió durante mis años de estudio de EGB y Bachillerato en Valladolid.

En este momento también debo mencionar a *mi universidad*, la UNED, pues a su modelo de enseñanza superior debo la licenciatura en Filosofía y Ciencias de la Educación y la posibilidad de doctorarme mientras he ido trabajando como profesor. No hay palabras que puedan expresar ese reconocimiento. Debo recordar especialmente la amabilidad y profesionalidad de los trabajadores del Centro Asociado de Palencia y la del personal de la biblioteca de la UNED y del negociado de Doctorado de la Facultad de Educación, responsables sin saberlo de dar un empujón definitivo al proyecto de tesis.

Tengo que reconocer a D. Fernando Sánchez-Pascuala Neira, director general de Política Educativa Escolar en la Junta de Castilla y León, la amabilidad de recibirme cuantas veces se lo solicité para recabar datos sobre el proceso de creación y evolución de la primera Administración educativa autonómica, y a D. Fernando Martín Pérez, inspector de educación en Valladolid y antiguo cargo de la consejería de Educación, que me facilitase información sobre las novedades curriculares autonómicas y la aplicación de las políticas educativas de la

consejería. Las aportaciones de ambos han sido indispensables para la redacción del capítulo sobre Castilla y León.

Es también ocasión de tener presentes a mis alumnos de ayer, de hoy y del futuro. Aunque ellos no lo sospechen siquiera, son la razón de que treinta años después de empezar a trabajar en la enseñanza tenga aún más ilusión que el primer día y disfrute cada minuto de esta profesión apasionante.

Debo dar las gracias además a los compañeros de trabajo de las escuelas, colegios e institutos en los que he ejercido la docencia y la orientación, por sus enseñanzas y por los conocimientos que han sabido aportarme sobre la educación en España. A todos ellos tengo presentes ahora, pero quiero tener un recuerdo más personal para los profesores de dos centros segovianos: el Colegio de EGB "Santa Lucía", de Arroyo de Cuéllar y el IES "Hoces del Duratón", de Cantalejo. De igual forma, no puedo dejar de mencionar a las familias, profesorado y personal de administración y servicios del IES "Juan de Juni" de Valladolid, a quienes he querido servir lo mejor que he podido y sabido todos estos años. Guardo un recuerdo especial para D<sup>a</sup>. Adela Fidalgo Benayas y D. Alberto Fontanillo Carrascal, verdaderos responsables de que durante la mitad de mi vida profesional haya sido director de un IES. También guardo una profunda gratitud para los que tuvieron, y tienen, la generosidad de acompañarme en los equipos directivos desde hace tanto tiempo, en particular D. José Manuel Jordán Silva, jefe de estudios del IES.

Por último, quiero recordar también a los que, por unos u otros motivos, estimaron más adecuado apartarme de su camino profesional ya que, gracias a ellos -o a su pesar-, he aprendido a despejar otras sendas en vez de recorrer a su lado veredas ya trilladas.



## ÍNDICE GENERAL

|   |      |
|---|------|
| ÍNDICE GENERAL.....   | VII  |
| LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS .....  | XIII |
| LISTA DE TABLAS.....  | XVI  |
| LISTA DE GRÁFICOS.....  | XIX  |
| INTRODUCCIÓN .....  | XXI  |
| PRIMERA PARTE. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA<br>EDUCATIVO NACIONAL: DEL LIBERALISMO AL FRANQUISMO .....                                 | 31   |
| I. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS<br>ARTES. CENTRALIZACIÓN Y PRIMERA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA<br>NACIONAL (1900-1931) ..... | 35   |
| La renovación administrativa. Al fin un Ministerio autónomo .....   | 35   |
| La organización administrativa.....   | 38   |
| La indispensable centralización .....   | 42   |
| II. LA ETAPA DE REORGANIZACIÓN. EL INTENTO DE LA SEGUNDA<br>REPÚBLICA. (1931-1939).....   | 43   |
| El modelo educativo de la Segunda República.....  | 44   |
| La cuestión regional.....   | 46   |
| La reorganización de la Administración educativa según los principios republicanos .....  | 55   |
| Una incipiente y necesaria descentralización educativa .....  | 62   |
| III. LA ETAPA DE RETROCESO Y NUEVA CENTRALIZACIÓN. LA<br>ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DEL FRANQUISMO .....  | 67   |
| IV. LA REFORMA EDUCATIVA DE 1970 Y SUS TÍMIDOS INTENTOS<br>DESCENTRALIZADORES .....   | 77   |
| El proceso de reforma de la Administración educativa en 1970.....   | 79   |
| La Administración educativa del tardofranquismo .....   | 84   |
| SEGUNDA PARTE. LA EDUCACIÓN EN LA ENCRUCIJADA CONSTITUCIONAL.....   | 93   |

|   |     |
|---|-----|
| V. TRANSICIÓN, ESTADO AUTONÓMICO Y PACTO ESCOLAR: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA.....  | 93  |
| 1. El pacto escolar constituyente.....  | 98  |
| El consenso educativo: el artículo 27 CE como consenso básico .....   | 99  |
| El disenso como forma de hacer política.....  | 103 |
| La necesidad de un nuevo consenso: ¿un pacto de Estado en educación?.....   | 106 |
| 2. El pacto autonómico constituyente o la reinención de España.....   | 111 |
| La cuestión autonómica en la etapa preconstitucional: ¿elogio de la casualidad?.....  | 117 |
| La integración nacional de España: un elemento sustantivo.....  | 123 |
| Constitución y Estado autonómico: un modelo abierto y posibilista.....  | 125 |
| Los estatutos de autonomía: la herencia republicana de la Segunda Restauración.....   | 135 |
| El principio dispositivo ¿el tránsito de la autodeterminación a la autonomía?.....  | 138 |
| El proceso autonómico y la generalización de los estatutos de autonomía .....   | 139 |
| La homogeneidad del Estado autonómico: la plena equiparación competencial.....  | 153 |
| VI. LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO:<br>LA ETAPA CONSTITUCIONAL.....                                  | 161 |
| Los gobiernos de UCD .....  | 161 |
| El primer período socialista.....   | 163 |
| Los gobiernos populares.....  | 164 |
| La segunda etapa socialista.....  | 165 |
| La segunda etapa del Partido Popular.....   | 167 |
| 1. La accidentada transformación de los órganos administrativos centrales y periféricos del Estado: resistencias y logros ..... | 172 |
| Las dificultades de los primeros intentos desconcentradores .....   | 172 |
| La descentralización administrativa entre 1982 y 1996.....  | 179 |
| La generalización de las transferencias educativas .....  | 186 |
| 2. La educación como competencia compartida: tres décadas de desarrollo legislativo.....  | 191 |
| La ley orgánica de Estatuto de Centros Escolares (LOECE).....   | 192 |



|   |     |
|---|-----|
| La ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) .....  | 193 |
| La ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) .....                                       | 195 |
| La ley orgánica de Calidad de la Educación (LOCE).....  | 198 |
| La ley orgánica de Educación (LOE).....   | 200 |
| VII. LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE). .....   | 204 |
| El punto de partida .....   | 204 |
| Las sucesivas versiones del anteproyecto y el papel del Consejo Escolar del Estado.....                         | 207 |
| El papel de la Conferencia Sectorial de Educación en el debate .....  | 210 |
| La sustancial modificación de las competencias educativas autonómicas .....                                     | 210 |
| El papel de la ideología: la Memoria de Análisis de Impacto .....   | 215 |
| El dictamen del Consejo de Estado.....  | 224 |
| Las escasas modificaciones de la ley en la tramitación parlamentaria.....                                       | 226 |
| VIII. UNAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO: ¿LA RUPTURA DEL PACTO<br>AUTONÓMICO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL? .....      | 239 |
| La España del siglo XXI: un ejemplo de federalismo objetivo con fuertes mecanismos de<br>cohesión nacional..... | 244 |
| <i>Adversus Nationalismum</i> o hacia una nueva Teoría del Estado.....  | 253 |
| Pero... ¿aún existe la Constitución de 1978?.....   | 258 |
| TERCERA PARTE. DESIGUALDAD Y COHESIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO<br>AUTONÓMICO.....                                   | 263 |
| IX. LAS PROFUNDAS DIFERENCIAS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS<br>ESPAÑOLAS.....                                 | 263 |
| 1. La desigualdad educativa: ¿existen también dos Españas en educación? .....                                   | 263 |
| El punto de vista del Consejo Escolar del Estado sobre las desigualdades regionales.....                        | 265 |
| Las evidencias del análisis económico y financiero de las Comunidades Autónomas.....                            | 274 |
| Las evidencias del análisis socioeducativo del Estado autonómico .....  | 280 |
| La influencia de la estructura social y productiva sobre la desigualdad en España.....                          | 306 |
| Una mirada al pasado: la importancia de la alfabetización .....   | 316 |

|  |            |
|--|------------|
| 2. La objetivación de la desigualdad: los descriptores estadísticos y las políticas educativas ..... | 332        |
| Los datos estadísticos de la desigualdad educativa .....   | 333        |
| El fracaso escolar en el Estado autonómico .....   | 342        |
| El abandono escolar temprano en España .....   | 369        |
| El nivel rendimiento de las Comunidades Autónomas en las pruebas PISA .....                          | 383        |
| El Índice de Desarrollo Educativo .....  | 424        |
| El Índice de Pobreza Educativa .....   | 435        |
| Las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: ¿modelos o subsistemas? .....                 | 439        |
| 3. Las causas de las diferencias educativas entre Comunidades Autónomas .....                        | 453        |
| Algunas razones de las diferencias de rendimiento educativo en los países de la OCDE .....           | 455        |
| La oscura explicación del informe PISA a las diferencias regionales .....                            | 459        |
| Otras explicaciones alternativas y consistentes .....  | 461        |
| El diferencial sexual en la alfabetización: una explicación plausible .....                          | 474        |
| <b>X. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL COMO FACTOR DE IGUALDAD Y<br/>COHESIÓN DE ESPAÑA .....</b>       | <b>489</b> |
| 1. Cooperación y coordinación como instrumentos políticos .....                                      | 493        |
| 2. El papel del principio de inordinación y su necesaria regulación jurídica .....                   | 502        |
| 3. La regulación constitucional de la solidaridad entre las regiones de España .....                 | 505        |
| El complejo sistema de la compensación interterritorial .....  | 510        |
| Los otros mecanismos de la solidaridad: el papel compensador del Estado .....                        | 521        |
| 4. Estado autonómico y ciudadanía: dos perspectivas contrapuestas y complementarias .....            | 524        |
| La aceptación del Estado autonómico por la ciudadanía .....  | 529        |
| Crisis y desafección hacia el Estado autonómico .....  | 536        |
| 5. Los mecanismos de cohesión territorial del sistema educativo nacional .....                       | 544        |
| La Conferencia Sectorial de Educación .....  | 553        |
| La Alta Inspección .....   | 571        |
| El Instituto Nacional de Evaluación Educativa .....  | 586        |
| El Consejo Escolar del Estado .....  | 595        |

|   |            |
|---|------------|
| 6. El necesario y fundamental papel del Estado .....  | 615        |
| <b>CUARTA PARTE. ESTUDIO DE UN CASO SINGULAR: LA COMUNIDAD</b>                                |            |
| <b>AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN .....</b>  | <b>627</b> |
| <b>XI. LEÓN Y CASTILLA: ¿UNA PECULIARIDAD EDUCATIVA?.....</b>                                 | <b>627</b> |
| 1. El objeto de estudio: algunas características de Castilla y León .....                     | 627        |
| La población: declive, emigración y dispersión.....   | 629        |
| La estructura productiva.....   | 634        |
| El imperativo territorial.....  | 639        |
| El Índice de Desarrollo Humano de Castilla y León .....                                       | 640        |
| 2. El acceso a la autonomía: breve recorrido histórico.....                                   | 644        |
| Los inicios del regionalismo .....  | 645        |
| Los movimientos regionalistas del posfranquismo .....   | 651        |
| La preautonomía: el Consejo General de Castilla y León .....                                  | 655        |
| El Estatuto de Autonomía de 1983 y sus reformas: 1994, 1999 y 2006 .....                      | 661        |
| 3. Nacimiento, primeras políticas y evolución de la administración educativa autonómica ..... | 669        |
| Las transferencias educativas: su accidentada historia. ....                                  | 670        |
| Los acuerdos de 1999 y su concreción en las líneas maestras de la política educativa.....     | 677        |
| Primeros objetivos y líneas iniciales de actuación.....                                       | 689        |
| La administración educativa: una evolución en busca de un modelo estable.....                 | 695        |
| 4. La política educativa de Castilla y León ¿un modelo educativo singular?.....               | 704        |
| La importancia del territorio: la escuela rural ¿mito interesado o realidad viva?.....        | 706        |
| El currículo como seña de identidad y principal signo diferenciador .....                     | 720        |
| La enseñanza de las lenguas extranjeras.....  | 731        |
| La convivencia escolar.....   | 737        |
| Las medidas de promoción del éxito escolar.....   | 744        |
| 5. La particularidad del modelo educativo de Castilla y León.....                             | 750        |
| <b>CONCLUSIONES .....</b>   | <b>763</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | <b>778</b> |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 1. Recursos bibliográficos ..... | 778 |
| 2. Recursos electrónicos .....   | 806 |

## LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

|            |  |
|------------|--|
| AET        | Abandono escolar temprano  |
| AP-PDP     | Alianza Popular-Partido Demócrata Popular  |
| CC.OO.     | Comisiones Obreras   |
| CDS        | Centro Democrático y Social  |
| CE         | Constitución Española  |
| CEAPA      | Confederación Estatal de Asociaciones de Padres de Alumnos   |
| CECALE     | Confederación de Empresarios Castellano Leoneses   |
| CECE       | Confederación Española de Centros de Enseñanza. Patronal de Centros                                    |
| CECyL      | Consejo Escolar de Castilla y León   |
| CEDA       | Confederación Española de Derechas Autónomas   |
| CEE        | Consejo Escolar del Estado   |
| CEIP       | Colegio de Educación Infantil y Primaria   |
| CENU       | <i>Consell de l'Escola Nova Unificada</i>  |
| CEO        | Centro de Educación Obligatoria  |
| CGM        | Ciclos Formativos de Grado Medio de Formación Profesional  |
| CIS        | Centro de Investigaciones Sociológicas   |
| CNT-FAI    | Confederación Nacional del Trabajo-Federación Anarquista Ibérica                                       |
| CONFACALE  | Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de centros públicos castellanos y leoneses |
| CONFAPACAL | Confederación de Asociaciones de padres de alumnos de centros públicos de Castilla y León              |
| CONFAPACYL | Confederación de Asociaciones de padres de alumnos de centros privados de Castilla y León              |
| CRA        | Colegio Rural Agrupado   |
| CRIE       | Centro Rural de Innovación Educativa   |
| CSIC       | Consejo Superior de Investigaciones Científicas  |
| CSIF       | Confederación de Sindicatos Independientes de Funcionarios   |
| ELA-STV    | Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos                                     |
| EP         | Educación Primaria   |
| EPA        | Encuesta de Población Activa   |
| ESCS       | Índice Social, Económico y Cultural  |

|         |  |
|---------|--|
| ESO     | Educación Secundaria Obligatoria   |
| ESPA    | Educación Secundaria para Personas Adultas                                     |
| FADAE   | Federación Autónoma de Asociaciones de Estudiantes                             |
| FAES    | Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales                             |
| FARCALE | Federación de APAS rurales de Castilla y León                                  |
| FCI     | Fondos de Compensación Interterritorial  |
| FE      | Fracaso escolar  |
| FERE    | Federación Española de Religiosos de la Enseñanza                              |
| FET     | Falange Española Tradicionalista   |
| FSIE    | Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza                           |
| GAL     | Grupo Autonómico Leonés  |
| GESO    | Graduado en Educación Secundaria Obligatoria                                   |
| IDE     | Índice de Desarrollo Educativo   |
| IDH     | Índice de Desarrollo Humano  |
| IE      | Instituto de Evaluación  |
| IEA     | <i>International Association for the Evaluation of Educational Achievement</i> |
| IES     | Instituto de Educación Secundaria  |
| IESO    | Instituto de Educación Secundaria Obligatoria                                  |
| ILE     | Institución Libre de Enseñanza   |
| INCE    | Instituto Nacional de Calidad y Evaluación                                     |
| INE     | Instituto Nacional de Estadística  |
| INECSE  | Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo               |
| INEE    | Instituto Nacional de Evaluación Educativa                                     |
| INES    | <i>Indicators of Education Systems</i>   |
| IPE     | Índice de Pobreza Educativa  |
| IRPF    | Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas                                |
| IVA     | Impuesto sobre el Valor Añadido  |
| IVIE    | Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas                             |
| JONS    | Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista                                       |
| LGE     | Ley General de Educación   |
| LOAPA   | Ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico                            |
| LOCE    | Ley orgánica de Calidad de la Educación  |
| LODE    | Ley orgánica Reguladora del Derecho a la Educación                             |

|        |   |
|--------|---|
| LOE    | Ley orgánica de Educación   |
| LOECE  | Ley orgánica de Estatuto de Centros Escolares   |
| LOGSE  | Ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo                              |
| LOMCE  | Ley orgánica de Mejora de la Calidad Educativa  |
| LOPEGC | Ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes |
| MEC    | Ministerio de Educación y Ciencia   |
| MECD   | Ministerio de Educación, Cultura y Deporte  |
| OCDE   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                            |
| PANCAL | Partido Nacionalista de Castilla y León   |
| PCPI   | Programa de Cualificación Profesional Inicial   |
| PISA   | <i>Programme for International Student Assessment</i>                                 |
| PNV    | Partido Nacionalista Vasco  |
| PP     | Partido Popular   |
| PREPAL | Partido Regionalista del País Leonés  |
| PROA   | Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo  |
| PSOE   | Partido Socialista Obrero Español   |
| SIGIE  | Sistema Integrado de Gestión e Información educativa                                  |
| SIGP   | Sistema Integrado de Gestión de Personal  |
| STECYL | Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León                          |
| STES   | Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza   |
| TC     | Tribunal Constitucional   |
| UCD    | Unión de Centro Democrático   |
| UE     | Unión Europea   |
| UGT    | Unión General de Trabajadores   |
| USO    | Unión Sindical Obrera   |
| VAB    | Valor Añadido Bruto   |

## LISTA DE TABLAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 1: Recursos financieros por habitante en las Comunidades Autónomas españolas. Año 2010. ....  | 160 |
| Tabla 2: Administración responsable de determinar los elementos del currículo según el tipo de materias LOMCE .....   | 214 |
| Tabla 3: Clusters o categorías en que se agrupan las Comunidades Autónomas.....   | 279 |
| Tabla 4: Distribución del alumnado de Educación Primaria y ESO por titularidad. ....  | 290 |
| Tabla 5: Gasto público por alumno (en €) y % de gasto público destinado a la enseñanza concertada (años 2000 y 2007) .....  | 291 |
| Tabla 6: Evolución de los regímenes escolares autonómicos en virtud de las tipologías entre 2000 y 2007. ....   | 293 |
| Tabla 7: Incidencia de la formación postobligatoria entre la población (porcentaje). 2000-2010. ....  | 297 |
| Tabla 8: Incidencia de la formación superior entre la población (porcentaje). 2000-2010. ...  | 298 |
| Tabla 9: Gasto en educación por habitante y por alumno en centros públicos (euros constantes de 2008) .....   | 303 |
| Tabla 10: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.....   | 335 |
| Tabla 11: Fracaso escolar administrativo 2006 (tasa bruta de fracaso escolar) y % de alumnado en los niveles 0 y 1 de PISA 2006 en las Comunidades Autónomas con muestra suficiente. .... | 346 |
| Tabla 12: Porcentaje de alumnos en los niveles 0 y 1 de PISA 2009 y fracaso escolar administrativo en 2009 .....  | 350 |
| Tabla 13: Tasa bruta de fracaso escolar administrativo por Comunidades Autónomas. Curso 2011-2012.....  | 358 |
| Tabla 14: Porcentaje de varones y mujeres de 19 y 20 años con bachillerato según clase social de la familia. ....   | 362 |
| Tabla 15: Evolución de la tasa bruta de población que se gradúa en ESO y en ESO a través de PCPI y Educación de Personas Adultas. ....  | 367 |
| Tabla 16: Resumen de los niveles de aptitud según competencias evaluadas en PISA.....   | 388 |
| Tabla 17: PISA 2012. Niveles de rendimiento en ciencias, lectura y matemáticas por Comunidades Autónomas. ....  | 398 |
| Tabla 18: Resultados PISA en ciencias, lectura y matemáticas por Comunidades Autónomas. 2006, 2009 y 2012. ....   | 412 |
| Tabla 19: Países y Comunidades cuya puntuación media NO es significativamente diferente de aquélla de la comunidad de referencia en matemáticas en PISA 2012.....                         | 415 |



|  |     |
|--|-----|
| Tabla 20: Países y Comunidades cuya puntuación media NO es significativamente diferente de aquella de la comunidad de referencia en lectura en PISA 2012.....  | 417 |
| Tabla 21: Países y Comunidades cuya puntuación media NO es significativamente diferente de aquella de la comunidad de referencia en ciencias en PISA 2012. ....  | 419 |
| Tabla 22: Valores del Índice de Desarrollo Educativo asociado en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Global en las Comunidades Autónomas. OCDE = 1.....   | 428 |
| Tabla 23: Variación % del IDE, 2012-2009, en España y sus Comunidades Autónomas (datos de 2009 expresados como fracción de la media de OCDE en 2012).....  | 433 |
| Tabla 24: Índice de Desarrollo Educativo (IDE PISA 2012) e Índice de Pobreza Educativa (IPE PISA 2009) por Comunidades Autónomas. ....   | 437 |
| Tabla 25: Evolución del alumnado y el profesorado en la enseñanza pública y la privada por Comunidades Autónomas entre 1999 y 2009. ....   | 444 |
| Tabla 26: Indicadores de rendimiento en PISA 2012, fracaso escolar (FE), abandono escolar temprano (AET), Índice de Desarrollo Educativo (IDE) e Índice de Pobreza Educativa (IPE) en España y sus Comunidades Autónomas. .... | 481 |
| Tabla 27: Evolución de los FCI 2009-2014. ....   | 515 |
| Tabla 28: Variables de distribución de los FCI.....  | 517 |
| Tabla 29: Evolución de las variables de cálculo de los FCI (1984-2009). ....   | 519 |
| Tabla 30: Destino de las inversiones de los FCI en clases de infraestructuras en el año 2014 .....   | 521 |
| Tabla 31 Ámbitos de consulta previa a las Comunidades Autónomas establecidos en la LOE .....   | 561 |
| Tabla 32: Clasificación de las tareas de la Alta Inspección.....   | 582 |
| Tabla 33: Superficie, número de municipios, población y densidad de población en Castilla y León. Año 2012. ....   | 627 |
| Tabla 34: Comparación del IDH y sus componentes entre Castilla y León y el total de España (1992-2010).....  | 642 |
| Tabla 35: Transporte escolar en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011 .....  | 707 |
| Tabla 36: Comparación entre las Comunidades Autónomas con CRA en el curso 2009-2010 .....  | 709 |
| Tabla 37: Colegios Rurales Agrupados (CRA) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011.....   | 710 |
| Tabla 38: Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011 .....  | 711 |
| Tabla 39: Centros de Educación Obligatoria (CEO) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011.....   | 714 |
| Tabla 40: Escuelas-Hogar y residencias públicas y privadas en Castilla y León. Curso 2010-2011 .....   | 714 |

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 41: Alumnado en Residencias y Escuelas-Hogar de Castilla y León. Curso 2010-2011 .....  | 715 |
| Tabla 42: Institutos de Educación Secundaria Obligatoria (IESO) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011 .....  | 716 |
| Tabla 43: CEIP y CRA de Castilla y León que escolarizan alumnado de 1º y 2º de ESO por provincias. Curso 2010-2011 .....  | 718 |
| Tabla 44: Comparación entre las horas semanales de las Enseñanzas Mínimas de ESO y las del currículo de ESO en Castilla y León en el modelo de la LOGSE .....   | 723 |
| Tabla 45: Comparación entre las horas semanales de las Enseñanzas Mínimas de EP y las del currículo de EP en Castilla y León en el modelo de la LOE.....        | 726 |
| Tabla 46: Comparación entre las horas semanales de las Enseñanzas Mínimas de ESO y las del currículo de ESO en Castilla y León en el modelo de la LOE .....     | 727 |
| Tabla 47: Centros públicos que imparten y alumnado que cursa una segunda lengua extranjera en Castilla y León. Curso 2010-2011 .....                            | 733 |
| Tabla 48: Evolución del número de centros sostenidos con fondos públicos con sección bilingüe entre 2007 y 2010 en Castilla y León.....                         | 736 |
| Tabla 49: Alumnado en secciones bilingües de centros sostenidos con fondos públicos y Convenio <i>British Council</i> en Castilla y León. Curso 2010-2011 ..... | 736 |
| Tabla 50: Datos de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León. Cursos 2009-2010 y 2010-2011.....   | 743 |
| Tabla 51: Evolución de las medidas del Programa de mejora del éxito educativo. 2007-2013 .....  | 745 |
| Tabla 52: Descripción de las medidas del Programa de mejora del éxito educativo .....   | 746 |
| Tabla 53: Alumnos y centros participantes en el Programa de mejora del éxito educativo. 2007-2011.....  | 748 |
| Tabla 54: Porcentaje de aprobados en la evaluación de las materias reforzadas por el alumnado participante en el programa. 2007-2011. ....                      | 748 |
| Tabla 55: Principales indicadores educativos de la comunidad Autónoma de Castilla y León, España, OCDE y UE. ....   | 755 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1: Relación entre gasto público (DP) por estudiante de infantil y primaria (2007), y ratio alumnos/clase en primaria, sector público (curso 2008-2009). .....       | 285 |
| Gráfico 2: Relación entre gasto público (DP) por estudiante de secundaria y profesional (2007), y ratio alumnos/clase en la ESO, sector público (curso 2008-2009).....      | 286 |
| Gráfico 3: Gasto per cápita del sector público en educación. Media 2000-2008 en € constantes de 2008 por habitante. ....  | 302 |
| Gráfico 4: Porcentaje del alumnado por Comunidades Autónomas y tipo de enseñanza escolar. Curso 2008-2009. ....   | 304 |
| Gráfico 5: Porcentaje del alumnado por Comunidades Autónomas y tipo de enseñanza escolar. Curso 2011-2012. ....   | 305 |
| Gráfico 6: Índice de Gini en España y la Unión Europea (UE-27) . Evolución entre 2005 y 2010. ....  | 308 |
| Gráfico 7: Tasa de alfabetización general en 1860. ....   | 321 |
| Gráfico 8: Tasa de alfabetización general en 1900. ....   | 322 |
| Gráfico 9: Tasa de alfabetización general en 1930. ....   | 322 |
| Gráfico 10: Tasa de alfabetización general en 1960. ....  | 323 |
| Gráfico 11: Tasa de alfabetización general en 1981. ....  | 323 |
| Gráfico 12: Correlación entre rendimiento matemático en 2012 y la tasa de alfabetización en 1860 en las actuales Comunidades Autónomas.....                                 | 324 |
| Gráfico 13: Relación entre fracaso escolar administrativo 2006 y fracaso de rendimiento escolar en PISA 2006 por Comunidades Autónomas .....                                | 347 |
| Gráfico 14: Tasa bruta de graduados en ESO por Comunidad Autónoma y sexo. Curso 2011-2012.....  | 364 |
| Gráfico 15: Evolución de la tasa bruta de población que se gradúa en ESO. 2001-2012.....  | 366 |
| Gráfico 16: Porcentaje de población de 18 a 24 años que abandona de forma temprana la educación y la formación por sexo en los países de la Unión Europea. 2013.....        | 377 |
| Gráfico 17: Porcentaje de personas que han abandonado de forma temprana la educación y la formación, por Comunidad Autónoma y sexo. Año 2013.....                           | 379 |
| Gráfico 18: Evolución del porcentaje de personas que han abandonado de forma temprana la educación y la formación. 1992- 2010 .....   | 381 |
| Gráfico 19: Evolución del porcentaje de personas que han abandonado de forma temprana la educación y la formación, por sexo. 2003-2013.....                                 | 382 |
| Gráfico 20: PISA 2012. Puntuaciones medias en matemáticas por países y Comunidades Autónomas españolas con un intervalo de confianza del 95% para la media poblacional. ... | 392 |

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 21: PISA 2012. Niveles de rendimiento en matemáticas por Comunidades Autónomas.....  | 393 |
| Gráfico 22: PISA 2012. Puntuaciones medias en lectura por países y Comunidades Autónomas españolas con un intervalo de confianza del 95% para la media poblacional. ...            | 394 |
| Gráfico 23: PISA 2012. Niveles de rendimiento en lectura por Comunidades Autónomas..   | 395 |
| Gráfico 24: PISA 2012. Puntuaciones medias en ciencias por países y Comunidades Autónomas españolas con un intervalo de confianza del 95% para la media poblacional. ...           | 396 |
| Gráfico 25: PISA 2012. Niveles de rendimiento en ciencias por Comunidades Autónomas. ....  | 397 |
| Gráfico 26: Valor promedio del ESCS de los países de la OCDE en PISA 2012. ....  | 399 |
| Gráfico 27: Comparación de las Comunidades Autónomas en términos de IDE global. Año 2012. ....   | 429 |
| Gráfico 28: Comparación entre las Comunidades Autónomas en las variables componentes del IDE. Año 2012.....  | 430 |
| Gráfico 29: Rendimiento PISA 2009 e IDE de OCDE, España y sus Comunidades Autónomas.....   | 432 |
| Gráfico 30: Distribución geográfica del Índice de Desarrollo Educativo en España según PISA 2009. ....   | 434 |
| Gráfico 31: Porcentaje sobre la media de España del Índice de Pobreza Educativa por Comunidades Autónomas según PISA 2009. ....  | 436 |
| Gráfico 32: Distribución geográfica de la pobreza educativa según PISA 2009. ....  | 438 |
| Gráfico 33: Relación entre la tasa bruta de alfabetización en 1960 y el Índice de Excelencia Educativa de <i>Profesionales por la Ética</i> en 2010. ....                          | 442 |
| Gráfico 34: Valor promedio del ESCS de las Comunidades Autónomas. PISA 2012. ....  | 464 |
| Gráfico 35: Gasto por alumno en centros públicos por Comunidades Autónomas en 2006 y 2011. Enseñanza escolar. ....   | 465 |
| Gráfico 36: Relación entre el porcentaje de no titulados en ESO y gasto por alumno en Educación Secundaria y Formación Profesional (ESFP) en cada Comunidad Autónoma en 2007. .... | 467 |
| Gráfico 37: Relación entre las Puntuaciones PISA 2006 en Ciencias y el gasto educativo de las Comunidades Autónomas. ....  | 468 |
| Gráfico 38: Evolución de la legitimidad del Estado autonómico (1984-2013).....   | 539 |
| Gráfico 39: Valoración del desarrollo del Estado autonómico (1996-2012).....   | 540 |

## INTRODUCCIÓN

"Quien deja de ser amigo de mi Patria deja de serlo mío. España no lidia por los Borbones, ni por Fernando. Lidia por sus propios derechos. Derechos originales, sagrados, imprescriptibles, superiores, e independientes de toda familia o dinastía. España lidia por su religión, por su constitución, por sus leyes, sus costumbres, sus usos... En una palabra: España lidia por su Libertad."

*Gaspar Melchor de Jovellanos. Carta a Cabarrús. 1808.*

Si un avisado maestro chino que jamás hubiera visitado España, ni hubiese tenido noticias de nuestro país por otras fuentes, quisiera conocer, comisionado por el Gobierno de la República Popular, las bases del sistema educativo español estudiando solamente las exposiciones de motivos de las leyes educativas de nuestra democracia, probablemente llegaría a tres conclusiones. La primera: España cambia tan rápido que cada pocos años es necesario dar un vuelco al marco institucional de la educación para adecuarlo a los cambios. La segunda: cómo es posible que cada Gobierno haya obrado tan descuidadamente al ejecutar la ley que el siguiente tenga que modificar el marco jurídico, señalando en cada nueva norma, explícitamente, lo mal que lo hicieron sus adversarios políticos. Y la tercera: cómo puede ser que la acción de los sucesivos gobiernos sea tan poco productiva si los ciudadanos -a la luz de los preámbulos de las leyes- han recibido desde antaño una integral y profundísima formación humanística, cívica, científica y tecnológica.

Más tarde, cuando nuestro sagaz maestro realizara un periplo por España, visitando al final algunos centros de enseñanza, entrevistándose con el profesorado, preguntando a las familias en la puerta de los colegios, observando al alumnado en sus aulas y patios de recreo, hojeando los manuales escolares y leyendo la prensa especializada, es más que probable -nuestro observador además de sagaz es culto y conoce la literatura española- que terminase exclamando: "¡Dios, que buen vassallo! ¡Si oviesse buen señor!"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tomamos el verso 20 del Cantar de Mío Cid en el sentido de las conclusiones de la discusión académica sobre el mismo. Cfr. Alonso, A., "¡Dios, qué buen vasallo! ¡Sí oviesse buen señore!", *Revista de Filología Hispánica*, 6, 1944, pp. 187-191. Spitzer, L., "¡Dios, qué buen vassallo si oviesse buen señor!", *Revista de Filología Hispánica*, 8, 1945, pp. 132-135. Riquer, M. de, "¡Dios, qué buen vassallo si oviesse buen señor!", *Revista Bibliográfica y Documental*, 3, 1949, pp. 257-260. Badía Margarit, A., *Sobre las interpretaciones del*

La realidad educativa que encontrase dependería, primero, del lugar de España que visitase en su hipotético viaje, en un país con la educación transferida completamente a los gobiernos regionales. Pero, además, se preguntaría cómo es posible que la letra de las leyes y la realidad vayan cada una por su lado, pues en el frontispicio de los centros escolares no vería en ningún caso el nombre del Gobierno de España, sino el de cada uno de los diecisiete gobiernos regionales, no mencionados en ninguna de las leyes estudiadas (supongamos que no visitó Ceuta o Melilla). Constaría además que los profesores se parecen bastante unos a otros -son casi idénticos- en el ejercicio de su docencia y en sus condiciones laborales y que las familias piensan que quien determina lo que sus hijos estudian es -precisamente- el Gobierno de España y no los que figuran en las fachadas de los colegios. También se daría cuenta de que a los alumnos se les imparte, más o menos, una educación parecida formalmente a la que recibieron sus padres, a pesar de los años que han pasado. Y, cuando hojeara la prensa especializada para contrastar la realidad con *la opinión publicada*, se daría cuenta de que no se ven por parte alguna ni el apocalipsis educativo ni el desastre que anuncian los periódicos, aunque, si se detuviera a revisar los datos de las evaluaciones internacionales, apreciaría que hay grandes diferencias de rendimiento entre unas Comunidades y otras.

Tampoco vería nada -al margen de los carteles y banderas de la fachada de los centros- que tuviese que ver con la importantísima y determinante estructura territorial del Estado, ni con la gestión del sistema por departamentos y consejerías. Nada sabría -con la mera lectura de las leyes- de quiénes determinan realmente los currículos, quiénes pagan al profesorado o cuáles son los responsables de dotar de fondos a los centros.

Esta anécdota, inspirada en la del *jurista persa* del que fuera presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz Villalón, nos permite ilustrar el interés que despierta en nosotros la Administración del sistema educativo nacional, basándolo en la importancia que atribuimos a la misma en la conformación del propio sistema.

Partimos de la **hipótesis** de que la Administración educativa no es un elemento neutral que gestiona sin influir. Muy al contrario, sus decisiones son nucleares para el ejercicio del derecho constitucional a la educación por los ciudadanos, para la buena marcha del sistema educativo y para la consecución de los objetivos del mismo. Es decir, que hay que examinar las relaciones entre Administración y Política. Por otra parte, en el ejercicio de una competencia constitucional compartida, como es la educación, no es lo mismo que el Estado

y las Comunidades estén coordinados, se asistan mutuamente y mantengan acuerdos básicos mutuamente leales y respetuosos con las leyes a que, por el contrario, legislen el uno a espaldas -si no en contra- de las regiones y que éstas no cooperen entre sí y con aquél. Además, España, un Estado definido como autonómico, pero que es cuasifederal, manifiesta una clamorosa insuficiencia de mecanismos que contrapesen la inercia centrífuga de las regiones. Aunque estos mecanismos se han diseñado y puesto en marcha desde hace años, son prácticamente inoperantes.

Nos proponemos, pues, investigar si nuestra Administración educativa, nuestro sistema educativo, en definitiva, está o no cumpliendo su papel de cara a la cohesión nacional, y si ello podría relacionarse de algún modo con la existencia de desigualdades regionales, intuitas pero no evidenciadas casi nunca con datos estrictamente educativos, salvo a partir de 2006, cuando la mayoría de las Comunidades Autónomas han podido contar con datos desagregados de las evaluaciones PISA.

También hemos creído necesario relacionar estas dos cuestiones, Administración y desigualdad, con los pactos escolar y autonómico que han dado carta de naturaleza a nuestro sistema educativo. Pretendemos, a estos efectos, valorar el peso de los factores históricos para explicar las diferencias regionales en educación, así como el de los factores políticos e incluso económicos. También consideramos si es posible aplicar medidas políticas para coadyuvar a la superación de las desigualdades territoriales y si ello no está reñido con el ejercicio diferenciado de las competencias educativas. De este planteamiento surgió la necesidad de examinar el papel nuclear del Estado en la protección de los derechos educativos de los ciudadanos para que puedan ser ejercidos en condiciones básicas de igualdad.

Desde esta perspectiva, y a partir de la propia existencia del Estado autonómico, se hace necesario estudiar los factores *macro* (la descentralización, la ausencia de una política de compensación, es decir, la dejación de funciones por parte de los sucesivos gobiernos centrales, la alfabetización, la escolarización) y los más importantes factores *micro* (las políticas educativas de las Comunidades y su influencia en los centros, la propia Administración del sistema y su casi nula capacidad de control pedagógico), sin descuidar por ello el peso de los factores históricos y familiares y la aplicación de políticas educativas.

La investigación que aquí se aborda utilizará una **metodología** histórica y política al mismo tiempo. El método histórico nos permitirá verificar, o no, la hipótesis formulada, toda vez que el objeto de la investigación abarca un periodo de tiempo relativamente amplio -

nuestro siglo XX y, muy especialmente, la primera década del XXI-, lo que nos debe permitir el necesario distanciamiento a la hora de comprobar si las leyes de educación, por ejemplo, alcanzaron los fines propuestos o, por poner otro ejemplo, si todo el entramado de la Transición ha conseguido los objetivos asignados a la profunda descentralización que de la educación se ha realizado en los últimos treinta años. Por otra parte, una joven disciplina como es la Política de la Educación nos permitirá analizar, con fuentes propias -especialmente documentos nacionales e internacionales-, no sólo las relaciones entre la Administración y la Política, sino, sobre todo, la dialéctica profunda que implica la subordinación de la Administración a los fines de la Política (análogas consideraciones pueden hacerse respecto al Derecho como instrumento de aquélla).

Asimismo, toda tesis doctoral ha de incluir una discusión sobre **el estado de la cuestión**, o, lo que es lo mismo, tiene que partir del análisis de las **fuentes secundarias** de la investigación. En nuestro caso debemos destacar que no hay investigaciones, que sepamos, que consideren conjuntamente los contenidos apuntados, relacionándolos entre sí, pero podemos hacer un recorrido sobre las principales obras y autores que los han tratado, con el fin de centrar el estado de las publicaciones y de la literatura científica sobre este tema.

Los principales estudios sobre la Administración educativa española son los de Seage y De Blas<sup>2</sup>, Puelles Benítez<sup>3</sup>, Álvarez de Morales<sup>4</sup> o Monés<sup>5</sup>, todos ellos desde el punto de vista de la organización interna, relacionando el factor burocrático con la puesta en práctica de la política educativa del período que estudian. Es de destacar también, por abarcar todo el siglo XX, la monografía publicada con motivo del centenario de la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>6</sup>. Sobre el tratamiento de la educación en la Constitución

---

<sup>2</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", en *Revista de Educación*, n° 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

<sup>3</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición; *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986; y "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", en *Revista de Educación*, n° 309. Madrid, MEC, 1996, pp. 163-193.

<sup>4</sup> Álvarez de Morales, A., "Los precedentes del Ministerio de Educación", en *Revista de Educación*, n° 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

<sup>5</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, pp. 131-192.

<sup>6</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001



española y los pactos escolar y autonómico nos remitimos a algunas de las imprescindibles obras de Puelles Benítez<sup>7</sup>, donde se estudia sobradamente el tema, y a la de Embid Irujo<sup>8</sup>. Las dos obras de Aja<sup>9</sup> sobre el Estado autonómico son un buen resumen de la evolución de las concepciones políticas y jurídicas sobre el mismo desde sus orígenes hasta la actualidad, que habría que completar con las de Muñoz Machado<sup>10</sup> y Pelaz López<sup>11</sup>.

El complejo asunto de las desigualdades regionales ha sido tratado en nuestro país más desde el punto de vista de la economía que desde el de la educación. Aquí las **fuentes primarias** cobran una especial significación. Entre ellas destacan las publicaciones de la Fundación BBVA y el IVIE, que son una riquísima fuente de datos y de conclusiones basados en los análisis econométricos. El fondo documental del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, tanto en cuanto a base de datos como de análisis de las evaluaciones del sistema educativo español, es irremplazable a la hora de estudiar las diferencias regionales. También es fundamental para comprender las desigualdades regionales en educación a partir de la alfabetización, y para ello la consulta de la investigación de Clara Eugenia Núñez sobre el capital humano<sup>12</sup> es imprescindible. Así mismo, el problema de la alfabetización no puede prescindir del clásico *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*<sup>13</sup> ni de las valiosas y numerosas aportaciones de Viñao Frago<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> Puelles Benítez, M. de, "El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual." *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, nº 21, 2002, pp. 49-66; *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit.; *Política, legislación y educación*, Madrid, UNED, 2012; "Política y educación: Cien años de historia", en *Revista de Educación. Número extraordinario. La educación en España en el siglo XX*, Madrid, MECED, 2000, pp. 7-36; *El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999). Una historia pública*. Madrid, Espasa Calpe, 2000.

<sup>8</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Madrid, Tecnos, 2000.

<sup>9</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999; *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014.

<sup>10</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona, Crítica, 2012.

<sup>11</sup> Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

<sup>12</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

<sup>13</sup> Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*. Madrid, MEC-CIDE, 1992.

<sup>14</sup> *Cfr.* la bibliografía del apartado "Una mirada al pasado: la importancia de la alfabetización" en el capítulo IX de la tesis.

Duro<sup>15</sup>, Morales Sequera<sup>16</sup> y Poza Lara<sup>17</sup>, desde el punto de vista de la economía y de la convergencia entre regiones, han analizado también, aunque parcialmente, la cuestión de la desigualdad regional en sus respectivas tesis doctorales. Los análisis de la Fundación Alternativas, de la Fundación Encuentro, de la Fundación La Caixa, de la Fundación Hogar del Empleado, de la FAES, de la Fundación 1º de Mayo, de FOESSA, de la Fundación BBVA, y de organizaciones como el IVIE, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga o el Colegio Libre de Eméritos han tratado así mismo aspectos concretos de la cuestión, y asociaciones como Profesionales por la Ética publican datos de rendimiento de las regiones.

Es fundamental, para tener una visión diacrónica de las políticas educativas llevadas a cabo en España desde hace varias décadas, el recurso a publicaciones mensuales como *Cuadernos de Pedagogía*, el semanario *Escuela*, o de carácter general como el diario *El País*. Así mismo, la consulta de los Informes anuales sobre el estado y situación del sistema educativo del Consejo Escolar del Estado es insustituible.

Para comprender algunas de las causas de la desigualdad desde la teoría del capital humano debe acudir de nuevo a Clara Eugenia Núñez, y, desde el campo de la sociología, a los acertados análisis de José Saturnino Martínez García<sup>18</sup> y Julio Carabaña<sup>19</sup>.

A la hora de objetivar la desigualdad es imprescindible, de nuevo, tener en cuenta las publicaciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y, en general, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Pero en particular debemos referirnos a dos obras monográficas sobre el fracaso escolar en España: la de Fernández Enguita en 2010<sup>20</sup> y la

---

<sup>15</sup> Duro, J. A., *Ensayos empíricos sobre desigualdades regionales*. Tesis doctoral inédita. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, p. 284.

<sup>16</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España: Efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*. Tesis doctoral inédita. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.

<sup>17</sup> Poza Lara, C., *Pobreza multidimensional: el caso específico español a través del Panel de Hogares de la Unión Europea*. Tesis doctoral inédita. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008.

<sup>18</sup> Martínez García, J. S., "Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas", en *Revista de Educación*, nº 342. Madrid, MEC, 2007, pp. 287-306; "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", en Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012; *Estructura social y desigualdad en España*, Madrid, Catarata, 2013.

<sup>19</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*. Madrid, Colegio Libre de Eméritos, 2008.

<sup>20</sup> Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L. y Rivière Gómez, J., *Fracaso y abandono escolar en España*. Barcelona, Fundación La Caixa, 2010

coordinada por Puelles Benítez en 2012<sup>21</sup>. Así mismo, para centrar el tema del fracaso escolar, el abandono escolar temprano y los resultados PISA es fundamental la consulta de los monográficos de la *Revista de Educación*<sup>22</sup> dedicados a esos temas.

Para llegar a entender de forma cabal el modelo de evaluación PISA, sus resultados y su discusión, es preciso consultar los dos volúmenes del Informe español sobre PISA 2012 que edita el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, así como la monografía de Villar Notario sobre PISA 2009<sup>23</sup>, que aportan abundante información. Algunas de las causas de las diferencias entre Comunidades Autónomas se explican en los artículos incluidos en los citados Informes del INEE, en la obra citada de Villar Notario y en los artículos de Julio Carabaña. Un excelente resumen sobre las políticas educativas de las Comunidades Autónomas es el que publica Jiménez Sánchez<sup>24</sup> en *Cuadernos de Pedagogía*. Además pueden consultarse las tesis doctorales de Santamarta Santos<sup>25</sup> y Frías del Val<sup>26</sup>.

Para advertir el papel de los principios de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como el reparto competencial, *Estudios sobre la Constitución española*<sup>27</sup> sigue siendo una de las obras que aporta más información y, quizás, la de mayor profundidad. Para recabar información técnica sobre el Fondo de Cooperación Territorial puede acudir, entre otras, a las publicaciones del Instituto de Estudios Fiscales.

La opinión de la ciudadanía sobre el Estado autonómico se pone en evidencia a través de múltiples fuentes, de las que el Centro de Investigaciones Sociológicas no es la menor. También podemos remitirnos, buscando no sólo datos, sino interpretaciones atinadas, al

---

<sup>21</sup> Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012.

<sup>22</sup> *Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010; *Número extraordinario 2006. PISA. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006.

<sup>23</sup> Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012

<sup>24</sup> Jiménez Sánchez, J., "Diez años de transferencias". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399, marzo 2010, pp. 53-77.

<sup>25</sup> Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004.

<sup>26</sup> Frías del Val, A.-S., *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: La problemática de las enseñanzas mínimas y comunes*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004.

<sup>27</sup> Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991.

*Informe España 2010*, de la Fundación Encuentro<sup>28</sup> y a publicaciones del Institut d'Estudis Autònoms<sup>29</sup> de la Generalidad de Cataluña.

El estudio de los mecanismos que articulan el Estado autonómico en educación puede hacerse a través de las sentencias del Tribunal Constitucional y la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas<sup>30</sup>, del Boletín Oficial del Estado y de los diferentes diarios oficiales regionales.

Finalmente, para el estudio de la historia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León nos ceñimos a la obra ya clásica de Julio Valdeón<sup>31</sup>, así como a la tesis doctoral de González Clavero<sup>32</sup> y a su trabajo sobre el acceso a la autonomía<sup>33</sup>, además de la obra colectiva *XXV años de autonomía en Castilla y León*<sup>34</sup> y a monografías que analizan la historia y la realidad regionales como *Historia de una cultura*<sup>35</sup>. Las variables geográficas y económicas pueden estudiarse a través de la *Geografía de Castilla y León*<sup>36</sup>. Los aspectos educativos pueden registrarse pormenorizadamente en los *Informes sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León*, del Consejo Escolar de Castilla y León, desde 2002 hasta la actualidad, contrastándolos con entrevistas a algunos de los responsables políticos autonómicos<sup>37</sup>.

---

<sup>28</sup> Fundación Encuentro, "La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico". *Informe España 2010. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 2010.

<sup>29</sup> En particular Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

<sup>30</sup> Una excelente compilación, hasta el año 2002, está publicada en *La educación y el proceso autonómico. Textos legales y jurisprudenciales. Vol. I-XVI*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1986-2002.

<sup>31</sup> Valdeón Baroque, J. (Dir.), *Historia de Castilla y León (T. I-X)*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985.

<sup>32</sup> González Clavero, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León. 1975-1983*. Tesis doctoral inédita. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.

<sup>33</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I y II. Valladolid, Fundación Villalar-Castilla y León, 2004.

<sup>34</sup> Pérez López, P., Pelaz López, J.-V. y González Clavero, M., *XXV años de autonomía en Castilla y León*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 2008

<sup>35</sup> García Simón, A. (Coord.), *Historia de una cultura. T I. Castilla y León en la historia de España. T II. La singularidad de Castilla. T. III. Las Castillas que no fueron. T. IV. Castilla y León / Informe*. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 1995.

<sup>36</sup> VV.AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 1-10*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1992.

<sup>37</sup> Sustancialmente Fernando Sánchez-Pascuala Neira, al frente de la política educativa escolar de la Comunidad Autónoma desde las transferencias en diferentes puestos de la Consejería de Educación y Fernando

Esta parte de la tesis viene a cubrir un espacio no estudiado en el campo de la investigación educativa regional, pues, que sepamos, no existen monografías sobre la singularidad educativa de Castilla y León como la que pretendemos realizar. Sólo un análisis de la génesis y desarrollo de la Administración educativa autonómica, de las principales líneas de su política escolar y de los múltiples factores *macro* y *micro* que aquí concurren, podrán dar, creemos, una explicación plausible de las causas de los atípicos resultados del rendimiento educativo de esta región de España.

Por último, la **estructura** comprende cuatro grandes partes de desigual entidad: I Antecedentes de la Administración del sistema educativo nacional. II La educación en la encrucijada constitucional. III Desigualdad y cohesión educativa del Estado autonómico. IV Estudio de un caso singular: la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La primera parte la ocupará el análisis que realizaremos sobre la Administración educativa, que pretende explicar las relaciones entre la Administración y la Política, a cuyo efecto se investigará cómo ha ido conformándose y evolucionado históricamente la Administración del sistema educativo nacional desde la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes hasta la actualidad, pasando por la Administración educativa de la Segunda República y las sucesivas etapas del franquismo. Obviamente, el análisis de estas relaciones en la actual democracia ocupa un lugar relevante.

La segunda parte de la tesis estudiará los aspectos más notables de la educación desde una perspectiva constitucional, cuestión que reconducimos a los dos grandes pactos que más han influido sobre la educación española y que han conformado la realidad de nuestro sistema educativo y de su Administración: el pacto escolar constitucional y el pacto autonómico. Pretendemos dar la importancia que merece a la etapa de la Transición, para revisar más tarde, en un recorrido por los sucesivos Gobiernos de la democracia, la huella que éstos dejaron en el sistema. Como entendemos que esa huella la constituyen, sobre todo, las diferentes leyes educativas, las revisaremos desde la perspectiva de la Administración del sistema y de la distribución competencial. Obviamente también nos detendremos especialmente en la LOMCE, por ser la última modificación de calado realizada en nuestro ordenamiento educativo.

La tercera parte de la tesis constituye el núcleo de la misma: el análisis de las desigualdades educativas entre las Comunidades Autónomas españolas, utilizando para ello indicadores objetivos. Pretendemos exponer a qué causas responden esas diferencias

y apuntar, siquiera levemente, los factores que pueden minorarlas, para lo cual el papel del Estado, por su carácter supracomunitario, resulta fundamental.

La tesis acaba con la cuarta parte, que dedicamos a la singularidad educativa que supone Castilla y León, para lo que es necesario describir las características de la Comunidad Autónoma y los condicionantes de su acceso a la autonomía, la formación y desarrollo de su Administración educativa y de las líneas que han determinado su política escolar. Pretendemos concluir con una explicación de la particularidad que supone este modelo educativo de carácter regional y con un examen de las causas a las que atribuimos sus buenos, pero desiguales, resultados en los indicadores básicos de rendimiento del sistema.

## **PRIMERA PARTE. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL: DEL LIBERALISMO AL FRANQUISMO**

"El impulso regeneracionista había situado la educación en el centro de las preocupaciones nacionales al concebirla como un instrumento esencial para sacar a los españoles del atraso y acercar a España al nivel de los países más desarrollados de Europa. La preocupación por la política educativa [...] por parte de los liberales monárquicos fue inspirada, directa o indirectamente, por la Institución Libre de Enseñanza, sobre todo en lo que se refiere al papel del Estado en la educación y la libertad de enseñanza"<sup>1</sup>.

Fruto de esa preocupación fue la creación en abril de 1900 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, al que llegó el liberal conde de Romanones un año después, en marzo de 1901. Así pues, desde el nacimiento, bajo el Gobierno Silvela, del departamento del Gobierno que se encargaría de la educación española, la organización de la Administración educativa ha pasado por numerosas vicisitudes.

Es ciertamente complejo fijar unas etapas claras, pues tales dependerán del criterio que elijamos para delimitar el devenir histórico. Seage y De Blas<sup>2</sup>, al final del franquismo, establecen cuatro hitos fundamentales: 1900, 1931, 1953 y 1970, quizás con un criterio más evolutivo o de racionalización administrativa que político. Obviamente hay que añadir otras fechas, tales como 1978, 1995 y 2000, si bien con otro criterio diferente, el de la descentralización educativa. En todo caso, hay dos hitos temporales cuya importancia excede tanto lo administrativo como lo meramente educativo para convertirse en claves de la reciente historia de España. Son los años 1931 y 1978, dos grandes referencias históricas en las que la nación pretendió formalmente crear *ex novo* una realidad distinta, inventándose a sí misma.

Desde la perspectiva de esta tesis doctoral, el estudio de las políticas de descentralización educativa en el Estado autonómico hace indispensable inicialmente fijar

---

<sup>1</sup> Sánchez Illán, J. C., "El nuevo liberalismo", en *Regeneración y Reforma. España a comienzos del siglo XX. Exposición y Catálogo*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, p. 436.

<sup>2</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112. Lógicamente su clasificación finaliza con el franquismo, dejando fuera la Transición y los procesos de generalización de competencias autonómicas y desarrollo de la Constitución de 1978.

la evolución de la Administración educativa española. Para ello nos referiremos en primer lugar –si bien sucintamente- a su nacimiento tras la crisis nacional que supuso el Desastre de 1898, para tratar con más profundidad las etapas de la Segunda República y, sobre todo, las circunstancias de la Segunda Restauración y la Constitución de 1978, finalizando con el ciclo de consolidación democrática, desde 1982 a nuestros días, que analizaremos teniendo en cuenta tanto las leyes educativas promulgadas bajo los diferentes partidos en el gobierno como los sucesivos pactos autonómicos.

No existen, hasta el momento, monografías dedicadas a la Administración educativa en tan largo período, si bien para realizar este análisis previo contamos con excelentes referentes clásicos para hacerlo, como son las obras de Puelles Benítez<sup>3</sup>, la ya citada de Seage y De Blas<sup>4</sup>, Álvarez de Morales<sup>5</sup> o Monés<sup>6</sup>. A este respecto, creemos conveniente destacar la conexión de la evolución administrativa con la política, pues sostenemos con Seage y De Blas que parece "existir una intensa conexión entre la política y la Administración educativa en el sentido de que aquella normalmente sirve de elemento impulsor de ésta y, al contrario, una administración insuficiente puede frenar el cambio"<sup>7</sup>.

Esta conexión motivará que, al margen de las diferencias que pretendemos enunciar, y que separan las diversas etapas, existan una serie de elementos o constantes, como los denomina Monés<sup>8</sup>, que irán apareciendo en esta tesis doctoral y que, en buena

---

<sup>3</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición; *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986; y "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", en *Revista de Educación*, nº 309. Madrid, MEC, 1996, pp. 163-193.

<sup>4</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*

<sup>5</sup> Álvarez de Morales, A., "Los precedentes del Ministerio de Educación", en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

<sup>6</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, pp. 131-192.

<sup>7</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 112.

<sup>8</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 134, indica que "en la trayectoria histórica de la Administración educativa española [observamos] unas determinadas constantes, fruto de la evolución interna y del marco europeo, que se perpetúan a lo largo del tiempo". A la hora de especificar dichos elementos permanentes, los denomina *vicios*. Tales vicios administrativos serían la centralización, el papeleo burocrático, la inestabilidad política, la indefinición de funciones de los Ministerios encargados de la enseñanza, la discordancia entre el mundo real y el legal, y las luchas entre la Iglesia y el Estado. *Ibid.*, p. 142.



medida, presentan problemas que aún no están resueltos. Tales constantes son los binomios centralización-descentralización, gestión pública-subsidiariedad, libertad-igualdad y confesionalidad-laicismo del Estado.

Renunciamos de antemano a reflejar, salvo colateralmente, las líneas puramente escolares, limitándonos a la administración del sistema educativo nacional en conexión con la política. En cada uno de los períodos haremos referencia, de ser necesario, a algunos aspectos políticos e históricos que puedan resultar significativos para la comprensión de nuestra investigación. Tampoco es nuestra intención referirnos a lo que Álvarez de Morales<sup>9</sup> denomina "los precedentes del Ministerio de Educación", en alusión al recorrido histórico por la organización burocrática de la educación española en el siglo XIX, pues tanto él como Puelles Benítez<sup>10</sup> ya trataron de forma exhaustiva el desarrollo de la Administración educativa hasta el año 1900 y nosotros hemos preferido fijar el punto de partida de nuestro estudio en la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes como departamento autónomo.

---

<sup>9</sup> Álvarez de Morales, A., "Los precedentes del Ministerio de Educación", *op. cit.*

<sup>10</sup> Véase Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, *passim.*, en particular las pp. 29-200.



## **I. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES. CENTRALIZACIÓN Y PRIMERA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA NACIONAL (1900-1931)**

El comienzo del siglo XX señala en la política española el inicio de la crisis del sistema canovista, marcada por los conocidos acontecimientos de 1898 y sus secuelas. Los principales problemas que van a aparecer en la política nacional de este primer tercio de siglo son la crisis del turno de partidos, la cuestión religiosa, el creciente catalanismo, el dilema militar y el recrudecimiento del problema social<sup>1</sup>. Tras el desplome del sistema canovista se suceden gobiernos de todo tipo: de coalición, de concentración, gobiernos denominados "nacionales" e incluso gobiernos de capacidades -los "tecnócratas"-, que no consiguen dar solución a los conflictos y problemas de la sociedad española y, tras el fracaso de la dictadura militar de 1923, el modelo político de la Restauración se derrumba en 1931 para dar paso a una nueva concepción de la nación.

### **La renovación administrativa. Al fin un Ministerio autónomo**

El hecho de crear un Ministerio propio que se ocupase de la educación era ya una necesidad sentida desde principios del siglo XIX, como indica Puelles Benítez al señalar: "Recuérdese cómo ya en 1838, al dictaminar la Comisión parlamentaria el proyecto de ley de Someruelos, se hacía notar la ausencia de un Departamento de Instrucción Pública 'necesario de todo punto entre nosotros'."<sup>2</sup>

Entendemos que "el sobresalto provocado por el desastre de 1898 hizo nacer la esperanza de que se iban verdaderamente a atacar a fondo los problemas [educativos]"<sup>3</sup> y, aunque la creación de un instrumento administrativo de rango ministerial para el ámbito de la instrucción pública había sido demandada durante las dos últimas décadas del siglo diecinueve, será "la campaña de Costa la que parece que decidió a los conservadores a ceder a la presión de la opinión general. El Ministerio de Fomento se suprimió y reemplazó por un Ministerio de Agricultura, de Industria, de Comercio y de

---

<sup>1</sup> Un excelente análisis de estos problemas es el que lleva a cabo Cuesta Escudero, P., *La escuela en la reestructuración de la sociedad española (1900-1923)*. Madrid, Siglo XXI de Editores, S.A., 1994, revisando la pugna entre la Iglesia y el Estado por el control de la educación, el movimiento anticlerical y la postura de los diferentes grupos ideológicos, políticos y sociales de la España del primer tercio del siglo XX.

<sup>2</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>3</sup> Turin, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*. Madrid, Aguilar, 1967, p. 316.

Obras Públicas y por un Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes."<sup>4</sup>

Así, tras el fallido intento de mayo de 1886, será por fin una ley de presupuestos generales del Estado, la de 31 de marzo de 1900, la que autorice en su art. 20 la reorganización del Ministerio de Fomento. En virtud de dicha ley el gobierno refrendó el real decreto de 18 de abril de 1900, creando el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Además de las circunstancias políticas a las que venimos aludiendo, su creación responde a

"la conjunción de dos factores que, si bien venían gestándose durante largo tiempo, encontraron un poderoso factor catalizador en los acontecimientos de 1889: la desastrosa situación educativa del país, provocada por la falta de una verdadera política educativa continuada a lo largo de todo el siglo XIX, y el gran interés por la educación de una reducida pero prestigiosa élite intelectual surgida en torno a la Institución libre de Enseñanza"<sup>5</sup>.

Podemos encontrar huellas de esos deseos de regeneración nacional en la justificación de la división del Ministerio de Fomento que aparece en el real decreto de 18 de abril de 1900. En este sentido, es muy significativa la alusión a "las dos grandes fuerzas generadoras del progreso y de la riqueza de un pueblo, su cultura moral y sus instrumentos de producción, de trabajo y de cambio"<sup>6</sup>.

"Y es que la educación se encontraba en el centro de la escena tras el hundimiento de la marina española en el Pacífico y el Caribe. Como había pasado en Francia después del derrumbe ante Prusia en 1870, muchos ojos se giraron hacia el maestro como símbolo de la ansiada recuperación patria. Cualquier perspectiva de progreso pasaba por el éxito de reformas que extendieran una enseñanza digna, redujesen al abrumador analfabetismo –alrededor del 60 por ciento al doblar el siglo- y

---

<sup>4</sup> Turin, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, *ibíd.*, p. 319. La campaña de Costa parece responsable, además de la creación del Ministerio, "de la rara colaboración de conservadores y liberales en la política seguida por sus dos primeros ministros, el conservador García Alix y el liberal Romanones." *Vid.* Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 100.

<sup>5</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 99. *Cfr.* Turín, *op. cit.*, p. 317.

<sup>6</sup> La opinión de que, de algún modo, la sociedad civil es el motor del cambio político encontrará también eco en otros autores y en otros momentos históricos, como la transición política o restauración democrática (*cfr.* Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*. Madrid, Alianza, 1993).

proporcionaran a los ciudadanos herramientas útiles en un mundo donde sólo la ciencia podía abrir las puertas al desarrollo económico y aproximar a España a las otras naciones civilizadas de Europa"<sup>7</sup>.

Jordi Monés indica en la misma línea que la puesta en marcha de la nueva entidad administrativa, en este caso del nuevo Ministerio, va a responder "a una necesidad social, política y profesional" y a suponer "una extensión y una mejor estructuración de la Administración educativa, que amplió extraordinariamente su campo de acción"<sup>8</sup>. Estos primeros años del siglo XX serán enormemente positivos para la configuración del instrumento administrativo en el ámbito de la educación, siendo el nacimiento y organización del Ministerio un hecho importante en sí mismo, al margen de la multitud de problemas existentes<sup>9</sup>.

La gestión centralizada<sup>10</sup> del sistema educativo, dotándolo de cierta unidad, va a ser fruto de esta primera Administración. Además, y junto a estos dos logros (organización y centralización), debemos señalar como aspectos positivos la consolidación de una estructura formal y la presencia de cierto grado de tecnificación. La estructura que se le dará al nacer va a permanecer prácticamente inalterada durante setenta años, salvando el paréntesis republicano, lo que será una de las causas de su

---

<sup>7</sup> Moreno Luzón, J., "Nacionalizar la monarquía. Proyectos, logros y fracasos del Partido Liberal", en Cabrera, M. y Moreno Luzón, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX. Catálogo de la exposición*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, p. 171.

<sup>8</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 138.

<sup>9</sup> Sin que pretendamos ser exhaustivos, recogemos de Turin la siguiente lista de cuestiones candentes en el ámbito educativo en el momento en que García Alix tomó posesión como primer ministro de instrucción pública: las relaciones con la Iglesia católica, el abandono en que se encontraba la enseñanza oficial, en particular la secundaria, la renovación y el desarrollo de la enseñanza mediante una ley de conjunto que reemplace a la de 1857, el refuerzo de la enseñanza técnica, la reforma de la enseñanza primaria, las retribuciones de los maestros, la situación de las escuelas normales, la reforma de la enseñanza secundaria y la disyuntiva enseñanza clásica *versus* enseñanza técnica, las relaciones con la enseñanza privada, la selección de los textos de enseñanza, la reforma de la universidad. *Cfr.* Turin, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, *op. cit.*, pp. 318-326.

<sup>10</sup> Presentamos la centralización como una característica ventajosa o un logro de esta primera Administración educativa, como veremos en este mismo capítulo. La centralización inicial está justificada, entre otros, por Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, *passim*, como reacción a la aparente descentralización, que en realidad significaba cierto descontrol, pues hacía asumir a las entidades locales una responsabilidad de gestión para la que en modo alguno estaban preparadas, careciendo, por otra parte, de los recursos necesarios para ello.

inoperancia, pues la sociedad española de 1970 poco tenía que ver con la de 1900 y nada si la comparamos con la de 1857, cuando nace el sistema educativo reflejado en la estructura ministerial.

El nuevo Ministerio fue organizado al principio de una forma relativamente simple, siguiendo el esquema clásico napoleónico. Los servicios centrales constarán de una subsecretaría con cuatro secciones, las de Primera Enseñanza y Escuelas Normales, Universidades e Institutos, Bellas Artes y Construcciones Civiles, y Escuelas Especiales. Además, el nuevo Ministerio, que va a conservar el ya existente Consejo de Instrucción Pública<sup>11</sup> como órgano consultivo, se va a dotar de la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigación Científica (1907), con carácter de organismo autónomo, de especial protagonismo en la renovación pedagógica.

### **La organización administrativa**

La estructura ministerial no parece responder a una planificación previa<sup>12</sup>, sino que en ella simplemente encuentran acomodo las diferentes áreas funcionales en que se dividía el sistema educativo tras la Ley Moyano y que, por tanto, respondían a una situación social y política muy diferente a la de su creación en 1900. Constatamos, pues, que desde su inicio la gestión de la educación ya adolecía de carencias estructurales y de adecuación a la realidad. Tales áreas experimentarán un crecimiento que las hará pasar de secciones de la subsecretaría a direcciones generales, con la denominación de Enseñanza Primaria (1911), Bellas Artes (1915), y Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior (1925, hasta su supresión en 1930), unidades a las que se unirá la Oficina Técnica de Construcción (1920).

A medida que avanza el siglo se va dejando sentir la necesidad de reorganizar la estructura del Ministerio, pero el vuelco político que supusieron los acontecimientos de 1931 dejará en manos de otros gestores la decisión. Un signo de esta necesidad de tecnificación progresiva se da en los primeros años del período cuando, con motivo de la creación de la nueva dirección general de Enseñanza Primaria, el preámbulo del real decreto de 1 de enero de 1911 por el que se establece dicho centro directivo señala que

---

<sup>11</sup> Creado por decreto de 1 de junio de 1843. En ese momento se venía a suprimir la dirección general de Estudios por la situación de evidente caos administrativo en la enseñanza, precisamente por la indiferenciación de las funciones ejecutivas y consultivas que en la misma se daban.

<sup>12</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 100.

"El segundo propósito a que obedece el planteamiento de la Dirección General, es el de establecer resueltamente [...] centros técnicos desligados de la política, que representen algo permanente en correspondencia con las muchas cuestiones de la enseñanza en que se ha llegado ya a una doctrina común y fija, aceptada por todos los políticos y por todos los pedagogos, y que puede desenvolver una continuidad de acción sin vaivenes ni mudanzas repetidas y bruscas [...]"<sup>13</sup>.

Es decir, se pretende instaurar una estructura técnica, alejada de las variaciones que la política podía introducir en la administración de los asuntos relativos a la enseñanza primaria.

Por su parte, los servicios periféricos van a configurarse siguiendo la organización napoleónica (cuyo centralismo era tan caro a los liberales españoles), en forma de distritos universitarios bajo la dirección de un rector. Además, en cada provincia existía una junta provincial de Instrucción pública bajo la presidencia del gobernador civil, y en los municipios una junta local homónima, presidida por el alcalde. Posteriormente se crearían la Inspección Primaria provincial<sup>14</sup> (por real decreto de 12 de abril de 1901) y las secciones administrativas provinciales de Enseñanza Primaria y Bellas Artes. Ambos órganos no sólo dependían de la Administración Central, sino también de las juntas locales y del gobierno civil. En principio, este esquema podría haber resultado válido si se hubiera dado un engarce efectivo entre los niveles educativos universitario, secundario y primario, asumiendo tanto el rector del distrito como las respectivas juntas provinciales y locales la administración de las competencias que les eran propias, pero la realidad fue bien diferente e inoperante; en particular por tres motivos<sup>15</sup>: el trasvase al Estado de las obligaciones municipales y provinciales en cuanto a financiación, mantenimiento y retribuciones del personal, el carácter colegiado<sup>16</sup> de los órganos de

---

<sup>13</sup> Cfr. *Colección legislativa de Instrucción Pública*, Madrid, Imprenta del Instituto Geográfico y Estadístico, 1911, T 1, pp. 8-13.

<sup>14</sup> Recordemos que el Cuerpo de Inspección se creó, para la enseñanza primaria, por real decreto de 30 de marzo de 1849, casi cincuenta años antes, y se organizó treinta y seis años más tarde por real decreto de 21 de agosto de 1885.

<sup>15</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 103.

<sup>16</sup> Esta referencia al carácter colegiado de los órganos administrativos como motivo de su relativa inoperancia está en la línea de lo que afirma Tornos, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 83-85, con respecto a la profusión con que las Comunidades Autónomas han creado órganos de

gobierno y el desinterés de la universidad por los demás sectores educativos.

Así pues, esta primera estructura periférica fracasa en su tarea de vertebrar el Estado –al menos en su ámbito de competencias, el educativo- por carecer de contenidos relativos a su función (ni siquiera se pusieron en marcha otras secciones administrativas distintas de la de Enseñanza Primaria y Bellas Artes) y por basarse en presupuestos ciertamente utópicos (como los que la Ley Moyano establecía al formalizar la estructura administrativa según el modelo francés) que resultaron, a la postre, poco válidos para la organización de la Administración educativa española. Si acaso, fue la enseñanza primaria el único nivel que presentaba escalones administrativos intermedios, y esto porque tanto las secciones administrativas como (y sobre todo) la naciente Inspección Provincial asumieron facultades más allá de lo que les correspondía (burocráticas sobre todo) "en detrimento de su verdadera función"<sup>17</sup>. Mientras tanto, los institutos se remitían directamente a los servicios centrales y la universidad permanecía al margen de los demás niveles.

A estos problemas, ausencia de contenidos efectivos y cierta candidez organizativa, debemos unir el escaso presupuesto dedicado a la propia organización y la endémica inestabilidad política:

"Como organización a nivel central se resintió de defectos graves, muchos de ellos no imputables a la propia Administración (creciente inestabilidad política, politización de la educación, insuficiencia presupuestaria crónica, etc.). A nivel periférico, las competencias de Diputaciones y Ayuntamientos sobre las enseñanzas secundaria y primaria respectivamente quebraron por falta de recursos económicos; la Universidad, sumida en su propio problema autonomista, se desentendió de hecho de los demás niveles de la educación dentro de su distrito; la Inspección Primaria [...] asumió cada vez más funciones preponderantemente burocráticas"<sup>18</sup>.

En resumen, el Ministerio de Instrucción Pública en esta primera etapa, y en el

---

estructura colegiada y composición participada. Así, al rasgo positivo de la mayor proximidad a las colectividades que se pretende administrar, se contraponen los rasgos negativos de la fragilidad institucional de la administración autonómica -por mor de la doble vía de legitimación representativa que suponen las asambleas parlamentarias y dichos órganos colegiados- y del valor identificante para la sociedad de los sujetos o grupos representados en dichos órganos.

<sup>17</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 103.

<sup>18</sup> Puellas Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 227.



ámbito de los servicios centrales, presenta administrativamente los siguientes rasgos: organización, centralización, consolidación y tecnificación. Se manifiesta al final del período la necesidad de modificación y un gran crecimiento de las unidades administrativas, con la aparición de nuevas direcciones generales, siempre siguiendo el modelo sectorial, aunque con un espíritu de búsqueda de estabilidad, gestión técnica y alejamiento de los vaivenes políticos.

En cuanto a la estructura periférica, podemos indicar que se caracteriza por su inexistencia en la práctica en los niveles universitario y secundario y por la existencia de elementos intermedios (inspección y secciones administrativas) que operaban como tales al margen de los elementos formales a quienes correspondía la gestión (juntas provinciales y locales). Debemos añadir que en algunos casos las reformas de los servicios centrales del Ministerio no tenían reflejo en la estructura territorial o periférica, precisamente por basarse ésta en el distrito universitario.<sup>19</sup>

Como referencia notable, por cuanto se alude tanto a la cuestión descentralizadora como a las influencias que se dejaban sentir en la política y la Administración, recogemos la siguiente afirmación de Monés:

"Dado el nuevo papel ejercido por el Estado en el terreno de la Administración, en general, y de la educativa, en particular, creció [en el período 1900-1931] el interés por conocer la organización del Estado francés. A nivel ideológico, sin embargo (sobre todo, del brazo de los sectores más conservadores del aparato estatal y, muy especialmente, de la Iglesia), fue cuestionado todo lo que procedía de la Francia *atea y republicana*.

En cuanto a la influencia anglosajona y alemana, se manifiesta en algunas cuestiones específicas de ensayos descentralizadores propugnados o materializados por los educadores de la ILE, que adquieren un cierto peso en la estructura educativa española"<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 138.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 139. La cursiva es del original.

### **La indispensable centralización**

Entendemos que la opción por el establecimiento de una estructura ministerial de carácter fuertemente centralizado y centralizador se debió principalmente a dos razones: el mimetismo respecto de la organización administrativa francesa, de corte napoleónico, y el deseo de que fuese el Estado, y no la Iglesia católica, quien llevase las riendas del incipiente sistema educativo español. Este segundo motivo, no suficientemente destacado por los autores, será recurrente en la historia administrativa española.

El Ministerio de Instrucción Pública nació con la clara intención de ser una unidad de organización y control del sistema educativo nacional establecido por la Ley Moyano casi medio siglo antes y, aunque sus propias carencias hicieron que ese control no siempre fuese efectivo, la vocación fue claramente centralizadora. Por otra parte, el Ministerio venía a solventar el problema de la gestión unitaria, pues "la aparente descentralización no era, en realidad, una consecuencia de una concepción de Estado no unitario, sino el traspaso a los entes locales y provinciales de una problemática que éstos no podían resolver, dadas sus exiguas posibilidades económicas, sus deficiencias estructurales y su escaso margen de maniobra"<sup>21</sup>.

Un segundo aspecto relativo a la centralización es el del mayor peso que la misma atribuía a la iniciativa pública en educación, tema muy ligado al peso específico de la Iglesia en el sistema educativo, particularmente en la enseñanza secundaria. Parece evidente que el control centralizado del sistema llevaría aparejada una pérdida de influencia de la Iglesia en el ámbito educativo.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 138.

## II. LA ETAPA DE REORGANIZACIÓN. EL INTENTO DE LA SEGUNDA REPÚBLICA. (1931-1939)

La Segunda República supuso para España un momento histórico de esperanza<sup>1</sup> y una oportunidad real de renovación nacional similar quizás a la que los constituyentes de Cádiz plantearon en 1812 en medio de la crisis nacional provocada por la invasión napoleónica o, de igual modo, análogo al vivido durante la Transición a partir de 1975. En un resumen forzosamente lapidario, que oculta tras sus gruesos trazos las aportaciones del régimen republicano a la modernización de España, podemos apuntar que

"[...] la Segunda República trajo consigo, descontado el fallido ensayo de la República federal de 1873, varias innovaciones de gran calado que pretendían superar, en sentido modernizador, los principales factores de atraso social y político que había venido padeciendo el país desde los inicios de la revolución liberal en el primer tercio del siglo XIX: en lo político, el establecimiento de una auténtica democracia representativa, voto de la mujer incluido; en lo social, la reforma agraria y una legislación laboral acorde con los tiempos; en lo religioso, la instauración de un Estado radicalmente laico; y en lo militar, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. A todas estas fuentes de tensión, originadas en el siglo XIX, se había añadido en las tres décadas precedentes otra, la emergente plurinacionalidad del Estado, que se había ido ensanchando al compás del nacimiento y rápido desarrollo de los nacionalismos catalán y vasco y, en mucha menor medida, del débil nacionalismo gallego y de otros brotes de momento marginales"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lozano Seijas, C., *La educación republicana. 1931-1939*. Barcelona, Departamento de Pedagogía Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Barcelona, 1980, p. 25. "Semánticamente, la palabra REPÚBLICA era compendio de esperanzas políticas". Las mayúsculas son del original. También Jiménez Eguizábal abunda en ello al indicar que "La sociedad española -cambiante y en crisis fundamentalmente a partir de 1917, con antecedentes en 1898- inicia con treinta y seis horas decisivas de un 13 y 14 de abril de 1931 una experiencia político-social esperanzadora." *Cfr.* Jiménez Eguizábal, J.A., *La Inspección de Primera Enseñanza en la Segunda República Española (1931-1936)*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. Instituto de Ciencias de la Educación, 1984, p. 19.

<sup>2</sup> Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, N° 2. Número monográfico. [en línea] Alicante, Departamento de Humanidades Contemporáneas. Área de Historia Contemporánea. Universidad de Alicante, 2002, p. 53. [ref. de 26 de enero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

## **El modelo educativo de la Segunda República**

La esperanza a la que nos hemos referido anteriormente va a proyectarse de forma singular en el mundo educativo a través de dos ejes de modernización política íntimamente relacionados: un verdadero salto adelante en lo que se refiere al fomento de la educación en España y la respuesta política al problema regional.

En lo que respecta al impulso de la educación y la innovación pedagógica, la República procuró el desarrollo de un modelo instructivo que pretendió diferenciarse con claridad del puesto en práctica durante la Restauración. Este modelo educativo tendrá consecuencias en el ámbito de la organización administrativa. Para comprender correctamente dicho modelo pedagógico,

"[...] se hace preciso puntualizar, inicialmente, que la excesiva movilidad que padece su proceso político-educacional (gobiernos provisionales, coalición republicano-socialista, bienio radical-cedista, frente popular) lo delimita como inestable y desequilibrado en el sentido de su falta de unidad. Ello explica las oscilaciones, avances y retrocesos, distintas creaciones y supresiones que se concitan en la configuración de la política educativa republicana"<sup>3</sup>.

El impulso cristalizaría en elementos tangibles y concretos como fueron las correspondientes partidas presupuestarias que harían posible la puesta en práctica de la política educativa. Jiménez Eguizábal señala al respecto lo siguiente:

"Resulta relevante advertir, que tanto la potenciación de instituciones complementarias de la escuela como la corriente de extensión cultural van apoyadas por las correspondientes partidas presupuestarias que posibilitan su realización, las 848.000 ptas. que se destinan en el Presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes de 1931 a instituciones complementarias se convierten en 4.528.000 del correspondiente a 1933. [...] El apoyo presupuestario se verá recortado en 1935, reflejándose en la práctica, una vez más, el cambio de orientación en los objetivos de la política educativa que suponen las elecciones de noviembre de 1933 marcando el final del bienio reformador –dos años de gobierno de Azaña con republicanos de izquierda y

---

<sup>3</sup> Jiménez Eguizábal, J.A., *La Inspección de Primera Enseñanza en la Segunda República Española (1931-1936)*, op. cit., p. 32.

socialistas- y, por tanto, una nueva configuración en los grupos sociales y políticos que detentan el poder, bienio restaurador –dos años de gobierno del equipo radical-cedista-"<sup>4</sup>.

En todo caso, y refiriéndonos exclusivamente a la cuestión educativa en el panorama republicano, Samaniego Boneu insiste en que "el tema de la educación y de la cultura se presentó en la España republicana como un tema conflictivo, como una 'batalla' en la que se debatían posturas no sólo culturales, sino mentales, religiosas, sociopolíticas; enfrentamiento que perduró a lo largo del quinquenio republicano y que afectó a la obra llevada a término por los distintos responsables de la instrucción nacional"<sup>5</sup>.

Dicha confrontación provocará que los problemas educativos se vean profundamente impregnados de una carga ideológica que va a motivar, en ocasiones, la imposibilidad de su resolución efectiva. "En definitiva, una problemática política y social, la instauración de la Segunda República, origina un problema pedagógico: la adaptación de un nuevo modelo educativo. Pero son, precisamente, las vicisitudes del campo político-social las que impiden que la educación, convertida en cuestión fundamental de Estado, encuentre su adecuada solución".<sup>6</sup>

La política educativa de la Segunda República<sup>7</sup> se fundamentaba, en sus inicios, en un pacto que abarcaba dos formulaciones, por una parte la liberal de la ILE y, por otra, la marxista del PSOE. Como conocemos por los acontecimientos posteriores y la evolución ideológica de los partidos que *grosso modo* podemos encuadrar en ambas tendencias, dicho consenso no resistirá el profundo desacuerdo entre una y otra líneas de pensamiento, reflejadas incluso en los responsables políticos. Así, si revisamos las personalidades de los responsables educativos del primer bienio, observamos que

---

<sup>4</sup> Jiménez Eguizábal, J.A., *La Inspección de Primera Enseñanza en la Segunda República Española (1931-1936)*, *ibíd.*, pp. 51-52.

<sup>5</sup> Samaniego Boneu, M., "La política educativa. Panorama general". En Delgado Criado, *Historia de la Educación en España y América*. Vol. 3. *La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid, Ediciones SM- Ed. Morata, 1994. p. 808.

<sup>6</sup> Jiménez Eguizábal, J. A., *La Inspección de Primera Enseñanza en la Segunda República Española (1931-1936)*, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>7</sup> Que podríamos resumir, lapidariamente, en los conceptos de laicismo, escuela unificada y renovación metodológica. Según Jiménez Eguizábal, J.A., *La Inspección de Primera Enseñanza en la Segunda República Española (1931-1936)*, *ibíd.*, p. 32., son "los principales presupuestos de la política educativa".

"Si el primer ministro de Instrucción pública, Marcelino Domingo, encarnaba el espíritu de renovación pedagógica latente en buena parte del magisterio español [...], su sucesor en el cargo, el socialista Fernando de los Ríos, representaba el compromiso entre la urgencia de potenciar la elevación cultural de las masas a la vez que la oportunidad de aplicar esquemas educativos de talante 'elitista', como eran los de la ILE [...]. Un tercer hombre [...], Rodolfo Llopis, director general de Primera Enseñanza, parecía aunar las diversas tendencias bajo la aparente coincidencia de la 'escuela única'. Admirador de la ILE y militante del PSOE, manifestó una constante predilección por el movimiento pedagógico de la Rusia soviética [...]"<sup>8</sup>.

### **La cuestión regional**

En lo que se refiere a la cuestión regional, la Segunda República va a significar la primera búsqueda racional y pacífica –con matices- de soluciones políticas al problema de la estructura del Estado, de manera que en apenas cinco años España acomete un tímido ensayo de descentralización educativa, ligada a la descentralización general (no tomamos en consideración los tres de Guerra Civil, ya que en el ámbito administrativo supusieron una suerte de absurdo institucional con dos gobiernos a la vez, mientras que en el ámbito político el escenario dependió más de los frentes de batalla que de otra cosa). Podemos establecer tres etapas a la hora de conceptualizar la cuestión regional durante la Segunda República, la que transcurre desde el Pacto de San Sebastián hasta el fin del Primer Bienio, caracterizada por la búsqueda de un modelo de Estado que contemplara las aspiraciones regionales, en particular la catalana, a la vez que permitiese la instauración del nuevo régimen; la etapa de reacción durante el bienio radical-cedista, caracterizada por la involución autonómica y la crisis revolucionaria de 1934; y la aceleración de las iniciativas regionalistas a partir de las elecciones de febrero de 1936.

El proceso no fue sencillo ni tampoco lineal. Un hecho cierto es el de la ausencia de los partidos nacionalistas vascos, gallegos y del catalanismo conservador en el Pacto de San Sebastián<sup>9</sup>, que incluyó en sus conclusiones unas imprecisas referencias a las

---

<sup>8</sup> Samaniego Boneu, M., "La política educativa. Panorama general", *op. cit.*, pp. 807-808.

<sup>9</sup> Así lo señala Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", *op. cit.*, p. 56, mientras que Lacomba Avellán, J. A., "La II República española y las autonomías. El caso andaluz", en *Revista de Estudios Regionales, Número extraordinario, Vol. 2*. [en línea] Málaga, Universidades Públicas de Andalucía, 1980, pp. 76-77. [ref. de 27 de enero de 2013], apunta, al referirse a la reunión del 17 de agosto de 1930 en el Círculo Republicano de la ciudad de San Sebastián –origen del Pacto de San Sebastián-, que "Al

reivindicaciones catalanas, pero que no abordó con claridad ni el modelo territorial de Estado que se pretendía conformar con la proclamación de la República, ni los mecanismos políticos de acceso a la distribución territorial del poder.

Entendemos que no fueron ajenas a este silencio las profundas diferencias entre los partidos políticos que representaban las reivindicaciones regionales. En el caso catalán, con un nacionalismo consolidado y con responsabilidades de gobierno desde la *Mancomunitat* de 1912-1914 se había pasado de la hegemonía de los conservadores de la *Lliga* a un predominio del catalanismo de izquierdas, con *Esquerra* al frente. El caso del País Vasco era completamente distinto ya que el nacionalismo presentaba desde su formación un bloque monolítico en lo ideológico, separatista desde sus orígenes y profundamente reaccionario<sup>10</sup>. El nacionalismo gallego era prácticamente marginal en lo social y casi inexistente en lo político. En el resto de España, particularmente en Andalucía, Castilla la Vieja, Aragón, Valencia y Baleares los movimientos regionalistas prerrepúblicanos eran meramente testimoniales y convivían con lo que podríamos denominar el germen del nacionalismo español protagonizado por el regeneracionismo y los regionalismos historicistas.

Cuando se proclama la República el panorama sufre un vuelco, pues se agudizan las tensiones territoriales, particularmente en el caso catalán, con la proclamación del *Estat català*, pero también en el País Vasco, con un PNV del que se desconfía profundamente, por su orientación confesional, e incluso en otras regiones de España, a veces como reacción contra lo que se consideraba la amenaza federalista del Estatuto catalán.

"Resumiendo, cabe concluir que, mientras se debatía la Constitución, las presiones fuertes en favor de una descentralización de tipo federal sólo llegaban de

---

comenzar la sesión, un representante catalán, al parecer Carrasco Formiguera, planteó la necesidad de acordar que el advenimiento de la República debería entrañar la más absoluta autonomía para Cataluña, que recababa su derecho a la autodeterminación, para darse a sí misma el régimen que le conviniera. Tras una discusión generalizada, se llegó a una conclusión, según M. Maura, *unánime*: que la República no podía contraer más compromiso previo con Cataluña, que el de llevar al Parlamento Constituyente un Estatuto de Autonomía, siempre y cuando el pueblo catalán, consultado mediante elecciones libres, declarase que deseaba esa autonomía; hasta ese preciso instante, Cataluña no gozaría de ningún privilegio en relación con las demás provincias y regiones españolas". *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La cursiva es del original.

<sup>10</sup> Precisamente en la asamblea de Vergara en 1930 el PNV había reafirmado su ideario basado en la doctrina de Sabino Arana y sufrido una minúscula escisión de la que nació "Acción Nacionalista Vasca", partido de carácter democrático y laico.

Cataluña y el País Vasco. En el resto, incluida Galicia, sólo había, en el mejor de los casos, tibias manifestaciones en favor de la autonomía, o en el peor indiferencia o clara hostilidad a abandonar el centralismo. Si a esto añadimos la composición del Congreso, [...] no tiene nada de extraño que las posturas federalistas fueran claramente minoritarias durante el proceso constituyente. El ejemplo de la Constitución de Weimar, convenientemente adaptado a la baja, ofreció una salida intermedia entre el modelo centralista de siempre, que resultaba ya insostenible, y el federal, que la mayoría no quería adoptar"<sup>11</sup>.

Ya desde el momento de su nacimiento la Segunda República pretendió distanciarse tanto del federalismo que tan pobres resultados consiguió en la Primera República, como del Estado centralista y unitario que no podía aportar respuestas políticas a los problemas planteados por los regionalismos, particularmente por el catalán.

"La Constitución republicana de 1931 optó por un modelo intermedio entre el Estado unitario y el federal: un Estado "integral", con regiones y municipios autónomos. La creación de un nuevo nivel territorial político-administrativo autónomo, la región, significaba la quiebra del sistema centralizado. En el campo educativo se trataba, sin embargo, de una posibilidad en principio limitada a 'organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas' (artículo 50), es decir, sólo aplicable a aquellas regiones que tuvieran una lengua diferente al castellano. Esta posibilidad fue entendida en los estatutos catalán y vasco de 1932 y 1936, respectivamente, como la facultad de 'crear y sostener' centros docentes de cualquier nivel y tipo, incluso universitarios, según lo estimaren oportuno los gobiernos de ambas regiones, con cargo a sus también autónomos presupuestos. En síntesis, el modelo instaurado en 1931 preveía la posibilidad de que en las regiones con una lengua diferente existiera una doble red escolar, regional y central, dependiente de los gobiernos respectivos. De las dos regiones citadas fue en Cataluña -por la fecha de aprobación de su Estatuto, por gozar ya de una importante tradición autonómica en el campo educativo a nivel provincial y municipal (sobre todo en Barcelona) y por la fuerza que en esta región tenían los movimientos de renovación pedagógica- donde la descentralización fue más efectiva, convirtiéndose en una experiencia y en un referente que estaban todavía en la mente de los constituyentes de 1978"<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", *op. cit.*, p. 66.

<sup>12</sup> Viñao Frago, A., "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización



Es un lugar común señalar que el reparto competencial de la Constitución de 1931 se inspiró en el que establecía la Constitución alemana de Weimar de 1919 sobre una triple lista: materias reservadas al Estado tanto en legislación como en ejecución; materias en las que el Estado legislaba y las regiones podían ejecutar dicha legislación; y material atribuidas por sus respectivos estatutos a las regiones. Pero con un detalle diferencial, ya que

"[...] la Constitución no establecía una lista de materias propias para las regiones, sino que, teniendo en cuenta las competencias enumeradas para el Estado, permitía que el estatuto correspondiente pudiera asumir un número determinado de ellas, si bien las que no fueran reivindicadas por el estatuto revertirían al Estado. Era, pues, un sistema de reparto competencial en que el Estado ocupaba un lugar de preeminencia, aunque dejaba amplio margen para la competencia estatutaria"<sup>13</sup>.

La Constitución de 1931, a través de los artículos 48 -en el que se consagra el sistema de escuela unificada-, 49 -la competencia exclusiva sobre la expedición de títulos académicos- y 50 -que reconocía la competencia de las regiones para organizar la enseñanza en sus lenguas-, va a señalar los términos en que se llevará a efecto la autonomía educativa de las mismas. El devenir histórico no permitió el perfeccionamiento de este modelo, pero nos atrevemos a aventurar que la existencia más que probable de una doble red de centros -la de la República y la de cada región autónoma-, la cuestión lingüística en aquellas regiones con otra lengua oficial distinta del castellano y la necesidad de coordinar las iniciativas tanto del Gobierno de la República como las que partieran de los gobiernos regionales, amén de la complejidad que aparejaría la sucesiva aprobación de los estatutos de autonomía de otras regiones tras Cataluña y el País Vasco, hubieran requerido unas instituciones de cooperación fuertes y bien estructuradas, siendo previsible que hubieran surgido situaciones y problemas similares a los que casi un siglo después afectan al sistema educativo español.

La situación de reparto competencial expuesta nos ofrece, con la perspectiva que otorga el paso del tiempo y el conocimiento del modelo de Estado autonómico que se

---

en España", en *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 4. *Descentralización Educativa* (y 2). Enero - Abril 1994, pp. 38-39.

instaura en España con la Segunda Restauración, una autonomía reconocida por la República que está muy alejada del actual sistema autonómico. Podríamos decir que, en el equilibrio siempre inestable de las tendencias centrífuga y centrípeta de la España del siglo XIX y principios del XX, el "Estado integral" de la Segunda República estaba tal vez más próximo al unitarismo que al cuasifederalismo del Estado autonómico del actual Reino de España.

Esta relativa proximidad al unitarismo estatal la fundamentamos en las siguientes premisas, que parten simplemente del análisis de la Constitución: la Segunda República, a través de la Carta Magna, sólo reconoce un sujeto de soberanía<sup>14</sup>, que es España, representado por las Cortes y el Presidente de la República; la capacidad última de decisión en todos los ámbitos residía siempre en los órganos centrales del sistema, estableciéndose que la legislación de la República se situaba por encima de la de las regiones autónomas; no se declaraba extinguido el centralismo sino que la planta básica del Estado era la borbónica (nación-provincia-municipio), con la excepción de las regiones que se constituyeran en régimen de autonomía -concedida, por cierto, siempre por las Cortes-; la inexistencia de una segunda cámara territorial de representación de las regiones; por último, incluso la propia terminología empleada en la Constitución (regiones) se alejaba del discurso del modelo federal o confederal promovido por los defensores del *Estat català*.

Si hubiera que destacar las aportaciones de la Constitución republicana a la organización territorial de España, los tres rasgos que mejor resumen sus innovaciones son:

"La definición constitucional que se hace del nuevo régimen como Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios, [...] y las regiones. [...]"

La competencia estatal para establecer la suprema inspección en todo el territorio

<sup>13</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*. Madrid, UNED, 2012, p. 252.

<sup>14</sup> Seguimos en este punto el razonamiento de Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", *op. cit.*, pp. 68-69. Es notable la referencia que hace a las durísimas condiciones que la Constitución imponía a las regiones que deseaban declararse autónomas, lo que casi obligaba al fraude electoral en los referendos autonómicos si se quería sacarlos adelante. "La concepción nacionalmente unitaria de España que subyacía en todo el articulado se manifestaba también simbólicamente [...] en el hecho de que en el art. 4 se repitiese casi literalmente el art. 8 del proyecto de Primo de Rivera, el primero de la historia constitucional española que había declarado el castellano idioma oficial del Estado, a lo que además ahora se añadía su obligatoriedad, aunque también se abría la posibilidad de un reconocimiento limitado de las otras lenguas". *Ibíd.*, p. 69.

nacional a fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones sobre cultura y educación.

La aprobación del Estatuto de Cataluña por Ley de 15 de septiembre de 1932 y del Estatuto Vasco por Ley de 4 de octubre de 1936<sup>15</sup>.

Una vez aprobada la Constitución, el ímpetu autonomista prácticamente se limitó, en el primer bienio, a la consiguiente aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña, estatuto que rebajaba sustancialmente lo contenido en el de Núrria presentado ante las Cortes el 18 de agosto de 1931. "Naturalmente esto provocó un notable desencanto en la mayoría del nacionalismo catalán que, pese a ello, consideró esta autonomía un mal menor y un paso adelante"<sup>16</sup>. El caso vasco era más complejo, pues el anteproyecto de Estatuto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos aprobado en Estella en 1931 no acababa de representar más que a una minoría de la población vasca y navarra<sup>17</sup> y fue recibido con manifiesta hostilidad en Madrid. El proceso, además, hubo de comenzar de nuevo, y con bases distintas, pues Navarra dejó de entrar en el proyecto autonómico vasco y en Álava no se consiguió el *quórum* exigido por la ley para incorporarse a la futura autonomía vasca. En Galicia el movimiento autonomista tomó posiciones, celebrando en Santiago, del 17 al 19 de diciembre de 1932, la asamblea de ayuntamientos que aprobó un texto por amplia mayoría, restando sólo un trámite sencillo, el del referéndum, que, sin embargo, se aplazaría *sine die*. Otras regiones debatieron con resultados dispares su modelo, destacando Andalucía, cuyas diputaciones llegaron a aprobar en enero de 1933, en Córdoba, unas bases próximas al estatuto catalán y al proyecto gallego. Mientras tanto, el Gobierno de la República había cambiado de signo. Podemos concretar las actitudes de este primer bienio en los siguientes fenómenos:

---

<sup>15</sup> Lázaro, E., *Atribución y ejercicio de competencias educativas*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1984, pp. 15-16.

<sup>16</sup> Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", *op. cit.*, p. 70. A la aceleración en la discusión parlamentaria del Estatuto no fue ajena la "sanjurjada", que tuvo como consecuencia la rápida aprobación por las Cortes y, entendemos, la aceptación del texto por las fuerzas políticas catalanas.

<sup>17</sup> Es reveladora de las tensiones políticas, incluso entre partidos del mismo signo e ideología similar, la situación de propuesta de un Estatuto alavés como reacción desde la Diputación foral –lo mismo sucedió en Guipúzcoa y en Navarra– al Estatuto de Estella, promovido por José Antonio Aguirre, y de raíz municipal. El proceso y el texto están recogidos en Pablo Contreras, S. de, "El estatuto alavés y la carta foral: dos proyectos autonómicos para Álava durante la Segunda República", en *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, número 6, pp. 75-102 [en línea] Donostia-San Sebastián, Eusko Ikaskuntza - Sociedad de Estudios Vascos, 1985 [ref. de 15 de enero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

"El primero es que el componente autonomista de la democracia republicana en la práctica era asumido todavía por muy pocos, incluso entre quienes lo predicaban oficialmente. La autonomía sólo se concedía cuando se consideraba que no había más remedio y sólo en la medida justa para evitar el mal mayor de la desaparición de la Democracia. La actuación de republicanos y socialistas, dentro y fuera del Parlamento, ante los Estatutos de Cataluña, Euskadi y Galicia demuestra lo muy fuertes que seguían siendo en todos las inercias mentales y sentimentales del viejo centralismo español. El segundo fenómeno, en parte consecuencia del primero, es que de momento sólo había un impulso descentralizador estable allí donde había prendido algo o mucho un nacionalismo subestatal. Y el tercero, que estos nacionalismos, por encima de sus profundas diferencias de todo tipo, supieron aparcar de momento aspectos sustanciales de sus programas, aun sin renunciar a ellos en el largo plazo, para aceptar y poner en pie una autonomía que quedaba muy por debajo de sus aspiraciones de siempre"<sup>18</sup>.

Durante el bienio radical-cedista se produce una clara involución autonómica, motivada tanto por la ideología antiautonomista de la mayoría parlamentaria como por la aparición de partidos antisistema –Renovación Española, por ejemplo- y de elementos antisistema en los partidos –el caso de una facción del PSOE-. El Estatuto vasco se presentó a las Cortes en diciembre de 1933 y allí quedó paralizado por falta de apoyos, situación que sería el germen de la actitud del PNV tres años más tarde, cuando estallara la contienda civil. En el caso catalán, el período está marcado por el resultado de la revolución de octubre de 1934, la proclamación de la República catalana y la ulterior suspensión del Estatuto mediante la ley de 2 de enero de 1935.

En las elecciones de 1936 los partidos agrupados en el Frente Popular llevaron en sus programas un verdadero impulso autonomista que, en Cataluña, significó la restauración del Estatuto en los términos anteriores a la suspensión de 1935. Decir que el PNV se alió con el Frente Popular sería una absoluta exageración, pero sí es cierto que ambas formaciones acordaron impulsar el Estatuto vasco, finalmente aprobado por las Cortes el 1 de octubre de 1936, en plena Guerra Civil. El Gobierno vasco funcionó desde esa fecha hasta junio de 1937, con la caída de Bilbao. En Galicia se desbloqueó el referéndum, celebrado el 28 de junio de 1936 y en el que se aprobó el Estatuto, que

---

<sup>18</sup> Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", *op. cit.*, p. 75.

tomó "estado parlamentario"<sup>19</sup> en las Cortes de Montserrat el 1 de febrero de 1938, aunque no sería aprobado hasta siete años más tarde, a finales de 1945, por las Cortes republicanas en el exilio mexicano. En las demás regiones se reflejaron los impulsos autonomistas, adormecidos hasta entonces. En Castilla se redactaron unas bases sobre la conveniencia de un Estatuto. Andalucía retomó la iniciativa de 1933, pero sin llegar a acuerdos consistentes. Aragón redactó dos proyectos, promovidos por partidos antagónicos. Valencia, por su parte, previó la constitución de una comisión redactora para finales de julio de 1936. Es claro que la contienda civil dio al traste con todas estas iniciativas.

Estos rasgos que hemos esbozado en los párrafos anteriores no deben hacernos pensar que la Segunda República supuso una especie de revolución autonomista que poco menos llevó a España a la disgregación. Más bien sostenemos que, sin la influencia de los sucesos revolucionarios de 1934, del levantamiento militar de 1936 y de la bipolarización de la sociedad española por causas mucho más profundas que las territoriales, el sistema republicano estaba diseñado para mantener un Estado fuertemente unido. En todo caso, la guerra supuso un corte tajante que sólo nos deja establecer hipótesis de imposible comprobación. Beramendi apunta una línea de tensión no resuelta entre el centralismo y el autonomismo que, a la luz de la evolución del actual Estado autonómico, quizás puede ilustrar lo que hubiera sucedido de no haberse producido el enfrentamiento civil:

"La experiencia histórica de España hasta 1939, confirmada en esto por lo ocurrido durante el resto del siglo XX, parece indicar que, una vez configuradas y socialmente enraizadas identidades nacionales alternativas a la de escala estatal, la convivencia estable y armónica entre varias «naciones» dentro de un mismo Estado resulta muy difícil. En esas condiciones, el mantenimiento de una planta centralista alimenta la dialéctica agravio-respuesta, que es el caldo de cultivo de esos movimientos, y eleva el nivel de conflictividad. Las alternativas descentralizadoras, sólo posibles cuando en el nacionalismo estatal predominan sus tendencias auténticamente democráticas, pueden desactivar temporal y parcialmente las tensiones entre nacionalismos, pero paradójicamente contribuyen a consolidar los subestatales y sus

---

<sup>19</sup> Así lo denomina Lacomba Avellán, J. A., "La II República española y las autonomías. El caso andaluz", *op. cit.*, p. 84. En aquella sesión el presidente de las Cortes dio por presentado el Estatuto de la región gallega a la Mesa "cumpliendo todas las formalidades reglamentarias".

correspondientes identidades nacionales al permitirles controlar instituciones de autogobierno que profundizan aún más los procesos de nacionalización particulares. En este caso, la intensidad del conflicto se reduce pero al precio de hacerlo perenne.

Pero la descentralización también puede tener efectos totalmente contrarios, puede agudizar el conflicto aún más. Tal sucede cuando en el nacionalismo estatal tienen, o acaban teniendo, más fuerza sus tendencias autoritarias.

En la Segunda República se dieron los dos fenómenos simultáneamente. En su primera mitad tuvo más importancia el primero. En la segunda, y sobre todo desde febrero de 1936 al final de la Guerra Civil, predominó el segundo.

En efecto, en un primer momento, la templada descentralización del Estado integral, por un lado, favoreció el desarrollo de los nacionalismos vasco, gallego y catalán pero por otro parecía ofrecer un marco que indujo una deriva hacia la integración en el nuevo sistema de todos ellos, incluido el vasco. Es muy posible que, de consolidarse la República y las instituciones autonómicas conexas, esos nacionalismos, una vez metabolizado el autogobierno, hubiesen reiniciado una campaña para ampliarlo cualitativamente<sup>20</sup>.

Retornando al planteamiento legal de la autonomía de las regiones frente al "Estado integral", la Constitución de 1931 previó en su articulado<sup>21</sup> mecanismos de control de la República sobre sus regiones autónomas. Además, un elemento postconstitucional, como fue el Estatuto de Cataluña de 1932, incluyó, por la vía de la discusión parlamentaria, en el art. 6, párrafo 2, en lo relativo a las materias de legislación estatal y ejecución por la Generalidad, la mención de que el Estado

"[...] podrá designar en cualquier momento los Delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes. La Generalidad está obligada a subsanar a requerimiento del Gobierno de la República las deficiencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes, pero si la Generalidad estimare injustificada la reclamación, será sometida la divergencia al fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución. El Tribunal de Garantías Constitucionales, si lo estima preciso, podrá suspender la ejecución de los actos o

---

<sup>20</sup> Beramendi González, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>21</sup> *Cfr.* Art. 50. "[...] El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Artículo y en los dos anteriores. [...]". Constitución de la República Española, 1931.

acuerdos a que se refiere la discrepancia, en tanto resuelve definitivamente"<sup>22</sup>.

En definitiva, la respuesta a la cuestión regional –también en el ámbito educativo-acometida por la Segunda República supuso un primer paso en la solución del secular problema territorial de España, y un antecedente claro -además de un modelo explícito, con sus luces y sombras- de las soluciones que pretendió aportar la Constitución de 1978 con la puesta en marcha del Estado autonómico, tanto en el plano político como en los modos administrativos.

### **La reorganización de la Administración educativa según los principios republicanos**

En el ámbito administrativo denominamos al período republicano "etapa de reorganización de la Administración educativa"<sup>23</sup>. Lorenzo Luzuriaga, en la temprana fecha de 1931, ya adelantaba que, entre las transformaciones que él consideraba necesarias para llegar a implantar el modelo educativo de la escuela unificada, estaban en lugar preeminente las relativas a la reforma de la Administración. Entre dichas reformas destacaba las siguientes:

"Unificación de todos los servicios y funciones administrativas de la enseñanza y participación en ellos del personal docente. Esto supone:

- Creación de un Ministerio de Educación Nacional, del cual dependan todos los centros docentes y educativos de la nación, hoy dispersos en varios Ministerios (Fomento, Trabajo, Gobernación...).
- Creación de un Consejo Nacional de Educación y de Consejos regionales, provinciales y locales, compuestos por representantes del personal docente que desempeñarían ciertas

---

<sup>22</sup> Estatuto de Cataluña, 1932. Cit. por Bassols Coma, M., "La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas", en Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, p. 3416, nota 38.

<sup>23</sup> Pretendemos mostrar la importancia que para la organización del Estado tuvo la Segunda República, pues consideramos que, si bien sus realizaciones no pasaron muchas veces de un deseo de renovación, abrieron camino a reformas posteriores que recogerá la Constitución de 1978 e influyeron incluso en la Administración educativa del llamado "Nuevo Estado" durante el franquismo, cristalizando al final de la Segunda Dictadura con la reorganización administrativa de Villar Palasí. Su influencia en el actual Estado autonómico es asimismo evidente.

funciones asesoras y ejecutivas" <sup>24</sup>.

El advenimiento de la República encontró, en el ámbito de la educación, un panorama administrativo jerarquizado con el Ministerio de Instrucción Pública como órgano central con jurisdicción nacional, las juntas provinciales de primera enseñanza, la inspección y las secciones administrativas como organismos provinciales, y las juntas locales de primera enseñanza como órganos de ámbito municipal. La aportación republicana consistirá, en un primer momento, en la reforma de la Administración consultiva, el Consejo de Instrucción Pública, que pasará a denominarse Consejo Nacional de Cultura, y en la reforma de la Administración activa periférica a través de la creación de los Consejos de Protección Escolar por decreto de 9 de junio de 1931.

La puesta en práctica de los tres principios rectores de la política educativa republicana (laicismo, escuela unificada y renovación metodológica) exigía la toma de medidas de corte organizativo. Particularmente será la propuesta de escuela unificada la que más influya en la reforma de la Administración educativa con el fin de dotar a la República del instrumento preciso para poner en práctica su política educativa.

Así, "el programa educativo de esta etapa conllevaba una total reestructuración de la Administración educativa, que intentaría superar la concepción centralizadora y específicamente controladora del Estado para asumir [...] el papel de asesoramiento"<sup>25</sup>. Ciertamente el cambio político llegaba cuando en la Administración educativa ya se adivinaba una tendencia a la reforma, impulsada por la necesidad y la inoperancia de una estructura ministerial anquilosada y poco práctica, más que por la planificación previa. En este sentido, otros autores<sup>26</sup> prefieren hablar de reorganización.

Los sucesivos gobiernos republicanos van a realizar una serie de necesarias modificaciones administrativas<sup>27</sup> que podemos diferenciar en dos vertientes: una será el

---

<sup>24</sup> Luzuriaga, L., *La escuela única*. Madrid, Publicaciones de la Revista de Pedagogía, 1931, p. 36. Cabe destacar que la unificación de servicios no se llevó a efecto, y de forma incompleta, hasta la reforma educativa de 1970, mientras que la segunda nota apuntada por Luzuriaga, la participación de los docentes en la Administración educativa, sólo ha sido puesta en marcha tras la promulgación de la Constitución de 1978 y las leyes orgánicas de educación, en particular la LODE y la LOGSE, a través de la incorporación de docentes a la función inspectora y a las Unidades de Programas Educativos de la administración periférica del MEC.

<sup>25</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 139.

<sup>26</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 103.

<sup>27</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *ibíd.*, y Puelles Benítez, M.



inicio de la descentralización administrativa, que cristalizará sobre todo en la transformación de la estructura periférica del Ministerio y en cierto grado de delegación limitada de competencias en las secciones administrativas; la otra será la racionalización de la práctica administrativa, a través de la tecnificación (aparición de la Secretaría Técnica y de las direcciones provinciales) y de la apertura a funciones administrativas distintas de las tradicionales de organización y control, como serán la planificación y la gestión de personal. Sin embargo, quizás sea arriesgado hablar de descentralización ya que entendemos que lo que se produce es un intento de reforma orgánica y funcional. Las circunstancias –particularmente el brusco final de la República- harán que no se lleve a término la reorganización. Tampoco podemos aventurar la evolución que hubiera tenido la Administración educativa republicana, una vez aprobados otros estatutos de autonomía además del catalán, y cómo se hubieran engarzado las nuevas unidades con las de las nacientes administraciones regionales.

En cuanto a los servicios centrales, va a mantenerse la estructura prerrepública de una subsecretaría y cuatro direcciones generales, aunque con una modificación fundamental en el organigrama: se crea por vez primera una Secretaría Técnica, la cual

"Pese a su breve existencia, [...] merece especial consideración por su significado. Establecida por un decreto de 17 de agosto de 1932 no fue estructurada hasta el 3 de julio de 1936. Por el carácter y atribuciones conferidas constituye el primer órgano *staff* incorporado a la estructura administrativa del Ministerio. Integrada por cinco secretarios técnicos -uno para cada una de las enseñanzas primaria, secundaria, universitaria, técnica y otro por el sector cultural-, tenía a su cargo las relaciones culturales con el extranjero, publicación de anuarios, asesoramiento, información, etc. De la novedad y sentido de anticipación que supuso, da idea el hecho de que habrá que esperar hasta 1953 para volver a encontrar un órgano similar en el Ministerio de Educación"<sup>28</sup>.

Tanto la aparición de la Secretaría Técnica como su desarrollo estuvieron sujetos a los vaivenes políticos de la República. Su tardía fecha de estructuración, el 3 de julio de 1936 y los gravísimos acontecimientos que ocurrieron apenas dos semanas más tarde,

---

de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, pp. 281-283.

<sup>28</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *ibíd.*, p. 102.

dan fe de la imposibilidad de su consolidación. Aun así, a nuestro juicio supone una de las aportaciones más notables del período a la Administración educativa. Por otra parte, no podemos olvidar que el papel desempeñado por la dirección general de Primera Enseñanza como órgano específico y técnico de administración escolar debe señalarse como notable, particularmente durante el primer bienio, pues de ella parten y en ella convergen la inmensa mayoría de las reformas<sup>29</sup>.

Hay que incluir también la potenciación de la inspección entre las diferentes medidas de corte administrativo que se pusieron en práctica dirigidas a conseguir el doble objetivo de superar la función de control del Estado hasta llegar a constituir un verdadero asesoramiento, y de establecer "una relación más fluida entre administrador y administrado"<sup>30</sup>. El decreto de 2 de diciembre de 1932 innovó este órgano administrativo en la Enseñanza Primaria haciéndolo, si se nos permite la expresión, más pedagógico y reforzando sus funciones de apoyo al magisterio. Además, creó en cada provincia la Junta de Inspectores para coordinar las iniciativas en ese ámbito y puso en marcha la Inspección Central de Primera Enseñanza y Escuelas Normales en Madrid<sup>31</sup>, dependiendo de la dirección general de Enseñanza Primaria. El decreto de 30 de diciembre de 1932 creó la Inspección Central de Segunda Enseñanza, con la misma filosofía. La contrarreforma educativa del bienio radical-cedista, tal como la denomina Puelles Benítez<sup>32</sup>, suprimió la Inspección Central por decreto de 23 de julio de 1935, siendo restablecida por decreto de 4 de marzo de 1936.

El decreto de 2 de diciembre de 1932 va a ser considerado un verdadero reglamento orgánico<sup>33</sup> que revela un concepto moderno de la inspección, alejándose de

---

<sup>29</sup> No cabe duda de que durante el primer bienio (al menos hasta el 28 de marzo de 1933 en que cesó Rodolfo Llopis en virtud de la ley de Incompatibilidades por ser diputado) la permanencia del mismo director general supuso una línea de continuidad más clara que la del segundo bienio republicano, en el que pasaron numerosos responsables tanto por el Ministerio como por la propia dirección general de Primera Enseñanza.

<sup>30</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 139.

<sup>31</sup> Muchas de las funciones de aquella inspección son equivalentes a las que en los años ochenta y noventa del siglo XX, hasta la generalización de las transferencias educativas a las Comunidades Autónomas del Art. 143 CE, han asumido las Unidades de Programas Educativos de las Direcciones Provinciales de Educación y Ciencia y otros órganos similares, cuestión sobre que volveremos al analizar la estructura de las actuales unidades administrativas en educación.

<sup>32</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 274.

<sup>33</sup> Molero Pintado, A., "Estudio preliminar", en MEC, *Historia de la educación en España. Tomo IV. La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*. Madrid, Centro de Publicaciones del

toda burocracia y fiscalización, y convirtiendo al inspector en un especialista pedagógico que orienta, impulsa y dirige el funcionamiento de las escuelas. Representa, pues, un cambio cualitativo señero en la historia pedagógica española, y no sólo por su contenido, sino porque a su amparo surgen "iniciativas laudables, como el plan escolar de zona, los Círculos de Colaboración Pedagógica, la creación de museos pedagógicos provinciales, la edición de un boletín y un conjunto de aportaciones que dieron al Cuerpo una entidad especial."<sup>34</sup>

En particular debe señalarse una cuestión que sufrirá los mismos vaivenes que la política ministerial y aun nacional, la inamovilidad de los inspectores, confirmada por el decreto y suspendida y vuelta a confirmar en virtud de los diferentes avatares políticos. Así, el inspector se convertía

"[...] en un profesor *ambulante*, lo que era decir, con otras palabras, lo que, comentando el Plan de Cossío de 1899, postulaba Giner al afirmar que 'La inspección es como una especie de Escuela Normal a domicilio': al cabo, maneras de formular un mismo deseo, forjado en la Institución Libre de Enseñanza, para que el inspector fuese un 'maestro de maestros', a cuyo fin necesitaba una formación excelente".<sup>35</sup>

La estructura periférica del Ministerio será la que apunte novedades más claras, puesto que reorganiza todos los órganos periféricos y en todos los niveles de la Administración educativa. A la tradicional representación del Ministerio por los rectorados van a enfrentarse unos novedosos Consejos de Enseñanza en los diferentes niveles administrativos: universitario, provincial, local e incluso escolar.

Los Consejos de Protección Escolar pretendían descentralizar la gestión del sistema y democratizar la educación. Este deseo de democratización no se centraba sólo en la atribución de funciones de los diferentes consejos, sino en su propia composición, que representaba a todos los sectores implicados en la enseñanza. Los consejos universitarios estaban compuestos por el rector o persona en quien delegara, dos catedráticos de universidad (uno de letras y otro de ciencias), un catedrático de instituto, un profesor de

---

MEC, 1991, p. 53, indica que tal decreto "ha sido considerado durante largos años –no sólo durante la República- como el verdadero Reglamento orgánico de este Cuerpo."

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

<sup>35</sup> Maíllo, A., *Historia crítica de la Inspección Escolar en España*. Madrid, Edición del autor, 1989, pp. 259-260. *Apud* Molero Pintado, A., "Estudio preliminar...", *ibíd.*, p. 54.

escuela normal, un inspector de primera enseñanza, un maestro y una maestra. Los provinciales los componían los inspectores de primera enseñanza, un profesor y una profesora de Escuela Normal, el jefe de la sección administrativa de primera enseñanza, un maestro y una maestra nacionales, otro maestro de la enseñanza privada, un padre y una madre. Los consejos locales tenían entre sus miembros a un representante del Ayuntamiento, un maestro y una maestra nacionales, el médico inspector de sanidad, un padre y una madre. Los consejos escolares los formaban el director de la escuela, dos padres y dos madres y un representante municipal. Excepto en lo que respecta a la representación de los alumnos, podemos observar la extraordinaria modernidad y anticipación de esta norma.

Cuando, el 17 de julio de 1936 en Melilla y el 18 en la Península, se inicia el pronunciamiento militar que dará origen a la Guerra Civil<sup>36</sup>, el Gobierno de la República pretendió mantener, aunque con altibajos y en las zonas que controlaba, una Administración educativa basada en la del primer bienio, pero lo cierto es que la administración periférica, con la excepción de la *Generalitat*, reflejó desde 1931 una estructura fuertemente centralizada.

Así como las vicisitudes políticas del quinquenio republicano coadyuvaron hasta 1936 al mantenimiento de una línea política uniforme y a su lógico reflejo en la Administración, creemos que fueron las circunstancias de la Guerra Civil las que impulsaron la reorganización de la administración periférica en la línea de iniciar la descentralización; entre ellas, la propia ausencia de control efectivo del gobierno republicano sobre el territorio que nominalmente no estaba en manos de los sublevados, las precarias comunicaciones entre las diferentes zonas, la existencia de "bolsas" afines a la República en el territorio denominado nacional, el control que el gobierno catalán mantuvo sobre parte de su territorio, el que el incipiente gobierno vasco tuvo sobre una parte de Vizcaya y Guipúzcoa, así como el que otras organizaciones tenían sobre amplias zonas del país (la CNT-FAI en Aragón y Cataluña, por ejemplo) y, por último, la propia variabilidad del teatro de operaciones, cuyos frentes cambiaban constantemente. Es claro que las circunstancias hacían necesario que las decisiones, al menos algunas de ellas, debieran tomarse desde las direcciones provinciales.

---

<sup>36</sup> Puellas Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 287, resume de forma lapidaria lo que aquel acontecimiento significó para la vida de España indicando que "[...] la guerra civil representó no solo el enfrentamiento violento entre dos grandes bloques, sino también la erradicación del clima de tolerancia política que los españoles habían forjado laboriosamente durante el amplio período de la Restauración. [...] De este modo, el nuevo régimen político que nace con la victoria practicará hasta su muerte una política de exclusión de los elementos disidentes: el viejo concepto democrático de la oposición será formal y materialmente expulsado del nuevo sistema político. Esta intolerancia y esta unilateralidad tendrán [...] graves consecuencias

Será en 1937, una vez desencadenada la contienda y establecidos los frentes, cuando se cree una figura que, a pesar de la dispersión en la gestión de los recursos educativos, pretendía coordinar o concentrar la responsabilidad del nivel de Primera Enseñanza, profundizando en la línea de lo que pretendía la filosofía administrativa del Ministerio (cierta desconcentración y mayor participación del administrado): las direcciones provinciales de Primera Enseñanza.

Por decreto de 22 de febrero de 1937 (Gaceta de la República de 23 de febrero) se crean dichas unidades con el fin de iniciar un tímido camino de autonomía administrativa ("tímidos ensayos", según el preámbulo del decreto de creación, eran las reformas realizadas hasta el momento, refiriéndose tanto a las antiguas secciones administrativas como a los novedosos consejos provinciales y locales), incluyendo competencias delegadas del Ministerio. Al frente estaría un director provincial, que coordinaría las actuaciones en este nivel primario. Las direcciones provinciales respondían a una doble necesidad: la de unificar la gestión de los servicios educativos de la provincia, en manos hasta entonces de diversos organismos, y liberar de alguna manera a los servicios centrales de muchas funciones accesorias. "Las Direcciones, como unidades administrativas y de gestión, estuvieron bien concebidas, pero la situación de guerra perturbó su desarrollo. La serie de atribuciones concedidas al Director Provincial y el análisis de los trabajos realizados durante el tiempo que estuvieron funcionando, revelan un espíritu bien distinto al anunciado en la norma legal que las creaba"<sup>37</sup>.

Las Direcciones significaron, con respecto a la administración periférica, lo mismo que en la Administración central supuso la creación de la Secretaría Técnica: un verdadero hito que marcaría (más en el caso de aquéllas que en el de ésta) incluso la estructura educativa salida de la Guerra Civil. El hecho de limitarse a la etapa primaria respondía a las prioridades educativas de la época y a que la enseñanza secundaria se dirigía directamente desde los órganos centrales.

Como conclusión, insistimos en que la Administración educativa republicana supuso un gran paso adelante en los procesos de tecnificación (ya iniciados en los últimos años de la etapa anterior con la creación de la dirección general de Enseñanza Primaria), control (modificación y consolidación de la Inspección Primaria y creación de

---

en el campo de la educación."

<sup>37</sup> Molero Pintado, A., "Estudio preliminar", *op. cit.*, p. 104.

la de enseñanza secundaria), planificación y desarrollo de la gestión de personal<sup>38</sup>. A estos rasgos habría que añadir la organización y reforma de la administración periférica y los pasos dados para acercarse a la descentralización, más bien delegación, de funciones.

### **Una incipiente y necesaria descentralización educativa**

En la doble faz de la Administración educativa, activa y consultiva, podemos afirmar que en la Administración activa republicana se produjo un primer intento descentralizador con la atribución de algunas competencias organizativas, en el campo de la primera enseñanza, a los consejos provinciales y locales, particularmente las referidas a ciertas decisiones en el nombramiento de interinos y sustitutos, licencias de enfermedad, oposiciones y calendario escolar provincial, en el caso de los primeros, y la concesión de algunos permisos a los maestros, además de alguna tarea inspectora (que consistía fundamentalmente en la comunicación de las irregularidades que observasen en las escuelas nacionales). A esto podemos añadir las atribuciones que se dieron a las Juntas de Inspectores.

En especial, durante la Guerra Civil, hay un cambio significativo en la forma de considerar el sistema educativo desde el Gobierno. Por vez primera en la reciente historia de la educación española se publica en la Gaceta una defensa de la descentralización, que la justifica en aras de optimizar la efectividad del servicio que se da a los ciudadanos. Según el preámbulo del decreto de 22 de febrero de 1937 (Gaceta de la República de 23 de febrero), el análisis que se hace del funcionamiento de la Administración educativa concluye que *el mayor defecto*<sup>39</sup> de la misma es "su excesivo centralismo, que obstaculiza la aplicación de las iniciativas más eficaces y dificulta y retrasa la resolución de multitud de asuntos a veces de gran trascendencia". Será el propio gobierno el que reconozca que lo hecho durante el primer bienio en esta materia no es más que un "tímido ensayo de autonomía administrativa", reconociendo *de facto* que lo realizado era muy poco.

De todas formas, la redacción del decreto se queda en lo meramente burocrático, justificando la descentralización en aras del mejor funcionamiento de los servicios centrales, dando a entender que lo nocivo es el exceso de centralismo, y no su existencia. Se afirma que es preciso homogeneizar de alguna manera los servicios de las diferentes

---

<sup>38</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>39</sup> La cursiva es nuestra.

provincias<sup>40</sup>. Como detalle significativo, se cambia la denominación de la antigua sección administrativa de Primera Enseñanza, que pasará a denominarse Secretaría Provincial de Primera Enseñanza. Además, como era previsible, se reduce el ámbito de intervención a la primera enseñanza, sin mencionar el resto de los niveles.

Por último, debemos señalar la politización de la dirección provincial de Primera Enseñanza, no sólo por el nombramiento del director provincial, sino porque en el consejo provincial cabrá también un representante del Frente Popular provincial, lo que no es más que una muestra del enfrentamiento político de la nación, pues el resto de las formaciones políticas y sindicales quedan al margen.

En conclusión, se da un enorme paso adelante en el sentido de la tecnificación, esencialmente en los servicios provinciales, tanto en las formas (una sola estructura aglutina las funciones técnicas, ejecutivas y de apoyo administrativo, con la creación de la secretaría provincial) como en el fondo (las competencias de la dirección provincial), aunque una atenta lectura del decreto nos permite afirmar que más que de una descentralización, se trata de una delegación de competencias del Ministerio, pues éste mantiene la titularidad de las mismas, pero transfiere el ejercicio de aquéllas, lo cual es lógico vista la situación bélica del país. Esta delegación no es completa, ya que no se encomiendan al director provincial de Primera Enseñanza las importantes competencias de algunos de los organismos provinciales, como la Junta de Inspectores<sup>41</sup>, lo que supone a la postre cierta indefinición administrativa.

El caso de la Administración consultiva es bien distinto, pues presenta un ejemplo desarrollado de "ruptura del centralismo administrativo –en este caso, centralismo consultivo– instaurado desde la Ley Moyano"<sup>42</sup>. Nos referimos a los consejos regionales. Así, nacen en Cataluña, durante el primer bienio, el Consejo Regional de Segunda Enseñanza, al amparo de la Ley de Congregaciones, con la misión de cumplir las normas de sustitución en esa región, y

---

<sup>40</sup> Preámbulo del decreto de 22 de febrero de 1937. "[...] se impone la necesidad de fijar un criterio unificador entre los distintos centros provinciales afectos a la Dirección general de Primera Enseñanza, mediante un órgano que sirva de enlace único y directo con el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes."

<sup>41</sup> Decreto de 25 de septiembre de 1933, Artículo séptimo: "El Director Provincial de Primera Enseñanza presidirá, cuando lo juzgue conveniente, la Junta de Inspectores [...] la cual sigue conservando superioridad jerárquica respecto a todos los organismos provinciales dependientes de la Dirección General". Estaríamos, en todo caso, ante una muestra de vaguedad administrativa, pues el organismo superior, la dirección provincial, deja fuera de sus competencias la de otro organismo provincial, la junta de Inspectores, que incluso tiene la facultad de proponer determinados miembros (un inspector y un profesor de Normal) del Consejo Provincial.

<sup>42</sup> Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado. Origen y Evolución*. Madrid, UNED, 1991, p. 276.

el Consejo Regional de Primera Enseñanza, creado en cumplimiento del Estatuto catalán<sup>43</sup> y que, a pesar de señalarse como "filial del Consejo Nacional de Cultura"<sup>44</sup>, tiene atribuciones que van más allá de lo meramente consultivo, llegando a lo organizativo<sup>45</sup>. El devenir de los acontecimientos durante el segundo bienio, en particular el estallido de la revolución de 1934, supuso la paralización de estos órganos.

Por último, y como un elemento de notable singularidad en cuanto a la administración del sistema educativo se refiere, hemos de destacar que la victoria del Frente Popular en 1936 traería aparejada una evolución cualitativa de los consejos catalanes, que no vuelven a crearse, sino que serán sustituidos por un órgano original que asumiría ampliamente sus funciones y aún las ampliaría -al menos durante el primer año de funcionamiento-, suponiendo un verdadero salto cualitativo en la Administración educativa española: el CENU (*Consell de l'Escola Nova Unificada*).<sup>46</sup>

Podría caerse en la tentación de hacer del CENU una especie de semilla de lo que sería a finales del siglo XX la Administración educativa de la *Generalitat* de Cataluña. Nada más lejos de la realidad. El CENU fue, fundamentalmente, un gigantesco laboratorio educativo de escala regional<sup>47</sup> que nació con el fin principal de instaurar la escuela unificada, sustituyendo la confesional, articulando una estructura docente desde la escuela primaria (e incluso desde las guarderías y escuelas maternas) a la universidad. Como objetivo secundario se propuso coordinar los servicios escolares de la República, la *Generalitat* o los municipios. Como vemos, el elemento primordial es estrictamente pedagógico e ideológico, más que administrativo.

---

<sup>43</sup> En cuanto al Estatuto Catalán y a las cuestiones suscitadas en lo que respecta al tema de la Administración educativa, Molero Pintado relata lo que significó la discusión del Estatuto en las Cortes Constituyentes de la República, dejando constancia de que el bilingüismo, como cuestión pedagógica y política, se antepondrá a la posible organización de una Administración educativa catalana. Véase Molero Pintado, A., *La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer bienio*. Madrid, Santillana, 1977, pp. 272-293.

<sup>44</sup> Decreto de 25 de septiembre de 1933.

<sup>45</sup> Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *loc. cit.*, señala que "[los Consejos] tenían a su cargo la administración de toda la enseñanza primaria en Cataluña, y concretamente las normas de carácter general y especial sobre primera enseñanza, construcción de locales-escuela, distribución de las zonas de inspección, el tema del bilingüismo y provisión de escuelas, entre otras".

<sup>46</sup> Lozano Seijas, C., *La educación republicana. 1931-1939*. Barcelona, Departamento de Pedagogía Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Barcelona, 1980, p. 287, califica el Plan de la Escuela Nueva Unificada, "social y pedagógicamente hablando, el proyecto más acabado y perfecto de cuantos frutos ha dado la política educativa española en sus doscientos años de existencia, esto es, desde Jovellanos". Nosotros hacemos extensivos al CENU dichos calificativos.

<sup>47</sup> Fundamentalmente durante el primer año de su existencia.



Algunas de las causas del nacimiento del CENU son aportadas por Molero Pintado al apuntar entre las mismas "el alejamiento de los frentes directos de la guerra, el reencuentro con una tradición pedagógica de experimentación y ensayo apadrinada en el primer tercio del siglo por entidades como la Diputación o la Mancomunidad, entre otras, las propias reformas potenciadas por la República en el quinquenio anterior y una especie de consenso generalizado entre las fuerzas políticas más radicales del momento sobre la oportunidad que la guerra les brindaba para llevar a cabo una revolución educativa en profundidad [...]"<sup>48</sup>.

El CENU vino a ser, tal vez, un genuino producto del clima político de la Guerra Civil, del radicalismo revolucionario, de la pobreza social y de una pedagogía libertaria que perseguía la utopía. En el decreto de 27 de julio de 1936, de creación del *Consell*, se habla de "una nueva escuela inspirada en los principios racionalistas del trabajo y de la fraternidad humana". Será la CNT la que marque la pauta durante los primeros meses de vida del *Consell*, hasta que el decreto de 23 de julio de 1937 limite las competencias de la institución, quizás para restringir, a su vez, la influencia cenetista en la política, eliminando aquellas de carácter ejecutivo, dejándolo reducido a ser un órgano asesor e informativo y supeditado, por tanto, al *Consell de Cultura* de la *Generalitat*, al que correspondían, en último término, las decisiones. En todo caso, aunque no conviene magnificar en demasía la influencia anarquista en el CENU, pues ésta se vio contrarrestada por el propio gobierno catalán y el resto de organizaciones representadas en la institución, e incluso contestada por parte de las bases del sindicato libertario<sup>49</sup>, sí debemos de dejar constancia de ella.

En palabras de Fontquerni y Ribalta, el CENU es un modelo de gestión pública de la enseñanza por su objetivo de edificar una escuela pública basada en los principios

---

<sup>48</sup> Molero Pintado, A., "Estudio preliminar...", *op. cit.*, p. 110.

<sup>49</sup> Tiana Ferrer A., *Educación libertaria y revolución social. (España 1936-39)*. Madrid, UNED, 1987, p. 183. "En efecto, en el primer Comité del C.E.N.U., -constituido por decreto de 27 de julio de 1936- figuraban cuatro representantes de la CNT: Juan Puig Elías (presidente del Comité ejecutivo y de la Ponencia de Enseñanza Primaria), Miguel Escorihuela Guitart (vicesecretario del Comité ejecutivo y vicepresidente de la Ponencia de Enseñanza Profesional), Juan P. Fábregas Lauro (presidente de la Ponencia de Enseñanza Secundaria) y Alberto Carsi (vicepresidente de la Ponencia de Enseñanza Superior). Aunque la composición del Comité respondía a la más estricta equidad -cuatro representantes de la CNT, cuatro de la UGT y cuatro de diferentes instituciones educativas catalanas y de la Generalitat- la situación de los cenetistas era privilegiada, al contar con la presidencia. De todos modos, la presencia de otras fuerzas políticas de distinto signo, con las que había de contemporizar, y la -a fin de cuentas- dependencia gubernamental del *Consell* tuvieron bastante que ver con el carácter híbrido de muchas de las disposiciones de él emanadas y con las suspicacias que despertó en algunos sectores libertarios."

de gratuidad, coeducación de clases y de sexos, utilización de la lengua materna en la escuela, laicismo, unificación y coherencia de la enseñanza en sus diferentes niveles<sup>50</sup>. En todo caso, el CENU ha significado un hito en la educación española, en particular por su modelo de intervención educativa y por sus logros en cuanto a la escolarización. En lo que concierne a sus relaciones con el resto de la Administración educativa republicana, hemos de indicar que se trató de una fórmula que influyó en Aragón y Levante<sup>51</sup>, zonas de arraigo anarquista, pero no así en otras zonas de Castilla, Cantabria o Andalucía, también de profunda raigambre libertaria.

El final de la Guerra Civil marca también el fin de toda una época; la consumación, en definitiva, de una esperanza malograda, si bien no podemos dejar de mencionar la complejísima casuística que dio al traste con esa esperanza, más allá del pronunciamiento militar. Clara Eugenia Núñez resume muy bien lo que significó la Guerra Civil desde la perspectiva de la educación:

"La guerra civil y el franquismo tuvieron un efecto negativo sobre la formación de capital humano en España muy superior al que tuvo, por ejemplo, la segunda guerra mundial en Europa. [...] De la guerra civil española se ha dicho [...] que los daños materiales fueron menores de lo que se pensó en un primer momento, a lo que habría que añadir que las pérdidas de capital humano fueron mayores si bien aún no han sido debidamente cuantificadas. El *shock* de la guerra civil fue mayor, no sólo por las pérdidas asociadas a la contienda y a la posterior represión política –el exilio interior y exterior de miles de españoles, los pertenecientes precisamente a las generaciones más educadas que el país había tenido nunca– sino por la drástica caída en la formación de capital humano que se prolongó durante algunas décadas. Dado el carácter acumulativo, la importancia del nivel educativo de unas generaciones sobre el de las siguientes y el largo plazo necesario para que se adviertan las mejoras del *stock* de capital humano, podríamos concluir que la guerra y el franquismo han supuesto para la formación de capital humano en España un obstáculo sin parangón en el mundo occidental. De hecho, nuestro déficit educativo a finales del siglo XX tiene su origen en este conflicto"<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Fontquerni, E. y Ribalta, M., "El CENU. Un modelo de gestión pública de la enseñanza". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 18, 1976, pp. 11-14.

<sup>51</sup> Tiana Ferrer A., *Educación libertaria y revolución social...*, *ibíd.*, pp. 191-202.

<sup>52</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001, p. 39.

### III. LA ETAPA DE RETROCESO Y NUEVA CENTRALIZACIÓN. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DEL FRANQUISMO

Entre los años 1938 y 1966 asistimos a un verdadero proceso de crecimiento desordenado de la Administración educativa sin que tal desarrollo fuese capaz de gestionar adecuadamente las necesidades de un sistema y de un país que en los años sesenta del siglo XX poco tenían ya que ver con los de aquella España arrasada tras la Guerra Civil y el aislamiento de la posguerra mundial.

Seage y De Blas<sup>1</sup> van a denominar al primer franquismo (1939-1953) como etapa "de transición", por enlazar con los sistemas administrativos prerrepúblicanos, pero ignorando o más bien desmantelando el sistema educativo republicano. Esta etapa enlazará con lo que Monés<sup>2</sup> denomina período de la "Administración educativa burocrática y tecnocrática". Puelles Benítez califica a la Administración educativa de la época con los adjetivos de "rígidamente centralizada, burocratizada y jerarquizada"<sup>3</sup>. Nosotros utilizaremos para este período la denominación "de retroceso", pues la organización de los servicios centrales, la práctica desaparición de los periféricos y el papel que se da a la Administración consultiva significan una regresión a prácticas superadas ya durante la Segunda República e incluso durante los años de la Primera Dictadura, la del general Miguel Primo de Rivera.

El 30 de enero de 1938 se crea el Gobierno Nacional y, como parte del mismo, el Ministerio de Educación Nacional<sup>4</sup>. A pesar del cambio de denominación, la estructura del antiguo departamento de Instrucción Pública prerrepúblicano permanece, es decir, nos encontramos de nuevo con una subsecretaría y cuatro centros directivos que en un primer momento no se denominarán direcciones generales, sino servicios nacionales:

---

<sup>1</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, p. 104.

<sup>2</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, p. 140.

<sup>3</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición, p. 322.

<sup>4</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, pp. 104-105, hacen una enumeración exhaustiva del panorama al que hubo de hacer frente el nuevo Ministerio, en el que "la política educativa, y en consecuencia la actividad administrativa, se orienta, pues, sobre todo hacia objetivos de carácter inmediato y parcial, procurando más que nada la reconstrucción y el aprovechamiento del material y los efectivos supervivientes de la contienda."

Enseñanza Primaria, Enseñanza Superior y Media, Enseñanza Profesional y Técnica, y Bellas Artes<sup>5</sup>. Cabe incidir en dos detalles que resaltan a primera vista. La segunda enseñanza pasa a denominarse Enseñanza Media y se consolida la atribución de la gestión de la Formación Profesional al Ministerio de Educación<sup>6</sup> y su separación de la enseñanza secundaria.

La mayor novedad, el mayor retroceso en definitiva, residió en el abandono de los caminos de reforma y tecnificación emprendidos por la República (recordemos la creación de los consejos escolares, de las direcciones provinciales o de la Secretaría Técnica) y en la introducción, a la par, de la politización del aparato administrativo como mecanismo de control ideológico.

Constatamos que tiene lugar un retorno a los esquemas administrativos anteriores a 1931, e incluso se observa claramente la regresión administrativa, desapareciendo los "conatos de desarrollo funcional y técnico"<sup>7</sup> que se habían producido durante la República. Monés afirma al respecto que los objetivos a corto plazo del Nuevo Estado eran "desguarnecer el aparato educativo que había comenzado a establecer la República y, como consecuencia, reimplantar la estructura escolar tradicional"<sup>8</sup>. Por lo tanto, se renueva y fortalece el centralismo y el formalismo burocrático, así como la jerarquía administrativa. Todas las decisiones emanan de los servicios centrales del departamento para ser ejecutadas por los diferentes "Servicios, Comisiones y Centros diseminados por la nación y relacionados jerárquicamente con el Ministerio"<sup>9</sup>. El departamento se va a estructurar de manera clientelar y va a mantener esa organización administrativa hasta la reforma Villar. Esta organización clientelar reflejará en el organigrama ministerial la ideología dominante, según la cual cada nivel de enseñanza tiene como objetivo la

---

<sup>5</sup> A esta primera estructura se le han de añadir en el futuro más direcciones generales, surgidas unas por desdoblamiento de otras anteriores (las de Enseñanza Media y Enseñanza Universitaria), o creadas *ex novo*, como la de Archivos y Bibliotecas. También se creó en 1945 una nueva Subsecretaría, la de Educación Popular, para integrar las competencias de la antigua Vicesecretaría de igual denominación del Movimiento Nacional.

<sup>6</sup> La gestión de la formación profesional fue asumida por el Estado, por primera vez, durante la Dictadura de Primo de Rivera y sufrió varias supresiones y creaciones durante la Segunda República. *Cfr.* Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 102.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>8</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 141.

<sup>9</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 105.

educación de un sector social específico para formarlo con fines claramente diferenciados.

"La utilización de este método por la administración educativa responde a una visión compartimentalizada de la enseñanza según la cual cada nivel de enseñanza tiene unos fines y objetivos diferentes y se dirige a un tipo de público distinto. [...] enseñanza primaria dirigida a toda la población y orientada a proporcionarle un nivel cultural tipo general, enseñanza media destinada a grupos minoritarios cuyo fin es proporcionar una base cultural más amplia requerida por la enseñanza universitaria, enseñanza superior o universitaria minoritaria y destinada a formar las élites dirigentes y enseñanza técnica y profesional, cuyo fin es formar mano de obra especializada [...]"<sup>10</sup>.

La noción de servicios periféricos<sup>11</sup> desaparece, pasando a conceptualizarse como Administración activa local, según indican Seage y De Blas<sup>12</sup>, frente al concepto de Administración activa central -ésta sí mantiene la idea de eje o foco-. Así, las decisiones abundan en esta línea regresiva: se retorna a la figura del distrito universitario bajo la jefatura del rector, se crea el Consejo de Distrito Universitario y en cada provincia se constituye, además, una Comisión Provincial de Educación Nacional, presidida por el Gobernador Civil y compuesta por los directores de centros docentes (nombrados por el Ministerio), representantes de la Iglesia católica y de FET y JONS, lo que significaba la desaparición de las Juntas Provinciales de Educación prerrepúblicas.

En los municipios se constituyen las Juntas Municipales de Enseñanza, presididas por el alcalde. Los servicios periféricos, si se desea dar ese nombre a las raquíticas secciones administrativas provinciales, quedan limitados a la enseñanza primaria y a las unidades ya mencionadas, además de la inspección. "Estos órganos no puede decirse que tuviesen autonomía en su gestión, ya que sus atribuciones se limitaban por lo general a llenar determinados requisitos formales exigidos por el uniformismo administrativo del Ministerio, fiel trasunto del uniformismo pedagógico e ideológico que reflejaban sus

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 105-106.

<sup>11</sup> Que fue potenciada durante la Administración republicana, hasta llegar a la creación de las direcciones provinciales de Primera Enseñanza.

<sup>12</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, pp. 105-106.

estructuras"<sup>13</sup>. Estas unidades mezclaban en su composición criterios orgánicos con criterios políticos, estando presentes en ellos, como hemos visto, los sectores que apoyaban el poder, en particular la Iglesia Católica y Falange Española de las JONS.

El movimiento de tecnificación y descentralización iniciado por la Segunda República queda paralizado, propiciándose un centralismo que deja en manos de Madrid (entendiendo por tal los servicios centrales del Ministerio) todas las decisiones, y que se complementa con una vinculación jerárquica<sup>14</sup> entre los niveles del sistema. Por otra parte, continúa la desvinculación que tradicionalmente existía entre el teórico órgano rector (jefe del distrito universitario) y los niveles inferiores del sistema<sup>15</sup>. Podemos explicar esta organización tan precaria al observar que "los organismos gubernamentales, que acentuaban la centralización y la uniformización a todos los niveles, se limitarían a mantener una organización muy rudimentaria y a ejercer, a través de las autoridades gubernativas auxiliadas por la Iglesia, un duro control político y primordialmente ideológico [...]"<sup>16</sup>.

A la hora de buscar posibles influencias administrativas en la organización ministerial constatamos que "se ha hablado más de una vez de la influencia de la Alemania nazi y de la Italia fascista, influencia que se ejercerá de forma indirecta a través de las organizaciones de la Falange en los niveles de educación física, de formación ideológica, etc., pero que no parece tener ningún influjo en el campo administrativo"<sup>17</sup>. A nuestro juicio parece pesar mucho más la inercia de la maquinaria del Estado, inercia que se hará endémica a finales de los años sesenta y que provocará no pocas disfunciones cuando se articule el Estado autonómico.

En resumidas cuentas, la organización de la Administración educativa en el período se caracterizará por "la acentuación del centralismo con un marcado matiz jerárquico y formalista, lo que suponía la desaparición de los intentos por funcionalizar,

---

<sup>13</sup> Cámara Villar, G., *Nacional-catolicismo y escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*. Madrid, Hesperia, 1984, p. 147.

<sup>14</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 106.

<sup>15</sup> Baste para ello fijarnos en que los Consejos de Distrito, que se crearon en 1942, no tuvieron normas de constitución hasta diez años más tarde, cuando se promulgó el decreto de 10 de agosto de 1952.

<sup>16</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 141.

<sup>17</sup> *Loc. cit.*

tecnificar y descentralizar la Administración Central que habían aparecido tímidamente en épocas precedentes, acompañado todo ello de una intensa politización del aparato administrativo"<sup>18</sup>.

El transcurso del tiempo y –sobre todo– la evolución de las condiciones económicas y sociales, hacen que el Régimen camine en los años cincuenta desde el nacionalcatolicismo a la tecnocracia. La alianza que en 1936 había llevado a efecto el pronunciamiento que acabó con la Segunda República se había desnaturalizado<sup>19</sup>; incluso la primera caracterización ideológica del franquismo, el nacionalcatolicismo, se encontraba tras el Concilio Vaticano II con un escaso sustento doctrinal. La tecnocracia era a esas alturas la segunda posibilidad de evolución de un régimen que entraba abiertamente en crisis, revelada en la creciente conflictividad social, en la agitación universitaria y en el notorio descontento de una sociedad que demandaba otras estructuras políticas. El resultado fue la ley orgánica del Estado de 1969, intento frustrado de abandonar definitivamente la nostalgia totalitaria y de revestir al régimen de un autoritarismo camuflado de democracia orgánica. En el fondo, se pretendía abrir el camino a un franquismo sin Franco: es el inicio del tardofranquismo, del deterioro del régimen.

En la Administración activa nos encontramos en términos políticos con una larguísima etapa que desde la mitad de los años cincuenta llega hasta los últimos años sesenta. Estos años suponen la puesta en marcha de una serie de medidas de reforzamiento de la estructura administrativa que, siendo correctas, se van a revelar insuficientes. Asistimos así al paso de "una Administración tradicional burocrática a otra tecnocrática que sigue las pautas de los Estados occidentales"<sup>20</sup>. Como consecuencia se produce con Ruiz Giménez una verdadera reestructuración ministerial, tanto en sus servicios centrales como en la organización periférica: "La reorganización responde al triple objetivo

---

<sup>18</sup> Ceprián Nieto, B. *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado. Origen y Evolución*. Madrid, UNED, 1991, p. 322.

<sup>19</sup> Puelles Benítez, M. de, *El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999). Una historia pública*. Madrid, Espasa Calpe, 2000, p. 213, resume lapidariamente ese estado cuando señala que "los monárquicos alfonsinos han sido desplazados por los tecnócratas, que buscan en la monarquía autoritaria el camino de la definitiva institucionalización del franquismo; los carlistas han visto cómo el tradicionalismo y la religiosidad ideológica perecían ante el ímpetu de los nuevos valores del desarrollismo en auge; los falangistas de la vieja guardia, perdida la ocasión de 1956 de acuñar el régimen de acuerdo con los postulados del nacionalsindicalismo, se encuentran cada vez más marginados, más anclados en posiciones inmovilistas, y terminarán formando el famoso 'bunker'."

<sup>20</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 145.

de: limitación y clarificación de competencias entre las distintas esferas y niveles, tecnificación y coordinación."<sup>21</sup>

Sin pretender ser prolijos, deseamos destacar que en los servicios centrales se crean tres organismos que, con rango de dirección general, suponen un avance en la línea que apuntamos antes: la tecnificación. Nos interesa resaltar la creación, en particular, de la Secretaría General Técnica. Recordemos que desde que veinte años antes la Segunda República crease un órgano similar no había en el Ministerio ningún órgano que sirviese de contrapeso a la estructura por clientelas<sup>22</sup> que coordinase las diferentes direcciones generales y que tuviese funciones que abarcaran todos los ámbitos ministeriales. Así, la Secretaría General Técnica va a configurarse como órgano de estudio, documentación, asistencia técnica y elaboración de planes. Podemos reconocer fácilmente las funciones de coordinación<sup>23</sup>, apoyo técnico y planificación.

En cuanto a la estructura periférica, se produce un cambio en dos sentidos, a nuestro juicio contrapuestos: por un lado, se potencia la figura del rector, manteniendo y profundizando la estructura de distrito, y por otro se crean las delegaciones administrativas provinciales del Ministerio por decreto de 23 de mayo de 1956 a partir de las antiguas secciones administrativas. No eran órganos similares a las desaparecidas direcciones provinciales republicanas, pero respondían a una necesidad sentida desde tiempo atrás. Lo cierto es que no consiguieron desarrollarse plenamente y apenas supusieron un cambio de denominación, sin que se les dejara desempeñar sus, por otro lado, exiguas funciones.

A pesar de los cambios estructurales de la Administración, ésta se reveló incapaz de hacer frente a las demandas educativas y a los requerimientos sociales. Tal vez

"[...] la causa no estuvo en lo acertado o erróneo de la adopción de las medidas tomadas. Parece más cierto que la causa fundamental fue que había llegado el momento de cambiar la Administración, y la Administración no cambió. Los modos, las estructuras, los instrumentos utilizados para satisfacer lo que realmente se le había pedido durante cincuenta años se volvieron inoperantes para gestionar un sistema con una amplitud y

---

<sup>21</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 106.

<sup>22</sup> La estructura sectorial o por clientelas de la Administración educativa presentaba, amén de otras desventajas, una gran dificultad de coordinación entre los compartimentos, muchas veces estancos, que la componían.

<sup>23</sup> Dicha coordinación era llevada a efecto al integrarse en la Secretaría los secretarios jefes de los gabinetes técnicos de cada una de las direcciones generales del departamento.



unas características totalmente distintas"<sup>24</sup>.

A este respecto, debemos constatar que la inadecuación de la estructura administrativa presentaba un fallo de raíz, el centralismo a ultranza, no tanto como mecanismo de control –que lo era-, sino como casi ignorancia de la periferia, de modo que

"El creciente intervencionismo del Estado y la 'explosión escolar' que aparece incontenible en la década de los sesenta, originan una serie de reformas continuas de la Administración educativa, en un intento desesperado para no ser desbordada por la realidad de cada día, pero, una vez más, son los servicios centrales los que se modifican, permaneciendo la raquíta estructura de los servicios periféricos y de los centros docentes. El rigor del centralismo es tal que no sólo la descentralización de funciones es constantemente rechazada, sino que hasta la pura desconcentración de funciones elementales es, en la práctica, postergada una y otra vez"<sup>25</sup>.

Un aspecto notable, al que no podemos dejar de referirnos por la importancia que tendrá en los años ochenta cuando se produzca la transferencia de competencias educativas a las Comunidades Autónomas, es el del corporativismo, que aparece ya en los servicios centrales, como una de las posibles explicaciones a las resistencias que las reformas administrativas traían aparejadas. Así, introducimos un nuevo matiz<sup>26</sup> al entender que los grupos burocráticos van a oponer resistencia a los cambios tecnocráticos que trajo consigo la llegada al poder de los sectores neocapitalistas. En estos años, cruciales para la organización administrativa del Estado<sup>27</sup>, el Ministerio de Educación "se caracterizará por una multiplicación de sus órganos y dependencias a nivel central y por un hacer y deshacer de pequeñas medidas, todo ello acompañado por un convencimiento de inadecuación administrativa"<sup>28</sup>, sin decidirse a establecer una reforma verdadera de sus estructuras, que ya

---

<sup>24</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 106.

<sup>25</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 323.

<sup>26</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, pp. 147-148.

<sup>27</sup> Se promulgan, entre otras disposiciones, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo y la Ley articulada de Funcionarios.

<sup>28</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 108.

incluían dos subsecretarías y once direcciones generales. La estructura mastodónica de la que se dotó el Ministerio "producía defectos importantes, como la ausencia de una política general del personal docente, la falta de unidad de las inversiones públicas y la descoordinación general del sistema que se trataba de administrar."<sup>29</sup>

Estamos, pues, frente a una reforma, la tecnocrática, que se mostró claramente insuficiente y reveló su fracaso. Tal vez, en aras de la equidad, hemos de pensar que las anquilosadas estructuras de poder, la carencia de una política clara de planificación educativa, la falta de conversión ideológica de la burocracia -a la postre el elemento que lleva a cabo la política educativa- hicieron imposible la modernización de una Administración que asistía a la explosión escolar de los años sesenta.

La creación del Ministerio de Educación y Ciencia<sup>30</sup> llegará sin que se produzca aún la reforma estructural que se precisaba. Sin embargo, en torno a esos años sesenta se había iniciado ya una política que tendía a la planificación de la educación, con intervención de organismos internacionales (UNESCO, Banco Mundial, PNUD, OCDE, etc.).

Asistimos, en estos momentos, a una doble realidad. Por un lado, la de un aparato educativo que no es capaz de responder a las necesidades del sistema que administra (cuya estructura, por otra parte, también se estaba revelando inadecuada) y, por otro, la de esa misma Administración mostrando un intento de superación de los viejos moldes burocráticos. Las medidas de transformación se revelaban insuficientes y será el Informe del Grupo de Trabajo<sup>31</sup> creado para estudiar las líneas de reforma de la Administración educativa el que señale claramente los defectos de la organización. Dichos defectos<sup>32</sup> podrían resumirse en cuatro: compartimentación orgánica, subadministración tanto por insuficiencia como por inadecuación de la estructura orgánica<sup>33</sup>, centralización y ausencia de una política de

---

<sup>29</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 323.

<sup>30</sup> Por Ley de 31 de mayo de 1966.

<sup>31</sup> Informe sobre la organización del Ministerio de Educación y Ciencia del Grupo de Trabajo creado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de enero de 1970. Citado en Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, p. 108.

<sup>32</sup> Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *op. cit.*, pp. 108-109.

<sup>33</sup> La insuficiencia venía dada por el raquitismo organizativo del MEC en contraposición con la amplitud de misiones, mientras que la inadecuación "se derivaba de la compartimentación ya aludida, de la consideración de la administración como un subproducto de la actividad docente, de la falta de delimitación clara de competencias, de la ignorancia en los escalones inferiores de la Administración de

personal<sup>34</sup>. En resumen, una Administración que presentaba los defectos de estar organizada sobre una

"[...] compartimentación orgánica basada en el sistema de 'clientelas'; inexistencia de administradores profesionales y competentes, [...]; excesiva centralización en detrimento de la necesaria descentralización y desconcentración de funciones; ausencia de una política de personal y de una auténtica planificación administrativa de necesidades; [...] necesidad de una reforma [...] que abarcara también los servicios periféricos y la administración de los centros docentes"<sup>35</sup>.

---

la necesidad de una función administrativa y de la falta, a nivel central, de unidades capaces de recoger y analizar datos, programar siquiera a corto plazo o controlar y evaluar la actividad indispensable". Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", *ibíd.*, p. 108.

<sup>34</sup> Como consecuencia, no se conocían sus necesidades, no se programaban los efectivos y existían profundas diferencias en cuanto a acceso, carrera administrativa, retribuciones, etc. Esto generaba una tendencia al autogobierno de los cuerpos, lo que hacía muy difícil la unidad de dirección del departamento.

<sup>35</sup> Puellas Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, pp. 323-324.



#### IV. LA REFORMA EDUCATIVA DE 1970 Y SUS TÍMIDOS INTENTOS DESCENTRALIZADORES

Más de cien años después de la ley de Instrucción Pública de 1857, en circunstancias completamente diferentes, vuelve a surgir en España la necesidad de intervenir de forma global sobre todo el sistema educativo<sup>1</sup>. En 1968 es nombrado al frente del departamento José Luis Villar Palasí, que inicia la reforma tanto del sistema como de la Administración educativa. La coincidencia del momento con una serie de significativos acontecimientos internos y externos no puede ser atribuida a la mera casualidad<sup>2</sup>. Cuando ocupe el nuevo ministro la cartera de Educación y Ciencia, pretenderá que los principios de su política se centren "fundamentalmente en la solución del problema universitario"<sup>3</sup>. Pero pronto, tal como confesará él mismo<sup>4</sup>, va a reconocer que el problema universitario derivaba de los defectos estructurales del sistema educativo español. Para afrontar la solución iniciará "una reforma mediante procedimientos poco usuales en nuestra Administración pública. Dichos procedimientos se centraban fundamentalmente en dos fases distintas: una, de estudio previo de los defectos existentes en el sistema educativo; otra, de propuesta de soluciones legales"<sup>5</sup>.

La publicación del que sería conocido como "Libro Blanco"<sup>6</sup> marcará un hito en el

---

<sup>1</sup> Un punto de vista diferente es el de Ortega, F., "Las ideologías de la reforma educativa de 1970", en *Revista de Educación. Número extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, pp. 36-37, al sostener que el objetivo de la reforma era estrictamente político, de supervivencia del régimen, y no de mero cambio educativo. "El medio para lograrlo era transferir a las redes escolares que habían resultado inocuas para el poder político los conflictos de diversa naturaleza que subvertían su orden". Hipótesis parcialmente convergente con la de Puelles Benítez, M. de, "Tecnocracia y Política en la Reforma Educativa de 1970", en *Revista de Educación. Número extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, p. 19, "la Ley Villar fue un intento loable de modernización del sistema educativo, pero también una huida hacia adelante, una pretensión de resolver por medios técnicos un grave problema político del régimen".

<sup>2</sup> En el interior comienza lo que, en palabras de Díez Hochleitner, R., "La Reforma Educativa de 1970. Su pequeña historia", en *Symposium Internacional sobre Educación e Ilustración: Dos siglos de reformas en la enseñanza: Ponencias*, 477-498. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC-CIDE, 1988, p. 485, merecería denominarse "pretransición", con la proclamación en 1969 de D. Juan Carlos de Borbón como Príncipe de España, sucesor a la Jefatura del Estado. En el exterior, el movimiento estudiantil recoge los sentimientos que nacen en los campus californianos y llegan a La Sorbona parisina, en lo que se ha venido llamando "Mayo del 68".

<sup>3</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición, p. 327.

<sup>4</sup> *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969. p. 10 de la Introducción.

<sup>5</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 329.

<sup>6</sup> *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969.

desarrollo de las reformas educativas españolas. Vino a significar la presencia de un análisis riguroso de los problemas del sistema educativo español y la enunciación de las soluciones propuestas. Junto a las innegables luces del análisis y de las soluciones aportadas<sup>7</sup>, cabe reseñar dos defectos de fondo que presentaba dicho examen: por una parte, la ausencia de un verdadero debate público y, por otra, el enfoque excesivamente teórico y cartesiano, el excesivo intelectualismo con el que se pretende resolver los problemas<sup>8</sup>. El primer defecto respondía a la inexistencia en España de auténticos cauces de participación social (el Estado se definía como una "democracia orgánica") y el segundo reflejaba claramente el espíritu de la tecnocracia, encarnado en los sucesivos planes de desarrollo.

En las intenciones explícitas de los promotores de la reforma estaba "introducir una profunda innovación en los esquemas educativos existentes para favorecer la promoción social y la convivencia mediante la democratización de la enseñanza y la mejora de la calidad de todo el sistema educativo, basado en el concepto de una educación permanente y en un sistema unitario, flexible y dinámico que preparase y potenciara los previsibles cambios de la sociedad"<sup>9</sup>. Como vemos, y no es la primera vez, aparecen en el discurso político oficial algunos conceptos –como la unidad del sistema educativo, si bien no con el sentido ideológico de la escuela unificada de la República- cuarenta años después de haberlo hecho por vez primera.

En todo caso, no podemos caer en el error de desideologizar la reforma de 1970, como si todo lo que se hizo fuese producto de la conjunción de nuestra tradición, la situación internacional y, en particular, la tarea de un equipo técnico apartado de la política. Cabe señalar varios componentes ideológicos en el proceso de reforma educativa: "el *tecnocratismo espiritualista*, la *educación para el desarrollo económico* (el capital humano) y la *igualdad de oportunidades*"<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Comentadas ampliamente y analizadas a la luz de los años transcurridos, a nuestro juicio, de manera muy acertada en *Revista de Educación. Número extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid., MEC, 1992.

<sup>8</sup> En cuanto a la primera crítica, la ausencia de participación social en el debate, *vid.* Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 331: "[...] si bien la labor del libro Blanco debía ser objeto de un equipo reducido de personas, su debate debió ser esencialmente público y al alcance de todos los elementos afectados [...]. Lo cierto es que cuando el Libro Blanco se publica en febrero de 1969, el país se encuentra en pleno estado de excepción.". El mismo autor califica allí como "teórico y cartesiano" el enfoque tanto de las soluciones aportadas en el Libro Blanco, como de la propia Ley General de Educación.

<sup>9</sup> Díez Hochleitner, R. "La Reforma Educativa de 1970...", p. 479.

<sup>10</sup> Ortega, F., "Las ideologías de la reforma educativa de 1970", en *Revista de Educación. Número*

Asumimos la idea de que la Ley General de Educación de 1970 supuso, en un contexto político de autoritarismo, una especie de aire fresco que abundó en la democratización de la enseñanza y, con ello, de la sociedad, coadyuvando a nuestro juicio a que la Transición se llevara a cabo apenas un lustro más tarde. Si bien los miembros del equipo Villar "no consiguieron la reforma de la sociedad por medio de la educación -más bien la reforma de la sociedad fue obra del liberalismo económico [...] con el consiguiente cambio de usos y costumbres- y aunque tampoco alcanzaron una gran parte de los objetivos propuestos, sí, al menos, modernizaron el sistema educativo"<sup>11</sup>. Desde este punto de vista, los promotores de la reforma participaron de la ya centenaria corriente ideológica regeneracionista que "supone la realización de una política de reformas hechas desde arriba, [...] pero que excluye la participación popular o democrática"<sup>12</sup>. La ley Villar también es deudora de la mejor tradición liberal española<sup>13</sup>, "lo que, tácitamente representa también una declaración velada del fracaso de treinta años de educación autoritaria"<sup>14</sup>.

### **El proceso de reforma de la Administración educativa en 1970**

La ley General de Educación<sup>15</sup> va a dedicar todo un título, el V y último, a la Administración educativa. En él se detallan las competencias del Ministerio, la supervisión del nuevo sistema educativo, las decisiones tendentes a descentralizar tímidamente<sup>16</sup> el sistema, en particular la atribución de funciones a las delegaciones provinciales del Ministerio. Tal medida nos indica la importancia que se atribuyó a la Administración educativa en la puesta en marcha, organización y supervisión del nuevo sistema. Por vez primera no se pretendía

---

*extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después.* Madrid, MEC, 1992, p. 36. La cursiva es del original.

<sup>11</sup> Puelles Benítez, M. de, "Tecnocracia y política...", *op. cit.*, p. 28.

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

<sup>13</sup> Como demuestra Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 339-340 al comparar el preámbulo de la ley Villar con el del real decreto que crea el Instituto-Escuela en 1918, advirtiendo la inclusión en la ley de 1970 de párrafos completos del real decreto de 1918.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

<sup>15</sup> Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, 14/1970, de 4 de agosto (BOE del 6).

<sup>16</sup> "La reorganización de las Juntas provinciales y Juntas de Distrito [...] fue también un intento de descentralización administrativa, contrapesada por el Servicio de Inspección Técnica de Educación [...] y la Inspección General de Servicios". Capitán Díaz, A. *Historia de la Educación en España. T. II. Pedagogía contemporánea.* Madrid, Dykinson, 1994, p. 789.

sobrecargar a una administración preexistente con nuevas funciones y responsabilidades, sino que se intentaba reformar, a la par que el sistema, el órgano que había de administrarlo.

Tal vez el aspecto más enjundioso de todos los que aporta la ley, entre los referidos a la Administración, sea la responsabilización pública, es decir, del Gobierno de la nación, sobre el planeamiento y programación educativas.

"Se ha tenido por uno de los aciertos de la ley el reconocimiento de la función docente del Estado y de los límites de su intervención e implicación en el sistema educativo; con el derecho y la obligación del Estado a la educación del pueblo se articulan el principio de la *libertad de enseñanza* y el ordenamiento de la *enseñanza privada*. [...] Con este espíritu - hacer de la educación un servicio público del que se benefician democráticamente los más y lo mejor posible- la Ley ordena la obligatoriedad de la educación básica hasta los catorce años y la educación permanente de adultos"<sup>17</sup>.

El hecho, sin embargo, de que existieran planes de reforma, de que incluso muchos de ellos se llevaran a cabo, no significó que en el tardofranquismo la Administración educativa sufriese un vuelco. Los modos, las estructuras, las tendencias, eran fundamentalmente las mismas que una década más atrás. Habrá de llegar la Segunda Restauración para que se produzca, al hilo de la Constitución de 1978, una verdadera reforma de la Administración<sup>18</sup>.

Una cuestión que deseamos destacar sobre todas las demás es la de que la aparición del equipo de técnicos que rodearon a Villar Palasí fue, en la historia de la Administración educativa española, algo excepcional tanto por su valía profesional<sup>19</sup> como por sus novedosos métodos de trabajo<sup>20</sup>. "La verdad es que nunca en la Administración española se había

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, pp. 792-793. La cursiva es del original.

<sup>18</sup> Al hilo de estas reflexiones nos parece sintomático, y realmente ilustrativo de lo que afirmamos, el hecho de que Manuel de Puelles Benítez, en su obra *Educación e ideología...*, *op. cit.*, dedique en cada uno de los períodos histórico-educativos tan pormenorizadamente analizados un capítulo a la Administración educativa, excepto al analizar la ley Villar, englobando la Administración educativa de entonces con la de la etapa tecnocrática.

<sup>19</sup> Destacó entre ellos Ricardo Díez Hochleitner, alto funcionario de la UNESCO.

<sup>20</sup> El proceso ya conocido de coordinación interna: la "semana" que el equipo ministerial (ministro, subsecretario, directores generales y secretario general técnico) pasó reunido en la estación de satélites de la Compañía Telefónica en Buitrago, publicación de un informe multidisciplinar -Libro Blanco- y apoyo internacional -constitución del Comité de Cooperación Internacional para la reforma de la educación en España- a cargo de organismos y particulares de indiscutible prestigio -UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Coombs, Vaizey-.



abordado una reforma desde presupuestos técnicos tan rigurosos"<sup>21</sup>.

En aplicación del método de trabajo que el equipo ministerial ya había puesto en práctica para la reforma del sistema educativo, uno de los primeros pasos de la reforma administrativa<sup>22</sup> se dio cuando

"[...] se creó a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia un Grupo de trabajo para el estudio de la organización y perfeccionamiento de la actuación administrativa del departamento. El informe presentado 'coincide en señalar la insuficiencia de la actual organización y la inadecuación de su configuración tradicional, y subraya la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda de la estructura de los servicios centrales y de la organización periférica del Departamento'"<sup>23</sup>.

A partir de las conclusiones aludidas se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia en 1971. La reorganización hace que se consolide la estructura que venía existiendo desde Ruiz Giménez, aunque se optaba por abandonar la organización sectorial o por clientelas, variándola por una concepción unitaria de la Administración educativa, lo que implicaba la concepción global del propio sistema a administrar frente a la parcelación preexistente.

A la estructura hay que añadirle una novedad: un órgano colegiado, el Consejo de Dirección formado por el ministro y los titulares de las unidades citadas, y algunos organismos autónomos cuya gestión requería esa figura jurídica. Los servicios centrales quedaban consolidados como el órgano que fija los objetivos, elabora normas y directrices, programa y controla el funcionamiento del sistema. Es decir, un modelo claramente centralizado y centralizador, en el que no se atisba ninguna tendencia siquiera

---

<sup>21</sup> Puellas Benítez, M. de, "Tecnocracia y política...", *op. cit.*, p. 19.

<sup>22</sup> Un paso previo al señalado es la afirmación, contenida en el Libro Blanco (*La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969, p. 167) de que "la división de la organización administrativa en grandes sectores de acción correspondientes a los niveles del sistema ha de ser modificada con el sistema mismo."

<sup>23</sup> Gómez y Rodríguez de Castro, F. "Creación del Ministerio de Instrucción Pública y su desarrollo", en Galino Carrillo, A. (Ed.), *Historia de los Sistemas Educativos Actuales*. Madrid, UNED, 1982, p. 17. Dicho Grupo de Trabajo se creó en enero de 1970, antes de la aprobación de la Ley. Sus conclusiones se remitieron al MEC en noviembre del mismo año, tras la aprobación de la misma, y cristalizan, en gran medida, en el decreto 147/1971, de 28 de enero, por el que se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia (BOE de 5 de febrero), rectificado el 8 de febrero y precisado en la orden de 13 de febrero de 1971 (BOE del 15).

desconcentradora, salvo la creación de las Delegaciones Provinciales y la intención de potenciarlas, intención que se frustraría después a pesar de figurar en el articulado de la Ley General de Educación<sup>24</sup>. Pero de nuevo una constante, la inercia burocrática, hace acto de presencia y aparecen las resistencias al cambio. En 1973 es cesado Villar Palasí al ser nombrado presidente del Gobierno el almirante Carrero Blanco y el año siguiente "comenzaba a ponerse en tela de juicio, desde la propia Administración, la nueva organización".<sup>25</sup>

Por lo que a los servicios periféricos del Ministerio respecta,

"[...] se trató de reforzar las delegaciones provinciales y, en general, la figura del delegado como representante del ministro en la provincia, con competencia sobre todos los centros docentes, a excepción de los universitarios, que seguían sometidos al rector. Se dotó a las flamantes delegaciones de una secretaría y de unidades de planificación, de administración de servicios y de administración cultural, pero lo cierto es que no se les proporcionó el personal necesario ni se realizó una desconcentración de funciones, con lo que la figura del delegado pronto se deterioró al carecer de auténtico poder para resolver los problemas provinciales. Una vez más era necesario venir a Madrid para resolver todo tipo de cuestiones"<sup>26</sup>.

La creación de las Delegaciones Provinciales<sup>27</sup> obedecía al mandato de la ley General de Educación, particularmente de su art. 141. Incluso al crearlas se mantienen referencias a la tradicional estructura de juntas de distrito y juntas provinciales de educación<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE de 6 de agosto), art. 141. 1: "En cada provincia existirá una Delegación Provincial del Ministerio de Educación y ciencia, que asumirá la responsabilidad de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del Departamento en aquélla, a excepción de los Centros de Educación universitaria y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 77". Las menciones a la dirección, coordinación, programación y ejecución son lo suficientemente expresivas del deseo de potenciar técnicamente la administración periférica,

<sup>25</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, p. 166.

<sup>26</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, op. cit., p. 324.

<sup>27</sup> Que ya habían sido creadas, con anterioridad a la ley General de Educación, por decreto de 25 de septiembre de 1968; lo que hace la ley Villar es reforzar sus funciones y remarcar su personalidad administrativa.

<sup>28</sup> Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre (BOE de 19 de febrero de 1971), que regula la organización de las Delegaciones Provinciales del MEC, Juntas Provinciales y Juntas de Distrito y Orden de 22 de marzo de 1971 (BOE de 5 de abril), que interpreta el art. 11 del Decreto 3855/1970. En dichas normas se establece la estructura de las Delegaciones Provinciales, que se especificará en la Orden de 10 de

Posteriormente se completa su regulación creando los consejos asesores de las Delegaciones<sup>29</sup> y un órgano novedoso que respondía a una filosofía que nunca llegó a ponerse en práctica y que venía forzado por el desarrollo de la estructura periférica, la Comisión Coordinadora de las Delegaciones Provinciales<sup>30</sup>.

Destacamos que, por primera vez en la historia de la institución ministerial, incluidos los intentos descentralizadores de la Segunda República, se produce una modificación sustancial, un giro copernicano en lo que respecta al poder educativo periférico, por el que la figura del rector universitario pierde, si así puede decirse, parcelas de poder que son ganadas por la figura del delegado provincial, una imagen jurídica que viene a sustituirle en los niveles escolares. La realidad sería bastante menos ambiciosa, pues ni al delegado se le dará realmente poder decisorio ni se abandonará la estructura de distritos, con lo que "se creaba una dualidad administrativa y se mantenía una estructura residual de distrito, concepción que crearía más de un problema competencial, sobre todo en las provincias que no contaban entonces con ningún centro universitario"<sup>31</sup>, pero es el primer paso tímidamente desconcentrador.

La larga sombra de aquella primera estructura tras la ley General de Educación se puede observar sin ningún esfuerzo incluso en los modelos de la Administración educativa de nuestros días, tanto en el sentido de la organización de la estructura periférica de las diferentes administraciones educativas de las Comunidades Autónomas como en el hecho de separarla de la universidad, al margen de lo que supondría años más tarde la autonomía universitaria.

Nos encontramos, cuarenta años después de la experiencia descentralizadora de la Segunda República, en el mismo punto de evolución administrativa: la búsqueda de autonomía real para los centros y la necesidad de que un órgano provincial o territorial coordine, con la autonomía suficiente como para permitirle optimizar su trabajo, las

---

noviembre de 1971, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales del Departamento (BOE de 1 de diciembre).

<sup>29</sup> Orden de 7 de mayo de 1971, (BOE del 29) que regula los consejos asesores de las Delegaciones Provinciales del Departamento.

<sup>30</sup> Orden de 10 de diciembre de 1971 por la que se crea la Comisión Coordinadora de las Delegaciones Provinciales del Departamento (BOM de 27 de enero de 1972). Es el primer órgano de coordinación de servicios periféricos en la Administración educativa española, antecedente remoto de lo que sería la Dirección general de Coordinación y Alta Inspección con la democracia.

<sup>31</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 168.

actividades de los mismos en ese ámbito territorial. Ciertamente las Delegaciones provinciales nacieron con el ánimo de centralizar competencias en el ámbito provincial y ese objetivo de control sí lo consiguieron, pero el resto de los mencionados -planificación, ejecución de funciones desconcentradas- va a quedar sólo en intenciones. No es ajeno en modo alguno a la problemática planteada por las Delegaciones el hecho de que supusieron una solución tímida y parcial a un problema, el de la descentralización política, que iba demandando la sociedad y que supondría la piedra de toque unos años más tarde, cuando se tratara de organizar la nación con un modelo político equiparable al de otras democracias occidentales.

Las Delegaciones se vieron ahogadas por la no clarificación de competencias tanto de las propias unidades como de quien estaba al frente de ellas, por la falta de coordinación con los servicios centrales, por la carencia de medios económicos y por los problemas derivados de la ausencia de personal administrativo cualificado a todos los niveles. Aún así resolvieron algunos problemas y pusieron las bases para las reformas administrativas que llegaron con la Transición.<sup>32</sup>

La reforma administrativa de 1971 reestructuró los servicios centrales y periféricos, pero no avanzó en la deseada política de desconcentración, lo que provocó que "las Delegaciones, convertidas en cauces de comunicación entre los Centros y el Ministerio y sin apenas poder resolutorio, se han visto en más de una ocasión convertidas en verdaderos *cuellos de botella* sin que por eso el Ministerio se haya visto desembarazado de las actividades de gestión ni aligerados sus servicios de la congestión de asuntos a tratar"<sup>33</sup>.

### **La Administración educativa del tardofranquismo**

Los años convulsos del tardofranquismo supusieron para la sociedad española una prueba histórica de madurez. Los problemas educativos no eran ni los más graves ni los más urgentes que debía afrontar la nación pero, ciertamente, fueron un escaparate que mostraba la insuficiencia e impotencia de un modelo político incapaz ya de dar respuesta al salto hacia la modernidad de una sociedad que nada tenía que ver con la que salió de la contienda civil.

---

<sup>32</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *ibíd.*, p. 169.

<sup>33</sup> Cfr. Seage, J. y De Blas, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112, *passim*. Nos remitimos, para la profundización en la estructura periférica del Ministerio de Educación y Ciencia de la democracia, al análisis que haremos de la misma en el capítulo que trata de su evolución desde la Constitución de 1978.

Tras la muerte de Franco, durante el gobierno de Arias Navarro, se creó una Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa<sup>34</sup>. La Comisión analizó el devenir administrativo en aquellos años, particularmente el modelo funcional que se había puesto en marcha en 1971. Esta Comisión, al pronunciarse sobre la Administración educativa, lo hizo en términos realmente negativos para la reforma que se había llevado a cabo, entendiendo que la nueva organización funcional adolecía de apriorismo, de insuficiencia al no haber cubierto todos los órganos del Ministerio y de incoherencia por no incluir también la enseñanza universitaria<sup>35</sup>.

La estructura ministerial se irá modificando sucesivamente en 1974, 1976 y 1977<sup>36</sup>, reformas que señalan el fin de la estructura puramente funcional del departamento. El Consejo Nacional de Educación también fue modificado por decreto 3265/1974, de 14 de noviembre.

La organización que surge de estas últimas normas es mixta, pues "refrendaba el sistema funcional para cuestiones de carácter general y recuperaba el sistema sectorial, por lo que respecta a los diferentes niveles de la enseñanza. La filosofía del *Libro Blanco* [...] quedaba, por tanto, totalmente desvirtuada"<sup>37</sup>. Interpretamos que, más allá del modelo teórico que podía perseguirse con una u otra manera de organizar el Ministerio, subyace en este conjunto de sucesivas reformas la búsqueda de adecuación de una estructura anquilosada a una realidad que la estaba desbordando por momentos. La España de 1977 está en puertas de celebrar las primeras elecciones democráticas desde los años treinta, la sociedad civil estaba plenamente organizada y –en sustancia-, el Ministerio y sus órganos de poder no podían responder a las exigencias que les demandaba la nación.

---

<sup>34</sup> Por R. D. 186/1976 de 6 de febrero (BOE del 12).

<sup>35</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, pp. 166-167, niega que hubiese existido apriorismo y preeminencia del supuesto conocimiento previo sobre la experiencia, pues, si bien "el nuevo texto legislativo se aprobó con escasa experimentación [...] se tenía noticia de las experiencias que se habían llevado a cabo en otros países, de las cuales se inferían las dificultades que entrañaba la sustitución de un organigrama sectorial por otro de carácter funcional."

<sup>36</sup> Decreto 574/1974, de 1 de marzo (BOE del 9), desarrollado en la orden de 14 de marzo (BOE de 4 de abril) y decreto 2993/1974, de 25 de octubre, que marcan al inicio de la reforma de la estructura funcional, hasta llegar al real decreto 671/1976 de 2 de abril (BOE del 7) que supone el principio del fin de dicha estructura, fin que se sellará con la publicación (última modificación antes de que se promulgue la Constitución de 1978) del real decreto 2162/1976, de 30 de julio (BOE de 17 de septiembre), desarrollado por la orden de 23 de marzo de 1977 (BOE de 5 de abril).

<sup>37</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 167.

Como muestra, y centrándonos en el funcionamiento real de los mecanismos administrativos<sup>38</sup>, cuya precariedad ya hemos apuntado, podemos fijarnos en la organización administrativa, el control de procesos y la política de personal, tres elementos fundamentales para el funcionamiento de cualquier organización.

En lo que respecta a la *organización administrativa*, ya se apuntaba en el articulado de la Ley General de Educación la necesidad -más bien la intención- de adoptar "las medidas necesarias a fin de conseguir la normalización, racionalización y mecanización de la actuación administrativa de las dependencias y organismos del Departamento"<sup>39</sup>. Ciertamente se tomaron medidas de orden técnico conducentes a la modernización del funcionamiento de la burocracia ministerial, tales como la mecanización de nóminas, centralización de adquisiciones, normalización de impresos administrativos y gestión informática integrada, aunque dichas medidas tuvieron un resultado desigual. En general, "puede afirmarse que las autoridades del MEC daban un trato preferente a la organización administrativa, considerando que la racionalización, la normalización, etc., eran cuestiones de carácter secundario. Estas consideraciones de la Administración contrastan [...] con la importancia que adquirirán los procesos de informatización, no sólo en las grandes empresas, sino incluso en las de tipo medio"<sup>40</sup>.

En cuanto al segundo aspecto, *el control de procesos*, que abarca también la inspección y la función planificadora, constatamos que ha sido uno de los puntos más débiles de la Administración educativa española, precisamente por dejar históricamente en manos de la iniciativa privada<sup>41</sup> buena parte de la educación, quedando el Estado en una situación de subsidiariedad con respecto a la iniciativa privada, que en su mayor parte corresponde atribuir a la Iglesia católica. De este modo, se carecía de una tradición planificadora. Los procesos de planificación encontraron diversos problemas de índole administrativa, añadidos a la dificultad de su función, entre los que destacan

---

<sup>38</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *ibíd.*, p. 162, analiza los siguientes aspectos: objetivos de la Administración educativa vinculados a la financiación; estructura orgánica de los servicios administrativos del MEC; racionalización, normalización y mecanización de procesos; planificación y control; participación social; personal administrativo; e inspección. Desarrolla principalmente las cuestiones de estructura orgánica, planificación y control e inspección.

<sup>39</sup> Ley General de Educación. Art. 138.3.

<sup>40</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 170.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 171, nota 53.

"[...] la falta de coordinación interministerial y ministerial. [...]. La indefinición de competencias y de la estructura de la Dirección general de Programación e Inversiones para asumir funciones de planificación [...]. En general, todos los problemas derivados del nuevo esquema organizativo de carácter funcional [...] Dicha falta de coordinación era bastante frecuente y correspondía a uno de los distintos fallos de tipo operativo derivados de la existencia de Direcciones Generales 'funcionales' con el mismo rango que las Direcciones de 'niveles'..."<sup>42</sup>.

Esta falta de coordinación llegaba a hacerse patente en cuestiones de primer orden, como el flujo de información. En el Informe de la Comisión que evaluó la puesta en práctica de la Ley General de Educación se califica a la información manejada por el departamento como incompleta, contradictoria, imprecisa y poco fiable<sup>43</sup>. En esta función de control ya indicamos que hemos incluido la tarea de inspección<sup>44</sup>, que se revelaría como "de escasa efectividad"<sup>45</sup>, lo que se atribuye a diversas razones especialmente la dualidad inspección educativa-inspección de servicios, lo que abunda en la separación, tradicional por otra parte, entre el objeto a administrar y la burocracia que administra. Sobre la inspección de servicios, el informe incluye, como causas de su baja efectividad, la preferencia política de las realizaciones materiales sobre el funcionamiento administrativo, la tolerancia en el incumplimiento de la ley, la resistencia de los servicios administrativos centrales a la tarea inspectora y la falta de atención de las autoridades superiores del Ministerio. Los problemas de la inspección educativa cabría integrarlos en un marco mucho más amplio, al que no son ajenos la evolución del sistema educativo y de la sociedad española, amén de otras cuestiones "diversas, aunque cabe buscarlas fundamentalmente en la oposición a diversos aspectos de la LGE por parte del colectivo de inspectores y de funcionarios que debían acometer la reforma de la inspección, los cuales, a pesar de la falta de cauces participativos, podían actuar como

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 175.

<sup>43</sup> *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la ley general de Educación y Financiación de la reforma educativa*, Tomo III, Madrid, 1977, p. 657.

<sup>44</sup> Las vicisitudes de la inspección educativa están pormenorizadas por Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, pp. 182-189.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 186.

un verdadero grupo de presión."<sup>46</sup>

El tercer aspecto que hemos enfatizado a la hora de este análisis, el de la *política de personal*, tiene especial complejidad por convivir en el departamento, bajo la misma dirección, personal de administración y servicios y personal docente, éste mucho más numeroso, como es natural.

En cuanto al personal administrativo que formaba parte de la estructura del Ministerio, a la política que se siguió con él y a su toma de postura frente a las reformas, cabe señalar que "las nuevas estructuras administrativas concebidas tan sólo 'sobre el BOE' han roto con frecuencia las rutinas anteriores sin sustituirlas de inmediato por otras nuevas, trastocando así la distribución de tareas entre los funcionarios, muchos de los cuales, por otra parte, carecían de experiencia suficiente para tratar, con capacidad de iniciativa y adaptación a la nueva situación, los asuntos cuya tramitación tenían encomendada."<sup>47</sup>

Nos encontramos, pues, con la resistencia casi corporativa de un funcionariado que presentaba una situación laboral lastrada por enormes deficiencias, entre las que Monés señala las siguientes:

- "a) No se cubrieron las necesidades de personal.
- b) La asignación de recursos humanos a los distintos servicios fue totalmente aleatoria.
- c) [...] falta de definición de los puestos de trabajo.
- d) Se observaron diferencias salariales entre funcionarios equiparables.
- e) La carencia de personal administrativo se dejaba sentir en los centros docentes"<sup>48</sup>.

Por otro lado, y aunque el problema no era privativo del MEC, sino extensible a toda la Administración del Estado, la preocupación de los que diseñaron la nueva estructura<sup>49</sup> se

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 189.

<sup>47</sup> *Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la ley general de Educación...*, t. III, *op. cit.*, p. 646.

<sup>48</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 181.

<sup>49</sup> Junto a la Subsecretaría y la Secretaría General Técnica aparecen en este momento nuevas direcciones generales sectoriales (Educación General Básica, Enseñanza Media), se mantienen algunas funcionales (Personal, Programación e Inversiones), y continúan otras, que se desdoblaron (Universidades, y Política Científica), o se mantienen con variaciones (Patrimonio Artístico y Cultural).



detenía en los funcionarios de nivel superior, para los que sí se desarrollaron algunos programas de formación<sup>50</sup>, aunque de forma muy limitada, pero sin descender a todos los niveles, con lo que las diferencias entre órganos directivos y gestores de menor nivel se ahondaron.

En definitiva, las reformas se suceden, casi al ritmo de los equipos ministeriales, con una importante carga de conflicto interno. La estructura ministerial del fin de esta etapa es "fruto posiblemente de contradicciones y tensiones internas. Así, han reaparecido Direcciones Generales Sectoriales como las de Educación Básica y de Enseñanzas Medias, pero se han mantenido direcciones generales funcionales como las de Personal y la de Programación e Inversiones. En el ámbito provincial, se ha iniciado un proceso de desconcentración de inversiones en las delegaciones provinciales, no sin importantes resistencias de carácter interno."<sup>51</sup>

"Cuando el Nuevo Estado muere con su fundador, la organización del Ministerio de Educación y Ciencia es, en los servicios centrales, deficitaria, y raquíca en los periféricos. De esta manera, la creciente intervención del Estado en la educación, incipiente en los años cincuenta, creciente en los sesenta y desbordante a partir de Ministerio de Villar Palasí, crea graves problemas a una organización que trata de resolverlo todo desde Madrid. De otra parte, la presión de los primeros años de la transición obliga a una política de desconcentración en los servicios periféricos que se abre paso no sin fuertes resistencias internas en los servicios centrales"<sup>52</sup>.

Dichas resistencias al cambio parecen ser una de las constantes que apreciamos en el devenir administrativo de estos años del final de la Segunda Dictadura y del inicio de la Segunda Restauración. Constatamos que al final de esta etapa previa a la Transición democrática se han perpetuado muchos de los vicios administrativos tradicionales, persistiendo la discordancia entre ley y realidad, permaneciendo pendientes los problemas de centralización, uniformización, burocratización o jerarquización, manteniéndose la división del sistema en compartimentos estancos y presentando los altos niveles de la Administración

---

<sup>50</sup> Como el Programa de Formación de Administradores y Gerentes de Universidad, creado en 1972.

<sup>51</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, op. cit., op. cit., p. 325.

<sup>52</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política y Administración educativas*, Madrid, UNED, 1987, p. 410.

educativa una inestabilidad más allá de lo razonable<sup>53</sup>.

Finalmente, por la importancia que tiene en la configuración de las administraciones educativas que nacerán con el proceso autonómico hemos de referirnos, aunque sea brevemente, al estado de la incipiente y *re-creada* administración periférica.

Hasta el desarrollo normativo de la Ley General de Educación de 1970, incluso durante toda la década de los años setenta, los rasgos que presentaba la organización de la Administración educativa periférica española eran<sup>54</sup>, en primer lugar, la excesiva parcelación de las actividades educativas y culturales, hasta el punto que ningún órgano había asumido globalmente todas las competencias educativas de una provincia<sup>55</sup>. En segundo lugar, el desequilibrio de medios e inadecuación de las estructuras orgánicas<sup>56</sup>. Podemos señalar, en tercer lugar, las delegaciones atípicas de un mismo órgano central en varias secciones periféricas, o relaciones inversas de la misma naturaleza, con un órgano periférico que rendía cuentas a varios de la organización central, cuestión a la que habría que unir el absoluto centralismo y, como consecuencia, el abuso en la técnica delegativa y la escasa participación de los entes locales -ayuntamientos, cabildos y diputaciones-; la situación es más grave si tenemos en cuenta la oposición o enfrentamiento que existe entre los órganos administrativos periféricos de perspectiva generalista (de coordinación general en la provincia), con los órganos de competencias especializadas, con reglamentaciones separadas y sin dependencia orgánica entre ellos. En cuarto y último lugar, nos encontramos con la práctica ausencia de

---

<sup>53</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", *op. cit.*, p. 190.

<sup>54</sup> Seguimos en este punto el minucioso estudio de Medina Rubio, R., *La administración educativa periférica en España*, Madrid, Paraninfo, 1976, pp. 42-54.

<sup>55</sup> Los resultados de esta parcelación han sido, según Medina Rubio, *ibíd.*, p. 43, entre otros: "La inexistencia de una administración periférica única. El desbordamiento y la mixtificación de la gestión de los distintos servicios ante el incremento de sus actividades. La debilitación de responsabilidades en orden a la programación e integración de la gestión del sistema, al actuar cada servicio según sus limitados medios y criterios. La realización por la Administración central de la estimación global y prioritaria de las necesidades provinciales sobre datos de difícil coordinación tanto por la procedencia muy diversa de ellos, como por la propia organización sectorial y autárquica de los propios órganos."

<sup>56</sup> Este desequilibrio e inadecuación se deben a varias razones, entre las que destacaríamos primero, la endeblesz de la organización provincial, con órganos mantenidos sólo por un prurito de historicismo, pero sin funciones notables, o con órganos unipersonales sin auxilio administrativo; en segundo lugar la ausencia de dotación de medios adecuados; y en tercero, la asimetría funcional o inadecuación de las estructuras orgánicas, por "la consideración de la *administración*, en sentido estricto, como un apéndice subestimado en el sistema educativo; [...] una centralización excesiva reductora de atribuciones decisorias en los órganos, y [...] una falta de personal administrativo debidamente preparado y la utilización de técnicas anticuadas de gestión." *Ibíd.*, p. 45. La cursiva es del original.

criterios de gestión empresarial y la correspondiente inflación burocrática, lo que trae como consecuencia la confusión entre la acción del gobierno y la de la propia Administración, considerándose con frecuencia, si no idénticas, sí inseparables.



## SEGUNDA PARTE. LA EDUCACIÓN EN LA ENCRUCIJADA CONSTITUCIONAL

### V. TRANSICIÓN, ESTADO AUTONÓMICO Y PACTO ESCOLAR: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA

Apenas unos meses después de la muerte de Francisco Franco, y tras el brevísimo período de gobierno de Carlos Arias Navarro, es nombrado presidente del Gobierno Adolfo Suárez. Se inicia así la Transición<sup>1</sup>. No nos cabe duda de que ha sido esta etapa de desarrollo político la que, ligada indisolublemente a la promulgación de la Constitución de 1978, ha marcado decididamente las pautas que seguirá el ulterior desarrollo de la Administración española, tanto en el ámbito general como en el estrictamente educativo.

Es un lugar común señalar que el inicio del reinado de Juan Carlos I supondrá el principio de la democratización de la vida española. Pero, a nuestro juicio, y de forma mucho más notoria, señalará el comienzo de lo que podríamos denominar refundación del Estado<sup>2</sup>, proceso cuya notoriedad e importancia histórica han sido eclipsadas por el hecho no menos importante de que la transición a la democracia se llevó a cabo de forma pacífica. Podemos resumir este proceso de refundación en dos máximas: "de un lado, transformación del viejo Estado autoritario en otro democrático; de otro, desmantelamiento de una organización territorial rígidamente centralizada y sustitución por otra ampliamente descentralizada."<sup>3</sup>

Siquiera sucintamente queremos hacer aquí referencia a los pasos políticos que se siguieron durante el período que denominamos Transición<sup>4</sup>. En principio, es de justicia

---

<sup>1</sup> Puellas Benítez, M. de, *El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999). Una historia pública*. Madrid, Espasa Calpe, 2000, p. 249, entiende que ese "fenómeno político" se inicia en 1976, mientras que otros autores, como Díez Hochleitner, R., "La Reforma Educativa de 1970. Su pequeña historia", en *Symposium Internacional sobre Educación e Ilustración: Dos siglos de reformas en la enseñanza: Ponencias*, 477-498. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC - CIDE, 1988, p. 485, hablan de una pretransición desde 1969. Nosotros optamos por seguir a Manuel de Puellas Benítez, pues consideramos que en modo alguno se vislumbraba a finales de los años sesenta el proceso que conduciría hasta la Segunda Restauración.

<sup>2</sup> Esta refundación del Estado es destacada por Puellas Benítez, M. de, *El Colegio de Doctores y Licenciados...*, *ibíd.*, p. 250, como un principalísimo elemento de la transición.

<sup>3</sup> Puellas Benítez, M. de., *loc. cit.*

<sup>4</sup> Entendemos con Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1994, pp. 17-18, que la Segunda Restauración ha pasado por tres grandes fases: transición, consolidación e institucionalización. Por

dejar constancia de que quien dirigió la Transición desde el poder fue la Unión de Centro Democrático (UCD), primero coalición electoral y después partido político aglutinante de diversas corrientes ideológicas que podríamos denominar "derecha moderna", aunque en su seno se integraron fuerzas tan diferentes como socialdemócratas, liberales, democristianos y "azules"<sup>5</sup>. Al lado de -quizás sea más correcto decir frente a- la UCD se encontraba la oposición política<sup>6</sup>, en numerosas ocasiones lastrada ideológicamente por mor de la búsqueda de legitimidad histórica en unos casos y por el interés de la afirmación doctrinal en otros. Pero tanto el partido del gobierno como los de la oposición van a tener el pragmatismo de saber desembarazarse de ese lastre y dar paso al consenso constitucional.

Las dificultades se hicieron patentes en numerosos campos. Particularmente podemos dejar constancia de que las circunstancias económicas, políticas, laborales y de coyuntura internacional que rodearon el proceso no fueron precisamente las más favorables, pues "el cambio político se produce en un momento de crisis económica mundial que afectó muy especialmente a España; resurgieron con fuerza los nacionalismos periféricos, y el terrorismo en el País Vasco alcanzó cotas casi insoportables; crecieron también las huelgas y los conflictos sociales; finalmente, planeó sobre todo el proceso de la Transición la amenaza de un golpe de Estado militar, que efectivamente se produjo el 23 de febrero de 1981"<sup>7</sup>. En resumidas cuentas, "la transición se produce entre tensiones políticas de elevada temperatura y entre graves problemas económicos y sociales"<sup>8</sup>. Pero estas dificultades no pueden dejarnos olvidar los éxitos

---

ello denominamos el sexenio 1976-1982 como la Transición, aun a sabiendas de que, como señala Puelles Benítez en la obra citada, algunos autores hacen finalizar ese período en 1978, "fecha en la que se promulga la Constitución, que es en definitiva la que consagra las normas democráticas como las nuevas reglas de convivencia política. Sin embargo, está cobrando fuerza el criterio de que este período se cierra en realidad en 1982, año en que se produce el triunfo electoral del PSOE, porque con ello se puso a prueba la misma Constitución al aplicarse satisfactoriamente una de las reglas fundamentales de la democracia, esto es, la alternancia pacífica a favor de un gobierno de signo opuesto al que abandona el poder.", *ibíd.*, p. 303.

<sup>5</sup> Políticos provenientes del aparato del régimen franquista, en particular de la estructura del Movimiento Nacional.

<sup>6</sup> Principalmente el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Comunista de España (PCE), Alianza Popular (AP) y los partidos nacionalistas (en particular *Convergència i Unió* -CIU- en Cataluña y el Partido Nacionalista Vasco -PNV- en Euskadi).

<sup>7</sup> Puelles Benítez, M. de, "Política y educación: Cien años de historia", en *Revista de Educación. Número extraordinario. La educación en España en el siglo XX*, Madrid, MECD, 2000, p. 29.

<sup>8</sup> Puelles Benítez, M. de, "Una década de política educativa", en Paniagua Fuentes, J. y San Martín Alonso, A. (Eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Valencia, Diputación Provincial de Valencia-Centro

alcanzados, dos de los cuales deseamos destacar en la tesis por ser el objeto de esta investigación: la articulación del Estado autonómico y, ligada a ello, la formación y desarrollo del pacto escolar constituyente. Ambos están tan íntimamente relacionados que es imposible, en la práctica, estudiar uno sin referirse de manera continua al otro.

Aunque el interés de esta tesis doctoral se centra de manera primordial en la Administración del sistema educativo en el marco del Estado autonómico, es preciso que nos refiramos al pacto escolar que se produjo entre los dos grandes partidos políticos representantes de la sociedad española de aquellos años, pacto que dio origen -en definitiva- al nuevo sistema educativo español.

Será el consenso constitucional en torno a la educación uno de los elementos de acuerdo que hay que enmarcar en una voluntad general y más amplia de llegar a confluencias políticas que permitieran marcar una vía de crecimiento democrático y abrir caminos de futuro en otras muchas cuestiones, desde la forma de Estado hasta la elección de los representantes en las Cortes Generales.

"Por primera vez en nuestra historia, y a diferencia de nuestras constituciones de los siglos XIX y XX, el partido mayoritario no impuso su programa político y su concepción ideológica en la carta fundamental para la convivencia política. En cierto modo, la Constitución de 1876 podría considerarse un antecedente importante -probablemente no se ha subrayado lo bastante cómo los modos políticos de la transición se parecen, *mutatis mutandis*, a los de la Restauración-, pero sólo en la Constitución de 1978 el consenso se realizó entre *todos* los grupos políticos con representación parlamentaria"<sup>9</sup>.

Esta voluntad de acuerdo ya se puso en práctica antes de la promulgación de la Constitución, en los Pactos de la Moncloa de 1977. Dichos compromisos, que fueron el primer intento serio de afrontar los problemas sociales y económicos del país después del franquismo, supusieron en el ámbito educativo la puesta en práctica de una enorme ampliación de la red escolar pública. Dado que estos pactos preconizaban una fuerte contención salarial, el PSOE, a cambio, exigió contraprestaciones sociales que se tradujeron, en el campo educativo, en "un programa extraordinario de creación de

---

de Alzira-Valencia de la UNED, 1989, p. 58.

<sup>9</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición, p. 376. La cursiva es del original.

centros públicos, la elaboración de un estatuto de centros subvencionados para abordar el problema de la enseñanza privada, y la mejora de la calidad del sistema educativo. De estas tres grandes políticas sólo la primera se pudo cumplir<sup>10</sup> en aquel momento, y habrá que esperar hasta 1980 para abordar la segunda y tercera<sup>11</sup>. Será en estos primeros compases de la Transición cuando se produzca el comienzo de la integración de las lenguas nacionales distintas del castellano en la enseñanza<sup>12</sup>, lo que probablemente significó el origen de las posteriores políticas de normalización lingüística de las Comunidades Autónomas<sup>13</sup>.

Ciertamente la voluntad de pacto es uno de los pilares de la Transición, valor reconocido prácticamente por todos, aunque también encontramos opiniones contrarias, más en el pensamiento de la izquierda que en el de la derecha, que sostienen que

"[...] buena parte del discurso sobre la transición a la democracia, atravesado de complacencia, debiera ser revisado, de manera que permita entender, cuando menos, dos aspectos. En primer lugar, que el hecho de que se hiciera a la muerte del dictador 'lo que se pudo hacer' (recordemos una vez más que la transición se desarrolla en plena guerra fría y con una sociedad salida de cuatro décadas de dictadura), no debe confundirse con que se hizo 'lo mejor posible'. [...] Y en segundo lugar, debe terminar con la igualmente complaciente idea de que la democracia española está consolidada, pues le resta por cerrar, entre otras cosas, un contrato social territorial escamoteado al inicio de la transición por mor de la forma monárquica heredada"<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Puelles Benítez, M. de, "L'orientació política del sistema educatiu". *Unitats didàctiques de Psicopedagogia*. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 1995, p. 19. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>11</sup> Con la promulgación de la ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el estatuto de Centros Escolares (BOE de 24 de febrero de 1981).

<sup>12</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 379.

<sup>13</sup> Éste es un elemento que creemos no se ha subrayado lo suficiente y que será determinante en las políticas de las Comunidades Autónomas con lengua vernácula distinta del castellano durante todo el período estudiado. *Cfr.* Puelles Benítez, M. de, "Una década de política educativa", *op. cit.*, p. 60.

<sup>14</sup> Chaves, P., y Monedero, J. C., "España: un aprendizaje inconsistente", en Capella, J. R., (Ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid, Trotta, 2003, p. 105. La obra colectiva dirigida por Capella, desde un pensamiento de izquierda y quizás excesivamente lastrada por su crítica a la coyuntura política en el momento de su edición -la guerra de Irak, por ejemplo-, hace un interesante repaso de los elementos no resueltos en la Constitución de 1978, desde el propio origen de la Ley de Leyes hasta los elementos relativos a la libertad de expresión, la justicia, el privilegio constitucional de los partidos, el laicismo o el sistema económico español. Sí que nos parece significativo, sin embargo, que en el repaso que se hace en la obra reseñada de lo que denomina 'las sombras del sistema constitucional', se deje fuera la cuestión educativa, si



Entendemos que desde la distancia de los años transcurridos vayan apreciándose mejor los elementos perfectibles del sistema, elementos que sin duda hay que modificar para mejorarlo. Pero no podemos negar ni a la clase política de entonces ni al propio pueblo español el profundo deseo de paz y concordia que guió a ambos en aquellos azarosos años. Aunque nosotros vamos a centrarnos solamente en el análisis de los aspectos más cercanos a nuestra investigación -el pacto escolar y el pacto autonómico-, es preciso dejar constancia de que los factores que hicieron posible el consenso, en medio de las numerosas dificultades de aquella coyuntura histórica, fueron

"[...] en primer lugar, la existencia de un profundo cambio en la sociedad española, producido a partir de los años sesenta del pasado siglo como consecuencia de un intenso desarrollo económico -rápida industrialización, urbanización creciente, fuerte secularización-, proceso hondo que pugnaba con la existencia de una rígida estructura política, incapaz de responder a las exigencias de libertad de una sociedad emergente y distinta; en segundo lugar, la feliz coincidencia de un conjunto de factores políticos: la actitud democrática del nuevo monarca, la aparición de una nueva clase política formada en la oposición clandestina a la dictadura, el recuerdo histórico de la Guerra Civil y de los errores políticos de la II República, la actitud favorable de la Iglesia a una evolución pacífica hacia la democracia; en tercer lugar, la necesidad de hacer frente a los problemas fundamentales legados por el franquismo; en cuarto lugar, la existencia en la realidad española de una derecha moderna y una izquierda moderada; finalmente, el fuerte deseo de la población de acceder pacíficamente a un cambio de régimen"<sup>15</sup>.

Es verdad que la Constitución de 1978

"[...] cerró los malos recuerdos de una guerra civil, puso fin al régimen de Franco y estableció una democracia cuarenta años después de consumido el efímero régimen republicano regulado por la Constitución de 1931. Las Cortes franquistas aceptaron voluntariosamente la transición hacia la democracia y los nuevos preceptos

---

exceptuamos algunas referencias indirectas a la misma por parte de García Santasmases, A., "Los retos pendientes del laicismo", en Capella, *op. cit.*

<sup>15</sup> Puellas Benítez, M. de. "¿Un nuevo Pacto en Educación? Historia de un proceso.", en *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, nº 12, Mayo 2010, pp. 2-3.

constitucionales fueron encadenándose en unas Cortes constituyentes convencidas de que tenían que levantar un monumento legal que no generara discrepancias irreductibles y asegurara que nunca más retornarían las situaciones bélicas ni los gobiernos autoritarios. [...] el intento de derribarlo mediante un golpe militar el 23 de febrero de 1981 multiplicó los afectos hacia la Constitución establecida y sus instituciones, de forma más que justificada"<sup>16</sup>.

Pero no es menos cierto que aquellas circunstancias de principios del último cuarto del siglo XX son claramente distintas a las de nuestro tiempo, que la puesta en práctica de algunos aspectos de la Carta Magna -nos referimos en particular, pero no solo, al Título VIII- no ha satisfecho las expectativas que en su momento pudo generar en la ciudadanía y que a nuestro juicio es preciso, en esta y otras cuestiones, poner en marcha un nuevo acuerdo constitucional.

### **1. El pacto escolar constituyente**

Aunque la voluntad de lograr grandes acuerdos nacionales mediante la vía del consenso se impuso desde muy pronto entre la clase política y las organizaciones empresariales y sindicales como el mejor camino a seguir, hay que dejar constancia de que lograr un gran pacto escolar resultaba enormemente complicado. Por una parte estaba la naturaleza del propio bien educativo, inmaterial y complejo, y por otra el tener que conciliar visiones muchas veces antagónicas sobre los conceptos de la libertad y la igualdad en la enseñanza.

Se ha convertido en un lugar común resumir las posturas que sobre el binomio libertad-igualdad, en términos políticos, tenían, y tienen, los diferentes partidos, con un paradigma que a nuestro juicio es excesivamente simplista y que atribuye la defensa de la libertad de enseñanza al pensamiento conservador en cuanto creación y gestión de centros educativos por parte de la iniciativa social, mientras que la lucha por la igualdad viene a ser un patrimonio del pensamiento progresista referido a la extensión y universalización del derecho a la educación<sup>17</sup>. Aunque las posturas políticas de los dos

---

<sup>16</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona, Crítica, 2012, p. 12.

<sup>17</sup> Nogueira Soriano, R., *Principios constitucionales del Sistema Educativo Español*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988, hace un amplio estudio de lo que significa desde el prisma de la derecha y la izquierda la libertad de enseñanza. Aunque su toma de postura ante el problema es a favor de la igualdad,

grandes partidos políticos de la Transición (UCD y PSOE), eran muy distantes, si bien con matices, la cuestión educativa fue la primera aplicación efectiva del consenso constitucional a pesar de las dificultades existentes<sup>18</sup>.

### **El consenso educativo: el artículo 27 CE como consenso básico**

Creemos que la cultura política del consenso durante la Transición democrática no fue una casualidad histórica, sino que, tal como sostiene Puelles Benítez

"Las elecciones generales del día 15 de junio de 1977 abrieron la tercera fase de la transición política, la de instauración de las instituciones democráticas. Fueron unas elecciones fundacionales, como algunos autores las han denominado, no sólo porque la participación (79%) fue incluso superior a la del referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, ni porque tan importante participación facilitó el camino para la reunión de facto de Cortes constituyentes, sino, sobre todo, porque señalaron de modo evidente que el electorado se inclinaba mayoritariamente hacia el centro político, repudiando la política de bloques y demandando la apertura de una nueva vía, la de los acuerdos entre los principales partidos políticos. [...] En cierto modo, podría decirse que fue el electorado el que 'centró' a los grandes partidos que emergieron de la transición y que esta votación fundacional forzó a las grandes fuerzas políticas al pacto y a la negociación"<sup>19</sup>.

Y es que realmente las posturas educativas de UCD y PSOE -al menos las de gran parte de UCD- estaban claramente enfrentadas. García Santesmases hace un resumen –quizás lapidario- de las dos ideologías contrapuestas en ese momento, al señalar que

"Para los democristianos era imprescindible salvaguardar los principios que defendía la Conferencia Episcopal y los intereses de los centros privados de enseñanza.

---

creemos que el análisis que realiza de dicho concepto es exhaustivo y clarificador. A su visión contraponemos la que aporta Alzaga Villaamil, O., *Por la libertad de enseñanza*, Barcelona, Planeta, 1985, a propósito tanto de los principios constitucionales como de las primeras leyes orgánicas que desarrollaron parte del art. 27 CE. Ambos autores ejemplifican opciones que, a fuer de contrarias, son complementarias e ilustran esa permanente dialéctica que significó el consenso constitucional sobre la educación.

<sup>18</sup> Precisamente fue "el artículo 27, junto con la cuestión autonómica, el que estuvo a punto de romper el consenso [constitucional]". *Cfr.* Puelles Benítez, M. de, "Una década de política educativa", *op cit.*, p. 58.

<sup>19</sup> Puelles Benítez, M. de, "El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual." *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, nº 21, 2002, p. 56.

Todo el debate giró en torno al concepto de 'libertad de enseñanza'. Para los democristianos era imprescindible garantizar la libertad de los padres para elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos. Consideraban que esa libertad de los padres prevalecía sobre la libertad de cátedra de los profesores. Libertad para elegir una oferta educativa, para elegir centros que se desarrollen conforme a un ideario determinado y libertad de los titulares de los centros para asegurar el mantenimiento de ese ideario por parte de todos los miembros de la comunidad educativa.

Ese planteamiento chocaba con la exigencia de la izquierda que ponía en primer lugar la libertad de cátedra de los profesores. [...] Para el socialismo republicano y para el liberalismo laicista el Estado debía ser el gran promotor educativo. El protagonismo del Estado era esencial para garantizar la unidad de la nación y la identidad de sus habitantes. Un Estado democrático exigía una escuela laica donde se fueran cimentando los principios del orden democrático<sup>20</sup>.

El artículo 27 de la Constitución vino a ser así "un texto fundamental ya que alberga la orientación política del sistema educativo, los grandes principios ideológicos que se aceptan por todos como valores básicos a aplicar, aun cuando después las políticas educativas de los distintos grupos políticos tiendan a acentuar más unas líneas ideológicas que otras."<sup>21</sup> El pacto escolar se consiguió en virtud de mutuas cesiones entre los dos principales partidos, UCD y PSOE<sup>22</sup>, cesiones que no sólo eran de carácter político e ideológico, sino que entraban plenamente en el campo de los intereses representados por cada uno de los dos grupos políticos. En el caso de UCD se defendían intereses ligados a los de la Iglesia católica en el ámbito educativo, mientras que el PSOE defendía un concepto de educación que tenía mucho que ver con la presencia de los poderes públicos, en particular con la gratuidad de la enseñanza y la participación social en la gestión de los centros docentes.

---

<sup>20</sup> García Santesmases, A., "Los retos pendientes del laicismo", en Capella, J. R., (Ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, op. cit., pp. 230-232.

<sup>21</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, op. cit., p. 376.

<sup>22</sup> En este sentido, hay que manifestar que, "si la UCD, partido gobernante, supo impulsar el proceso constituyente con pulso y con generosidad, el PSOE, principal partido de la oposición, correspondió con prudencia y con sentido amplio de los intereses de Estado que la Constitución representaba. Esta admirable posición de ambos partidos sería compartida por todos los demás partidos políticos que coadyuvaron a la realización de nuestra Carta Magna". Puelles Benítez, M. de, "Una década de política educativa", op. cit., p. 58.

El texto del artículo 27 y el difícil proceso de su redacción se convierten en el acta del pacto escolar y una atenta lectura del mismo es reveladora de las cesiones y transacciones<sup>23</sup> que se hicieron por parte de ambos partidos, además de mostrar, lo que a nuestro juicio es más importante aún, coincidencias fundamentales que serán las que marquen las señas de identidad de nuestro sistema educativo nacional.

"Fue un pacto difícil porque trató de aunar y hacer compatibles las exigencias derivadas de los principios de igualdad y libertad. Por eso sería también difícil su aplicación. El pacto constitucional garantizaba la paz escolar, pero al mismo tiempo permitía que, por el juego de la alternancia democrática, uno u otro partido en el poder hiciera énfasis en su política de igualdad o de libertad, siempre que respetara el contenido esencial del complejo haz de derechos y libertades regulado en el artículo 27"<sup>24</sup>.

En este sentido, la situación fue tan compleja que

"Costó llegar a la redacción definitiva de este artículo, que se fue postergando porque los dos partidos mayoritarios defendían distintos modelos educativos. Incluso pudo llegar a romperse el consenso en un punto tan decisivo como éste. El PSOE defendía un modelo de escuela única, pública y laica. La UCD defendía la libertad de enseñanza, y por tanto la libertad de elección de centro docente, para lo que se hacía necesario reconocer la libertad de creación de centros y de dotarles de ideario propio. Al final, ambos partidos cedieron en sus pretensiones. Los centristas renunciaron a incluir en el texto una referencia concreta al ideario o a la libertad de dirección de centros docentes, y los socialistas admitieron un modelo mixto, en el que existiesen centros

---

<sup>23</sup> Tal como señala Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, *op. cit.*, p. 377, el juego de transacciones era doble. Así, el PSOE aceptaba el derecho de los padres a que sus hijos recibieran formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, mientras que UCD aceptó la voluntariedad de la religión en las escuelas, y no su imposición. La espinosa cuestión del laicismo quedaba así resuelta. En otro orden de cosas, el PSOE transigió con la existencia constitucional de un sistema educativo dual, público y privado, e incluso con que el Estado asumiera la obligatoriedad de ayudar a los centros privados, siempre que éstos reunieran una serie de requisitos, pero a cambio, el partido centrista hubo de asumir el papel constitucionalmente activo del Estado en la educación a través de la creación de centros públicos y de la programación general de la enseñanza. Y no sólo eso, sino que aceptó que los miembros de la comunidad educativa intervinieran en el control y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (es decir, también los privados subvencionados).

<sup>24</sup> Puelles Benítez, M. de, *El colegio de Doctores y Licenciados...*, *op. cit.*, p. 253.

docentes estatales y centros de iniciativa social, que incluso podrían recibir financiación estatal<sup>25</sup>.

De este pacto hemos de destacar las numerosas coincidencias, pero también las notables cesiones que tanto centristas como socialistas hicieron patentes.

De las primeras, señalamos algunas relativas al ámbito filosófico o teórico del derecho a la educación, tales como son su mención expresa entre los derechos fundamentales de los ciudadanos y la enunciación de sus fines. Otros ámbitos de coincidencia no menos importantes fueron los relativos a los modelos de centros educativos, a la dirección pedagógica de las instituciones escolares o a los rasgos generales del sistema educativo, así como la afirmación de la enseñanza básica como obligatoria y gratuita o la mención expresa del papel de los poderes públicos. Por último, también la cuestión histórica de la autonomía universitaria quedaba aceptada por todos.

Entre las segundas es necesario mencionar la aceptación por parte de la izquierda de la existencia de centros privados de iniciativa social y la obligación de ayudarlos que asume el Estado. No menos importante es la aceptación de la mención expresa del derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Los centristas, en particular la corriente democristiana de UCD, asumen, en justa reciprocidad, el principio de participación (de los profesores, de los padres y, en su caso, los alumnos) en la dirección y control de los centros sostenidos con fondos públicos, lo que incluía a los centros privados acogidos a subvenciones o conciertos. Además, UCD admite la potestad de los poderes públicos de inspección y homologación del sistema educativo, y la obligación de estos poderes de crear centros docentes y de abrir la política educativa a la participación efectiva de todos los sectores afectados, particularmente la programación general de la enseñanza.

La consecución del pacto fue extraordinariamente costosa, negociada muchas veces al margen de las vías puramente institucionales y conseguida al fin por medio de renunciaciones de gran calado ideológico. La revisión del contenido de las minutas y las actas de la Ponencia Constitucional<sup>26</sup>, y su cotejo con el resultado final obtenido, nos permite afirmar que los principales debates y acuerdos que finalmente condujeron al pacto

---

<sup>25</sup> Vidal Prado, C., "Veinticinco años de libertades educativas", *Revista de Derecho Político*, Números 58-59, 2003-2004, p. 196.

<sup>26</sup> Publicadas en *Revista de las Cortes Generales*. Nº 2. Congreso de los Diputados, 1984, pp. 251-419.

escolar no tuvieron lugar en el seno de la misma<sup>27</sup>, ni tampoco en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, sino que se llevaron a cabo "extraparlamentariamente, materializándose en una reunión que se celebra en un restaurante de Madrid y en la que [...] están presentes el Vicepresidente 2º del Gobierno, señor Abril Martorell, y los diputados de Unión de Centro Democrático, señores Pérez-Llorca y Arias-Salgado, así como los diputados socialistas señores Guerra, Múgica, Gómez Llorente y Peces-Barba."<sup>28</sup>

Debemos añadir que el pacto escolar no sólo debe centrarse en el carácter ideológico de algunos conceptos como los esbozados, presentes en su mayoría en el art. 27 CE. Nosotros creemos que tan importante como el equilibrio entre los conceptos de libertad e igualdad de enseñanza ha sido para el sistema educativo nacional el de la atribución de competencias educativas, referido al Título VIII de la Constitución. Este extremo representa un verdadero cambio histórico en la gestión de la educación en España y forma parte, naturalmente, de lo que podemos denominar pacto autonómico constituyente.

### **El disenso como forma de hacer política**

No será la educativa la única muestra de renuncias en pos del logro de un consenso que entonces fue considerado un pilar de la convivencia y la base del camino que se iniciaba en esa etapa histórica de España. Si bien no todos los partidos políticos hicieron gala de esa grandeza y sentido de Estado, creemos que las principales fuerzas políticas, UCD y PSOE -también CiU y el PCE-, supieron estar a la altura de las

---

<sup>27</sup> Y eso a pesar de las discusiones previas y acuerdos que se llevaron a cabo a finales del año 1977 en el seno de la Ponencia, en el Parador de Gredos, que provocaron tensiones entre los dos grupos mayoritarios que dieron como resultado que, el 6 de marzo de 1978, en la primera reunión que la Ponencia constitucional celebró en la segunda fase del proceso constituyente, una vez publicado el anteproyecto de Constitución el 5 de enero de 1978, Gregorio Peces-Barba, del PSOE, abandone la Ponencia constitucional tras el debate sobre el entonces art. 28, que trataba del derecho a la educación, como protesta porque "a su juicio, se ha roto el consenso originalmente alcanzado sobre este artículo y que, por tanto, considera inútil su presencia en la Ponencia por el carácter no constructivo del trabajo de ésta". Actas y minuta de la Ponencia constitucional. 6 de marzo de 1978. *Revista de las Cortes Generales*. Nº 2. Congreso de los Diputados, 1984, p. 339.

<sup>28</sup> Damián Traverso, J., *Educación y Constitución*, Vol. I, Madrid, Servicio de Publicaciones del MEC, 1978, pp. 13-14. Dichos contactos tuvieron lugar durante la discusión del Proyecto de Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, que aprobó su dictamen el 20 de junio de 1978.

circunstancias<sup>29</sup>. Ahora bien, ninguno de los dos grandes partidos o, si se prefiere, ninguna de las dos grandes concepciones políticas sobre la educación, renunció a poner en marcha -una vez en el poder- su programa. Así, en el momento del consenso, se estaba sembrando también la semilla del disenso, según recoge pormenorizadamente Puelles Benítez

"Ahora bien, y esto tendrá consecuencias que llegan hasta el presente, ello no significaba que la UCD renunciara a las exigencias programáticas de su partido, es decir, se rechazaba expresamente la posibilidad posterior de un *consenso político* en torno a las leyes orgánicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución: 'Unión de Centro Democrático va a combatir en este Parlamento para que, por vía de legislación ordinaria, se cumpla su programa electoral y su programa educativo' (Diario de Sesiones, 1978, pp. 4.049 y 4.050). [...] el PSOE era consciente de que la protección práctica de esas exigencias 'dependerá en gran medida de las mayorías parlamentarias que existan en cada uno de los momentos', lo que anunciaba obviamente la pretensión de su partido de aplicar en su momento su programa, de modo que el artículo 27 fuera 'susceptible de un uso alternativo para poder realizar las distintas políticas' (Diario de Sesiones, 1978, pp. 4.041 y 4.042). Era, de nuevo una apelación a la alternancia democrática, y, con ella, a la aplicación de su programa -aunque dentro del marco constitucional, como también asumía UCD-. Todo indica que el *consenso básico* era el *máximum* que podía alcanzarse en aquellos momentos y que no habría *consenso político* a la hora de elaborar y aplicar las nuevas leyes orgánicas de educación. En resumen, los dos grandes partidos, siendo conscientes de las grandes cesiones y concesiones realizadas para lograr el pacto escolar, apelaban al disenso a la hora de ponerlo en práctica, y esto, aun cuando, en teoría, resultaba correcto, en la práctica implicaba, a mi modo de ver, una manera de enfocar el disenso que plantearía problemas importantes a la estabilidad del sistema educativo"<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> En este sentido, y a modo de ejemplo, fue paradigmática la aceptación por parte del PCE de la bandera roja y amarilla y de la monarquía como forma de Estado.

<sup>30</sup> Puelles Benítez, M. de., "¿Pacto de Estado? La educación entre el consenso y el disenso", en *Revista de Educación*, nº 344. Septiembre-diciembre 2007, pp. 30-31. Las cursivas son del original. Para poder centrar correctamente el significado de consenso y de disenso en las leyes educativas de los últimos treinta años es fundamental, a nuestro juicio, comprender los dos conceptos manejados por el autor: consenso básico frente a consenso político. Basándose Puelles Benítez en el politólogo Sartori, considera que el consenso básico hace referencia a los valores fundamentales, mientras que el consenso político se centra en acordar también la aplicación política de esos valores, eso es, las líneas fundamentales de las leyes de educación.



Por ello, este consenso constitucional -que podemos denominar básico o fundamental- sobre la educación no apartó en modo alguno el objetivo de llevar a la práctica los programas electorales de los partidos que han gobernado España desde entonces. Y así, ya en la temprana fecha de 1980, con la discusión parlamentaria y posterior aprobación de la LOECE "no se buscó en ningún momento una ley pactada con la oposición. La oposición, por su parte, respondió impugnando la ley ante el Tribunal Constitucional"<sup>31</sup>. La LODE siguió un recorrido similar, es decir, su aprobación por una mayoría parlamentaria, aunque con la participación de la minoría catalana en el Congreso, e impugnación por la oposición ante el Tribunal Constitucional.

Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LOECE y la LODE -leyes ambas profundamente ideológicas- supondrán la fijación de una clara doctrina sobre aspectos que el artículo 27 dejaba abiertos, en concreto las libertades de enseñanza, de creación de centros y de cátedra, así como sobre la participación de los miembros de la comunidad educativa y el respeto al ideario de los centros. A este respecto debemos evidenciar que la LODE es la ley educativa que más años ha estado en vigor en la democracia, probablemente por recoger aspectos del consenso político que concretan el consenso básico del artículo 27 CE. Por el contrario, la LOGSE de 1990 y la LOCE de 2002 no fueron capaces de concitar el consenso político, aunque las circunstancias del disenso eran completamente diferentes.

Por su parte, los promotores de la LOE de 2006 intentaron alcanzar el consenso desde el primer momento, pero fue aprobada sin conseguirlo. Ya en el año 2004 en el documento que desde el Ministerio de Educación abrió el debate sobre la futura ley, la entonces ministra, M<sup>a</sup> Jesús Sansegundo, enunciaba con toda claridad las intenciones de su departamento en una declaración inédita en la política educativa de la democracia española:

"[...] es preciso contar con una reflexión serena y amplia de la comunidad educativa y del conjunto de la sociedad, reflexión a la que invitamos a participar con la presentación de este documento. *El texto que se ha elaborado aspira a propiciar un debate abierto, sincero y con vocación de futuro.* [...] La consecuencia más directa del debate será la elaboración de la Ley a la que se ha comprometido el Gobierno y que *requiere la aportación de todos.* Somos conscientes de las contribuciones de las leyes educativas

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, pp. 31-32.

hasta hoy aprobadas, aportaciones de las que ni se puede ni se debe prescindir. [...] El debate que ahora iniciamos también *debe aspirar a influir en el conjunto de la política educativa*. [...] Si se alcanza un amplio acuerdo social, por el que trabajaremos sin descanso, los responsables educativos podrán aportar sus criterios y sus principios, una vez garantizada *una base común estable que cuente con el mayor apoyo social posible*"<sup>32</sup>.

La LOE fue una ley de amplios acuerdos, pero no de consenso, todo ello a pesar de que el propio Gobierno negoció con las organizaciones sindicales y con la principal patronal de la enseñanza privada española algunas modificaciones del proyecto de ley. En este caso los condicionantes ideológicos se impusieron y la ley fue aprobada sin la anuencia del principal partido de la oposición, lo que hacía presagiar que un cambio en las mayorías parlamentarias volvería a traer una nueva modificación legislativa.

### **La necesidad de un nuevo consenso: ¿un pacto de Estado en educación?**

Entre las razones que explicarían la necesidad de llegar a un amplio acuerdo nacional que supere la inestabilidad y los continuos cambios legislativos, todo ello producto del disenso, hay dos que destacan sobremanera, y que tienen su origen y explicación en nuestro sistema constitucional: en primer lugar, la estructura de la nación, configurada como Estado autonómico y, en segundo, la alternancia en el poder de opciones políticas e ideológicas dispares.

Nada hemos de decir sobre la alternancia en el poder de diferentes partidos políticos, fruto del juego democrático y de la legitimidad que otorgan las urnas. Sin embargo, es necesario hacer una reflexión serena en lo que se refiere al factor que podemos denominar "territorial":

"No se trata de descalificar la distribución competencial efectuada al amparo de la Constitución y de las leyes autonómicas, sino de hacer constar que, transcurridas ya tres décadas de vigencia de nuestra constitución, el ejercicio *real* de tales competencias por parte de los diversos protagonistas dificulta la definición de cualquier plan de

---

<sup>32</sup> Ministerio de Educación y Ciencia, *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Madrid, 2004, pp. 4-6. Las cursivas son nuestras.

carácter nacional de mejora de la educación y, lo que es más grave, caso de llevarse a cabo por parte de quien debe velar por la totalidad del sistema educativo, puede dificultarse su ejecución si el gobierno del Estado y los gobiernos de las comunidades autónomas no toman decisiones políticas de modo conjunto"<sup>33</sup>.

La anterior afirmación refuerza las hipótesis que venimos defendiendo. No sólo en cuanto a la ausencia o al menos la labilidad de los mecanismos de cohesión de nuestro sistema educativo nacional, sino también en lo que concierne al sentido y diferencias que tiene el ejercicio del derecho constitucional a la educación en cada porción del territorio español por parte de cada uno de los ciudadanos. Por ello es necesario impulsar un nuevo acuerdo que, dentro del marco del amplísimo pacto constitucional ya logrado en 1978 y plenamente vigente, permita articular un sistema educativo nacional con un recorrido mucho más amplio que el cúmulo de leyes educativas aprobadas, derogadas y modificadas cada vez que las mayorías parlamentarias lo han permitido<sup>34</sup>.

Este pacto ha de tener unas características específicas para lograr, al menos, el mismo éxito que tuvo el pacto escolar constituyente: el de ser aceptado, siquiera a regañadientes, por la mayoría de los partidos políticos de derecha e izquierda. En todo caso, hay que señalar, con toda claridad que

"[...] es evidente que la responsabilidad principal recae en el Estado, a través del gobierno de la nación y de los gobiernos de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Y es ahí precisamente donde se plantea el problema. Un problema que no radica en que se haya producido una situación de confusión de carácter jurídico o político en cuanto a la distribución de competencias, que es suficientemente clara. El problema está en que el Ministerio de Educación, órgano central del Gobierno de la nación, sea cual fuere el color político que haya tenido en cada momento, no ha ejercido con la responsabilidad que debiera las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes orgánicas, al tiempo que las comunidades autónomas no han

---

<sup>33</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la Educación. Pacto de Estado y escuela pública*. Madrid, Wolters Kluwer, 2010, p. 34. La cursiva es del original.

<sup>34</sup> Y de las que la LODE es quizás excepción notable por llevar vigente, aunque con modificaciones sustanciales, casi treinta años, lo que constituye una *rara avis* en nuestro panorama educativo. Acaso haya que fijarse en todo el proceso que la llevó a entrar en vigor, con episodios de "guerra escolar" incluidos, para poder construir una norma que aspire a mantenerse en vigor tanto tiempo.

ejercido siempre las suyas dentro del respeto que deben a la norma fundamental: no ha habido en ocasiones una aceptación clara de las reglas de juego ni una auténtica lealtad institucional"<sup>35</sup>.

En este sentido, el nuevo pacto escolar ha de acordarse y desarrollarse en una sociedad mucho más avanzada que aquella en la que se aprobó el pacto escolar constituyente. No sería suficiente, aunque sea necesario, el acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas mayoritarias. Tampoco puede eludirse el pacto con los agentes sociales del mundo de la educación. Finalmente, no puede lograrse un nuevo pacto escolar sin la participación de las Comunidades Autónomas que, a la postre, serían quienes lo pondrían en práctica en un Estado autonómico avanzado como es España. Por lo tanto, nos encontramos con un pacto que ha de recoger tres facetas a la vez, la política, la social y la autonómica<sup>36</sup>.

En el aspecto político es necesario tener en cuenta que no puede promoverse un consenso a ultranza que esclerotice la gestión educativa, pues

"[...] el término que mejor expresa la visión pluralista en las democracias actuales es el disenso. El disenso es la expresión máxima de la existencia en las sociedades modernas de diferentes ideologías, valores e intereses, y la educación no es una excepción a esta realidad. El problema aparece, empero, cuando determinados asuntos, pocos pero inaplazables, reclaman, desde una adecuada gestión de la *res publica*, un consenso sobre las políticas, demandando un pacto de Estado, un consenso sobre determinadas políticas. [...]

Las reformas de la educación, por su propia naturaleza, exigen plazos largos para surtir efecto, un tiempo que excede con mucho al que opera en la alternancia democrática. De hecho, los frutos de una reforma de la educación, aunque esté bien planteada, sólo se producen en el medio o largo plazo. Por otra parte, las leyes de educación consumen buena parte de una legislatura en la ardua labor de su elaboración, de manera que cuando la ley comienza a aplicarse, una nueva legislatura está próxima, y

---

<sup>35</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *ibíd.*, pp. 34-35.

<sup>36</sup> "Político porque son los grandes partidos nacionales los que deben buscar el acuerdo entre ellos para después extenderlo a todo el arco parlamentario; social, porque debe ser respaldado tanto por las grandes organizaciones sociales como por las que representan al mundo de la educación; autonómico, porque no acabamos de asumir que tenemos un modelo de Estado cuasi federal y que son las Comunidades Autónomas las gestoras de los respectivos subsistemas educativos, y por tanto partícipes e incuestionables coautoras del pacto." Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *ibíd.*, p. 18.

con ella la posibilidad de una alternancia democrática que entregue el gobierno a otras fuerzas políticas. Así pues, una conclusión se impone: las políticas de reforma tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan"<sup>37</sup>.

La segunda gran faceta o cuestión es la social. Una sociedad avanzada, como es la española de principios del siglo XXI, no puede ser monolítica. Es más, aunque parezca un contrasentido, la fortaleza de la sociedad española contemporánea reside precisamente en su diversidad, pues nos permite poner en marcha soluciones múltiples a los problemas que se pueden suscitar. Sin embargo, es cierto que

"La sociedad ve con una mezcla de hartazgo y de incredulidad la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar un acuerdo de mínimos sobre educación. Las polémicas y las descalificaciones que la suelen acompañar desmoralizan y confunden a quienes sienten preocupación por la situación de la educación en España. Por ello es importante para el sistema educativo y para la credibilidad de las administraciones educativas, así como para las organizaciones sociales implicadas (sindicatos docentes y asociaciones profesionales, asociaciones de padres y madres, etc.) llegar a unos acuerdos mínimos que alumbren una política de consenso, poniendo fin a una confrontación partidista innecesaria. Esto serviría para trasladar a la sociedad una impresión más positiva y más exacta sobre las posibilidades actuales de un acuerdo que, sometido al juego político, se encamine a la solución de los problemas reales de la educación"<sup>38</sup>.

Por último, es la propia estructura del Estado autonómico la que nos señala la principal de las características que ha de tener cualquier acuerdo nacional sobre educación: la necesidad de contar con las Comunidades Autónomas en la búsqueda de soluciones y en la aplicación de las mismas. En este sentido cobran su verdadera importancia dos mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia Sectorial de Educación. La primera es el marco necesario para lograr un primer acuerdo político que comprometa a los partidos de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas. La segunda,

---

<sup>37</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *ibíd.*, pp. 41-42.

<sup>38</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *ibíd.*, pp. 18-19.

porque es el órgano que puede ejecutar el nuevo pacto escolar, particularmente en lo relativo a la programación general de la enseñanza, aspecto abandonado por los sucesivos Ministerios de Educación, más preocupados hasta el momento por cambiar sucesivamente la estructura del sistema a través de las numerosas leyes orgánicas que desde 1990<sup>39</sup> se han ido ocupando de plasmar en el Boletín Oficial del Estado las intenciones de los dos grandes partidos políticos que han gobernado España con apoyos parlamentarios o a través de mayorías absolutas. Sin embargo se ha olvidado uno de los pilares del derecho a la educación y que en puridad permite profundizar de manera inequívoca en el derecho constitucional a la educación: la programación general de la enseñanza.

Ciertamente la cuestión es más grave si recordamos que dicha programación general de la enseñanza es, precisamente, la principal competencia educativa que por imperativo legal ha de ser compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Debemos, en este punto, hacer una reflexión que abunda en la idea de la complejidad del reparto competencial. Si se hace un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en lo que se refiere a la calificación del concepto de competencia y qué facultades incluye, podemos encontrarnos, en opinión de Muñoz Machado, con:

"[...] competencias que reciben el nombre de 'exclusivas' pero que realmente no lo son; hay competencias legislativas exclusivas y ejecutivas exclusivas; exclusividades plenas y exclusividades parciales; ha reconocido 'competencias exclusivas en colaboración'; existen competencias compartidas, concurrentes, de ejecución, propias y delegadas, de supervisión, de coacción [*sic*], de intervención, de sustitución, subordinadas, subrogatorias, asimétricas, horizontales o transversales, de coordinación, de fomento y apoyo financiero, implícitas, instrumentales [...]"<sup>40</sup>.

En todo caso, a la hora de salvaguardar los derechos educativos de los ciudadanos, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen -por mandato

---

<sup>39</sup> Entendemos que ni la LOECE de 1980, ni la LODE de 1985 modificaron la estructura del sistema educativo, por lo que las sucesivas modificaciones en dicha estructura parten de la que estableció la LOGSE en 1990.

<sup>40</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España, op. cit.*, p. 114. Define estos términos en un capítulo que titula lapidariamente "El inextricable universo de las competencias".

constitucional- que llegar a acuerdos, pactos o encuentros, ya que la Constitución española no atribuye en exclusiva la competencia sobre la educación a ninguno de los dos, siendo necesarios ambos para cumplir lo establecido en el art. 27 CE y las leyes que lo han venido desarrollando. Un paso más en esta línea de lo que podemos denominar "imposición del entendimiento" lo dio el Tribunal Constitucional cuando "afirmaba que dos competencias calificadas al mismo tiempo de exclusivas 'están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes' (esta doctrina a partir de su Sentencia de 28 de enero de 1982). De esta forma convirtió todas las competencias exclusivas en competencias concurrentes, produciendo inopinadamente un cambio constitucional muy sustancial"<sup>41</sup>.

En cualquier caso, es sencillo reconocer algunos de los condicionantes que precisaría un nuevo pacto educativo, ya que

"[...] el pacto por la educación, o cualquier otro que se suscriba, no podrá sobrevivir si no viene acompañado del espíritu de cooperación y coordinación inherente al buen funcionamiento [...], parece necesario que el acuerdo concrete los límites de la normativa básica y los ámbitos competenciales autonómicos, más allá de definiciones ambiguas y huecas [...], parece imprescindible que las Comunidades ejecuten la norma básica con lealtad, desarrollándola y aplicándola conforme a los fines previstos [...] y no procurando buscar el camino más corto y más efectivo para burlarla"<sup>42</sup>.

## 2. El pacto autonómico constituyente o la reinención de España

Con una expresión ajena<sup>43</sup>, pero que asumimos plenamente por ajustarse a la intención que perseguimos, es decir, la explicación de la nueva estructura territorial de la nación desde la Constitución Española de 1978, utilizamos el concepto de "invención" en el sentido estricto de la palabra, a saber (DRAE): "Acción de hallar o descubrir con ingenio y estudio una cosa nueva o no conocida". Pero, al lado de este calificativo, hemos de indicar que la Constitución no *crea* la estructura autonómica de España, sino que *reconoce* el

---

<sup>41</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España, ibíd.*, p. 113.

<sup>42</sup> Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004, pp. 440-441.

<sup>43</sup> Tomada de Pérez Díaz, V. *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 35 y ss.

derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sin predeterminar cuáles son unas u otras y sin establecer *a priori* diferencias entre ellas.

Es preciso señalar que la Constitución de 1978 hubo de hacer frente, en lo que al ejercicio del poder político se refiere, a un doble problema: por una parte, el que compete a la distribución clásica del poder en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial y, por otra, la ya secular cuestión de la configuración territorial del Estado. Cabe añadir que "realizó *al mismo tiempo* una distribución vertical del poder, una nueva disposición territorial del poder mediante el reconocimiento de una nueva entidad política, la Comunidad Autónoma"<sup>44</sup>. No cabe duda de que si la primera cuestión es ya suficientemente compleja y problemática en cualquier proceso de democratización de un país, la coincidencia temporal con la segunda hace que la Transición española sea "un caso límite en el ámbito de la sociología política actual"<sup>45</sup>.

Somos plenamente conscientes de que la actual estructura territorial de la nación es producto de lo que podríamos considerar "la invención de una nueva tradición y de una nueva identidad: la de una España 'democrática', contrapuesta a una España 'franquista', y conectada problemáticamente con la historia anterior al franquismo, de la que la separa el trauma de la guerra civil"<sup>46</sup>.

Además, en este corto período de tiempo transcurrido desde la Transición, hemos conseguido dotarnos de una serie de componentes emocionales *ad hoc*, por lo que la España actual se fundamenta en un sistema de símbolos, conceptos ideológicos, un *demos*, en definitiva, que no es estrictamente novedoso sino que, en su mayor parte, ya estaba presente en lo mejor de nuestra tradición.

"Para construir esta nueva tradición hemos tomado como referencia elementos positivos y negativos del pasado: de la monarquía liberal de la Restauración, de la tradición republicana, de ambos bandos de la guerra civil, y también del franquismo. Hemos edificado nuestro sistema de instituciones sobre la piedra angular de la Constitución de 1978, diseñada

---

<sup>44</sup> Puelles Benítez, M. de, "La política educativa del Estado autonómico". *Actas*. Barcelona, V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación, 1995, p. 88. La cursiva es del original.

<sup>45</sup> Así lo afirma Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, *op. cit.*, p. 236.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 36.



para evitar los problemas asociados a la anterior Constitución de 1931<sup>47</sup>.

Tras la muerte de Francisco Franco, y en un brevísimo período de tiempo que en términos históricos supone apenas un instante, cambió completamente la faz del Estado: del partido único se pasó a la legalización de todos los partidos políticos, de un régimen semiforal de Leyes Fundamentales a la elección de unas Cortes constituyentes que aprobaron la Carta Magna, de la homogeneidad administrativa (a excepción de los regímenes forales de Álava y Navarra) a la constitución de preautonomías con carácter casi general y al paso a un Estado autonómico, próximo objetivamente al federalismo; en definitiva, de una autodenominada democracia orgánica a una democracia parlamentaria de corte occidental.

Este tránsito puede ser explicado por la conjunción de una serie de factores que debemos distanciar de las explicaciones tradicionales<sup>48</sup>, basadas en el propio desgaste del Régimen, el desarrollo económico y la influencia internacional, para abundar en algunas circunstancias que tal vez no se hayan tenido en cuenta con tanta frecuencia, como son el papel jugado por una sociedad civil alejada de rupturismos, el margen de maniobra que las fuerzas armadas dejaron a la política y una serie de decisiones críticas tomadas por esa misma clase política en la línea de buscar acuerdos.

En definitiva, el marco en el que se produce la emergencia o invención de la España que hoy en día conocemos se debe a la convergencia de

"cuatro factores causantes principales: las tradiciones de la sociedad civil,

---

<sup>47</sup> *Loc. cit.*

<sup>48</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, *ibíd.*, pp. 45-56 señala la conjunción de "un contexto internacional favorable (España, al ser un país semiperiférico dentro del bloque occidental, debería ajustar sus instituciones políticas a las de los países nucleares de ese mundo); un conjunto de cambios socioeconómicos y culturales (que algunos autores agrupan bajo la etiqueta de 'modernización'), y las tensiones estructurales que aquellos cambios provocarían en el régimen autoritario; la difusión de nuevas actitudes y opiniones políticas entre la población, concernientes a instituciones políticas y a la participación política (lo que sugeriría la existencia de una cultura política democrática anterior a la transición); una crisis de sucesión del régimen autoritario (debida a la falta de un líder capaz de sustituir a Franco a su muerte); y, sobre todo, la habilidad de las élites políticas para resolver sus diferencias y ponerse de acuerdo sobre el nuevo régimen democrático, guiando al país por la senda de una transición negociada: una 'reforma pactada/ruptura pactada'." Como el propio Pérez Díaz indica, el contexto internacional sólo pudo ejercer una influencia limitada, la modernización económica era incluso una de las señas de identidad del régimen franquista, la cultura democrática de los españoles era, como poco, débil en los primeros años setenta -en los que incluso se percibía cierta aquiescencia hacia el régimen- y no podemos sobreestimar el factor de negociación entre las élites políticas, pues su historial -tanto desde el gobierno como desde la oposición liberal, socialista o comunista- les hacía tener un conocimiento limitado y distorsionado de la realidad española. Tal vez el único factor que sí representó un elemento crucial fue la inexistencia de un sucesor de Francisco Franco.

mediante las cuales las gentes se habitúan a órdenes policéntricos tales como los mercados, el pluralismo social y el debate público; un idioma o lenguaje de cultura política que subraya el papel integrador de la política y distancia a las gentes de la política absoluta; la aquiescencia de los militares en aceptar un papel limitado para ellos mismos; y la habilidad de los políticos para aprender de, y ajustarse a, los factores anteriores, como condición previa para jugar un papel constructivo durante la transición, diseñando las instituciones, llevando adelante las políticas públicas y representando adecuadamente su papel simbólico"<sup>49</sup>.

A estos cuatro factores hemos de añadir uno más, que en España ha tenido especial importancia y que trasciende la mera evolución de un Estado de corte autoritario a otro conformado como una democracia liberal: el problema de la integración nacional de España. Ciertamente, el final del franquismo supuso para los movimientos nacionalistas periféricos la doble oportunidad de conseguir una verdadera democracia para toda España y, al tiempo, la satisfacción de sus intereses de autogobierno. Por el contrario, para el nacionalismo español supuso la pérdida de convicción o fe en sí mismo, como consecuencia, precisamente, de la política del régimen franquista en este aspecto<sup>50</sup>. Esta diferencia básica fue determinante en la conformación tanto del Título VIII de la Constitución como en la del desarrollo del que denominamos Estado autonómico.

"Mientras que en el ámbito de la política práctica se suele hablar del Estado de las autonomías, los juristas y politólogos prefieren la expresión Estado autonómico, pues mientras en el primer caso parece que estamos refiriéndonos a un Estado constituido sólo en función de las autonomías, en el segundo el énfasis se pone en el Estado, unidad política compleja cuyo rasgo más sobresaliente es precisamente el de estar integrado por entidades territoriales a las que el propio ente estatal reconoce autonomía, esto es, capacidad de autogobierno"<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, pp. 56-57.

<sup>50</sup> "El franquismo agotó, así, el filón de tópicos y emociones nacionalistas para bastantes años. Contaminó la idea de España por su asociación con las ideas de un imperialismo grandilocuente y vacuo, una catolicidad forzada, y un unitarismo centralizador y autoritario. El efecto de todo ello fue inhibir a los españoles, no sólo de izquierda, sino también de centro y de derecha, de afirmar sus sentimientos nacionales durante los primeros años de la transición. Muchos de ellos se sintieron incómodos con el propio término de España, lo eludieron sistemáticamente y, en medio de la grave epidemia de estatolatría que se difundió por el país durante aquellos años, lo sustituyeron por el de 'estado español'." *Ibíd.*, pp. 239-240.

<sup>51</sup> En cuanto a la expresión "Estado autonómico", asumimos el razonamiento de Puelles Benítez, M. de, "La

Así, asistimos durante los últimos años setenta y primeros ochenta del siglo XX a la construcción, emergencia o invención de una España distinta a la anterior a través de acuerdos constitucionales, autonómicos y sociales fundamentados en el consenso, en el pacto y en la negociación. De ellos destacamos los pactos autonómicos, primero en la Constitución y después en los estatutos de autonomía, que van a significar la construcción del modelo actual de Estado autonómico.

El principio de autonomía, complementado con el de solidaridad que expresa el art.138 CE y con el de la unidad de la nación española que proclama el art. 2 CE, no es una originalidad de la Constitución de 1978, pues puede rastrearse en nuestra historia moderna y contemporánea de manera evidente. Los intentos de conformación de la nación española hunden sus raíces en su mismo origen político, tras la unión dinástica de las coronas de Castilla y Aragón en el siglo XV y el gobierno de la Monarquía hispánica de los Habsburgo. Podemos referirnos al intento de establecer un Estado homogéneo en "las Españas" ya desde mediados del siglo XVII -una de cuyas consecuencias sería la secesión de Portugal-, política que continuaría y se reforzaría con el advenimiento de la dinastía de los Borbones. Dicho intento pareció lograr sus objetivos, al menos en los territorios de la antigua Corona de Aragón, en un primer momento (siglo XVIII), pero la invasión francesa y las luchas civiles de los siglos XIX y XX, con un fuerte componente foralista que derivó hacia el nacionalismo, dieron fe de la necesidad de edificar la nación adaptando su organización a la realidad de los pueblos que la componían.

Estableciendo un sintético cronograma, podemos afirmar que, desde la creación de la estructura provincial en los años treinta del siglo XIX, pasando por los ensayos de demarcaciones supraprovinciales como la Mancomunidad catalana, hasta el actual Estado autonómico, se han sucedido múltiples expresiones de sentimiento regionalista, como son:

".- Las manifestaciones foralistas que tratan de reintegrar plenamente a las provincias vascas y a Navarra las antiguas tradiciones políticas y administrativas.

.- Las corrientes federalistas que se intensifican tras la Revolución de 1868 y que culminan en la República Federal de 1873 [...].

.- Los proyectos de organización supraprovincial del Estado de Escosura (1847), Moret y Romero Robledo (1884), Silvela (1891 y 1899) y Maura (1907 y 1909).

- .- La aparición del nacionalismo catalán a finales de siglo [...].
- .- La fundación por Sabino Arana del nacionalismo vasco, que incorporaba la tradición de las peculiaridades políticas y administrativas antes citadas.
- .- En Galicia, el sentimiento regional [...] no cristalizó [...] hasta la II República, y en Andalucía [...] se empieza a desarrollar a partir de 1914, gracias a Blas Infante"<sup>52</sup>.

A este sucinto resumen de lo que Puelles Benítez denomina tendencia centrífuga<sup>53</sup> van a oponer los gobiernos de la Restauración una serie de proyectos que pretenderán sosegar tanto el foralismo como el federalismo mediante medidas que son, *in fine*, administrativas y no políticas, por lo que estaban abocadas al fracaso. Tales medidas serán, en resumen:

- .- El proyecto de 1884 de Moret. Preveía quince 'regiones' bajo la autoridad de un gobernador que representaba al poder central.
- .- El proyecto de Silvela y Sánchez de Toca de 1881, basado en el anterior pero con una mayor desconcentración administrativa.
- .- El proyecto de Maura de 1907. Creaba un nivel supraprovincial fruto de la mancomunidad o asociación de provincias. La mancomunidad tenía personalidad jurídica y podía gestionar servicios de titularidad estatal.
- .- El proyecto de Canalejas de 1912. Partiendo de la figura de la mancomunidad, atribuía a ésta importantes competencias. El proyecto se haría realidad en 1913, aunque reforzando los poderes del Gobierno. Precisamente, al amparo de este real decreto de 1913 surgiría la Mancomunidad catalana.
- .- El proyecto de Romanones de 1919. Apoyándose en los proyectos de Maura y Canalejas, intentaba resolver el problema político de las aspiraciones catalanas a un mayor nivel de autogobierno.
- .- El Estatuto de Calvo Sotelo de 1925. Aunque era una norma muy elaborada, con manifestaciones descentralizadoras, obviaba totalmente el nivel supraprovincial"<sup>54</sup>.

El final del sistema de la Restauración llegará sin que la cuestión regional - el problema

---

<sup>52</sup> Lázaro, E., *Atribución y ejercicio de competencias educativas*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1984, pp. 15-16. Habría que señalar que también hubo otros intentos en pro de la autonomía en otras regiones de España, por ejemplo Galicia, cuyo Estatuto fue aprobado en plebiscito el 28 de junio de 1936, además de dejar aquí constancia de los esbozos regionalistas de Castilla, Aragón y Andalucía.

<sup>53</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*. Madrid, UNED, 2012, p. 249.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 250.

catalán sobre todo, pero también el vasco y, en mucha menor medida, el gallego- tengan una solución política. La Segunda República es proclamada en 1931 y

"[...] las fuerzas políticas que traen el nuevo régimen se vieron sorprendidas por la proclamación del Estado catalán dentro del marco de una República federal española. Aunque el Gobierno provisional consiguió que Cataluña se sometiera a la decisión de las Cortes constituyentes, el problema del autogobierno catalán suscitó graves tensiones en el parlamento español, poniendo de relieve la dificultad que entrañaba la plena comprensión del hecho autonómico, problema político que, después de la 'cuestión religiosa', fue el más debatido en las Cortes constituyentes"<sup>55</sup>.

Será la Constitución de 1931 la que dé salida al laberinto del autogobierno regional a través de su artículo 8º, en el que se establecía la existencia de regiones autónomas a través de un proceso en el que debían confluír la iniciativa municipal, una mayoría cualificada del electorado y la aprobación de las Cortes. Así, se promulgaron primero el Estatuto catalán por ley de 15 de septiembre de 1932 y, más tarde, en plena Guerra Civil, el Estatuto vasco por ley de 4 de octubre de 1936.

La llegada del Nuevo Estado, con la derrota de la República, el final de la Guerra Civil y la legitimación internacional del franquismo, supondrá un paso atrás en la solución de la cuestión regional, retrocediéndose en este aspecto a los años previos al proyecto de Moret de 1884. Desaparece toda mención política a las regiones, quedando reducidas éstas a un elemento cultural o folclórico, sin peso político alguno. La excepción fue el otorgamiento de régimen foral -que incluía un concierto económico- a las provincias "leales" de Álava y Navarra, cuyas diputaciones forales, sin embargo, nunca tuvieron otra autonomía que la económica frente al Estado.

### **La cuestión autonómica en la etapa preconstitucional: ¿elogio de la casualidad?**

"La construcción del Estado de las autonomías ha sido probablemente la cuestión más compleja con la que ha tenido que enfrentarse la democracia española nacida de la Constitución de 1978. [...] en España el proceso de instauración de la democracia que

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 251.

arrancó en 1975 vino acompañado por una descentralización política y administrativa, sin comparación en la Europa contemporánea"<sup>56</sup>.

Esta afirmación es especialmente aplicable al período que transcurre entre el fallecimiento del general Franco y la aprobación de la Constitución en 1978. Tal es así que, desde los primeros momentos de la Transición, ya aparecen en los documentos políticos de algunos partidos e instituciones de oposición al franquismo variadas menciones referidas al "carácter multinacional de Estado español", a "la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal", a "las distintas nacionalidades y regiones del Estado español" e incluso a la "República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español".<sup>57</sup> Por otro lado, quienes desde el régimen franquista intentaban su reforma, más que la ruptura más o menos revolucionaria, rechazaban de plano el restablecimiento de los estatutos de autonomía aprobados durante la Segunda República en los años treinta del siglo XX, pero no ofrecían tampoco una alternativa viable que pudiera resolver la cuestión regional.

De diciembre de 1975 a julio de 1976, con Manuel Fraga Iribarne en el Ministerio de la Gobernación, se inició un tímido intento de reforma mediante el estudio de la descentralización administrativa para Cataluña, en forma de mancomunidad, así como el planteamiento de la implantación de un sistema foral para Vizcaya y Guipúzcoa análogo al que ya estaba en vigor en Álava y Navarra, a través de las fallidas Comisiones de Régimen Especial<sup>58</sup>. Ambos intentos fueron fuertemente contestados por la entonces ilegal oposición democrática y quedaron paralizados por el cambio de gobierno. Con la llegada a la presidencia del Gobierno de Adolfo Suárez la prioridad fue la reforma política, que culminó a los cinco meses, en una primera fase, con el referéndum sobre la ley para la Reforma Política, en diciembre de 1976, quedando por un tiempo en segundo

---

<sup>56</sup> Pelaz López, J.-V., "Treinta años de autonomías: de la descentralización a la deconstrucción", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, p. 43.

<sup>57</sup> Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83", en García de Cortázar, F. (Ed.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001, en las páginas 19-20, recoge estas citas que corresponden, respectivamente, al PCE, a la *Platajunta* y al PSOE renovado.

<sup>58</sup> Sobre las Comisiones de Régimen Especial, *vid.* Sánchez Terán, S., "La Transición y la cuestión autonómica", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, pp. 72-73.

plano la cuestión territorial. Lo que podemos llamar segunda fase de la reforma, la convocatoria de elecciones generales apenas medio año más tarde del referéndum, hizo de nuevo que las prioridades se alteraran y la cuestión regional quedase en suspenso hasta que éstas se celebraran.

En ese momento no existía ni en el gobierno ni en la oposición democrática un diseño de futuro que pudiera organizar territorialmente la nación dando respuesta a las tensiones regionales. Sin embargo, por parte de Suárez se había aceptado ya en 1976 abrir una vía de comunicación con Josep Tarradellas, presidente de la Generalitat catalana en el exilio<sup>59</sup>. Dicha comunicación se fortaleció tras los resultados de las elecciones generales de 1977 que dieron el triunfo al nacionalismo catalán y tuvo como resultado inmediato el restablecimiento de la *Generalitat*, basándose en la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, y derogando la ley de 1938 que había puesto fin al Estatuto de 1932. Apenas dos semanas después de las elecciones generales, la Presidencia del Gobierno va a emitir una nota oficial en la que Josep Tarradellas recibe ya el tratamiento oficial de "Honorable", correspondiente al presidente de la *Generalitat*, y en la que se afirma con toda claridad que se buscan

"[...] las soluciones posibles para dotar a Cataluña de la *necesaria autonomía*, en el marco de sus instituciones históricas, acomodándolas al tiempo presente. [...] Se ha tratado en las conversaciones la necesidad de constituir [...] una fórmula transitoria que, apoyada en la legalidad vigente, permita ir avanzando en la solución, desde ahora, de la voluntad de recuperar las instituciones seculares del pueblo catalán. [...] Ello permitirá *restaurar la Generalidad* como representación legal [...]"<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> "Tarradellas no exigía la restauración del Estatuto de 1932, sino el restablecimiento de la Generalitat, a cambio de lo cual estaba dispuesto a reconocer públicamente a la monarquía." Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83", *op. cit.*, p. 24. En todo caso, la relación de Tarradellas con el gobierno Suárez, pero también con la clase política catalana –particularmente con la asamblea de parlamentarios electos en 1977 e incluso con CiU– dependió más de la coyuntura política y de la búsqueda de espacios de poder que de una verdadera intención de restablecer provisionalmente la *Generalitat* en las mismas condiciones que cuando fue disuelta en 1938. Cabe señalar que el restablecimiento de la *Generalitat*, en palabras de Charles Powell, *ibíd.*, p. 30, fue "un ejercicio de ingeniería política muy característico de la transición española, en el que se mezclaron elementos reformistas y rupturistas." Hubo cesiones mutuas, aceptando Tarradellas la legalidad surgida de la ley de Reforma Política y el uso de la Ley de Bases de Régimen Local y admitiéndose por parte del Gobierno el enlace histórico entre la *Generalitat* restaurada y la del *Estatut* de 1932. Sin embargo, el elemento de ruptura lo impuso la creación de la *Assemblea de Parlamentaris*, que se reunió en la sede del *Parlament* catalán durante la Segunda República.

<sup>60</sup> Generalitat de Catalunya, *La Generalitat de Catalunya. Junio 1977-Septiembre 1978*. Barcelona, Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1978, p. 33. *Cfr.* "Acuerdos del Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y del President Josep Tarradellas, sobre el restablecimiento de la Generalitat. Nota oficial del 2 de julio

El caso del País Vasco era más complicado y, en palabras de Alfonso Osorio, en aquel momento Suárez "no entiende el problema del País Vasco. Piensa que al hablarle de la restitución de los derechos económicos forales, por mi boca se exponen viejas ideas tradicionalistas y que defiende a los capitalistas vascos que no quieren pagar impuestos".<sup>61</sup> Lamentablemente, también la postura del presidente del Gobierno vasco en el exilio y la propia complejidad de la política vasca -además de la existencia de una organización terrorista que impedía *de facto* la normalidad democrática- impidieron un proceso de restitución similar al catalán.

Pero por parte de la oposición tampoco se tenía claro el camino. No obstante, había propuestas interesantes que adelantaban ya algunas ideas presentes en la futura Constitución y que partieron de la denominada *Comisión de los Nueve*<sup>62</sup>, la cual ya distinguía entonces

"[...] entre las 'nacionalidades' con rasgos históricos propios (mencionando explícitamente a Cataluña, el País Vasco y Galicia), y las demás 'regiones' de España. En relación con las primeras, la oposición exigía el restablecimiento de sus respectivos estatutos de autonomía, o al menos la creación de órganos de poder ejecutivo (Generalitat, Diputación General, Xunta) que garantizaran la eventual concesión de una autonomía plena. En cambio [...] nada decía sobre cómo debían plasmarse los derechos de los demás territorios, ni sobre la naturaleza del sistema resultante"<sup>63</sup>.

La postura personal de Adolfo Suárez en aquel momento queda reflejada en el comunicado oficial de Presidencia del Gobierno tras su entrevista con Josep Tarradellas el 2 de julio de 1977 al indicar que "las autonomías deben ofrecerse a todas las regiones españolas, sin que las formas concretas hayan de ser uniformes, pues, en todo caso, han

---

de 1977". Las cursivas son nuestras.

<sup>61</sup> Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83", *op. cit.*, p. 23, nota 5.

<sup>62</sup> Que agrupaba ya desde 1976 a los representantes de la oposición democrática, entre los que se encontraba Jordi Pujol, con el fin de negociar con el gobierno diferentes cuestiones, siendo la principal la participación de los diferentes partidos políticos en las futuras elecciones.

<sup>63</sup> Documento inédito, titulado *Nacionalidades y Regiones*, fechado el 3 de febrero de 1977, y firmado por La Comisión Negociadora. Archivo de Joaquín Satrustegui. Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83", *op. cit.*, p. 25. Nota 8.



de respetarse las peculiaridades sociológicas e históricas de todos los pueblos españoles, dentro de la irrenunciable unidad de España"<sup>64</sup>

Una vez constituidas las asambleas de parlamentarios en Cataluña y el País Vasco, otras regiones de España no tardaron en emularlas. Galicia y Andalucía fueron casos sintomáticos, y no tardaron en seguir su ejemplo la mayor parte de las regiones que llegarían a ser más tarde Comunidades Autónomas, en un proceso de creación de entes preautonómicos que se generalizó a lo largo de 1978 y que posiblemente prejuzgó tanto el debate como la redacción de la Constitución, pues el régimen preautonómico ya estaba generalizado cuando se aprobó la ley de leyes y es claro que su propia existencia y funcionamiento determinó el contenido de alguno de los preceptos constitucionales del Título VIII. Es más, el régimen preautonómico tuvo un reconocimiento constitucional<sup>65</sup>, tal como señalan las disposiciones transitorias primera, segunda y séptima de la Constitución. Eliseo Aja señala también, a este respecto, que la formación de las preautonomías tuvo notorios efectos sobre la configuración definitiva del Estado autonómico:

"Su primera consecuencia fue, sin duda, la clarificación del 'mapa' de las futuras CCAA. [...] la organización de las provincias en CCAA se realizó de forma consensuada entre el gobierno y los representantes de la futura autonomía, porque eran los propios diputados y senadores elegidos por cada provincia los que formaban la Asamblea de Parlamentarios, antes de que el gobierno procediera a la creación de la pre-autonomía. [...]

La segunda consecuencia deriva de la anterior y tiene gran importancia. La práctica generalización de las pre-autonomías implicó, de hecho, que el sistema autonómico se extendiera a todo el territorio y no quedara reducido a algunas regiones, como había ocurrido en la II República [...]. La generalización de la autonomía se produjo, por tanto, por voluntad de los diputados y senadores de las diferentes provincias, antes de que se aprobara la Constitución.

El tercer gran efecto de las pre-autonomías fue su contribución a un proceso pacífico de descentralización política [...] Las autonomías provisionales marcaron

---

<sup>64</sup> Generalitat de Catalunya, *La Generalitat de Catalunya. Junio 1977-Septiembre 1978*, op. cit., pp. 33-34.

<sup>65</sup> Clavero Arévalo, M. F., "La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000". *Revista de Administración Pública*, nº 150, Septiembre-Diciembre 1999. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 41.

igualmente el sistema institucional que se acabaría imponiendo, basado en un Parlamento, un presidente elegido por la Cámara, y un gobierno, dependiente del presidente. También prefiguraron el sistema de traspasos del Estado a las CCAA, mediante Comisiones Mixtas integradas por representantes de la Administración central y de la pre-autonómica, que se generalizó tras la aprobación de los diferentes Estatutos"<sup>66</sup>.

El acceso al régimen de preautonomía se lograba por decreto-ley tras la negociación de los parlamentarios de cada región y el Gobierno. Los entes así creados institucionalizaron un Consejo o Junta (v. gr. el Consejo General Vasco o el Consejo General de Castilla y León) formado por los parlamentarios electos y los representantes de ayuntamientos y diputaciones, que se organizaba en departamentos al estilo de los ministerios del Gobierno central. Sin embargo es preciso tener en cuenta "que las pre-autonomías fueron el inicio de las actuales CCAA y en ellas sólo contaba la organización del autogobierno, muy embrionario, hacia el interior de cada territorio, sin ninguna repercusión sobre el conjunto del Estado."<sup>67</sup>

En general la educación no se vio afectada por las disposiciones legales emanadas de los entes preautonómicos, dado que no se había producido todavía transferencia alguna, pero, en las regiones dotadas de lengua propia distinta del castellano, hubo un embrión de departamento de educación, tal como sucedió en Cataluña con la creación en 1977 de la *Conselleria d'Ensenyament i Cultura* de la *Generalitat*, que trabajará en pro de lo que con el tiempo se llegaría a denominar "normalización lingüística"<sup>68</sup>. Los primeros recursos de aquellos embriones de departamentos de educación se destinaron a actividades más culturales -entendiendo el término en el sentido social- que propiamente educativas.

---

<sup>66</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 49-50.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>68</sup> Para tener noticia de las realizaciones de este primer *Departament d'Ensenyament*, cfr. Generalitat de Catalunya, *Ensenyament i cultura en la Generalitat Provisional. Desembre 1977- abril 1980*, Barcelona, Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1981. En particular el *Preàmbul*, pp. 9-19, en el que se pormenorizan las actividades realizadas, con especial atención a la enseñanza del catalán y su introducción en los planes de estudios de la EGB, BUP y Formación Profesional.

## La integración nacional de España: un elemento sustantivo

No siendo esta tesis el lugar más idóneo para reflejar con profundidad todos los matices del problema de la integración nacional de España, sí podemos afirmar, en cambio, que dicho conflicto es, fundamentalmente, fruto de la modernidad o, más bien, del desenvolvimiento de la historia nacional desde la Guerra de la Independencia<sup>69</sup>, aunque pueden señalarse precedentes notables en los Decretos de Nueva Planta del primer Borbón en lo que a la Corona de Aragón se refiere. Lo cierto es que, hasta principios del siglo XIX y a diferencia de lo que sucedió en las posesiones americanas de la Corona, no se registraron intentos de secesión en la periferia peninsular que aprovecharan la gravísima crisis política y social que supuso la invasión francesa. Será más tarde, en el período que comienza con la primera guerra carlista y termina con la Guerra Civil de 1936, cuando se plantee de manera explosiva y dramática el problema de los nacionalismos periféricos, particularmente en Cataluña y en el País Vasco. También podemos afirmar que tal problema no ha tenido una solución global hasta la Transición y que, incluso en nuestros días, es uno de los elementos que aún presenta agudas aristas que afectan a la convivencia entre los españoles.

La experiencia española en cuanto a la constitución del Estado autonómico es compleja y, muchas veces, contradictoria, aunque los "efectos positivos de los pactos autonómicos y sociales, y los mesogobiernos correspondientes en España, fueron un incremento del grado de legitimidad del sistema político y económico imperante y un incremento del grado de integración nacional"<sup>70</sup>. Pero la otra cara de la moneda es la representada por la constatación de "los peligros de un sistema inestable, una sobrecarga de responsabilidades en organismos tales como el Tribunal Constitucional, un bloqueo de decisiones, una ampliación del aparato estatal y de la clase política, y un aumento del riesgo de clientelismo"<sup>71</sup>.

Joaquín Leguina pone el acento en los déficit de funcionamiento del sistema autonómico al afirmar que

---

<sup>69</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, *op. cit.*, p. 237. Si bien es en el siglo XVIII cuando aparece "una mayor conciencia de lo que todavía es un sentimiento local o regional (el caso del País Vasco, con los estudios del jesuita Larramendi sobre la lengua vasca, es revelador)", como señala Puelles Benítez, M. de, "La política educativa del Estado autonómico", *op. cit.*, p. 89.

<sup>70</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, *ibíd.*, p. 279.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 281.

"Políticamente, estamos ante un proceso iniciado y regido por los distintos partidos (nacionalistas o no) y las correspondientes burocracias entre las cuales es preciso señalar un nuevo actor: los liderazgos o, si se quiere, las burocracias intrapartidarias nacidas al socaire de la propia descentralización política. En otras palabras: en el seno de los partidos de ámbito nacional han surgido relevantes y actuantes 'poderes locales' dispuestos a defender sus intereses presentes y futuros. Poderes que están dispuestos a emular en el plano autonómico cualquier reivindicación competencial o presupuestaria, ilustrando con gran precisión la ley de oro de toda burocracia: *reclamar las mayores competencias para ejercerlas con las mínimas exigencias de responsabilidad*"<sup>72</sup>.

La consideración de ambos aspectos, positivos y negativos, no debe hacernos olvidar que el balance es abrumadoramente favorable, tanto por lo que respecta a la invención y funcionamiento de un Estado nuevo a todos los efectos, como por la influencia que la estructura y organización de ese Estado ha tenido sobre el conjunto de las libertades de sus ciudadanos y sobre sus relaciones con las estructuras supranacionales en las que está integrado política, militar o culturalmente.

Si profundizamos en el análisis, podemos constatar una primera consecuencia: el pacto autonómico constituyente ha venido a reforzar el grado de integración nacional, y el propio Estado autonómico ha absorbido una enorme presión y agitación social al responder a la voluntad de autonomía regional. Pero esto no debe ocultar el hecho de que ha existido, y existe, un elevado grado de incertidumbre e indeterminación en la interpretación de los textos constitucionales y los estatutos de autonomía, lo que genera un permanente estado de negociación política, fruto quizás de que el mismo modelo constitucional es un modelo abierto. Esta indeterminación e inestabilidad ha sido compensada hasta el momento por la Corona y los llamados agentes sociales (sindicatos y patronal), que han sido verdaderos elementos de aglutinación nacional y modelos de fuerza centrípeta de la nación. Por el contrario, ni los partidos políticos, ni los círculos intelectuales, ni la Iglesia católica, han sido capaces de abanderar movimientos de tipo aglutinador, o lo han hecho de forma limitada y mediatizada por sus clientelas<sup>73</sup>. Prueba de ello es que subsisten en la actualidad las tendencias centrífugas que abocan a la secesión.

---

<sup>72</sup> Leguina Herrán, J., "Prólogo", en Sosa Wagner, F. y Sosa Mayor, I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Madrid, Trotta, 2006, p. 15.

<sup>73</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, op. cit., pp. 252-254.

El estudio objetivo y desapasionado del modelo de Estado que representa España nos revela que nos encontramos ante uno de los ejemplos más claros de federalismo descentralizador que existen en el mundo, junto con Bélgica. La Constitución de 1978 puso en marcha un proceso que ha dado lugar, años más tarde, a un sistema de tipo cuasifederal que se ampara bajo la fórmula jurídico-política de "Estado autonómico", de modo que sus Estados federados se denominan Comunidades Autónomas. Este tipo de Estado tiene como elemento diferencial con respecto a otros Estados federales que la ley federal no establece un modelo de Estado, sino que se limita a salvaguardar el principio de unidad, a proclamar el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y a regular el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas a partir de las provincias.

"Ello significa que el modelo federal español fue la resultante final de un proceso descentralizador, que se produjo tras sucesivas negociaciones entre el Estado central y los territorios provinciales que hicieron uso de su derecho constitucional a la autonomía, pero cuyo objetivo inicial no era, desde luego, el de dirigir el país hacia su federalización, lo que explica que, a diferencia de lo que acontece en la mayor parte de las naciones federales, sigan existiendo en España amplios sectores doctrinales y políticos que niegan tal carácter al llamado Estado de las Autonomías"<sup>74</sup>.

### **Constitución y Estado autonómico: un modelo abierto y posibilista**

Si bien venimos utilizando la denominación de Estado autonómico para describir y categorizar la realidad de España desde un punto de vista territorial, debemos dejar constancia de que es común la referencia al mismo en la opinión pública como "Estado de las autonomías" o, en el ámbito jurídico, con otras denominaciones como son las de "Estado de Autonomías Territoriales" o "Estado de Comunidades Autónomas"<sup>75</sup>.

La Constitución de 1978 intentó hacer frente al desafío de organizar el Estado de manera que la estructura del mismo se aproximara en lo posible a lo que era la realidad cultural de la nación; en definitiva, aproximar la España oficial a la real, al menos en el

---

<sup>74</sup> Blanco Valdés, R. L., *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, p. 77.

<sup>75</sup> Cruz Villalón, P., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales", en Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, pp. 3339-3340.

entendimiento de la clase política del último cuarto del siglo XX. La regionalización de España ha pasado desde entonces a ser la clave del arco de nuestra convivencia, si bien no la única. Así,

"[...] el modelo de organización autonómica del Estado que la Constitución diseña en su Título VIII ha sido objeto de las más duras críticas doctrinales. Ambiguo, oscuro, equívoco, técnicamente incorrecto, políticamente ecléctico y hasta nefasto son calificativos que se repiten una y otra vez en los estudios dedicados al mismo y también, aunque en menor medida e intensidad, a los primeros Estatutos de Autonomía que lo han desarrollado [...]. No sería razonable negar algún valor a muchas de esas críticas, pero tampoco lo sería seguir insistiendo sesgadamente en las mismas a despecho de los saludables efectos que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han producido ya, de consuno, en la organización política de la sociedad española, propiciando una intensa mutación en la estructura del Estado [...]"<sup>76</sup>.

La redacción del Título VIII de la Constitución supuso un doble encaje: el que provenía de la necesidad de dar cabida a los pueblos de España más diferenciados<sup>77</sup> y el que surgía de la necesidad de modernizar un Estado que en aquellos momentos era el más centralizado de Europa, de modo que se sustituyera el unitarismo estatalista por una descentralización que reconociese realidades políticas distintas de la provincia. Esta duplicidad de fines, que entendemos no eran incompatibles entre sí, va a determinar el propio devenir de la Ponencia constitucional y ocasionar fuertes tensiones entre quienes entendían que España era una única nación y los que defendían la plurinacionalidad del Estado<sup>78</sup>. A esta circunstancia hemos de añadir la inexistencia de un modelo de descentralización del Estado por parte de los dos grandes partidos políticos: ni UCD, "partido que 'nunca tuvo oficialmente un texto constitucional que considerara propio', al

---

<sup>76</sup> Leguina Villa, J., "Prólogo", en Tornos, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1982, pp. 13-14.

<sup>77</sup> Es decir, "aquellos que poseían lenguas y tradiciones políticas y legales propias, que estaban parcialmente representados por fuerzas políticas distintas de las generales, y que habían elaborado Estatutos de autonomía durante la II República". Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83", *op. cit.*, p. 37.

<sup>78</sup> A este respecto, la introducción del término "nacionalidades" en el texto constitucional fue propuesto "al alimón por Miquel Roca y Miguel Herrero de Miñón en agosto de 1977, con el apoyo de socialistas y comunistas y la oposición cerrada de Fraga". Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", *ibíd.*, p. 38.

decir de Herrero de Miñón<sup>79</sup>, ni el PSOE, que promovía en Suresnes, en 1974 la utópica e inviable -al menos en 1978- "República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español"<sup>80</sup>.

Para apoyar esta afirmación basta una revisión del anteproyecto de Constitución<sup>81</sup>, en el que se reflejan las preocupaciones de los ponentes, al fin y a la postre las de sus grupos parlamentarios, manifestadas en los votos particulares a dicho anteproyecto.

Por una parte, Manuel Fraga Iribarne optaba por la eliminación del concepto de nacionalidades y lo justificaba –basándose en la Constitución de la Segunda República– teniendo en cuenta que "La expresión 'región' o 'región autónoma' (única que figuró en la Constitución de 1931) es perfectamente suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías. En cambio, la palabra 'nacionalidades' es equívoca y llena de posibles complicaciones. No puede aceptarse más que una 'nación': España, ni más que una 'nacionalidad': la española"<sup>82</sup>.

Por otra, el grupo parlamentario socialista del Congreso, por boca del ponente Gregorio Peces-Barba, fijaba fundamentalmente su preocupación en la forma de Estado, proponiendo que ésta fuese una república, si bien hacía varias consideraciones relativas al reparto competencial entre el Estado y los Territorios Autónomos. El grupo parlamentario de la Minoría Catalana y el grupo parlamentario comunista no introducían modificaciones de fondo en cuanto a la cuestión autonómica, pero el grupo de Unión de Centro Democrático, el más numeroso de la Ponencia y con mayoría en las Cortes, mencionaba claramente en su voto particular la posible inclusión de reservas en la tramitación de determinadas materias y criterios del Borrador de Constitución, citando

---

<sup>79</sup> *Loc. cit.*

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>81</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, nº 44, 5 de enero de 1978. La Constitución de 1978 sigue, en lo que a la organización territorial del Estado se refiere (reparto competencial, estatutos, principio dispositivo y acceso a la autonomía), el modelo de la de 1931. La Constitución de la Segunda República, a su vez, se inspiró en la alemana de Weimar de 1919 y la austríaca de 1920. "Estos modelos históricos los tuvo delante el constituyente de 1978. Y también otro, minucioso y de prestigio, como era el de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, al que se asomaron los responsables de la elaboración del nuevo texto [...]". Muñoz Machado, S., *Informe sobre España, op. cit.*, p. 105.

<sup>82</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, nº 44, 5 de enero de 1978, p. 698.

expresamente el "Título VIII de dicho borrador y que serán planteados en trámites ulteriores al proceso de elaboración del texto constitucional"<sup>83</sup>.

Parece necesario también, en este momento, traer a colación dos características que prefiguraron los términos del pacto autonómico constitucional y que a principios del siglo XXI aún no parecen resueltos de manera completa o, al menos, de manera satisfactoria para todas las partes interesadas.

"La primera se refiere al hecho del reconocimiento explícito e implícito de la existencia de una serie de comunidades que se distinguían del resto del territorio. Su singularidad tenía que ver con la formación histórica de nuestro Estado y el mantenimiento en esa parte del territorio de hechos diferenciales que los acreditaba como diferentes. [...] La segunda cuestión hace mención a que las nacionalidades históricas fueron parte del pacto que construyó el consenso constitucional"<sup>84</sup>.

Esta posibilidad de asimetría constitucional, defendida por uno de los ponentes de la Constitución, Herrero de Miñón, y que incluso era la postura mayoritaria entre los componentes del gobierno de Suárez<sup>85</sup>, no prosperó y acabó derivando, en el texto original de la Ponencia constitucional, en un sistema de corte federal<sup>86</sup> que fue modificado ante las críticas recibidas y acabó en la fórmula híbrida y abierta contenida en la Constitución. Esta fórmula era la plasmación de un modelo que no predeterminaba ninguna solución y a la vez permitía muchas diferentes. Así "podían darse hipotéticamente diversas alternativas; desde que no se constituyera ninguna Comunidad

---

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 724.

<sup>84</sup> Chaves, P., y Monedero, J. C., "España: un aprendizaje inconsistente", *op. cit.*, pp. 98-99.

<sup>85</sup> En este sentido, el propio ministro para las regiones, Clavero Arévalo, confiesa que se quedó solo frente a los que defendían un sistema de autonomía para las nacionalidades y una especie de mancomunidad interprovincial para el resto de España. Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", *op. cit.*, pp. 39-40. Nota 27.

<sup>86</sup> Blanco Valdés, R. L., "El Estado federal interminable", en García de Cortázar, F. (Ed.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001, p. 167. Si nos referimos al primer anteproyecto de la Constitución, el publicado el 5 de enero de 1978 en el *Boletín Oficial de las Cortes*, podemos afirmar que entonces sí parecía que en un principio la Ponencia constitucional se había puesto de acuerdo en un "proceso, homogéneo en sus ritmos y en sus contenidos, [...] una única vía para que, en su caso, los territorios que así lo decidiesen accedieran a la autonomía; un único procedimiento de elaboración estatutaria y, en plena coherencia con ambos elementos, un único sistema de distribución de competencias y una única estructura institucional para todas las Comunidades que pudieran constituirse en el futuro."



Autónoma a que sólo parte del territorio nacional se constituyera en Comunidades Autónomas, quedando el resto con la única capitalidad de Madrid, o que el número de Comunidades Autónomas fuera uno u otro"<sup>87</sup>.

Es enormemente complejo acertar con las causas que motivaron la fórmula constitucional, si bien creemos, con Pérez Díaz, al referirse a la formación de los mesogobiernos, que

"La clase política nacional creyó que podía fácilmente crear y manipular clases políticas regionales. Al establecer un sistema autonómico general, esperaba reducir la virulencia de las reivindicaciones de catalanes y vascos, contrapesándolas así, no sólo con el centralismo madrileño, sino también con las exigencias, igualmente legítimas, de las otras regiones, cuyas clases políticas regionales podían ser controladas, aparentemente, por los aparatos centrales de los partidos"<sup>88</sup>.

Finalmente, hemos de tener en cuenta que el Estado autonómico quedó diseñado en la Constitución no como una realidad concebida *ex novo* sino como el resultado de una serie de variables muy complejas de las que ha dependido finalmente su existencia<sup>89</sup>, debiendo indicar que a

"[...] las reivindicaciones de los últimos años del franquismo; el primer impulso de las preautonomías; las normas generales de la Constitución; la aprobación sucesiva de los estatutos; la legislación desarrollada por el Estado y las Comunidades Autónomas; los pactos políticos; la interpretación del Tribunal Constitucional y la orientación de los diferentes partidos políticos, habría que añadir, necesariamente, el impacto del terrorismo de ETA [...]"<sup>90</sup>.

Estos últimos compases de la etapa constituyente fueron la constatación de que lo que reflejaba el Título VIII de la Constitución no era más que "[...] un punto de

---

<sup>87</sup> Clavero Arévalo, M. F., "La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000", *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>88</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, *op. cit.*, p. 242.

<sup>89</sup> Variables entre las que necesariamente hay que considerar la experiencia de la Segunda República y el sentido que allí se dio a los estatutos de autonomía como instrumentos jurídicos constitucionales y leyes del Estado, y la Constitución alemana de Weimar en 1919, fuente de inspiración de aquélla.

<sup>90</sup> Chaves, P., y Monedero, J. C., "España: un aprendizaje inconsistente", *op. cit.*, p. 102.

partida en un proceso sobre el que se cernían numerosas incertidumbres de futuro. En los años siguientes debería definirse todo aquello que voluntariamente los ponentes constitucionales habían dejado sin definir. La Constitución no determinaba una estructura final del Estado, se limitaba a abrir amplias posibilidades descentralizadoras.<sup>91</sup> El Título VIII de la Constitución en su Capítulo III, "De las Comunidades Autónomas", pasa revista a los diferentes aspectos que plantea la cuestión, de manera que teje un sistema de referencia a la vez abierto y completo<sup>92</sup>.

Las críticas a este modelo tan abierto de organización del Estado han sido muchas, señalando lo improvisado de su elaboración y la ausencia de un modelo final hacia el cual orientarse, además de su bajo nivel técnico. Sin embargo, quizás no se haya hecho suficiente hincapié en que precisamente han sido esos posibles defectos los que se han transformado, a la postre, en virtudes, permitiendo más de tres décadas de convivencia pacífica entre los españoles, ya que "el Estado español ha acabado transformando sus viejas estructuras centralistas y actualmente tiene una organización autonómica indiscutiblemente enraizada y difícil de mover. [...] las Comunidades Autónomas también han traído ventajas democráticas y un mejor conocimiento de los problemas territoriales, así como mejoras no discutibles en algunas infraestructura y servicios"<sup>93</sup>.

A falta de antecedentes históricos de peso sobre la conformación de un Estado descentralizado en España, ya que las ideas sobre un mítico retorno a los reinos

---

<sup>91</sup> Pelaz López, J.-V., "Treinta años de autonomías: de la descentralización a la deconstrucción", *op. cit.*, p. 49.

<sup>92</sup> Señalamos a continuación los elementos fundamentales de la superestructura constitucional del Estado autonómico junto al artículo de la Constitución que los recoge: el reconocimiento del derecho a la autonomía e iniciativa autonómica (Art. 143 CE); la intervención de las Cortes Generales en la iniciativa autonómica (Art. 144 CE); las relaciones entre Comunidades Autónomas (Art. 145 CE); la elaboración y contenidos de los diferentes Estatutos de Autonomía (Arts. 146 y 147 CE); las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas (Art. 148 CE); las competencias exclusivas del Estado (Art. 149 CE); la transferencia de competencias estatales (Art. 150 CE); el acceso singular a la autonomía en casos determinados y organización de las Comunidades Autónomas que así lo hagan (Arts. 151 y 152 CE); el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, Delegados del Gobierno y supervisión de sus actuaciones (Arts. 153, 154 y 155 CE); y la autonomía financiera, recursos y Fondo de Compensación interterritorial (Arts. 156, 157 y 158 CE).

<sup>93</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España*, *op. cit.*, p. 61. El autor es extraordinariamente crítico tanto con el procedimiento como con el resultado del proceso autonómico cuando señala que "el Título VIII de la Constitución, que ha dado lugar a la organización del sistema autonómico, es *un desastre sin paliativos*, un complejo de normas muy defectuosas técnicamente, que se juntaron en dicho texto sin mediar ningún estudio previo ni una reflexión adecuada sobre las consecuencias de su aplicación", *ibíd.*, pp. 19-20. La cursiva es nuestra.

medievales o a la Monarquía Hispánica no podían ser más que quimeras más o menos poéticas, la Constitución de 1978

"[...] no se decantó por establecer directamente en su texto cuáles serían las regiones o nacionalidades con regímenes de autonomía y el grado de autogobierno o diferencias entre ellas, sino que asumió la alternativa de que el acceso a fórmulas de autogobierno sólo se produjese a instancia de las provincias interesadas, lo que posibilitaba que en una parte del Estado se establecieran Comunidades Autónomas mientras que otros territorios o provincias se mantuvieran sometidos a la disciplina de la antigua centralización. El modelo de Estado resultante podían, en efecto, estar compuesto totalmente por territorios autónomos, de modo semejante a una federación, o sólo parcialmente"<sup>94</sup>.

A este respecto, es fundamental señalar el papel del Tribunal Constitucional en la conformación del Estado autonómico, cuya expresión más clara quizás sea uno de los fundamentos jurídicos de la sentencia sobre la ley orgánica 5/1983, sobre incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al señalar que "este Tribunal, en cuanto intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la LOTC), ha precisado diversos aspectos concernientes principalmente al derecho a la autonomía, al proceso autonómico y a la delimitación competencial"<sup>95</sup>.

Por lo tanto, es el mismo órgano que interpreta la Constitución el que delimita claramente el concepto material de la jurisprudencia constitucional. Pero el propio Tribunal, en lo relativo a la estructura territorial de la nación, carece de una doctrina unívoca en la que apoyarse para aclarar el modelo final de Estado. Así, entiende en 1981 que la Constitución prefigura una distribución territorial del poder político, para pasar, un año más tarde, a hablar del modelo de Estado que se implanta en la Constitución, en el sentido de garantizado por ésta<sup>96</sup>. La doctrina del TC en lo relativo al proceso autonómico ha sido más bien de carácter

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, pp. 26-27.

<sup>95</sup> STC 100/1984, FJ 3º; JC X, 136. Citada en Cruz Villalón, P., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional...", *op. cit.*, p. 3339. Cabe indicar, en palabras de Cruz Villalón, *ibíd.*, que "en esa ordenación llama la atención una ausencia: lo que podríamos llamar, con expresión del propio TC, la doctrina 'reflexiva' sobre esta materia, es decir, su doctrina sobre los diversos procesos constitucionales a través de los cuales el TC asegura la primacía de la Constitución...".

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 3343. "La misma Constitución que un año antes sólo 'prefiguraba' ahora resulta que 'implanta' un determinado modelo de organización territorial del Estado. Esta aparente contradicción puede encontrar una explicación en el hecho de que, si bien a su entrada en vigor el texto constitucional no apuntaba, de forma definida, hacia un modelo de Estado, conforme avanzaba el 'proceso autonómico' diseñado en la propia

puntualizador o aclaratorio<sup>97</sup>.

Dichas aclaraciones o puntualizaciones han sido, principalmente, las relativas al equilibrio que debe existir entre el principio dispositivo de cada Comunidad Autónoma<sup>98</sup>, necesario por las peculiaridades de las nacionalidades y regiones, y el marco imperativo, fijado en la Constitución. De igual modo, parece que el TC pretende respaldar el "cierre" del mapa autonómico, es decir, la tesis de la irreversibilidad del proceso autonómico, tanto desde el punto de vista de la inexistencia de un proceso de secesión en la propia Constitución española, como desde el argumento del interés nacional, representado por la voluntad de las Cortes<sup>99</sup>.

La Constitución de 1978 significó un giro copernicano en la organización del Estado, tal como venía entendiéndose en los últimos dos siglos, con el breve paréntesis de la Segunda República. De un Estado con voluntad homogeneizadora se pasaba, en apenas año y medio -el transcurrido desde las elecciones generales del 15 de junio de 1977 al referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978- a otro que se fundamentaba tanto en el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones como en la indisoluble unidad de la nación, dejando por tanto expedito el camino para la reinvencción de España<sup>100</sup>, a la que nos hemos referido anteriormente.

Sin embargo, es preciso hacer una crítica de raíz a todo este título VIII de la CE. Mencionando un artículo de Pedro Cruz Villalón<sup>101</sup>, que Jorge de Esteban califica como

Constitución, el carácter, en cierto modo irreversible de cada paso dado en el proceso, hacía que pudiera hablarse ya, o en todo caso a partir de 1983, de un modelo 'implantado' en cuanto que garantizado por la Constitución".

<sup>97</sup> A excepción de lo que sucedió con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), luego Ley del Proceso Autonómico (LPA), "principal aportación y, si se puede hablar así, el principal 'servicio' del TC a la descentralización territorial del Estado", en palabras de Cruz Villalón, P., *ibíd.*, p. 3344.

<sup>98</sup> Que incluiría la denominación a adoptar por la nacionalidad o región, el procedimiento de acceso a la autonomía, las competencias a asumir y las instituciones autonómicas, según afirma Cruz Villalón, P., *ibíd.*, p. 3345. Es fundamental entender que esta afirmación se hace a partir de una sentencia del TC de 1984, una vez alcanzados los pactos autonómicos de 1981, por lo que reconoce, aun dentro del marco generalizador que los pactos promovían, el derecho a la diferencia.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 3345-3346.

<sup>100</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil, op. cit.*, pp. 35 y ss. "En la España contemporánea hemos asistido a la emergencia y, en cierto modo, a la invención de una nueva tradición y de una nueva identidad [...]". Nosotros creemos que la descentralización del Estado es otro de los jalones de esta reinvencción de España, equiparable en el imaginario colectivo a la democratización, la modernidad o la integración en Europa.

<sup>101</sup> Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. Originalmente "La estructura del Estado o la curiosidad del

el más citado por los constitucionalistas en los últimos veinticinco años<sup>102</sup> y que ha creado lo que ya es un lugar común entre los estudiosos del Estado autonómico, si un jurista persa –como tal vez lo eran Usbek o Rica, los protagonistas de las *Lettres persanes* de Montesquieu- quisiera conocer la naturaleza del Estado exclusivamente a través de la lectura de la Constitución, podría llegar a la curiosa –y sin embargo perfectamente lógica conclusión- de que la estructura territorial de España no está regulada en su Carta Magna. La CE contiene casi todos los elementos que permiten llegar a la comprensión jurídico-política de la nación, excepto su estructura territorial. Así, nuestro jurista persa

"[...] podría averiguar que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 C.E.), que su forma de gobierno es la monarquía, que su sistema de gobierno es el parlamentario, etc. Sin embargo, lo que nuestro interesado jurista persa no lograría conocer es cuál es la forma del Estado en cuanto a la distribución, territorial y funcional, del poder político. Y no es que el persa esté especialmente poco dotado para el análisis constitucional. Lo que sucede, por el contrario, es que al actuar tan sólo con la interpretación literal del Texto Constitucional, no lo puede averiguar. Que esto sea de este modo, se explica por cuanto la forma territorial del Estado no se encuentra expresamente consignada en el Código Jurídico-Político Fundamental. Para Cruz Villalón, no cabe duda de que 'nuestra Constitución ha operado una *desconstitucionalización* de la estructura del Estado. En efecto, se trata de una Constitución que permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales. Nuestro hombre [el jurista persa] puede, pues, afirmar, con absoluto rigor, que este país carece de Constitución en un aspecto tan fundamental como es el de la estructura del Estado"<sup>103</sup>.

---

jurista persa", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, p. 59.

<sup>102</sup> Esteban, Jorge de, "La patena de Zapatero", *El Mundo*, Madrid, 30-1-2006, p 4: "puedo afirmar que se trata del texto más citado en el Derecho Constitucional español en los últimos 25 años". Y no sólo por los constitucionalistas, pues la expresión de Cruz Villalón "desconstitucionalización de la estructura del Estado" figura en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que el Gobierno solicitaba del Consejo de Estado, en Pleno, un informe sobre determinadas modificaciones de la Constitución Española.

<sup>103</sup> Ruipérez Alamillo, J., "Federalismo y Estado autonómico", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2002, 6, 663-712. [en línea] Universidade da Coruña, 2002, p. 674. [ref. de 3 de enero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

Siendo correcta en lo fundamental, a nuestro juicio, esta afirmación, pues la CE no contiene el diseño de un modelo acabado de Estado ni en cuanto a su estructura territorial, ni en lo que respecta a la distribución competencial entre el *Bundesstaat* y los *Länder* -more Estado y Comunidades Autónomas-, entendemos que la tesis de la desconstitucionalización del Estado no es completamente cierta, pues la propia Constitución incluye, si bien con muy poca fortuna técnica, el mecanismo de perfeccionamiento del modelo a través de la aprobación de los estatutos de autonomía.

"Lo característico del sistema autonómico español es que la actividad estatuyente adquiere, en clave política y material, la consideración de ser la prolongación de un proceso constituyente que, en términos jurídicos y formales, aparece cerrado desde el mismo día en que se promulgó el Código Constitucional. Idea ésta que no es tan sólo el resultado de las elucubraciones teóricas de los académicos de la política, sino que sería también afirmada en el campo de la política práctica. Así lo hicieron, por ejemplo, la U.C.D. y el P.S.O.E., las dos minorías mayoritarias del momento, en sus pactos de 1981, donde de forma expresa señalaron que 'Su desarrollo [del Título VIII] es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas'"<sup>104</sup>.

Entendemos que el proceso de recreación del Estado, que venimos denominando "reinención de España", parece haberse encontrado entre las intenciones de los ponentes constitucionales a la luz de los debates y del texto de 1978.

La clase política que pilotó la Transición, tras dar origen a la Constitución de 1978, una vez finalizado lo que podemos denominar "procedimiento constituyente de primer grado", puso en marcha

"[...] una serie de 'procedimientos constituyentes de segundo grado', subordinados sin duda a la Constitución, pero cuyos resultados se iban a producir más allá del haz de luz proyectado por el faro constitucional. Expresado de forma menos retórica, cuestiones muy importantes de la organización territorial del Estado no quedaban sometidas a las previsiones constitucionales [...] y es que, por hipótesis, el poder constituyente no podía

---

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 675.

prever lo que quedaba entregado a la decisión de otros sujetos políticos, que además todavía no existían al promulgarse la Constitución"<sup>105</sup>.

Lo que los ponentes constitucionales no pudieron prever, en modo alguno, fue la evolución del Estado autonómico, que dependió claramente de dos vías: una, como hemos visto, formada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como garante del pacto autonómico constituyente, y otra, la prolongación -aunque no lineal, sino con altibajos- del consenso constitucional, al menos entre los partidos mayoritarios en el ámbito nacional: UCD y PSOE primero y, tras la disgregación de aquélla, PSOE y Partido Popular (PP), al menos hasta agosto de 2003, cuando el PSOE definió su nueva política autonómica<sup>106</sup>, ya al margen de posibles acuerdos con el PP.

Es preciso detenerse en este punto para hacer una reflexión sobre dos de los elementos sustentantes del Estado autonómico que, ciertamente, suponen una peculiaridad política española: uno es la propia existencia de los estatutos de autonomía; el segundo es el principio dispositivo. Ambos conceptos están íntimamente entrelazados, siendo dependiente el segundo del primero, pues es en los estatutos donde cristaliza el principio dispositivo, muy relacionado jurídicamente con otro concepto: el derecho de autodeterminación.

### **Los estatutos de autonomía: la herencia republicana de la Segunda Restauración**

La noción de estatuto de autonomía aparece por primera vez en el panorama político español en agosto de 1930 cuando, en el marco del Pacto de San Sebastián, se acordó resolver la cuestión catalana a partir de un Estatuto o Constitución autónoma. Dicho Estatuto fue redactado por una comisión reunida en junio de 1931 en el santuario

---

<sup>105</sup> Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, L., "Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, pp. 85-86.

<sup>106</sup> Partido Socialista Obrero Español. *La España Plural: La España Constitucional, La España Unida, La España en Positivo*. Resolución del Consejo Territorial. Santillana del Mar, 30 de agosto de 2003. El documento venía a significar el comienzo de la nueva política territorial del entonces primer partido de la oposición, parte de la cual consistía en promover nuevas reformas estatutarias al margen, esta vez, del consenso entre los dos grandes partidos nacionales que históricamente había venido amparándolas.

mariano de Núria, plebiscitado el 2 de agosto y, finalmente, presentado en las Cortes de la Segunda República el 18 de agosto de 1931.

Mientras tanto se estaban sucediendo los debates constitucionales, que no concluyeron hasta diciembre de dicho año, por lo que el Estatuto fue una norma preconstitucional y condicionó claramente la regulación de la organización territorial del Estado en aquel momento. La Constitución de 1931 hubo de aceptar por motivos políticos el encaje legal del Estatuto en su articulado, si bien de manera que se renunció en la misma a regular, con la profundidad y la extensión que el tema requería, el régimen de las regiones autónomas, por lo que "el Estatuto tendría una función de carácter constitucional [y] rellenaba los huecos abiertos en la Ley Fundamental"<sup>107</sup>.

Es notorio que los constituyentes de 1978 buscaron en la historia reciente los antecedentes jurídicos que les permitieran articular en el texto constitucional el ejercicio del autogobierno de aquellas regiones de España que hasta entonces habían manifestado esa voluntad. Así,

"[...] la Constitución de 1978, por razones que nunca se explicaron con detalle en los escuetos debates sobre el proyecto, optó por utilizar, como herramientas principales para la organización territorial del Estado, las mismas empleadas en 1931 y, sobre todo, entregó la función de disponer sobre la organización, régimen y competencias de las futuras Comunidades Autónomas a un instrumento normativo singular, invento genuino de la Constitución republicana y sin parangón entonces en ningún sistema federal o asimilable del mundo: el Estatuto de autonomía. [...] Esta elección fue un evidente error técnico, no percibido entonces, pero manifiesto desde poco después de que los Estatutos de autonomía empezaran a aprobarse. [...] el estatuto de autonomía, copiado en 1978 del texto constitucional de 1931, es un tipo de norma singularísimo que se forjó, de manera ciertamente improvisada, para resolver la cuestión de la autonomía de Cataluña, y que no tenía sentido que se convirtiera en un instrumento repetidamente utilizado por el resto de las regiones españolas"<sup>108</sup>.

Este instrumento tiene un doble carácter legal: por un lado es la *Lex superior* de una Comunidad Autónoma, y ello desde el momento es que "es precisamente el acto de

---

<sup>107</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España, op. cit.*, p. 33.

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.



la aprobación del Estatuto el que determina el nacimiento jurídico de las Comunidades Autónomas"<sup>109</sup>. Pero, además, ha de subordinarse a la Constitución, ya que

"[...] debe tenerse en cuenta que cuando, en el artículo 147.1, se dice que los Estatutos son la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, tal virtualidad se predica 'Dentro de los términos de la presente Constitución'. Con ello, lo que el Constituyente hace es recoger una de las más conocidas consecuencias de las relaciones jurídicas de supra y subordinación del Estado Federal, o si se prefiere del Estado políticamente descentralizado, como es la de que, como medio de garantía para su propio mantenimiento, las Leyes Fundamentales de las colectividades-miembros han de estar en permanente consonancia y adecuación con el Texto Constitucional federal. Lo que, referido al caso español, significa que los Estatutos de Autonomía solamente podrán ser aprobados y tendrán validez y vigencia plena cuando su texto sea conforme a las disposiciones de la vigente Constitución. Así mismo, las normas institucionales básicas perderán su validez y eficacia cuando, en virtud de una hipotética reforma de la Constitución o de los Estatutos, dejen de estar en concordancia con los mandatos constitucionales"<sup>110</sup>.

Y es este ajuste a la Constitución, pero no a otras leyes del Estado<sup>111</sup>, lo que le da un carácter doble, de ley del Estado y de norma básica de la Comunidad Autónoma. "Esta singularidad era de gran alcance porque permitió que los estatutos de autonomía aspirasen siempre desde entonces, aunque con frecuencia no lo consiguieran, a incluir reglas concernientes a las instituciones o competencias estatales"<sup>112</sup>. Así, un estatuto de autonomía ocupa una posición jurídica intermedia entre la Constitución y el resto de leyes del Estado.

---

<sup>109</sup> Ruipérez Alamillo, J., "Algunas cuestiones sobre el régimen constitucional de los estatutos de autonomía", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2001, 5, 777-819. [en línea] Universidade da Coruña, 2001, p. 784. [ref. de 1 de enero de 2013] *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, pp. 784-785.

<sup>111</sup> Además de las singularidades existentes en el proceso de elaboración, aprobación y modificación, tal como remarca Ruipérez Alamillo, J., *ibíd.*, pp. 793-813.

<sup>112</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España, op. cit.*, p. 34.

### **El principio dispositivo ¿el tránsito de la autodeterminación a la autonomía?**

En cuanto al origen del principio dispositivo, debemos señalar que es una reconducción constitucional del derecho de autodeterminación. Tal derecho

"[...] se despojó de algunos de sus atributos y se convirtió en el principio dispositivo, más domesticado constitucionalmente, cuya invocación y empleo permite a cualquier territorio del Estado, que reúne unas mínimas características que la Constitución define, establecer las bases del régimen autónomo de su organización y funcionamiento. [...] El principio dispositivo, secuela del derecho de autodeterminación, fue la clave de la bóveda de la organización territorial del Estado en el período republicano iniciado en 1931, y sigue siendo la llave maestra del sistema de autonomías en la actualidad"<sup>113</sup>.

Las circunstancias que rodearon el ejercicio del derecho de autodeterminación de Cataluña en 1931 al aprobar mediante plebiscito el *Estatut de Núria* y su tramitación como proyecto de ley en las Cortes de la segunda Republica son el primer ejemplo de aplicación del principio dispositivo en nuestra historia constitucional. De igual modo, los constituyentes de 1978 pretendieron resolver el problema territorial de aquellas regiones que habían manifestado históricamente deseos de autogobierno haciendo uso de lo que entonces pareció, por influencia posiblemente de la organización regional republicana, una solución plausible. Sin embargo, es en la generalización del principio dispositivo donde se hallaron los primeros problemas de organización del Estado, pues dejaba en manos de las fuerzas políticas locales la conformación del mapa autonómico. Solamente el deseo de emulación del modelo catalán -pues el modelo vasco se basaba en otras premisas, entre las que ocupaba un destacado lugar el foralismo- ha acabado conduciendo hacia el uniformismo, corrigiendo la posible desigualdad entre las regiones.

En cualquier caso, el principio dispositivo que se puso en marcha en 1979 agotó toda su fuerza en aquel momento y dejó de hacerlo en 1981. Desde entonces ha sido el Tribunal Constitucional el que ha ido depurando las categorías jurídicas contenidas tanto en los estatutos de autonomía como en las leyes de las Comunidades Autónomas, pudiendo afirmarse que, incluso con la reforma de los estatutos de autonomía en la primera década del siglo XXI "puede pensarse que la Constitución no ofrece ningún

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, pp. 39-40.

margen para que las competencias actuales y la posición constitucional de las Comunidades Autónomas puedan ser ampliadas sustancialmente"<sup>114</sup>.

### **El proceso autonómico y la generalización de los estatutos de autonomía**

Nada más promulgarse la Constitución daba comienzo un proceso complejo de conformación del Estado. Este proceso fue coincidente con dos acontecimientos políticos de primer orden: el inicio de la desintegración del partido en el poder, la UCD, y la emergencia del PSOE como clara alternativa de gobierno, más allá de otro tipo de veleidades, podríamos decir, revolucionarias. Al tiempo, el propio PSOE hubo de superar una fuerte crisis de identidad, por el propósito de Felipe González, su secretario general, de abandonar la definición de partido marxista<sup>115</sup>. Ambas cuestiones, en particular la primera, determinaron profundamente los diferentes procesos estatuyentes, en particular en los casos de Galicia y Andalucía.

Aunque la estructura final del Estado autonómico parece obedecer a un criterio de sistematización administrativa presente desde un principio en el diseño de la Constitución española, la realidad es ciertamente distinta:

"El Estado de las Autonomías supone tres elementos claves: *La unidad de la soberanía* en cuanto voluntad constituyente y, por lo tanto, permanente; *la generalización de las autonomías* como principio de organización territorial; y su estructuración sobre el *modelo catalán*. Sin embargo, la génesis del Estado autonómico durante el proceso constituyente muestra una situación muy diferente. Un *pacto tácito*, pero no menos evidente en el origen, por imperativo de la existencia de *hechos diferenciales, ni generalizables* a toda España, *ni equiparables* entre sí"<sup>116</sup>.

Ciertamente, el desarrollo del proceso autonómico no ha sido lineal. Ni siquiera la Constitución Española prediseñaba el mapa de la nación en su articulado ni establecía

---

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 50.

<sup>115</sup> Sánchez-Terán, S., "La Transición y la cuestión autonómica", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, p. 71.

<sup>116</sup> Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998, p. 49. La cursiva es del original.

decisión positiva alguna sobre la forma territorial del Estado. Más bien han sido los pactos autonómicos de 1981 (y posteriormente los de 1992 y 2000) los que han elaborado la configuración del régimen autonómico<sup>117</sup>. El resultado ha sido igualitario en cuanto a organización territorial y en cuanto a la estructura del poder político en cada una de las Comunidades Autónomas (presidencia, asamblea legislativa y tribunal superior de justicia), abandonándose el modelo diferencial que diseñaba la Constitución española en sus artículos 143 y 151, además de lo que recoge la disposición adicional primera en lo que se refiere a los derechos históricos.

"Los constituyentes, no obstante, sin imponer modelo alguno (principio dispositivo), se inclinaron claramente por un tratamiento diferenciado de algunas comunidades respecto de otras. Ello es claro en el caso del País Vasco y Navarra, para los que se dedicó una disposición adicional primera de la Constitución que implicaba ya, por sí misma, la primera singularidad. La segunda, sin duda, se hizo pensando en Cataluña, cuyos representantes más conspicuos no demandaron nunca un modelo como el de los territorios históricos, y se encontraron cómodos a través del sistema de establecer dos niveles competenciales, el segundo de los cuales (el más elevado) no era fácilmente accesible a los demás territorios"<sup>118</sup>.

Si intentamos definir algunas categorías explicativas que ilustren la relativa homogeneidad en el resultado final del proceso autonómico, encontramos la primera al constatar que dicha uniformidad ya se dio en alguna otra circunstancia similar de nuestra historia política contemporánea como cuando se formuló, por ejemplo, la tesis de reforma de la estructura provincial de Javier de Burgos en el siglo XIX. Estos rasgos de homogeneidad también pueden encontrarse en el nominalismo descentralizador de principios del siglo XX y en las tesis del catalanismo político, que fue más federalista que nacionalista al principio de su historia<sup>119</sup>. A este respecto, son significativas las siguientes

---

<sup>117</sup> En palabras de algún constitucionalista han supuesto una verdadera novación constitucional. Cfr. Herrero de Miñón, M., *op. cit.*, p. 50.

<sup>118</sup> Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. de la, *El modelo territorial español treinta y cinco años después. Documento de trabajo 187/2014*. [en línea] Madrid, Fundación Alternativas, 2014, p. 43. [ref. de 26 de diciembre de 2014] Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>119</sup> Don Carlos, en 1869, ya pretendía la igualdad territorial mediante la generalización del modelo establecido en las Provincias Vascaas, propuesta que Joaquín Costa reiterará casi literalmente. Cfr. Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 52-54.

palabras de Leopoldo Calvo-Sotelo: "Yo hubiera querido ser el Javier de Burgos de las autonomías. Hombre, no quiero que me den ese título pero me lo merecería. El mapa de las provincias lo hizo Javier de Burgos y el mapa de las autonomías lo hice yo con Felipe González, y perdón por ponerme yo delante, sabiéndose desde entonces que ahí están y que han durado [...]"<sup>120</sup>.

Una segunda categoría tiene que ver con la contribución de algunas ideas jurídico-políticas al diseño y desarrollo del proceso autonómico, cristalizando en lo que el ponente constitucional Herrero de Miñón denominó un notable espíritu de geometría, influido poderosamente por "un filósofo -Ortega y Gasset-, un jurista -García de Enterría- y un politólogo -García Pelayo-"<sup>121</sup>, espíritu que ha olvidado el hecho diferencial de algunas Comunidades Autónomas y ha impedido dar a éstas un trato más acorde con los derechos históricos que reconoce la Constitución. Entendemos que dicho trato diferencial hubiera servido, sin duda, para resolver el problema de la integración nacional de España más adecuadamente que con una estructura territorial que es fruto de los pactos autonómicos más que de la Constitución.

Por último, una tercera categoría sería la conformada por las actitudes de las fuerzas políticas de aquel entonces. Así, los catalanistas, al ver rechazado por el gobierno central el proyecto de reconocimiento de su singularidad, "se mantuvieron favorables a la generalización"<sup>122</sup>, perjudicando tanto al PNV como a su propio sentir nacionalista. Por otra parte, los conceptos de "pacto con la Corona" y de "reanudación del tracto foral", es decir, la vía paccionada propuesta por los nacionalistas vascos, se encontró con la oposición frontal de UCD y del PSOE. Las fuerzas de izquierda optaron en su discurso por un federalismo generalizado, abandonando el modelo diferencial, fascinadas tal vez por el concepto de federalismo aplicado en la Unión Soviética y optando por la utilización polémica de la

---

<sup>120</sup> Prego, V., *Presidentes*. Barcelona, Plaza & Janés, 2001, pp. 156-157.

<sup>121</sup> Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos...*, *op. cit.*, pp. 54-62, *passim*, sostiene la tesis de que Ortega, influido por la racionalización del federalismo que intentaría la Alemania de Weimar, y en defensa del principio de soberanía nacional, defendía la generalización de autonomías territoriales como una forma de diluir las tensiones suscitadas por las reivindicaciones catalanas. Asimismo, la influencia de García de Enterría sobre los líderes políticos de la transición (y sobre la doctrina del Tribunal Constitucional) ha supuesto la opción por la homogeneización y generalización del régimen de autonomías en España, en particular a partir de su informe técnico, que fue el origen del pacto autonómico de 1981. Por último, las tesis de García Pelayo identificando los derechos históricos como una legitimación irracional impropia de la modernidad, impidieron dar un trato diferencial a comunidades como Cataluña, Galicia y, sobre todo, el País Vasco (aunque no así a Navarra).

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 63.

generalización autonómica con el fin de ganar cuotas de poder y de promocionar a sus élites políticas regionales. Las opciones de centro y derecha presentaban un panorama algo más complejo, pues mientras que el centrismo mantenía una postura política -la de generalización de las preautonomías y asimetría autonómica- protagonizada por el entonces ministro adjunto para las regiones, Clavero Arévalo<sup>123</sup>, ningún político de los sectores situados más a la derecha de UCD planteó la opción de un fuerte Estado central, probablemente por marcar distancias con el franquismo, donde había que buscar el origen político de algunos líderes de esa derecha. En definitiva, la opción del centro-derecha era claramente generalizadora, probablemente para enraizar el nuevo sistema político de la naciente democracia española y para diluir las reivindicaciones autonómicas de algunas regiones al generalizarlas a todas<sup>124</sup>, además de para huir del fantasma del Estado federal, icono de la izquierda en aquel momento.

No es posible estudiar este proceso sin señalar en el mismo algunas etapas sujetas, como toda sistematización, a controversia, pero que nos facilitará sobremedida la comprensión del sinuoso camino recorrido.

### **Primera fase del proceso autonómico: la hora y la estela de las nacionalidades**

La Constitución reflejaba una ordenación territorial sustentada en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. En el momento de ser promulgada la Constitución, como es lógico, ninguna de las preautonomías existentes tenía la categoría de comunidad autónoma, ni siquiera Cataluña con su restablecida *Generalitat*.

Como ya hemos visto, los constituyentes entendieron que los requisitos para acceder al estatus de comunidad autónoma podían ser diferentes en aquellos territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de autonomía -Cataluña,

---

<sup>123</sup> Si la actitud personal de Clavero, a juicio de Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos...*, *ibid.*, p. 68, "pudo resultar decisiva para la orientación del entonces partido de centro-derecha español, fue porque dicho partido *carecía de una opción firme en materia autonómica*". La cursiva es del original.

<sup>124</sup> *Cfr.* para profundizar en los argumentos Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos...*, *ibid.*, pp. 62-70. En cualquier caso, Ruipérez Alamillo, J., "Algunas cuestiones sobre el régimen constitucional de los estatutos de autonomía", *op. cit.*, p. 816, señala que, según le reveló en conversación privada Óscar Alzaga, "La negativa de Abril-Martorell, por parte de la U.C.D., a la propuesta que, en nombre del P.S.O.E., hizo Alfonso Guerra de sancionar el sistema de la doble lista, [...] o, en su defecto, adoptar la solución de los artículos 14 a 16 de la Constitución de nuestra Segunda República, determinó que, pese a lo que pudiera dar a entender el tenor literal del Texto, el Constituyente de 1977-1978 no acometiera la misión especificar en la propia Constitución la distribución de competencias, remitiendo tal tarea a un momento posterior".

País Vasco y Galicia durante la Segunda República- que en el resto de la nación, dejando además la puerta abierta a que alguna de las demás regiones, a través del art. 151 CE pudiera ser reconocida comunidad autónoma en las mismas condiciones que aquéllas.

En marzo de 1979, tras la celebración de las primeras elecciones constitucionales, el gobierno procedió a iniciar la negociación de los estatutos de autonomía vasco y catalán, cuyos borradores habían sido preparados por las asambleas respectivas durante la tramitación de la Constitución<sup>125</sup>. El procedimiento, plenamente constitucional, si bien basado no en el articulado sino en una disposición transitoria (la disposición transitoria segunda CE), se reveló, cuando menos, poco operativo. Se basaba en buscar el acuerdo negociado entre una delegación de la asamblea de parlamentarios proponente y la comisión constitucional del Congreso de los Diputados sobre el proyecto presentado por aquélla. Por ello "[...] este método de negociación demostró ser 'muy negativo', ya que las posturas del partido gubernamental, mayoritario en la comisión constitucional, tendieron a identificarse automáticamente con la intransigencia centralista, y las de los parlamentarios de las respectivas asambleas, con la defensa de los legítimos intereses de la comunidad en cuestión"<sup>126</sup>.

En todo caso, y con las vicisitudes y particularidades<sup>127</sup> atribuibles a la diferente realidad política del País Vasco y Cataluña, ambos estatutos de autonomía fueron aprobados por el Congreso de los Diputados y sometidos a referéndum en el mismo año de 1979. Posteriormente fueron convocadas sendas elecciones autonómicas y quedaron constituidos los parlamentos vasco y catalán.

Creemos que la negociación de ambos estatutos en 1979 dejó en segundo plano el diseño de un proceso general de acceso a la autonomía para las demás regiones de España hasta, al menos, la aprobación de los mismos. En cualquier caso, Suárez había encargado a Rodolfo Martín Villa un informe sobre el Estado de las autonomías que

---

<sup>125</sup> A este respecto, y como curiosidad no exenta de significado, debemos señalar que en el Congreso tuvo entrada antes el proyecto de Estatuto vasco que el catalán porque quienes lo presentaron alquilaban una avioneta para trasladarse a Madrid. Cfr. Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 59.

<sup>126</sup> Opinión de Rodolfo Martín Villa recogida por Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", op. cit., p. 43.

<sup>127</sup> El proceso seguido en ambas regiones está pormenorizado en Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", *ibíd.*, pp. 42-51. En contra de lo previsto por los partidos nacionalistas, debemos constatar la escasa participación ciudadana en las consultas convocadas para refrendar los estatutos, que apenas llegó al 60% del censo, si bien en Cataluña el llamamiento a las urnas fue unánime y en el País Vasco la izquierda independentista promovió la abstención.

servió para que en enero de 1980 el comité ejecutivo nacional de UCD acordase reconducir el resto de los estatutos por la vía del art. 143 CE<sup>128</sup>. Mientras tanto, Cataluña y País Vasco comenzaron entonces a construir sus respectivas administraciones autonómicas y a recibir los traspasos de competencias reconocidos en sus estatutos de autonomía, lo que reveló que el modelo de Estado autonómico era viable, al menos inicialmente.

La tercera comunidad a la que, sin nombrarla, la Constitución podía aplicar lo preceptuado en la disposición transitoria segunda era Galicia. La situación, paradójicamente, parecía más simple. La mayoría parlamentaria en la asamblea gallega era de UCD y de la inexistencia de conflicto social al respecto da fe el que no se habían producido movilizaciones autonomistas de consideración. Pero quizás éste fue el error de cálculo del gobierno Suárez, que quiso condicionar las competencias de Galicia a lo que denominaron "clausula competencial", que subordinaría las competencias del Estatuto gallego a la aprobación de leyes estatales. Es decir, vaciaba de contenido real el futuro estatuto, estableciendo *de facto* un procedimiento que podemos denominar *aconstitucional* y que cambiaba la esencia del Estado diseñado en la Constitución. Tal idea se abandonó un año más tarde y el Estatuto de Autonomía de Galicia se aprobó en 1981. La mayor aportación de este conflicto fue que condujo a la "esencial igualdad de naturaleza jurídica de todos los estatutos de autonomía, que son la norma decisiva para la fijación de las competencias, sin subordinación a las leyes del Estado"<sup>129</sup>.

Y, por último, ya desde el año 1979 y mientras se discutía el Estatuto de Galicia, los ayuntamientos y parlamentarios andaluces promovían a través del Pacto de Antequera la vía del art. 151 CE para acceder a la autonomía con el máximo nivel competencial. Tras un enorme conflicto en la UCD, parte de la cual se apartó del partido en Andalucía en desacuerdo por la postura abstencionista de la formación política en el referéndum andaluz, y de tensas negociaciones con el PSOE en torno a un acuerdo

---

<sup>128</sup> "Según el informe del ministro, de no ser así el proceso autonómico podía desembocar en un caos administrativo y un crecimiento incontrolado del gasto público difícilmente compatibles con el objetivo de la consolidación democrática. Por si fuera poco, en un plazo de dos años tendrían que celebrarse una veintena de referendos (pre y postestatutarios), lo cual podría dar lugar a un aumento espectacular del abstencionismo. Obsérvese que Martín Villa no pretendía crear Comunidades Autónomas 'de primera' y 'de segunda', como adujeron sus críticos, sino evitar la complejidad de la vía del artículo 151, [...] En todo caso, esta decisión marcó el punto de no retorno en el proceso de definición de la futura reorganización territorial del Estado." Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", *ibíd.*, pp. 51-52.

<sup>129</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 60.



global con el gobierno sobre el resto de las regiones<sup>130</sup>, se aplicó lo preceptuado en el art. 151 CE y se aprobó el Estatuto de Andalucía. Dicha aprobación "significó la extensión del máximo nivel competencial a una Comunidad diferente de las incluidas en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución (País Vasco, Cataluña y Galicia) y, por tanto, la imposibilidad de una distinción cualitativa entre las CCAA llamadas 'históricas' y las demás"<sup>131</sup>.

### **La armonización autonómica y las Comunidades del art. 143**

El punto de inflexión de todo el proceso se da en el año 1981. Una explicación simple podría atribuir todo lo sucedido en materia autonómica, durante el gobierno de Calvo-Sotelo, a un efecto colateral de la intentona golpista del 23 de febrero. Sin despreciar de modo absoluto esta posibilidad, no tanto en su origen como en su desarrollo, entendemos que no se ajusta a la realidad, a fuer de épica y plausible.

Ya desde finales de 1979, casi promulgados los estatutos vasco y catalán, y con las circunstancias de todos conocidas respecto de los estatutos gallego y andaluz, tiene lugar, desde el partido gobernante, una clara toma de postura a favor de lo que se denominaría más tarde 'armonización del proceso'. Dicha toma de postura la ejemplificamos en tres circunstancias: unas expresivas declaraciones del secretario general de UCD, Rafael Arias Salgado, en noviembre de 1979, en pro de la racionalización del proceso autonómico, la anteriormente citada decisión del comité ejecutivo nacional de UCD en el sentido de optar por el art. 143 CE para las restantes iniciativas autonómicas, y - lo más importante, por reflejar en sede parlamentaria las intenciones políticas del gobierno- el discurso de investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo el 19 de febrero de 1981 en el sentido de realizar la construcción autonómica con rigor<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> El caso andaluz y, en menor medida, el gallego, hacen pensar que "la lucha partidista desempeñó un papel determinante en el desarrollo y desenlace final de ambos conflictos autonómicos. A menudo se olvida que, al otorgar la iniciativa autonómica a los ayuntamientos y diputaciones, la Constitución había cedido el protagonismo efectivo de todo el proceso a los partidos políticos, que se encontraban todavía en vías de consolidación." Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", *op. cit.*, p. 56. Esta bisoñez democrática de algunos partidos hizo que se utilizara en ocasiones el proceso autonómico como una forma de erosionar el poder detentado por el adversario político. Una vez más, hay que constatar la falta de perspectiva y el *cortoplacismo* político de las élites regionales y, a veces, de responsables nacionales de los grandes partidos.

<sup>131</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>132</sup> Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, L., "Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 87.

Dada la significación de aquel año en la reciente historia de España y la notoriedad de los sucesos políticos que en él se produjeron -particularmente los informes de la Comisión Enterría y los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio, precedidos del intento de golpe de Estado del 23 de febrero-, creemos oportuno detenernos en su análisis.

No podemos explicar de manera coherente la caída de Adolfo Suárez sin hacer referencia a las condiciones en las que se encontraba el partido político que gobernaba España desde 1977. Creemos que el proyecto de UCD, que comenzó como coalición electoral en 1977 para constituirse después como partido una vez en el poder, fue hecho por y para la Transición. Integrada por cuatro corrientes ideológicas principales ("azules" o cuadros procedentes del Movimiento Nacional y de la Administración pública del régimen franquista, democristianos y socialdemócratas, además de los liberales) no resistió los embates ni las ambiciones personales de los líderes de cada facción (sus "barones") y fue acusando la evolución del voto y el desgaste que toda acción de gobierno lleva consigo, además de algunas torpezas fruto de su inexperiencia como partido.

La dimisión de Adolfo Suárez, no completamente aclarada hasta hoy, dejando el poder en manos de Leopoldo Calvo-Sotelo, se produce en un momento de clara inestabilidad política y de inquietud social. El intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 tuvo lugar justo en la sesión de investidura del candidato centrista. A través de la puesta en marcha de las intenciones señaladas en su discurso de investidura<sup>133</sup>, en 1981 se producen dos hechos que van a marcar el desarrollo del proceso autonómico: los Informes de la Comisión Enterría y los Pactos Autonómicos de 31 de julio entre el Gobierno y el PSOE.

### **El Informe de la Comisión de Expertos en materia de Autonomías Territoriales**

El 18 de marzo de 1981, el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, siguiendo el ejemplo del Informe Kilbrandon de 1973, encargó un trabajo similar a un grupo de siete juristas: Eduardo García de Enterría (que lo presidió y cuyo apellido daría nombre al documento), Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado, Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Miguel Sánchez Morón y

---

<sup>133</sup> Calvo-Sotelo y Bustelo, L., *Memoria viva de la transición*. Barcelona, Plaza y Janés/Cambio 16, 1990, p. 104, señala con toda claridad que "se sigue diciendo con ligereza que la política autonómica de mi Gobierno fue una cesión a los golpistas o, al menos, un corolario del golpe militar. Y eso no es exacto. Acertada o no, la política que condujo a los Pactos Autonómicos de julio de 1981, y a la LOAPA entre ellos, fue una decisión mía que se anunció en el discurso de investidura cinco días antes del 23 F."

Francisco Sosa Wagner.

El propio Calvo-Sotelo señala su interés en abordar este asunto, indicando que la decisión de ordenar de algún modo el proceso de construcción de las autonomías territoriales se basaba en antecedentes relativamente recientes:

"[...] apenas llegado a la Moncloa decidí encargar a una Comisión de expertos un informe sobre la ordenación del proceso autonómico que sirviera de base razonable y seria a la discusión parlamentaria posterior. Inicialmente pensé en algo parecido a las *Royal Commisisions* británicas: precisamente una de ellas había producido en 1973 el famoso Informe Kilbrandon sobre cuestiones autonómicas, que tuve ocasión de conocer durante el debate constitucional"<sup>134</sup>.

También señala las motivaciones que le impulsaron a incluir estas cuestiones en su discurso de investidura y a contar con el PSOE para conseguirlo, ya que

"[...] la realidad era de un gran desorden, no se sabía dónde íbamos, se habían hecho los estatutos más difíciles -el catalán y el vasco- pero había otros muchos estatutos atascados. Compañeros míos de UCD querían, y siguieron queriendo, que Segovia fuera comunidad autónoma, el cantonalismo y tal, Cartagena, bueno... [...] Pero yo creía que era posible poner un poco de orden, y efectivamente creo que los acuerdos a que llegamos Felipe González y yo, muy personalmente, aunque luego asistidos de otras personas, encauzaron bastante todo aquello.

Yo no me acuerdo de si llamé yo a Felipe González o él a mí, pero sí recuerdo que hice una convocatoria incluso por escrito. Dese luego yo consulté con Felipe González la idea de constituir esa comisión de expertos y también el nombre de quien la presidió, Eduardo García de Enterría [...].

A mí me tranquilizó la posición de Felipe, que no sé si era firme, pero era clara. Yo creo que Felipe siempre tuvo una idea clara en relación con la España de las autonomías. Y no es que desde el principio él estuviera dispuesto a apoyar mi posición, sino a construir una posición común que apoyábamos los dos. La iniciativa había sido mía, pero él estuvo colaborando. Y, efectivamente, en mi negociación con Felipe nació lo

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*, p. 106. El expresidente del Gobierno explica prolijamente, en el capítulo titulado "La cuestión autonómica", su intención de ordenar el proceso autonómico y el origen remoto de la posibilidad de armonización del mismo, que -insistimos- separa fehacientemente de la intentona golpista del 23 de febrero de 1981.

de las diecisiete autonomías"<sup>135</sup>.

El encargo quedó finalizado en apenas tres meses, a mediados de mayo, y exponía el contenido de una posible ley orgánica de ordenación del proceso autonómico. El trabajo se completó con la entrega, el 30 de junio, de un borrador de anteproyecto de LOAPA, solapándose con el inicio de las negociaciones entre el gobierno y el PSOE que darían lugar a los Acuerdos Autonómicos de 1981. Ante la heterogeneidad con que las Comunidades Autónomas empleaban el principio dispositivo y en el vacío constitucional referido a la organización del Estado autonómico, el documento tomaba postura, muy claramente, por la generalización de un sistema autonómico de acuerdo con la vía del art. 143 CE, considerando los casos de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía como las excepciones que confirmaban la regla autonómica.

Otra de las aportaciones del documento estaba en lo que denominaba "el mito de la uniformidad", defendiendo la interpretación del Título VIII de la Constitución en el sentido de que debe ser excepcional la aplicación de los arts. 151 CE y 150.2 CE, referidos al acceso rápido a un alto techo competencial. La comisión de expertos abogaba por la generalización del acceso a través del art. 143 con un mínimo competencial para toda la nación. Desde el punto de vista de esta tesis, es preciso destacar que el documento presenta una serie de propuestas referidas a la organización de cada una de las Comunidades Autónomas en diversos aspectos, pero sobre todo en los de austeridad organizativa, inconveniencia de una excesiva burocratización, reducido número de miembros en los ejecutivos regionales, asambleas autonómicas de funcionamiento simple y [sic] no creación de administración periférica regional en ningún caso. Se tiende en el documento a remarcar el mandato constitucional de descentralización administrativa, impidiendo la creación de nuevos entes centrípetos que sustituyeran a la antigua Administración central y repitieran sus mismos errores. Por otro lado, opta por el reforzamiento de las diputaciones provinciales para convertirlas en el auténtico "brazo ejecutor" del poder regional.

El *Informe* aludía también a la necesidad de globalizar el proceso de transferencias en aras de la racionalización y la continuidad en la prestación de los servicios públicos, así como al compromiso formal de completar la transferencia de competencias una vez transcurridos los cinco años preceptivos de transitoriedad que impone la Constitución a las Comunidades cuyo acceso a la autonomía se produjera a través del art. 143 CE.

---

<sup>135</sup> Prego, V., *Presidentes, op. cit.*, pp. 152-153.

La comisión de expertos finalizaba con una serie de reflexiones que abarcaban el régimen jurídico de las actuaciones de los entes regionales, optando por la supremacía del derecho estatal sobre el regional según el modelo alemán o el norteamericano de la *supremacy clause* del art. VI de su constitución, y las propuestas de una ley orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico y de unos pactos políticos sobre la elaboración y aplicación de los estatutos de autonomía.

Uno de los mejores ejemplos de la inflexión producida en el proceso autonómico y de la toma de postura de la clase política ante el mismo será la parte del *Informe* sobre Autonomías que trata de la necesidad de una ley orgánica que ordene el mismo.

La comisión de expertos señalaba una serie de aspectos que se referían, sustancialmente, a la necesidad de aclarar la prevalencia legal del Estado sobre las Comunidades Autónomas, el control que debía ejercer el delegado del Gobierno sobre la normativa autonómica y la vigilancia del Estado sobre la ejecución de su legislación por las Comunidades, además del establecimiento de mecanismos de coordinación de aquél con éstas.

Asimismo entendía que las Cortes Generales debían prevalecer, incluso en cuanto a interpretación de la normativa autonómica, sobre la propia comunidad autónoma que legislara. Insistía en la necesidad de huir del modelo burocrático estatal, precisamente por su falta de agilidad y por la tendencia a la "ampulosidad". Pretendía también que se armonizaran cuestiones referidas a las corporaciones de Derecho público, Tribunal de Cuentas y otros elementos presupuestarios.

En cuanto a la transferencia de servicios a las Comunidades Autónomas, el Informe (en lo que se refiere a esta recomendación de ley orgánica de ordenación) criticaba los procedimientos de transferencia llevados a cabo hasta ese momento.

"La Comisión ha hecho [...] una valoración crítica de los procedimientos que se están empleando para transferir los servicios estatales a las comunidades autónomas y de los propios contenidos de los acuerdos de transferencias, sobre todo por su notable arritmia, por su falta de generalización a todo el territorio, por no permitir una correcta concepción del sistema administrativo resultante y del concreto reparto de responsabilidades públicas en relación con cada materia"<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> "Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías", en Tornos, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 463.

Por lo tanto, el *Informe* trataba de marcar los aspectos que una ley de ordenación debiera trazar a este respecto e insistía en la reserva estatal, la diferencia entre la transferencia y su entrada en vigor, la generalidad de transferencias de un mismo bloque competencial y la necesidad de que existieran comisiones sectoriales de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como consecuencia clara de estas recomendaciones, abogaba por la reforma de la Administración del Estado para lograr la simplificación que previsiblemente traería la transferencia de efectivos y funciones a las Comunidades Autónomas.

### **La propuesta de ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y la posterior ley de Proceso Autonómico (LPA)**

El gobierno, siguiendo literalmente las recomendaciones de la Comisión Enterría, presentó el proyecto de ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (conocida desde entonces como LOAPA) que, tras su tramitación parlamentaria fue aprobado<sup>137</sup> por el Congreso y el Senado, publicándose en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 31 de julio de 1982. La LOAPA se articulaba en seis títulos, que se correspondían prácticamente con los apartados que la comisión de expertos enunciaba en su Informe.

El proyecto fue fuertemente contestado, en particular desde el Gobierno y Parlamento vascos, así como desde la *Generalitat* y Parlamento de Cataluña, que, junto con cincuenta diputados, presentaron recurso previo de inconstitucionalidad. La Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (BOE de 18 de agosto), dictada por el Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, supuso un fuerte varapalo a las intenciones armonizadoras de los partidos mayoritarios e insistió en tres aspectos fundamentales: la inconstitucionalidad del carácter orgánico de la norma, pues el objeto legislado, la armonización del proceso autonómico no estaba reflejado expresamente en la Constitución; la inconstitucionalidad del carácter armonizador, ya que la LOAPA se refería a temas excesivamente heterogéneos como para poder ser objeto de armonización; y los límites de la potestad legislativa del Estado, entendiendo que las Cortes no pueden legislar sobre la constitucionalidad, pues la interpretación de la Constitución es privativa del Tribunal Constitucional.

---

<sup>137</sup> La aprobación contó con el único, pero decisivo, apoyo del PSOE y la oposición de los partidos nacionalistas catalanes y vascos. Powell, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado...", *op. cit.*, p. 59.

Uno de los promotores de la LOAPA, Leopoldo Calvo-Sotelo, señala que

"Lo que dice la sentencia del Tribunal Constitucional presidido por García Pelayo es que declara inconstitucional la mayor parte del título primero de la ley y alguna otra cosa suelta, pero literalmente nunca dice 'El contenido de este precepto es inconstitucional.' No. Lo que dice es: 'Esto que dice este precepto no lo puede decir el Parlamento porque es una interpretación de la Constitución, y eso es algo que sólo yo, el Tribunal Constitucional, puedo hacerlo.' Es un problema de fuentes del Derecho y, claro, explicar eso a la gente es difícil. Pero, en fin, lo que dice el Tribunal Constitucional es que el parlamento no es quién para armonizar la política autonómica, porque eso es interpretar la Constitución, y esto no es competencia del legislativo.

Lo que era inconstitucional era la A de la LOAPA, según el Tribunal"<sup>138</sup>.

El Tribunal redujo la LOAPA a una ley de Proceso Autonómico, basada en aquélla, pero con las correcciones que partieron de la sentencia del alto Tribunal. La nueva ley consta de los mismos títulos que la LOAPA, con diferencias en el título I, declarado en gran medida inconstitucional. Sin embargo, y a pesar de esta declaración, es preciso señalar que el TC recogió como doctrina gran parte de las propuestas de la Comisión, pero en ningún caso las que suponían disminución del espíritu autonómico que emanaba de la Constitución de 1978.

Una de las aportaciones más importantes de esta sentencia es que viene a señalar "un concepto de Estado autonómico como Estado compuesto de notable solidez, destacando especialmente que ninguna ley del Estado puede interponerse entre la Constitución y los estatutos de autonomía. Éstos adquieren prácticamente carácter constitucional, derivado de la Constitución y sólo sometidos a ésta"<sup>139</sup>.

### **Los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981**

Recogiendo una de las recomendaciones de la *Comisión Enterría*<sup>140</sup>, el Gobierno de

---

<sup>138</sup> Prego, V., *Presidentes, op. cit.*, p. 155.

<sup>139</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, op. cit.*, p. 65.

<sup>140</sup> Clavero Arévalo entiende que el origen de los pactos hay que buscarlo en el debate sobre Andalucía, que "no sólo sirvió para decidir la forma de su acceso a la autonomía, sino que dio lugar a unos pactos autonómicos [...] entre los partidos mayoritarios UCD y PSOE, en los que se estableció la generalización de las autonomías y que las demás Comunidades accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución y que tendrían las instituciones del artículo 152 de la misma, fijándose el año 1983 como fecha límite para la

UCD y el PSOE llegaron a una serie de pactos autonómicos, firmados por Leopoldo Calvo-Sotelo y Felipe González, que van a dar paso a la generalización de las Comunidades Autónomas en toda España, si bien en unas condiciones determinadas por dichos pactos.

Los Acuerdos presentan cuatro facetas:

1. La político-administrativa, centrada en la fijación de un mapa autonómico y la normativa a seguir a la hora de realizar los procesos de transferencias. A pesar de que en los acuerdos se alude insistentemente a la voluntad generalizadora y al respeto por los estatutos ya en vigor, la intención de los mismos es la de ordenar de algún modo el proceso autonómico, dando origen a dos tipos de Comunidades: las anteriores a los Pactos y las posteriores a ellos, que conforman dos bloques relativamente homogéneos en cuanto a competencias y desarrollo. Esta dualidad se refleja continuamente en la redacción de los acuerdos, considerando a Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco como realidades distintas del resto de la nación. En determinados casos se menciona en dicho bloque a Canarias y la Comunidad Valenciana, particularmente en lo que se refiere a agilización de transferencias.
2. La económico-financiera, centrada en la profundización del modelo establecido por la ley orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y la ordenación del Fondo de Compensación Interterritorial.
3. El anteproyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).
4. El anteproyecto de ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que con el tiempo y tras la intervención del Tribunal Constitucional llegaría a ser simplemente ley del Proceso Autonómico (LPA).

El inmediato resultado de los acuerdos sobre el proceso autonómico fue normalizar el acceso a la autonomía de las regiones que no tenían aprobados sus estatutos, pero también cerrar el mapa autonómico y permitir el acceso a un techo competencial, equiparado al de las nacionalidades históricas, a la Comunidad Valenciana y Canarias, en función del art. 150.2 CE, que autoriza al Estado para delegar o transferir competencias de titularidad propia mediante una ley orgánica. Además se establecía un procedimiento de mejoramiento foral para Navarra, quedando equiparadas competencialmente estas tres Comunidades Autónomas con las que accedieron a la autonomía a través del art. 151 CE.

El cambio de Gobierno de la nación tras las elecciones de 1982 no afectó a la

---

aprobación de los Estatutos de Autonomía". *Cfr.* Clavero Arévalo, M. F., "La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000", *op. cit.*, p. 48.



tramitación de los estatutos de autonomía que restaban y las diferentes Comunidades Autónomas<sup>141</sup> se configuraron institucionalmente, comenzando a recibir los traspasos de servicios del Estado. El desarrollo del Estado autonómico en los años ochenta del siglo XX revela un funcionamiento completamente normalizado, afirmación que cobra todo su valor si pensamos que en esta época se suceden profundos cambios legislativos en la mayor parte de los ámbitos de la Administración y se produce la incorporación de España a las Comunidades Europeas. Acaso el tono disonante lo pongan los conflictos de competencias planteados ante el Tribunal Constitucional, provenientes en su mayoría de Cataluña y del País Vasco, lo que no quiere indicar más que la existencia del desacuerdo, pero que pone en evidencia la inexistencia de órganos o foros de discusión donde llegar al consenso sin sobrecargar al Tribunal Constitucional, judicializando lo que podría ser objeto de acuerdo previo.

La configuración que mostraba el Estado autonómico al final de esta fase, que concluyó en 1983, era de diecisiete Comunidades Autónomas con dos niveles competenciales, uno compuesto por las del art. 151 CE más Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias, y otro por el resto que, para acceder a un mayor nivel competencial, tendrían que esperar al menos cinco años. Sin embargo, pocos años más tarde, a principios de la década de los noventa, las Comunidades Autónomas del art. 143 CE gestionaban prácticamente las mismas competencias que las del art. 151 CE y asimiladas, a excepción de sanidad y educación.

### **La homogeneidad del Estado autonómico: la plena equiparación competencial**

Parece evidente, si repasamos la trayectoria de la construcción del Estado autonómico desde los inicios de la Transición, el nacimiento en la clase política de "una costumbre constitucional, entonces incipiente, pero ya poderosa, y con arreglo a la cual los grandes temas del Estado de las autonomías debían pactarse por los dos partidos mayoritarios."<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Entre enero y agosto de 1982 se aprobaron por consenso los estatutos de autonomía de: Andalucía -que como hemos visto era el último en hacerlo acogiéndose al art. 151 CE-, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra. Con motivo de la convocatoria de elecciones generales de 1982, deberán esperar para su aprobación a febrero de 1983 los estatutos de Castilla y León, Baleares, Extremadura y la Comunidad de Madrid. El mapa autonómico se cerró posteriormente y finalizaron los problemas habidos con provincias como León, Segovia, Santander y Madrid.

<sup>142</sup> Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, L., "Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 89.

Esta tradición de pacto, de consenso y acuerdos de Estado, cuya pista podemos seguir en el devenir democrático durante, al menos, los primeros cinco lustros de aplicación de la Constitución de 1978, se puso nuevamente en práctica una vez que transcurrieron en el año 1992 los cinco años que el art. 148 CE daba como mínimo de plazo a las Comunidades que accedieron a la autonomía a través del art. 143 CE para recibir nuevas competencias, principalmente -aunque no sólo- las de educación.

El proceso lo suscitó el Estado, según indica Embid Irujo, una vez que la principal prioridad educativa del gobierno, la reforma educativa de la LOGSE se hubo puesto en marcha.

"No fue sino hasta febrero de 1992, y en el marco de los Pactos Autonómicos suscritos entre el gobierno, el PSOE, y el primer partido de la oposición, el PP, cuando cambiaron las circunstancias, tanto en el ámbito de la enseñanza como en lo que concierne a la gestión de un buen paquete de competencias. En aquel momento, se pactó el desarrollo de una ley orgánica que supondría la transferencia de una serie de competencias, entre ellas las educativas, y que vendría inmediatamente seguida de la reforma de los distintos Estatutos de Autonomía, para incorporar a ellos las nuevas competencias.

El procedimiento imaginado era ciertamente complejo y, desde algún punto de vista, podía ser juzgado, incluso, como antiautonomista, pues el desarrollo de la mencionada ley orgánica significaba que era el Estado el encargado de llevar por completo la iniciativa y el responsable de la conducción de todo el proceso de redacción del título competencial del que dependería la posterior transferencia. Sin embargo, no hay que olvidar que las experiencias, algunas bien amargas, de transferencias anteriores, aconsejaban una conducción centralizada del citado proceso, para poder llevar a cabo las transferencias por bloques homogéneos, posibilitando así, al mismo tiempo, la necesaria adaptación y reforma de las estructuras del Estado"<sup>143</sup>.

Los Acuerdos autonómicos de 1992, firmados entre el gobierno socialista de Felipe González y el Partido Popular de José María Aznar actualizan y reiteran en su preámbulo una idea fundamental que, todavía en el año 1992, recuerda el pacto constituyente aunque los actores hayan variado: "no estando establecida directamente en

---

<sup>143</sup> Embid Irujo, A., "El Estado y las comunidades autónomas". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 280, mayo 1999, p. 51.

el Título VIII de la Constitución una estructura territorial concreta de Estado, su desarrollo se ha concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas [...]"<sup>144</sup>.

Los Acuerdos introducen una serie de elementos que, a nuestro juicio, no están contemplados en la letra de la Constitución, pero que figuran como intenciones de los dos grandes partidos nacionales; así, pretenden

"Ultimar [...] la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución [...]. Dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias [...] racionalizando la distribución de competencias [...] y cumpliendo, al mismo tiempo, con el principio de no discriminación entre los diversos territorios.

Perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia [...] e impulsando el comportamiento político entre los diversos poderes territoriales, mediante el cual se logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación"<sup>145</sup>.

Como se puede ver, se constata en el texto que hay un déficit de funcionamiento del Estado autonómico, que los mecanismos de coordinación entre administraciones no son efectivos y que es conveniente un cierre ("definición concreta", indican los Acuerdos) del Estado autonómico que esbozó la Constitución. También aparece un principio como esencia del pacto, el de no discriminación entre territorios, que se une en los Acuerdos a la asunción de competencias. Dicho principio, en sí mismo, no se contemplaba en el Título VIII y a nuestro entender altera el espíritu de reconocimiento de hechos diferenciales que sí está contemplado en el articulado y disposiciones transitorias de la Constitución. "En el fondo se trataba de establecer la virtual equiparación final entre las autonomías del 143 y las del 151, con lo cual se desdibujaba la frontera constitucional entre 'nacionalidades' y 'regiones'."<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 19.

<sup>145</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>146</sup> Pelaz López, J.-V., "Treinta años de autonomías...", *op. cit.*, p. 54.

Se incluye entre las materias objeto de ampliación de competencias el "desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza", enunciación que se aleja de, por ejemplo, de la "competencia plena en la regulación y administración de la enseñanza" que recoge el primer estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, por señalar una norma que corresponde a una de las Comunidades del art. 151 CE. La sanidad finalmente no fue incluida.

Los acuerdos no sólo se refieren a las competencias que asumirán las Comunidades Autónomas del art. 143 CE sino, y esto es quizás lo significativo a la hora de enjuiciar la motivación política subyacente -en definitiva, la búsqueda de la ordenación de la Administración del Estado y su propia configuración-, la vía jurídica que van a utilizar, la aprobación de una ley orgánica basándose en el art. 150.2 CE y realizar más tarde la reforma de sus estatutos de autonomía.

"El procedimiento imaginado desde los presupuestos políticos propios de un Pacto entre fuerzas políticas puede ser criticado, sin duda, desde una lectura estricta de la CE pero tiene la virtud -imposible de conseguir bajo el principio dispositivo en el que, evidentemente, se inspira la CE- de propiciar transferencias generalizadas a las CCAA de materias configuradas además homogéneamente y, consiguientemente, hacer más fácil el proceso de reforma global de la Administración del Estado que debe acompañar necesariamente a una transferencia masiva de competencias [...]"<sup>147</sup>.

Hecha esta mención, los Acuerdos de 1992 van a tener un doble efecto en la construcción del Estado autonómico. Por una parte, ordenarán y racionalizarán el proceso de ampliación competencial y establecerán mecanismos de coordinación como las Conferencias Sectoriales. Pero, por otro, lejos de cerrar el proceso autonómico como era su intención, van a provocar un efecto de "huida hacia adelante", no sólo entre las Comunidades que creyeron lesionados sus hechos diferenciales con esta generalización competencial -Cataluña y País Vasco en particular-, sino también entre otras Comunidades (del art. 143 CE) que decidieron reformar sus estatutos, aprovechando la obligada reforma que planteaba la ley orgánica de 23 de diciembre de 1992 para -como Aragón y Canarias- otorgarse el carácter de "nacionalidad".

---

<sup>147</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Madrid, Tecnos, 2000, pp. 36-37.

En lo que más afecta al tema de esta tesis, los Acuerdos de 1992 serán la vía por la que se generalice el traspaso de competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas y, lo que es fundamental: "La misma concepción global del Estado avanza un punto muy importante en su plena configuración como Estado autonómico, pues un Estado descentralizado territorialmente sin la entrega plena de la enseñanza a la responsabilidad de las entidades políticamente descentralizadas, arrojaría en el panorama comparado [...] un punto de duda sobre el grado de dicha descentralización"<sup>148</sup>.

La aprobación de la ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que dotaba de cobertura jurídica al proceso, supondrá que a lo largo de 1994 se reformen los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas afectadas. A esta aceleración del proceso autonómico no fue ajena la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados por parte del PSOE, ni la necesidad consiguiente de contar con pactos y acuerdos cuyo primer interlocutor fue la minoría nacionalista catalana. Así, entre 1996 y 1998, ya con el gobierno del Partido Popular, se transferirá la enseñanza a las Comunidades que aún no la gestionaban, se ampliará la anterior cesión del 15% del IRPF al 30% para todas las Comunidades Autónomas con la educación transferida y desaparecerá la secular figura del gobernador civil.

También a partir del año 1996, y hasta 1999, se producirá una segunda reforma de los estatutos de autonomía, no ya de clase estrictamente competencial, sino más bien de corte institucional, que supondrá, de hecho, el olvido -o la superación- de los Acuerdos autonómicos de 1981 en la línea de suprimir las restricciones que éstos ponían al funcionamiento de los órganos políticos de cada comunidad autónoma.<sup>149</sup>

Durante todo este período, y por hablar en términos académicos, la gran asignatura pendiente de la construcción o configuración del Estado autonómico ha sido el papel que debe desempeñar el Senado. Y esto por la necesidad de que las Comunidades Autónomas tuviesen un foro de debate institucional donde tratar las cuestiones que surgían de la construcción de un Estado tan descentralizado como España. Tampoco es que las fuerzas políticas estuvieran especialmente interesadas en dar un papel específico en este ámbito a la cámara de representación territorial diseñada en la

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*, pp. 37-38.

<sup>149</sup> Como eran, por ejemplo, el límite de sesiones de los parlamentos autonómicos, la limitación del número de las consejerías o departamentos administrativos, la no profesionalización de sus parlamentarios, o la articulación de los órganos periféricos de las administraciones autonómicas con las correspondientes diputaciones provinciales.

CE, ya que los dos grandes acuerdos sobre el tema autonómico, los de 1981 y 2000 fueron negociados y aprobados al margen de las instituciones de representación popular - Congreso de los Diputados y Senado- por los dos grandes partidos del arco parlamentario, reservando a las cámaras el papel de votar las normas legales surgidas de los mismos.

"Resultaba evidente que el Senado, aparte de su papel como cámara de segunda lectura de las leyes elaboradas por el Congreso, no estaba desempeñando su teórica función de representación territorial. Las soluciones que se proponían para dotar de utilidad 'autonómica' a la Cámara Alta iban desde la mera reforma de su reglamento hasta un cambio constitucional a fondo. En 1993 se creaba en el Senado una Comisión General de las Comunidades Autónomas con participación de representantes de todos los gobiernos autonómicos. Incluso se planteó la iniciativa de celebrar cada año un debate en pleno sobre 'el Estado de las Autonomías', con intervención de los presidentes de las comunidades, a imitación del debate sobre 'el estado de la nación' que tenía lugar anualmente en el Congreso. Su escasa utilidad se puso de manifiesto en la primera y única ocasión en que se celebró, ya que los intervinientes [...] se limitaron a exponer largas listas de agravios ofreciendo escasas alternativas constructivas. Tanto los nacionalistas catalanes como vascos manifestaron siempre su recelo ante iniciativas de estas características que podían mermar su capacidad de interlocución bilateral con el gobierno central. La modificación del Senado quedó aparcada *sine die*"<sup>150</sup>.

El final de este proceso ha sido un Estado

"[...] muy distinto del que a comienzos de los años ochenta protagonizó las primeras transferencias en educación a Cataluña y el País Vasco. Se trata de un Estado caracterizado por una profunda descentralización en todas sus esferas, integrado por parlamentos habituados a legislar y, por tanto, a utilizar la autonomía conferida, con hábitos autonómicos enraizados en la sensibilidad de los ciudadanos, y con una muy notable autonomía financiera de los entes políticos descentralizados [...]"<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Pelaz López, J.-V., *El Estado de las Autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid, Actas Editorial, 2002, p. 111.

<sup>151</sup> Embid Irujo, A., "El Estado y las comunidades autónomas", *op. cit.*, p. 51.

Sin embargo, ese Estado autonómico en el que -al menos en educación- las Comunidades Autónomas tienen competencias equiparables, independientemente de que su acceso a la autonomía se haya hecho en la primera época o en la segunda<sup>152</sup>, tiene un enorme poder al margen de las competencias que le corresponden "en todo caso y por su propia naturaleza"<sup>153</sup> y que vienen señaladas en la LODE. Dicho poder competencial

"[...] deriva del hecho de que los sujetos del sistema educativo actúan mediante posiciones jurídicas protegidas por derechos fundamentales. El alumno, así, es titular del derecho a la educación (art. 27.1 CE); los profesores, de la libertad de cátedra (art. 20.1 CE); los titulares de centros privados de la libertad de creación de centros (art. 27.4 CE); los padres, por fin, determinan la formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Y a todo ello hay que añadir además un hecho de especial relevancia, y es que la regulación de las libertades públicas y los derechos fundamentales sólo puede ser realizada en términos constitucionales, mediante ley orgánica (art. 81 CE); ésta es una categoría de ley reservada al Estado que, entre otras cosas, implica asimismo una consecuencia formal, como es que dicha ley debe ser objeto de una aprobación global por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados."<sup>154</sup>

Caso aparte son los territorios forales, es decir, País Vasco y Navarra, que manifiestan profundas diferencias tanto en su financiación como en sus relaciones con el Estado, ya que

"En términos de relaciones financieras con el Estado, el sistema foral aplicable a las Comunidades del País Vasco y Navarra permite a estas regiones contar con una elevada autonomía fiscal, no existente en ningún país federal, lo cual supone en el modelo descentralizador español un notable caso de federalismo asimétrico.

La existencia de un régimen de federalismo asimétrico es plenamente constitucional. Lo que ya no es conforme con la Constitución es que la diferencia entre el

---

<sup>152</sup> La referencia de los primeros estatutos de autonomía a las competencias "plenas" y de los de segunda época a competencias "de desarrollo y ejecución" es más formal que jurídica y en la práctica no presenta ninguna diferencia.

<sup>153</sup> En expresión que aparece por primera vez en la LOECE y que la LODE reproduce en la disposición adicional primera, punto dos, y que viene a significar que el Estado no puede delegar ni transferir dichas competencias, pues *por su propia naturaleza* no son delegables ni transferibles.

<sup>154</sup> Embid Irujo, A., "El Estado y las comunidades autónomas", *op. cit.*, p. 53.

régimen foral y el régimen común suponga una discriminación de las Comunidades de régimen común y esta discriminación se produce cuando la financiación por habitante con que cuentan las Administraciones forales es muy superior a la media de la financiación de la que disponen las CC AA."<sup>155</sup>

De este modo, si se comparan los recursos que puede destinar una Comunidad Autónoma de régimen común con los que destina una Comunidad de régimen foral nos encontramos con la siguiente evidencia -centrada en el ámbito educativo-:

**Tabla 1: Recursos financieros por habitante en las Comunidades Autónomas españolas. Año 2010.**

| Comunidades Autónomas        | Recursos no financieros disponibles (m. de €) | Población  | Recursos no financieros por habitante (Euros) |
|------------------------------|---|------------|---|
| Media CC AA de régimen común | 121.739.226,40                                | 44.049.155 | 2.763,71                                      |
| País Vasco                   | 10.907.768,92                                 | 2.178.339  | 5.007,38                                      |
| Navarra                      | 2.687.732,59                                  | 636.924    | 4.219,86                                      |
| Media Comunidades Forales    | 13.595.501,51                                 | 2.815.263  | 4.829,21                                      |

Fuente: Consejería de Hacienda. *Evaluación del actual Sistema de Financiación Autonómica*, op. cit., p. 49.

Los recursos disponibles en las Comunidades forales son superiores en un 75% a los disponibles en las Comunidades de régimen común. Ciertamente este hecho, repetido en casi todos los ámbitos de la economía y los servicios sociales, puede ser denominado como "sobrefinanciación foral" y entra de lleno en el terreno de lo discriminatorio aunque debemos señalar que

"[...] no es consustancial al régimen foral, sino que se produce por una defectuosa aplicación práctica de este régimen. En concreto, las cantidades que las haciendas forales vascas pagan al Estado son muy inferiores a las que resultarían en el caso de aplicar los principios y reglas básicas de las relaciones financieras entre Estado y Haciendas forales establecidos en la ley del Concierto"<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> Consejería de Hacienda. *Evaluación del actual Sistema de Financiación Autonómica*. Documento enviado al grupo de trabajo de Comité Técnico Permanente de Evaluación del sistema de financiación el 7 de marzo de 2014. Valladolid, Junta de Castilla y León, 2014, pp. 48-49.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 49.



## **VI. LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LA ETAPA CONSTITUCIONAL**

La etapa de desarrollo constitucional ha supuesto en el campo de la administración del sistema educativo nacional un recorrido que en modo alguno ha sido lineal u homogéneo. En todo este proceso podemos destacar tres elementos determinantes: el primero, la alternancia en el poder entre los partidos mayoritarios; en segundo lugar el proceso de modernización de España y su incorporación a las organizaciones internacionales en las que se encuadran algunos de los países más avanzados social y económicamente del mundo (OTAN y Unión Europea principalmente), por último, la progresiva pérdida del *pathos*, herencia o sentimiento de la Transición entre la clase política y, tal vez, entre la sociedad española.

Si nos centramos en la alternancia en el poder, en la existencia de un turno político democrático de los partidos mayoritarios, constatamos que ésta es de índole completamente distinta a la que se conoció con el mismo nombre durante la Primera Restauración. En la Segunda Restauración la alternancia se ha debido, a semejanza de las democracias avanzadas de nuestro entorno, a la voluntad popular, al lógico desgaste y errores de los partidos gobernantes en el ejercicio del poder, y al legítimo deseo de cambio de la ciudadanía. Vamos a hacer, en este momento, un breve recorrido de lo que ha supuesto la presencia de las dos grandes corrientes políticas e ideológicas españolas de nuestro tiempo en el gobierno de la nación.

### **Los gobiernos de UCD**

En primer lugar, entre la promulgación de la Constitución y las elecciones de octubre de 1982, gobernaría UCD en un período convulso tanto por la propia descomposición del partido centrista como por los sucesos que acontecen, algunos de ellos de hondo calado histórico: la dimisión del presidente del Gobierno, el intento de golpe de Estado, los pactos autonómicos y la consiguiente puesta en marcha de la mayor parte de los estatutos de autonomía de las regiones, la incorporación a la OTAN y, en lo educativo, la aprobación de la LOECE como primera norma que desarrollaba el art. 27 CE. Los dos elementos principales de la política –y no sólo de la política educativa– de UCD fueron el pacto y la puesta en marcha del Estado autonómico, pilares ambos de nuestra convivencia que quedaron plasmados en el texto constitucional. Es necesario

además señalar los cuatro condicionantes que determinaron la política educativa durante el período que transcurre de 1976 a 1982: la escasez de recursos económicos, la inestabilidad gubernamental, la carencia de una política global coherente en el campo educativo y, cuando se llegaban a acometer las necesarias reformas, la premura de tiempo para plantearlas en los términos precisos. Es de justicia señalar que, a pesar de estos condicionantes, hay que destacar las realizaciones de UCD en materia educativa, fundamentalmente las llevadas a cabo en el ámbito legislativo, pero también en la política autonómica, con el diseño de un modelo competencial en materia educativa. Hemos de resaltar que la política autonómica de UCD es extraordinariamente interesante por el diseño del modelo competencial que se establece entonces. Y todo ello a pesar de las enormes dificultades que suponía abrir caminos en estos temas en una sociedad que apenas salía del franquismo y con una democracia no consolidada. Es preciso decir con claridad que "[...] la política autonómica de la UCD concreta el modelo competencial en educación, lo desarrolla y lo lleva a término, sin que el partido socialista posteriormente [...] haya hecho algo más que completar su ejecución."<sup>1</sup>

En cuanto a la escasez de recursos económicos, hay que entender que el inicio de la Transición se ve envuelto en una aguda crisis económica que se arrastraba desde 1973, con las lógicas consecuencias para las inversiones en educación, cuya participación en el gasto público se verá reducida. Entendemos que no puede atribuirse a UCD la completa responsabilidad sobre una circunstancia que provenía de la postura de los gobiernos de Franco ante la crisis económica, que

"no tomarán ninguna medida para contrarrestarla por temor a la impopularidad de muchas de estas acciones, lo que lógicamente agravará los problemas de la transición. La consecuencia es que los efectos de la crisis se van acumulando durante los primeros años del postfranquismo, manifestándose ya los problemas derivados de una creciente y desmesurada inflación, de un déficit público preocupante y de un alarmante incremento del paro. Esto explica que [...] los presupuestos generales del Estado desde 1977 en adelante arrojen una paulatina disminución de la participación de la educación en el gasto público [...]"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Puellas Benítez, M. de, "Una década de política educativa", en Paniagua Fuentes, J. y San Martín Alonso, A. (Eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Valencia, Diputación Provincial de Valencia-Centro de Alzira-Valencia de la UNED, 1989, p. 63.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 59.

La inestabilidad gubernamental y la consiguiente carencia de una línea política de continuidad se explican porque durante el sexenio centrista ocuparán el despacho de la calle Alcalá hasta seis ministros diferentes, lo que supone una constante variación en los equipos ministeriales y la consiguiente inestabilidad en las políticas que cada uno ponía en marcha, aunque todos ellos perteneciesen al mismo partido, reduciéndose la política a hacer frente a los múltiples problemas que habían permanecido soterrados durante el tardofranquismo y que ahora afloran. A este factor hay que unir el no menos importante proceso de desavenencias internas en el grupo parlamentario centrista, que culminó con la convocatoria de elecciones anticipadas en 1982<sup>3</sup>.

### **El primer período socialista**

"Por el cambio" fue el eslogan con el que el PSOE ilustró la campaña de las elecciones generales del 28 de octubre de 1982. De los factores que singularizaron la llegada al poder de un gobierno socialista después de casi medio siglo vamos a destacar los dos que, a nuestro entender, son los más significativos. El primero de ellos es la constatación de que esa fecha señala el fin de una etapa y el inicio de otra muy diferente: finaliza la Transición y se inicia la consolidación de la democracia en España, es decir,

"se trata de una etapa distinta a la de los primeros años del postfranquismo en los que laboriosamente se buscaban las vías hacia la democracia y sobre la que planearía desde el principio el temor a un golpe militar. El 23 de febrero de 1981, cuando efectivamente se produce el frustrado golpe militar, gravitará aún sobre los últimos momentos de este período, de tal modo que las elecciones de octubre de 1982 se celebrarán no sin zozobra e inquietud en el electorado"<sup>4</sup>.

El segundo factor es la forma en que se produce la victoria electoral socialista y el capital electoral acumulado por esta formación política, pues por primera vez tras el

---

<sup>3</sup> En opinión de Manuel de Puelles Benítez, "el desgaste de la Transición explica, a su vez, el desmoronamiento de la Unión de Centro Democrático (UCD), con independencia de los errores y de las disensiones internas que efectivamente contribuyeron a su definitiva expulsión del escenario político español". Cfr. Puelles Benítez, M. de, "Una década de política educativa", *loc. cit.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 64.

franquismo un partido alcanzaba la mayoría absoluta en el parlamento con un respaldo de diez millones de votos.

Así como a UCD le correspondió el papel histórico -a veces doloroso e ingrato- de pilotar la Transición, al PSOE le cabe el protagonismo de gobernar en la etapa de afianzamiento de la democracia española, superando aquellos calificativos de "débil" o "vigilada", tras el intento de golpe de Estado de 1981. Cuando el PSOE sea sustituido en el gobierno de la nación por el Partido Popular (PP) en 1996, el régimen democrático estará plenamente consolidado. Ciertamente, la victoria electoral socialista de 1982 se debió también a una variación en el discurso del PSOE, más temperado, centrado y pragmático que en las primeras citas electorales tras el franquismo. El mismo partido socialista había admitido una evolución ideológica fruto, entre otras razones, de su triunfo electoral en las elecciones municipales de 1979, que preanunciará la victoria en las elecciones generales de 1982. "En 1979, los mismos líderes que tres años antes, en diciembre de 1976, con ocasión del vigésimo séptimo congreso, habían introducido el marxismo como una seña de identidad del partido, lo redujeron a una de las varias influencias ideológicas a las que los miembros del partido debían ser receptivos y sensibles."<sup>5</sup>

### **Los gobiernos populares**

De "dulce derrota" calificó el candidato del PSOE y presidente del Gobierno desde 1982, Felipe González, la victoria del PP en las elecciones de 1996, con la que finalizaban catorce años de gobierno socialista, la mayor parte de ellos con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. El PP permanecerá en el poder durante dos legislaturas, de 1996 a 2004, manteniendo dos políticas sustancialmente diferentes en ambas, fruto de la mayoría relativa en la primera legislatura y de la mayoría absoluta en la segunda.

Centrándonos solamente en las políticas educativas, la primera legislatura se caracterizó por la línea neoliberal, mientras que la segunda lo fue por un marcado neoconservadurismo<sup>6</sup>. A pesar de las duras críticas que el PP venía realizando a un

---

<sup>5</sup> Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1994, pp. 50-51. Nota 13.

<sup>6</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª

sistema educativo nacional basado en la LODE, la LOGSE y la LOPEGCD, no se planteó una reforma educativa de fondo hasta la ley orgánica de Calidad de la Educación de 2002 (LOCE). Entre tanto dirigió con absoluta normalidad el sistema educativo tanto en las Comunidades Autónomas que, pendientes de las transferencias, gestionaba el MECD, como en aquéllas otras en las que ya gobernaba, completando por otra parte la implantación de la LOGSE durante los años 1996-2002.

Es preciso señalar en este período un hito de enorme importancia en el recorrido del Estado autonómico: el gobierno popular completó las transferencias educativas a las Comunidades del art. 143 CE, cerrando el mapa autonómico el 1 de enero de 2000, a excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuya Administración educativa siguió dependiendo del Ministerio de Educación.

### **La segunda etapa socialista**

La tragedia nacional que supusieron los atentados del 11 de marzo de 2004, probablemente junto a otros factores, motivó un vuelco electoral en las elecciones generales del 14 de marzo, recobrando el PSOE el poder. El nuevo gobierno paralizó de manera inmediata la implantación de la LOCE y planteó una nueva reforma educativa con la intención declarada de que fuese fruto del consenso. Tal consenso no se logró con el principal partido de la oposición y el PP votó en contra de la nueva ley orgánica de Educación de 2006 (LOE) en el Congreso.

Los motivos del PSOE a la hora de promulgar una nueva ley respondían, en palabras del Colectivo Lorenzo Luzuriaga a razones electorales profundas:

"[...] la redacción urgente de un anteproyecto de ley de educación obedece, hay que recordarlo, a un mandato claro. La ley orgánica de Calidad de la Educación del segundo gobierno del PP debía ser derogada para dar cumplimiento al programa electoral con el que se ganaron las elecciones. A su vez hay que recordar también que este mandato obedecía a la absoluta disconformidad con que la izquierda había recibido la LOCE, una ley que, se consideraba, agredía todos sus principios educativos y era fruto de la arrogancia de la derecha política, social y religiosa. Baste mencionar en este triple

contexto el tratamiento que se dio a la comprensividad, a la concertación y admisión de alumnos, y a la enseñanza de la religión"<sup>7</sup>.

En cualquier caso, y en contra de lo que pudiera parecer a la luz de las motivaciones de la nueva ley, ésta fue ampliamente debatida tanto en la cámara como en la sociedad y entre las organizaciones profesionales, siendo aprobada y constituyendo, junto con la LODE, el marco jurídico del sistema educativo nacional de España.

Cabe destacar este extremo, el de la búsqueda del acuerdo y el consenso en un triple sentido, que marca el camino para otros grandes acuerdos de Estado: en primer término el político, mediante la confluencia de los dos grandes partidos nacionales y de algún otro con fuerte implantación en su Comunidad Autónoma; en segundo lugar el social, fundamentado en encuentros con organizaciones profesionales de la enseñanza, algunas de cuyas reivindicaciones fueron incorporadas a la ley por vía de enmienda parlamentaria; y, finalmente, la unión a estos dos pactos necesarios de un tercero, el pacto autonómico, cuyas principales características se pueden extraer del texto de la propia ley. Aunque la LOE buscó esos acuerdos, la negativa del Partido Popular impidió el consenso. No obstante, cabe mencionar la importancia que la LOE otorgó a los mecanismos de coordinación y cooperación:

"La LOE ha dedicado un capítulo completo, el capítulo IV del título preliminar, a asegurar ese mecanismo de coordinación y de cooperación, sentando las bases para la:

- Concertación de políticas educativas en orden a mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad.
- Coordinación de actuaciones de las distintas Administraciones educativas para la mejor utilización de los recursos.
- Adopción de programas de cooperación territorial para reforzar las competencias básicas de los estudiantes.
- Contribución a la solidaridad interterritorial y compensar las desigualdades educativas entre las nacionalidades y regiones que integran el Estado"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Informe sobre la ley Orgánica de Educación*. [en línea] Madrid, 2004, p. 2 [ref. de 14 de noviembre de 2012]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 13.

Entendemos, por lo tanto, que en este capítulo IV del título preliminar están las bases del pacto autonómico que debe contribuir a resolver en alto grado los problemas que hoy plantea la descentralización de la educación en diecisiete Comunidades Autónomas.

### **La segunda etapa del Partido Popular**

Desde noviembre de 2011, en medio de un panorama internacional de profunda crisis económica, muy agravada en España, gobierna con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y en el Senado –además de en la mayor parte de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos- el Partido Popular. Las medidas adoptadas por el Gobierno, dada la necesidad de contar con el apoyo económico tanto de la Unión Europea (UE) como del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de disminuir la presión sobre la deuda española que ejercían los operadores económicos internacionales, abundaron en la línea de la drástica reducción del gasto público, lo que afectó claramente al gasto educativo. A este dato ha de unirse el de la práctica bancarota de varias Comunidades Autónomas, que se han visto obligadas a la reducción de su déficit público adoptando medidas suplementarias de reducción del gasto público, también en educación, así como a acudir al Fondo de Liquidez Autonómica, un fondo de financiación promovido por el Estado y que supone, en la práctica, la supervisión de las cuentas de dichas Comunidades Autónomas por parte del Estado para cumplir unos estrictos requisitos fiscales.

El programa electoral con el que el PP concurrió a las elecciones generales de noviembre de 2011 se refería, explícitamente, a las siguientes cuestiones:

"La realidad educativa de España ha estado marcada por la vigencia de un mismo modelo que se ha mostrado incapaz de preparar a nuestros jóvenes para los desafíos de las sociedades del siglo XXI. [...] Las evaluaciones internacionales sitúan a España muy por debajo de la media de los países de la OCDE. [...] En definitiva, el modelo actual ha llevado a que España tenga un sistema educativo de escasa calidad, que no promueve la excelencia y que no prepara a los alumnos para competir en la economía del conocimiento. [...] Mejoraremos la educación obligatoria y gratuita hasta los 16

años, reformando su estructura para reducir el abandono educativo temprano y elevar la formación de los alumnos"<sup>9</sup>.

Aunque en el programa electoral no aparece formalmente la propuesta de modificación radical de la LOE, la política educativa popular se centró durante el primer año de legislatura en la promoción de una nueva reforma educativa, con la presentación de un proyecto de ley orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) que, sin ser *sensu stricto* una nueva ley -según el articulado de los sucesivos anteproyectos sólo se propone modificar la LOE-, establece tanto en su preámbulo como en las numerosas alteraciones del articulado de aquélla, unas bases del sistema educativo nacional completamente diferentes, diríamos que incluso antagónicas, de las diseñadas en la LOE. Las modificaciones introducidas en la LOE -si nos ceñimos a la segunda versión del anteproyecto- afectan a cincuenta y dos artículos de la misma<sup>10</sup>, además de añadir otros nueve artículos que se incorporan como "bis" o "ter"<sup>11</sup>, y en otros once artículos ya existentes se añaden o suprimen apartados<sup>12</sup> y se incluyen nuevas disposiciones adicionales<sup>13</sup> y una final. Además, la LOMCE incluye junto al artículo único tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y seis finales que son específicas del nuevo texto, la tercera de las cuales altera notablemente la LODE al referirse a las competencias de los consejos escolares de los centros y a las del director.

Los cambios normativos son de tal entidad que el Consejo Escolar del Estado recomendaba al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en el Dictamen que preceptivamente debe realizar sobre la legislación que ha de promulgarse, lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Partido Popular, *Programa electoral para las Elecciones Generales de 2011* [en línea], pp. 82-84 [ref. de 5 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. En los catorce puntos que resumen las medidas de intervención recogidas en el capítulo 2.1 del programa electoral "Educación de calidad para todos" se van desgranando las intenciones educativas para la legislatura.

<sup>10</sup> Se modifican los art. 1, 6, 17, 20, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32.2 y 4, 34, 36, 37, 38, 39.2, 3 y 4, 40, 56.2, 57.3 y 4, 59.1, 62.1, 68, 69.4 y 5, 76, 84.2, 3 y 7, 87.2, 109, 116, 119, 120.3, 122, 123.4, 126.1.d, 127, 132, 133, 134.1, 135, 136, 142, 143, 144 y 147.2.

<sup>11</sup> Se añaden a la LOE los art. 2, 6, 23, 34, 36, 42, 111 y 122 bis, además del 34 ter.

<sup>12</sup> Se añaden a la LOE los art. 3.10, 9.3, 18, 19.4, 26.6, 58.7 y 8, 66.3.h, 121.7 y 8 y se suprime el 140.2.

<sup>13</sup> Las disposiciones adicionales 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39.



"Como se puede observar en la elaboración del texto del Anteproyecto, se ha optado por realizar una norma modificativa de otras anteriores, en lugar de un único texto legal consolidado. Se utiliza aquí la técnica normativa denominada por la doctrina como "técnica de incrustación".

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, prevé, en sus Directrices n.º 50 y n.º 54, que:

*'50. Carácter restrictivo.- Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.'*

*'54. División.- Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución. [...]'*

Se propone la elaboración de un único texto normativo unificado y consolidado, una vez que la Ley entre en vigor, que incluya toda la legislación actual, y, en particular, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), a fin de constituir un auténtico Código de la Educación"<sup>14</sup>.

El Ministerio no siguió el criterio del Consejo Escolar del Estado e incluyó, en la segunda versión del anteproyecto de LOMCE, una justificación de su opción por la reforma de la ley en vez de la promulgación de otra nueva al afirmar que:

"La técnica normativa elegida de modificación limitada de la Ley Orgánica de Educación responde a las recomendaciones de la OCDE basadas en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades. La propuesta de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) surge de la necesidad de dar respuesta a problemas concretos de nuestro sistema educativo que están suponiendo un lastre para la equidad social y la competitividad del país, primando la consecución de un marco de estabilidad y evitando

---

<sup>14</sup> Consejo Escolar del Estado, *Dictamen 36/2012 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 30-10-2012. [en línea] Madrid, 2012, p. 52 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La observación citada está unida a la que el CEE realiza a continuación, señalando que formalmente el anteproyecto no es claro por no incluir articulado, sino sólo modificación de otros artículos, contraviniendo las Directrices n.º 54 y n.º 58 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, sobre técnica normativa.

situaciones extraordinarias como las vividas en nuestro sistema educativo en los últimos años"<sup>15</sup>.

Los anteproyectos –pues son tres son los que han ido publicándose<sup>16</sup>-, recogen una serie de propuestas como objetivos de la norma, cuyo fin último, cuando ésta tome forma de ley, es:

- a) Homogeneizar los requisitos y exigencias básicas del sistema educativo en todo el territorio, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas.
- b) Disminuir las tasas de abandono temprano de la educación y la formación.
- c) Aumentar las tasas de titulación en Educación Secundaria Postobligatoria.
- d) Mejorar el nivel de conocimientos en áreas prioritarias.
- e) Establecer un sistema de señalización claro de los objetivos.
- f) Promover la autonomía de los centros docentes.
- g) Incorporar y potenciar las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- h) Impulsar y modernizar la Formación Profesional.
- i) Mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras.
- j) Racionalizar la oferta educativa"<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 3. 14-02-2013 [en línea] Madrid, 2012, pp. 5-6 [ref. de 21 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. A nuestro juicio no es posible acudir a una justificación como la expuesta cuando se modifica radicalmente tanto el texto de una norma como sus bases conceptuales, sin apenas dejar nada de la norma que se modifica.

<sup>16</sup> Cfr. las tres versiones del Anteproyecto de LOMCE, la publicada el 25 de septiembre, la que vio la luz más de dos meses después, el 3 de diciembre, tras el dictamen que elaboró el Consejo Escolar del Estado y la presentada a mediados de febrero de 2013 al Consejo de Estado.

a) Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 1. 25-9-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

b) Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 2. 3-12-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía

c) Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 3. 14-02-2013 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 21 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía

<sup>17</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo*. 23-1-2013 [en línea] Madrid, 2013, p. 5 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La manifiesta incorrección gramatical del apartado e), así como la inexistencia de mención alguna a qué objetivos se refiere el sistema de

El tercer anteproyecto de la LOMCE recoge sucintamente los objetivos que se propone la reforma al señalar que pretende

"[...] reducir la tasa de abandono temprano de la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, tanto en la tasa comparativa de alumnos excelentes, como en la de titulados en Educación Secundaria Obligatoria, mejorar la empleabilidad, y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes. Los principios sobre los cuales pivota la reforma son fundamentalmente el aumento de la autonomía de centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias"<sup>18</sup>.

Es claro que el anteproyecto se centra fundamentalmente, a la hora de resumir sus objetivos, en la necesidad de mejorar los resultados del sistema educativo, teniendo como medida las comparaciones internacionales, y en el aumento de la competitividad económica.

Los sucesivos anteproyectos han sido objeto de una fuerte contestación social en el sector educativo, tanto por parte de la mayoría de las organizaciones sindicales del profesorado como por las asociaciones de estudiantes y las asociaciones de padres de la enseñanza pública. A dicha contestación hay que unir la ausencia de consenso tanto en el seno del Consejo Escolar del Estado como en la Conferencia Sectorial de Educación, además de las profundas críticas, no sólo de carácter normativo o jurídico, sino de índole educativa, contenidas en los dictámenes que el Consejo Escolar del Estado elaboró sobre los dos primeros anteproyectos de LOMCE<sup>19</sup>, así como en las numerosas llamadas de

---

señalización aludido son literales.

<sup>18</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 2. 3-12-2012, *op. cit.*, p. 6.

<sup>19</sup> En particular son notables las numerosas observaciones de calado, más allá de errores formales o de matiz, incluidas en el dictamen 36/2012, emitido el 30 de octubre de 2012, que el CEE realiza a la primera versión del anteproyecto de la LOMCE. Todo ello a pesar de la ausencia de una treintena de consejeros representantes de los sindicatos CC.OO., UGT, Intersindical Galega, STES y ELA, la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes, el Sindicato de Estudiantes, CEAPA y una parte de los representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, que se retiraron en octubre de 2012 del debate por no estar de acuerdo con el veto del presidente al informe alternativo presentado por la Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de la Enseñanza. *Cfr.* Consejo Escolar del Estado, *Dictamen 36/2012 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 30-10-2012. [en línea] Madrid, 2012. [ref. de 6 de febrero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía y Consejo Escolar del Estado, *Dictamen 01/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, en su segunda*

atención, e incluso duras críticas, que el Consejo de Estado realizó en su dictamen sobre el tercer anteproyecto<sup>20</sup>.

Por último, la LOMCE fue promulgada tras su aprobación y publicada en el Boletín Oficial del Estado del 10 de diciembre de 2014<sup>21</sup> sin que sus presupuestos ideológicos apenas sufrieran una variación sustancial sobre los presentados en los sucesivos anteproyectos, en el proyecto de ley y en los textos resultantes de la tramitación parlamentaria.

## **1. La accidentada transformación de los órganos administrativos centrales y periféricos del Estado: resistencias y logros**

### **Las dificultades de los primeros intentos desconcentradores**

En los primeros años de la democracia la transformación de la hipertrofiada estructura del Ministerio de Educación y Ciencia era una absoluta necesidad, y no sólo por motivos políticos –que evidentemente existían e impulsaban el cambio- sino por meras razones técnicas. "En los últimos años del franquismo, la intervención administrativa en el sistema educativo alcanzó tales dimensiones que el aparato burocrático estaba a punto de colapsarse. Si no la descentralización, sí que se imponía, como mínimo, una desconcentración de funciones en los servicios periféricos por razones de pura operatividad funcional"<sup>22</sup>.

El cúmulo de cambios administrativos de toda índole, no sólo educativa, que van a llevarse a cabo desde la generalización de las preautonomías hasta la promulgación de los primeros estatutos exigirá la modificación de la Administración periférica del Ministerio de Educación y Ciencia. La mera revisión de las fechas en que estos primeros cambios se llevan a efecto parece indicar un avance hacia un modelo administrativo muy

---

versión. 24-1-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 18-04-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 28 de abril de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>21</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE de 10 de diciembre).

<sup>22</sup> Puellas Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu". *Unidades didácticas de Psicopedagogía*. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 1995, p. 16. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

diferente del que imperó desde la creación del Ministerio de Instrucción Pública y que se agudizó durante el franquismo, pero al que le falta un verdadero plan director, como si se fuera consciente de la inviabilidad del mantenimiento de estructuras excesivamente anquilosadas pero no se hiciera explícito qué modelo se pretende conseguir.

Una de las razones de esta presunta carencia de objetivos la apunta Puelles Benítez cuando indica que

"[...] la historia de la desconcentración administrativa de estos años, justo hasta que comenzó a ponerse en marcha la descentralización territorial que establece la Constitución, es, en gran parte, la historia de las resistencias internas que oponen los grupos funcionariales asentados en los servicios centrales. Prueba de esto es el hecho de que, tomadas amplias medidas desconcentradoras en el año 1978, al año siguiente se hubo de dar marcha atrás, se restringe este proceso y se le imponen serias limitaciones"<sup>23</sup>.

Tampoco podemos dejar de hacer referencia a las resistencias y suspicacias que llegaron a provocar la oposición a una reforma orgánica de la Administración, tal como apunta Monés al indicar que se podría citar entre los grupos "suspícales" a "una parte significativa del personal burocrático vinculado a la red administrativa o administrativo-pedagógica de los organismos ministeriales centrales o provinciales"<sup>24</sup>.

Cabría plantearse por qué estas resistencias no triunfaron y sí lo hizo, por el contrario, el proceso de desconcentración. Apuntamos algunas razones al observar, en primer lugar, la carencia de organización interna de los cuadros administrativos del Ministerio<sup>25</sup>, lo que nos lleva a pensar que dicho personal administrativo no constituía un grupo organizado de presión; en segundo lugar, la constatación de que el propio aparato burocrático estaba "al borde de la completa ineficacia"<sup>26</sup>, entendiéndose que tal estado no

---

<sup>23</sup> Puelles Benítez, M. de, "L'orientació política del sistema educatiu", *Unidades didácticas de Psicopedagogía*. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 1995, p. 19. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>24</sup> Monés i Pujol-Busquets, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, p. 159.

<sup>25</sup> Cuadros que Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1994, p. 228, incluye en la clase política.

<sup>26</sup> "Cuando se produce la Segunda Restauración, la intervención administrativa en el sistema educativo ha llegado a tal extremo que el aparato burocrático está al borde de la completa ineficacia". Puelles Benítez, M. de,

le permitía tampoco obrar de acuerdo con un impulso común; y en tercer lugar, hay que pensar que la organización administrativa no era ajena al proceso de autonomía política que se inició en aquellos años y la desconcentración<sup>27</sup> se mostraba como una salida válida a la situación de cuasi colapso administrativo que presentaba el Ministerio al llegar la Segunda Restauración.

Desde el desarrollo de la última estructura "preconstitucional" del MEC<sup>28</sup>, que continuará en vigor hasta bien iniciado el proceso autonómico, y durante el período de gobierno centrista, sólo se van a realizar modificaciones no sustanciales<sup>29</sup> en la estructura ministerial<sup>30</sup>, y esto a pesar de los profundos cambios que ya habían acontecido en la estructura administrativa de la educación española durante esta etapa, acelerados al ponerse en marcha el proceso autonómico a partir de 1979 con la transferencia de competencias en materia educativa al País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y, posteriormente, a la Comunidad Valenciana y Canarias, lo que sin duda disminuyó sustancialmente el volumen de trabajo del Ministerio. Quizás esta paralización, en medio del proceso de cambio producido en la estructura del Estado, sea uno de los indicadores que mejor puede revelarnos el momento de estancamiento de la Administración activa central.

El departamento se encuentra al principio de los años ochenta en un momento que Puelles Benítez califica como "una situación provisional, pues el cumplimiento de las previsiones estatutarias, respecto de las demás Comunidades que aún no ejercen su competencia, abocará a una estructura muy distinta de la que aún conserva el Ministerio"<sup>31</sup>. Las lógicas perspectivas eran, en este momento, de adaptación de los servicios centrales al nuevo modelo autonómico, siguiendo la senda marcada por la

---

*Política y Administración educativas*, Madrid, UNED, 1987, p. 361.

<sup>27</sup> Como inicio de la descentralización que habría de llegar más tarde.

<sup>28</sup> Orden de 23 de marzo de 1977 (BOE de 5 de abril).

<sup>29</sup> Entendemos por "no sustanciales" aquellas que suponen la permanencia del organigrama básico y de las estructuras de poder presentes en la contrarreforma administrativa del final de la Segunda Dictadura. La creación de la Oficina de la Alta Inspección con UCD es un hito fundamental en la historia de la Administración educativa española, pero en un principio no modificó los esquemas administrativos existentes en los servicios centrales del Ministerio.

<sup>30</sup> Orden de 6 de marzo de 1982 (BOE de 13 de marzo) que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>31</sup> Puelles Benítez, *Política y Administración educativas*, *op. cit.*, p. 362.

supresión de la mayor parte de los servicios periféricos ministeriales en las Comunidades Autónomas que habían recibido ya las competencias educativas. El cambio de gobierno tras las elecciones de octubre de 1982, con la llegada al poder del PSOE, perfilará y pondrá en práctica los cambios que exigía la nueva realidad del Estado autonómico.

La evolución de la Administración activa periférica es mucho más rica en cuanto a cambios y reformas, a diferencia del anquilosamiento de los servicios centrales que hemos apreciado en esta etapa. En la periferia se inicia un proceso desconcentrador que recoge, como veremos, proyectos que nacieron casi una década antes, al calor de las reformas suscitadas por la Ley General de Educación, y que las circunstancias políticas no habían dejado que se llevaran a efecto.

En 1978, siendo ministro Íñigo Cavero Lataillade, se pretendió descargar parte del peso administrativo, que venían soportando en solitario los servicios centrales del Ministerio, en sus Delegaciones Provinciales, desconcentrando en la Administración periférica diferentes competencias en materia de personal, profesorado, centros, material didáctico y capacidad de contratación de obras<sup>32</sup>.

Los motivos de la desconcentración se reflejan en el preámbulo del real decreto, al reproducir literalmente un artículo del decreto 3855/1970, de 31 de diciembre, que reguló la organización de las Delegaciones Provinciales del Departamento. Dicho artículo señala que las medidas que pudieran adoptarse en este sentido lo serían en virtud de la "mayor celeridad, economía y comodidad de los particulares". Esta motivación, evidentemente pragmática, será complementada con un razonamiento de carácter mucho más técnico en el mismo preámbulo, al indicar que "cada día resulta más necesario que la gestión y ejecución de los actos de la administración educativa estén atribuidos en plenitud a los órganos periféricos, reservándose los órganos centrales la planificación global previa, así como el control general 'a posteriori' de dichas actividades, cualquiera que sea su carácter"<sup>33</sup>. Nos encontramos, pues, con motivaciones técnicas y logísticas, en modo alguno políticas, según expresa el real decreto.

Es conveniente prestar atención a las fechas en las que se promulga esta legislación, pues estamos todavía ante una norma preconstitucional (aunque fuera publicada en el BOE un mes después de aprobarse la Constitución) que se tomó por acuerdo de un Consejo de Ministros celebrado el 24 de noviembre de 1978. Es decir, que esta medida desconcentradora

---

<sup>32</sup> El proceso se ordenó mediante el real decreto 3186/1978, de 1 de diciembre, (BOE de 21 de enero de 1979) de desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>33</sup> Real decreto 3186/1978, de 1 de diciembre, *loc. cit.*

conecta claramente con las disposiciones que, en la primera mitad de la década de los años setenta y al principio de la Segunda Restauración, pretendían mejorar la gestión del departamento, más que con una línea política que pretendiera seguir el mandato de una constitución aún no refrendada por la nación.

A pesar de estas intenciones desconcentradoras, la Administración dará marcha atrás apenas un mes más tarde, reconociendo que "se estima que las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia pueden desempeñar en general, de manera inmediata, casi todas las funciones que han sido objeto de desconcentración. Sin embargo, en relación con algunas materias *parece prudente retrasar temporalmente* la aplicación de dicha desconcentración atendiendo a diversas circunstancias, principalmente la falta de medios personales o de una depurada y perfecta regulación de los procedimientos de trabajo"<sup>34</sup>.

Parecería justificarse, según la literalidad de la norma, que la estructura periférica del Ministerio no podía asumir las funciones que los servicios centrales desconcentraban, por lo que era preciso paralizar las medidas desconcentradoras y prevenir así la aparición de posibles errores y disfunciones. Sin embargo, las fechas en que se toman las decisiones no parecen concordar con esta justificación, ya que la estructura de las delegaciones se había modificado sólo unos días después de la desconcentración de competencias<sup>35</sup>, se supone que para adaptarlas a las medidas desconcentradoras. Tenemos que pensar que las razones de la marcha atrás son otras, relacionadas tal vez con las resistencias internas de algunos cuadros de la Administración central y provincial a las que aludíamos anteriormente.

También debemos atender a las competencias que se retiran de la desconcentración, que son en particular las relativas a los aspectos económicos relacionados con la planificación, fundamentalmente la contratación y reingreso del personal docente, las cuestiones que afectan a la planificación del número de unidades escolares y la contratación de obras y suministros. El hecho de que alguna de esas competencias, concretamente la contratación de suministros, pueda ser desconcentrada a instancia del órgano periférico refuerza la tesis de que la estructura administrativa de las delegaciones no estaba totalmente preparada para recibir

---

<sup>34</sup> Orden de 8 de febrero de 1979 (BOE de 15 de febrero) sobre aplicación gradual del real decreto 3186/1978. La cursiva es nuestra.

<sup>35</sup> Real decreto 71/1979 de 12 de enero (BOE del 20), por el que se modifica la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia.



dichas competencias.

Volviendo a la reforma de las delegaciones provinciales, el real decreto llama "modificación" a lo que en realidad supone una verdadera y profunda reestructuración de los órganos periféricos. Adjudica a las delegaciones provinciales del MEC las funciones de dirigir y ejecutar las actividades del Ministerio en las provincias (salvo en lo concerniente a la Universidad)<sup>36</sup>. Además, confiere a estos órganos las funciones que les sean delegadas por el ministro u órganos superiores del departamento<sup>37</sup>.

Las delegaciones reformadas se clasifican en cuatro categorías según unos determinados parámetros que incluyen indicadores económicos, sociológicos, educativos y culturales<sup>38</sup>. Nos parece muy significativo –por su carácter estrictamente técnico– que se atiende a criterios objetivos a la hora de dotar las diferentes delegaciones, distinguiendo las de Madrid y Barcelona de las demás. También es necesario remarcar el hecho de que la clasificación abandona definitivamente la estructura de distrito universitario, pues la categoría administrativa de la unidad provincial se hace independiente de la condición de cabecera de distrito.

Esta reforma es el primer hito en una serie de pasos que tenderán a la desconcentración de funciones, quebrando uno de los principios tradicionales en nuestro sistema administrativo: la centralización. Hay que destacar que, en la trayectoria de la Administración educativa española y salvo el tímido intento de las direcciones provinciales del Ministerio de Instrucción Pública al final de la Segunda República, es la primera vez que se inicia un movimiento que tienda a hacer perder peso al centro en beneficio de la periferia.

Tras la reforma de las delegaciones provinciales y los intentos desconcentradores que se hicieron en 1978 a través de una serie de medidas cuya aplicación se retrasó<sup>39</sup> a principios de 1979, la estructura periférica debía adaptarse, como hemos visto, a la normativa general que reformaba la Administración del Estado. Así, con el proceso autonómico en plena

---

<sup>36</sup> En la misma línea que la reforma de 1971.

<sup>37</sup> *Cfr.* el real decreto 3186/1978 de desconcentración de funciones y las órdenes de 8 de febrero de 1979 y de 3 de agosto de 1983, entre otras.

<sup>38</sup> Tales parámetros serán: la población escolar de la provincia, el número y la clase de centros existentes, las características socioeconómicas del entorno y los problemas educativos y culturales que presente el ámbito a administrar. También se dividen las delegaciones en categorías: Especial (Madrid y Barcelona); A (19 provincias, para las que no se sigue ya el criterio de que sean sólo las cabeceras de distrito universitario); B (16 provincias) y C (13 provincias además de Ceuta y Melilla).

<sup>39</sup> Graduó, si nos ceñimos a la literalidad legislativa, aunque en realidad paralizó casi totalmente, si observamos lo que sucedió hasta 1983, cuando se revitaliza el proceso desconcentrador.

efervescencia, y es probable que siguiendo la inercia del mismo<sup>40</sup>, la Administración inició la reforma de su estructura periférica para ajustarla a la nueva realidad política de España<sup>41</sup>, integrando las delegaciones provinciales de Educación y Ciencia en los gobiernos civiles de cada provincia y transformándolas en direcciones provinciales<sup>42</sup>, recuperando la denominación de los órganos periféricos republicanos.

En esta línea avanza la progresiva política desconcentradora en cumplimiento del espíritu y la letra del art. 103.1 CE<sup>43</sup>. A este respecto, Puelles Benítez señala el comienzo<sup>44</sup> de la desconcentración en 1983, aunque, en nuestra opinión, y en un sentido amplio, se inicia ya en 1978 pudiendo advertir el punto de partida remoto del proceso, al menos en el ámbito de las intenciones políticas, en los decretos sobre delegaciones provinciales de 1971. Al final del período centrista, el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo retomará el suspendido proceso desconcentrador<sup>45</sup>, pero a este primer paso no podrán seguirle otros ya que, mes y medio más tarde, un gobierno socialista llegaba al poder, cerrándose la etapa de UCD, en ésta como en otras cuestiones, sin haber podido más que preparar el camino.

---

<sup>40</sup> Como apuntan las fechas de publicación de las sucesivas reformas orgánicas en el *Boletín Oficial del Estado*, el proceso legislativo y técnico en pro de la desconcentración se llevó a efecto cuando ya las decisiones políticas habían ido por delante (v. gr. la promulgación de los estatutos catalán y vasco tiene lugar antes de la puesta en marcha de medidas desconcentradoras en la Administración educativa).

<sup>41</sup> Reales decretos 1801/1981, de 24 de julio (BOE de 20 de agosto) de reforma de la Administración periférica del Estado y 3315/1981, de 29 de diciembre (BOE de 20 de enero de 1982), sobre adaptación de la estructura periférica del Ministerio de Educación y Ciencia al real decreto 1801/1981.

<sup>42</sup> Se retoma la denominación que la Segunda República dio a sus órganos periféricos, aunque hemos de tener en cuenta que ahí, prácticamente, acaban las similitudes, debiendo más estos órganos periféricos a los del tardofranquismo que a los republicanos, tanto en la forma de organizarse como en intencionalidad gestora.

<sup>43</sup> Según el art. 103.1 CE, la Administración Pública ha de actuar "de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación". Hacemos notar que el mandato constitucional no se refiere sólo a la desconcentración, sino también a la descentralización.

<sup>44</sup> "En realidad, hay que esperar a 1983 para que se pueda afirmar con rigor que el Ministerio de Educación y Ciencia inicia un proceso efectivo de desconcentración administrativa en su ámbito de gestión competencial." Puelles Benítez, M. de, "L'orientació política del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 16. En catalán en el original. La traducción es nuestra. El autor distingue incluso un período correspondiente a "la desconcentración 1983-1986", *loc. cit.*

<sup>45</sup> A través del real decreto 2228/1982, de 27 de agosto (BOE de 10 de septiembre), de desconcentración de funciones, de disposición de gastos y ordenación de pagos a las Direcciones Provinciales de Educación y Ciencia.

## La descentralización administrativa entre 1982 y 1996

Las expectativas de reforma de la Administración educativa que se abrieron a principios de los ochenta se verán ampliamente superadas al iniciarse, tras el traspaso de competencias al primer bloque de Comunidades Autónomas, un proceso de reforma del sistema educativo que culminará en 1990 con la promulgación de la LOGSE y que traerá consigo nuevas y diferentes reformas orgánicas de la estructura ministerial.

Tres van a ser los rasgos que describan la etapa socialista en cuanto a los cambios administrativos: en primer lugar, la adaptación a la estructura del Estado autonómico; en segundo, la adecuación al proceso de reforma del sistema educativo, tanto a la experimentación inicial como a la implantación de la LOGSE; y, en tercero, las continuas reformas en la estructura del Ministerio. Según se ha indicado, esto es debido a tres factores

"[...] en parte, a una preocupación por adaptar la organización a la realidad social, fenómeno que es común a otras administraciones públicas; en parte también a la necesidad de ir adecuando el aparato administrativo a la mutación continua que representan los traspasos de competencias a las comunidades autónomas; finalmente, no se han de descartar tampoco los reajustes competenciales internos que no siempre obedecen a razones objetivas"<sup>46</sup>.

Para encontrar una primera modificación significativa en la Administración central activa habrá que esperar a mayo de 1983, cuando la política educativa del nuevo gobierno socialista va tomando cuerpo. Se promulga entonces un real decreto que establece la primera estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia de la etapa socialista<sup>47</sup>, que pretende explícitamente adaptar el Ministerio a "las exigencias

---

<sup>46</sup> Puellas Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 18. En catalán en el original. La traducción es nuestra. Aunque la afirmación del autor se refiere al período que comienza en 1978, pensamos que es válida especialmente para la etapa socialista.

<sup>47</sup> Real decreto 1266/1983, de 27 de abril (BOE de 21 de mayo) por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia. La estructura del Ministerio constará de: una Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, una Subsecretaría de Educación y Ciencia y una Secretaría General Técnica y, dependiendo de éstas, ocho direcciones generales. Los diferentes Organismos Autónomos del MEC se van adscribiendo a cada una de las tres unidades básicas.

derivadas del desarrollo autonómico actualmente en curso", en definitiva, a la nueva configuración del Estado.

Pero, realmente, se trata de "una reforma parcial [...]. La reforma de 1983 no podía aspirar a un ajuste completo del Ministerio de Educación y Ciencia a la nueva realidad autonómica, ya que, aunque era cierto que se había traspasado ya la gestión a las Comunidades citadas [Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias], tenía que administrar todavía la educación en las once Comunidades restantes"<sup>48</sup>.

Dos años después, en abril de 1985, y tras la puesta en marcha de los procesos de experimentación y reforma educativas en varias etapas del sistema, se vuelve a modificar la estructura ministerial<sup>49</sup>. El Ministerio de 1985 es, con apenas variaciones, el mismo que se heredó de la etapa centrista, básicamente ordenado en una estructura sectorial y no refleja aún la realidad del Estado autonómico, y esto probablemente porque será en el período 1983-1985 cuando las Comunidades que alcanzaron la autonomía a través del artículo 143 de la CE comiencen su andadura y el traspaso de competencias educativas a las mismas se ve como algo aún lejano.

Será en 1986<sup>50</sup>, una vez promulgada la LODE, cuando se modifique de manera sustancial la estructura del Ministerio, reflejándose en ella la política educativa del gobierno socialista, en particular la derivada de la entrada en vigor de la LODE y de la experimentación de los denominados "programas educativos", esto es, reformas parciales de aspectos del sistema que iban a preparar la gran reforma estructural acometida con la LOGSE pocos años más tarde<sup>51</sup>.

En 1988<sup>52</sup> acontecerá una de las reformas más importantes, puesto que desaparece la Secretaría General de Educación para ser sustituida por la Secretaría de

---

<sup>48</sup> Puellas Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 16. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>49</sup> Real decreto 504/1985, de 8 de abril (BOE del 17), por el que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>50</sup> Real decreto 2352/1986, de 7 de noviembre (BOE de 8 de noviembre), por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>51</sup> A modo de ejemplo, el programa de integración escolar del alumnado de educación especial, el de formación continua del profesorado o el de reforma experimental de las enseñanzas medias.

<sup>52</sup> Real decreto 790/1988, de 20 de julio (BOE de 23 de julio) por el que se modifica la estructura básica del Ministerio de Educación y Ciencia.

Estado de Educación, órgano que además es potenciado al asignarle todas las direcciones generales de la antigua Secretaría General, además de la de Coordinación y de la Alta Inspección, que dependía antes de la Subsecretaría. Esta reforma será la que marque la estructura ministerial hasta el final del período socialista y la que conforme una suerte de modelo de gestión ministerial que se mantiene -con matices- durante los gobiernos de la primera etapa popular, de nuevo durante la segunda etapa socialista y, otra vez, con el triunfo del PP en 2011. Por primera vez en la historia administrativa de la educación española se asignan a un órgano distinto a la Subsecretaría las funciones de control de la estructura periférica, es decir, de las oficinas de la Alta Inspección y las direcciones provinciales. Esta línea de trabajo pretende, como veremos en el apartado correspondiente a la Administración periférica, controlar la aplicación de los procesos de reforma emprendidos desde el gobierno.

Así pues, entre los años 1982 y 1996 el Ministerio va a presentar una estructura cambiante que evolucionará desde la sectorización del inicio del período a la funcionalización del final del mismo<sup>53</sup>. La modernización de los servicios centrales, su puesta a punto como herramienta para apoyar las reformas acometidas y su intento de adaptación al Estado autonómico serán algunos de los logros que figuren en el haber de la Administración socialista en educación, si bien el tercer aspecto va a quedar sólo parcialmente desarrollado, pues el Ministerio seguirá manteniendo competencias ejecutivas sobre una gran parte del país, además de las de coordinación y cooperación con las siete Comunidades Autónomas con las competencias educativas transferidas. "Hasta ahora, el departamento [...] ha sido un organismo híbrido: por una parte no tenía competencias gestoras sobre las siete Comunidades que tienen competencia plena en ejercicio [...]; por otra continuaba ejerciendo todas las competencias de gestión sobre el territorio de las [...] restantes"<sup>54</sup>.

En el debe de esta etapa hemos de indicar que todavía se mantiene un Ministerio claramente sobredimensionado para hacer frente a las competencias educativas del Estado, incluida la gestión de la educación en las Comunidades Autónomas que aún no tenían transferidas aquéllas. Creemos, en descargo de esta afirmación que acabamos de hacer, que el proceso de implantación de la LOGSE, sin finalizar aún cuando abandona el

---

<sup>53</sup> Excepto en lo referido a la formación profesional.

<sup>54</sup> Puellas Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 21. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

gobierno el partido socialista, no fue ajeno al mantenimiento de una fuerte estructura en los órganos centrales del Ministerio con el objetivo no declarado de llevar a buen puerto dicha reforma y evitar retrasos en la aplicación de la misma. Quizás sea este rasgo, la doble naturaleza de un Ministerio que debe reducir su volumen pero que no lo hace todavía, el que mejor defina el departamento en los doce años de gobierno socialista.

En cuanto a la estructura periférica del departamento, el análisis del proceso nos permite afirmar que su modificación se va a realizar a la vez que la del resto de los ministerios y será pareja al avance del proceso autonómico. Creemos fundamental hacer una referencia extensa a la estructura periférica, a su evolución y su consolidación porque será, con los lógicos matices y variaciones que imponga cada gobierno autonómico, el modelo que seguirán las nuevas administraciones educativas de las Comunidades Autónomas: una oficina en cada capital de provincia, tal como el Ministerio de Educación dispuso antes de las transferencias<sup>55</sup>.

La transformación será distinta según se trate simplemente de mantener la presencia del Ministerio de Educación en el ámbito de una comunidad concreta, que es el caso de las Comunidades Autónomas con las transferencias educativas ya realizadas, o de gestionar completamente el sistema educativo y aplicar la política del gobierno en cada una de las provincias del resto de España. Estamos hablando, pues, de dos estructuras administrativas diferentes: las oficinas de Educación y Ciencia en el primer caso, y las direcciones provinciales de Educación y Ciencia en el segundo, recuperando la denominación que tenían las unidades similares al final de la Segunda República.

Si nos referimos a las oficinas, será en el mes de mayo de 1983<sup>56</sup> cuando se produce la reorganización de los órganos administrativos que el Estado tiene en las Comunidades Autónomas de modo que, una vez concluidos los trasposos de funciones a dichas comunidades, van a quedar suprimidas las direcciones provinciales de los departamentos afectados por las transferencias. En su lugar se creará, siempre que sea

---

<sup>55</sup> De este modelo se apartarán primero Cataluña y más tarde Canarias. En el caso catalán se articularon en un principio los Servicios Territoriales de Educación según las antiguas Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia y más tarde, en 1985, el servicio territorial de Barcelona se separará en cuatro (Barcelona I y II, *Vallès Occidental* y *Baix Llobregat-Anoia*, separación íntimamente relacionada con la política de refuerzo de la nueva organización territorial catalana en comarcas, impulsada por la Generalidad. Estos servicios territoriales derivaron a delegaciones territoriales en los años noventa. Canarias adaptará la estructura provincial heredada del Ministerio a la insularidad, con apertura de oficinas de educación en las islas.

<sup>56</sup> Real decreto 1223/1983, de 4 de mayo (BOE del 17) sobre medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado.

necesario, la figura de los directores comisionados de cada departamento ministerial. Dichos directores no tendrán a su disposición una estructura administrativa propia, sino que utilizarán la que vaya quedando de los servicios periféricos de cada departamento ministerial en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Unos meses más tarde, en febrero de 1984<sup>57</sup> se crean las oficinas de Educación y Ciencia, que tendrán rango de servicio. Como podemos comprender, el motivo no es otro que el de dotar a los directores comisionados de un mínimo apoyo logístico<sup>58</sup>, además de mantener la presencia del Ministerio en las Comunidades que han asumido las competencias educativas y en las que estaría de más conservar unidades de gran tamaño vacías de contenido.

En el resto del territorio nacional, dependiente aún del MEC, el proceso de reforma de las direcciones provinciales de Educación y Ciencia va a seguir un camino que podemos denominar progresivo, pues se producirá en tres pasos: un primer momento de "[...] amplísima desconcentración de funciones en las delegaciones provinciales"<sup>59</sup>, un segundo paso experimental se llevará a cabo con la reorganización de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Madrid, seguida, como tercer y último paso, de la del resto de las provincias gestionadas aún por el Ministerio.

Así, y en primer lugar, será en el verano de 1983<sup>60</sup> cuando se abra de nuevo el camino a una primera desconcentración administrativa que, *de facto*, ya había ido imponiéndose con la racionalización y sistematización del funcionamiento de la Administración periférica del Ministerio de Educación y Ciencia. A pesar de todo esto, las cuestiones de verdadera importancia (planificación, red de centros, personal docente y no docente, presupuestos) se seguían resolviendo en y desde los servicios centrales, pues las direcciones provinciales habían heredado, en la práctica, la estructura obsoleta y el vacío competencial de las antiguas delegaciones del Ministerio del año 1971.

---

<sup>57</sup> Orden de 10 de febrero de 1984, por la que se establece la estructura y funciones de los servicios periféricos del Ministerio de Educación y Ciencia en las Comunidades Autónomas.

<sup>58</sup> Apoyo logístico que se haría extensivo a la Alta Inspección del Estado.

<sup>59</sup> Puelles Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 17. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>60</sup> Las normas que reactivan el proceso desconcentrador abortado en 1978 son el real decreto 2293/1983, de 28 de julio (BOE de 26 de agosto), de desconcentración de funciones en las Direcciones Provinciales de Educación y Ciencia y en los rectorados de las universidades estatales, y la orden de 3 de agosto de 1983 (BOE de 12 de agosto) por la que se suprimen las limitaciones sobre aplicación del real decreto 3186/1978 de 1 de diciembre, de desconcentración de funciones en las Direcciones Provinciales del departamento.

Tanto el significado político como administrativo de la normativa de 1983 son muy claros, reconociéndose fehacientemente en el preámbulo de la orden de 3 de agosto que el programa de desconcentración se paralizó por "diversas circunstancias, entre las que destacaban la falta de medios materiales y personales" y añadiendo que "la experiencia adquirida [...] en estos últimos cinco años y la puesta en marcha del programa de información de los servicios periféricos aconsejan ahora levantar el citado aplazamiento y establecer la plena aplicación de la desconcentración".

Así, además de asumir plenamente la desconcentración de 1978, actualiza y amplía la cuantía económica de algunos de sus aspectos, como por ejemplo la capacidad de contratación de obras y suministros por cantidades que tenían entonces una notable entidad<sup>61</sup>.

A partir de ese momento, las direcciones provinciales del departamento tendrán una doble dependencia jurídica<sup>62</sup>. Por una parte, estarán ligadas jerárquica y funcionalmente a la Subsecretaría del Ministerio, como ejecutoras de las instrucciones de los servicios centrales del mismo. Pero, por otra, y dentro de un proceso más amplio de rediseño de la Administración periférica del Estado, van a integrarse en las recién creadas Delegaciones del Gobierno<sup>63</sup>, dependiendo así del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

El segundo paso<sup>64</sup> es el que se da cuando la dirección provincial de Educación y Ciencia de Madrid se reforma mediante orden de 24 de julio de 1984 (BOE de 28 de julio), habida cuenta del amplio ámbito de gestión de la misma. Entendemos, a la luz del desarrollo y modificaciones de la estructura de esta dirección provincial, que se trató de hacer de Madrid un laboratorio en el que poner en práctica experimentalmente las reformas que más tarde se llevaron a cabo en el resto de las provincias.

En 1986, como tercer y último paso del proceso de reforma, el cambio en la

---

<sup>61</sup> Hasta cien millones de pesetas de 1983.

<sup>62</sup> Al igual que la tenían las delegaciones provinciales con respecto a la Subsecretaría del Ministerio y al gobernador civil de la provincia, según la normativa centrista de 1981.

<sup>63</sup> *Cfr.* Ley 17/1983, de 16 de noviembre (BOE de 26 de noviembre), sobre desarrollo del Artículo 154 de la Constitución, que creaba las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y la figura del Delegado del Gobierno, como director y coordinador de la administración del Estado en la comunidad autónoma.

<sup>64</sup> Puellas Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 17, lo enuncia como "paso experimental previo" a la reorganización del resto de direcciones provinciales. En catalán en el original. La traducción es nuestra.



estructura orgánica de las direcciones provinciales<sup>65</sup> se extiende al resto de las provincias españolas gestionadas por el Ministerio. La dirección provincial de Madrid, como hemos dicho, quedaba excluida de esta reforma por estar inmersa en un proceso propio de reorganización. En apenas tres años y medio se había cambiado una estructura periférica (no olvidemos que es la más próxima al ciudadano) que permanecía sin variar desde 1971. Podría afirmarse que el establecimiento de las direcciones provinciales y su, en cierto modo, prolija estructuración y enunciación de funciones era una muestra del camino desconcentrador iniciado con la Constitución de 1978. Pero una lectura más sosegada de las normas que afectan a las direcciones provinciales y el análisis de todo el proceso nos permiten afirmar que la misma cristalización del modelo burocrático decimonónico (servicio-sección-negociado) en la Administración periférica es, a nuestro juicio, una clarísima declaración de intenciones en contra del proceso de descentralización administrativa que estaba poniéndose en marcha en España a través de la generalización de las transferencias educativas<sup>66</sup>, puesto que no parece lógico reafirmar organizativamente una estructura de la Administración (en este caso las direcciones provinciales) si se tiene el proyecto de anularla poco después.

Asistimos, en esta década de los años ochenta, a la consolidación de un modelo administrativo híbrido en la gestión del sistema educativo español: por un lado, constatamos la reconversión de la Administración periférica para configurarse de acuerdo con un modelo de Estado autonómico, insertándose en las delegaciones del Gobierno creadas en las Comunidades Autónomas. Por otra parte, observamos que el Ministerio de Educación y Ciencia se refuerza -pues no es otra cosa la reorganización de las direcciones provinciales- sin que en ese momento se perciban indicios de la "transformación profunda"<sup>67</sup> que el departamento debiera experimentar al ir siendo transferidas las competencias educativas.

A pesar de las sucesivas reformas, hemos de indicar que se echa de menos en todo este proceso, quizás por considerar más urgente la puesta en práctica de la política educativa del gobierno socialista, cierta visión de futuro que preparase estas dependencias para el proceso de transferencias educativas que, más temprano que tarde, habría de llegar. No se percibe ni un solo paso político o funcional que avance en dicha dirección. Se legisla y se

---

<sup>65</sup> Orden de 15 de enero de 1986 (BOE de 21 de enero) por la que se reforma la estructura orgánica de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>66</sup> El tiempo demostró cómo finalizaba la década de los noventa sin que todas las Comunidades Autónomas gestionaran la educación en sus respectivos ámbitos territoriales.

<sup>67</sup> Puellas Benítez, M. de, "El marc administratiu del sistema educatiu", *op. cit.*, p. 21. En catalán en el

transforma la estructura de los servicios periféricos como si en el horizonte político no fuese a aparecer jamás la plena descentralización a través del cierre del mapa autonómico en educación. Dicho de otra forma, la política administrativa que se está siguiendo podría ser perfectamente la de un Estado centralizado al estilo napoleónico en vez de la de un Estado con un horizonte que la CE diseñaba como fuertemente descentralizado.

Por último, aunque las direcciones provinciales parecieron encontrar una estructura que se mantendrá inalterada mucho más allá del fin de la etapa socialista, llegando a conformar los nuevos órganos periféricos de las recién nacidas Comunidades Autónomas, el proceso de reorganización administrativa continuó su marcha en la dirección provincial de Madrid, dividiendo el ámbito provincial en unidades administrativas menores, a fin de hacer más racional la gestión administrativa. La aludida desconcentración de funciones se hace efectiva en los ámbitos infraprovinciales en los que se ha dividido el ámbito de la dirección provincial.

### **La generalización de las transferencias educativas**

La llegada del Partido Popular al poder en 1996 supone una modificación sustancial del Ministerio. La reorganización de los departamentos ministeriales en el primer gobierno de José M<sup>a</sup> Aznar supuso la unificación de los Ministerios de Educación y de Cultura<sup>68</sup>. En uno de los ya clásicos movimientos pendulares de la Administración española se "recrea" la Secretaría General de Educación, desapareciendo de nuevo la Secretaría de Estado creada en 1988, pero no sus funciones ni los órganos directivos que la integraban, que se ubican en la Secretaría General, confirmada como órgano gestor de la ordenación, la inspección y las relaciones con las Comunidades Autónomas.

---

original. La traducción es nuestra.

<sup>68</sup> Será el real decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales (BOE de 6 de mayo) el que suprime los Ministerios de Educación y Ciencia y de Cultura para unificarlos en el nuevo Ministerio de Educación y Cultura. El real decreto 1887/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura (BOE de 6 de agosto) señala en su preámbulo que "La referida adaptación tiene presente el proceso de traspasos en materia educativa a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, así como el hecho que se deriva de la situación actual de dicho proceso de traspasos, el cual determina que hayan de seguir ejerciéndose por el Departamento, en el ámbito territorial de las referidas Comunidades Autónomas, una serie de funciones, en aplicación del principio establecido por el Tribunal Constitucional, de continuidad en la prestación de los servicios públicos". En todo caso, ésa ha sido la razón esgrimida en cada uno de los preámbulos de los reales decretos que han ido modificando el departamento. Otra cosa, a la luz de los hechos, es la voluntad política de ajustar realmente el Ministerio al Estado autonómico en desarrollo.

La estructura ministerial refleja la fagocitación del antiguo Ministerio de Cultura y su inserción forzada en el organigrama de Educación. Podemos suponer que la pérdida de categoría administrativa se debió, más bien, a un reparto de secretarías de Estado entre los nuevos departamentos ministeriales que a una pérdida de peso del órgano gestor de la educación escolar.

Un detalle que podemos denominar "sonoro" y revelador de las intenciones del nuevo departamento fue la supresión -en pleno proceso de implantación de la nueva ley de educación- de la dirección general de Renovación Pedagógica, buque insignia de las reformas educativas emprendidas por los gobiernos socialistas, lo que suponía, *de facto*, la renuncia del nuevo Ministerio a continuar con el esfuerzo en la aplicación de la reforma educativa diseñada en la LOGSE, que aún no se había implantado completamente y que había venido sufriendo ya algunas modificaciones por vía reglamentaria casi desde su promulgación<sup>69</sup>.

En el año 2000 el Partido Popular obtiene en las elecciones generales mayoría absoluta. El ya centenario Ministerio de Educación ve de nuevo reformada su estructura y modificada su denominación<sup>70</sup>, pasando a ser Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, traspasando las funciones que desde 1966 desempeñaba en el ámbito de la investigación científica a otro nuevo Ministerio, el de Ciencia y Tecnología. En otro orden de cosas esta reforma significa para el nuevo departamento -nos referimos solamente a los órganos directivos del ámbito educativo- su transformación en un órgano bastante más reducido que, de nuevo, recrea la Secretaría de Estado de Educación -y Universidades- suprimida en 1996. El preámbulo del real decreto nos indica que "refleja en primer lugar la terminación del proceso de traspaso de funciones y servicios en el ámbito de la educación no universitaria a las distintas Comunidades Autónomas"<sup>71</sup>. Dado que no gestionaba directamente más que las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, los centros españoles en el exterior y los centros dependientes del Ministerio de Defensa, no era preciso disponer de órganos directivos que gestionasen directamente la política de personal, de gestión económica y presupuestaria o la formación profesional, por poner simplemente algunos ejemplos.

Los órganos directivos se redujeron notablemente, agrupándose las direcciones

---

<sup>69</sup> De la mano, por ejemplo, de la ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCD) de 1995.

<sup>70</sup> El real decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales (BOE de 28 de abril) es el encargado de crear el nuevo Ministerio.

generales hasta quedar reducidas a dos, que particularmente gestionarían la cooperación territorial<sup>72</sup> y la Alta Inspección, por un lado, y las políticas de Estado de educación, formación profesional o la innovación educativa.

Sin embargo, la inercia administrativa va a pesar más que el sentido común y la adecuación de la estructura del Ministerio a la realidad política del Estado. De nuevo la elefantiásica y decimonónica estructura de secretarías, subsecretarías, direcciones generales, servicios, secciones y negociados se va a imponer a la ocasión histórica que representaba la generalización de traspasos. El ejemplo más notorio está en la existencia concatenada, para cumplir las mismas funciones, de una Secretaría de Estado de Educación y Universidades, una Secretaría General de Educación y Formación Profesional y una dirección general de Educación, Formación Profesional e Innovación. Al margen del cumplimiento de la ley en cuanto a la estructura de la Administración del Estado, consideramos que el clientelismo político pesó más en la nueva organización que el interés general.

En 2004 llega de nuevo al poder el Partido Socialista Obrero Español. El Ministerio recupera la vieja denominación de "Educación y Ciencia"<sup>73</sup>, con un notable refuerzo de este segundo concepto, asumiendo la promoción de la política científica. En el ámbito educativo no se producen variaciones significativas, pues permanecen en sustancia los órganos directivos que se crearon en 2000, si bien con la supresión de la Secretaría de Estado.

En 2008, con la segunda legislatura socialista, se reestructuran los Ministerios del Gobierno y se crea el nuevo Ministerio de Educación, Política Social y Deporte<sup>74</sup>, volviendo a depender la educación de una Secretaría de Estado de Educación y Formación cuya principal novedad es la presencia de una nueva dirección general al lado de las dos que venían apareciendo, esta vez de Evaluación y Ordenación del Sistema Educativo.

---

<sup>71</sup> *Cfr.* real decreto 691/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (BOE de 13 de mayo).

<sup>72</sup> Es muy significativo que la denominación de la Dirección general que se ocupaba de las relaciones con las Comunidades Autónomas pasase de ser denominada "de Coordinación y Alta Inspección" a llamarse "de Cooperación Territorial y Alta Inspección", lo que parece manifestar cierto cambio conceptual.

<sup>73</sup> El real decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 18 de abril), crea el Ministerio de Educación y Ciencia, mientras que el real decreto 1553/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia (BOE de 26 de junio), será el que pormenorice su estructura.

<sup>74</sup> Real decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 14 de abril) y real decreto 1128/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE de 10 de julio).

El retorno al gobierno del Partido Popular en 2012 volvió a reformar la estructura ministerial, creando un Ministerio de Educación, Cultura y Deporte<sup>75</sup>. La estructura de los órganos directivos de la educación escolar es muy similar a la de 2008, con una Secretaría de Estado de la que dependen dos direcciones generales, uniéndose esta vez las de Evaluación y Cooperación Territorial en una sola.

En definitiva, se constata a lo largo de la década (y del gobierno de dos partidos diferentes) una continua búsqueda de identidad, una sucesiva (casi obsesiva) modificación de la estructura ministerial, que la mayoría de las veces reviste un carácter superficial, y a la que se une la carencia de una línea evolutiva clara al no asociar continuamente la educación a cuestiones tan colaterales a la misma como son el deporte o la política social. Tampoco se organiza un departamento de carácter predominantemente técnico, estructurado por áreas, ágil y que de verdad se ocupe de la superior dirección del sistema educativo nacional. En palabras muy críticas del Colectivo Lorenzo Luzuriaga

"[...] durante estos años el Ministerio de Educación no ha sabido estar a la altura de la misión que el bloque de constitucionalidad le otorgó en los primeros años de la Transición. Habiéndose realizado el traspaso de competencias y funciones de manera gradual y en distintos tiempos, el Ministerio de Educación tuvo que hacer compatible una importante tarea de gestión, aunque de carácter residual, con las funciones propias de un órgano central en un sistema educativo descentralizado. Como tantas otras veces en la historia, los árboles no dejaron ver el bosque. El Ministerio de Educación no se preparó a fondo durante esos largos años para cumplir las funciones que según la Constitución y las leyes orgánicas habría de asumir una vez efectuada la transferencia de servicios a las comunidades autónomas. Que los diversos equipos ministeriales, de distinto signo político, se hayan 'enredado' en la tarea de hacer continuas leyes orgánicas de educación (y su correspondiente desarrollo reglamentario), es una muestra de cómo se han centrado casi exclusivamente en la función de ordenación general del sistema educativo (incluyendo el hacer y deshacer del currículo básico nacional), descuidando las funciones de liderazgo y de supervisión del sistema educativo descentralizado.

La situación actual es una consecuencia de esa dificultad de los equipos ministeriales por asumir un nuevo rol. No es que la distribución competencial que

---

<sup>75</sup> Real decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE de 31 de diciembre) recrea el antiguo Ministerio del año 2000, que será estructurado por el real decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (BOE de 28 de enero)

básicamente fijó la LODE no hiciera posible la adopción de una política general por parte del Estado y de políticas propias por parte de las comunidades autónomas, dentro del correspondiente marco constitucional y estatutario, sino que la dejación de determinadas funciones por parte del Ministerio de Educación y la presión centrífuga de los nacionalismos periféricos nos han llevado a una situación como la actual, en que falta una clara y firme adopción de los diferentes roles"<sup>76</sup>.

Como conclusión, incluimos una acertada reflexión de Puelles Benítez que refleja palmariamente lo que debiera ser el departamento rector de la educación española, a la vez que señala lo que no ha querido o podido ser en estos años, pues

"No es sólo un problema de tamaño, de volumen orgánico (que en parte lo es, con la inevitable supresión de unidades y consiguiente reajuste de plantillas), sino, sobre todo, de funciones. [...] tendrá que ser, por exigencia interna del Estado autonómico, un Ministerio pequeño, altamente cualificado, como sucede en los Ministerios federales, con escasas o nulas competencias de gestión, y con funciones legislativas, de programación general de la enseñanza -competencia compartida-, de coordinación -función compensatoria del Estado-, de control -alta inspección-, de cooperación y de evaluación general del sistema educativo"<sup>77</sup>.

Pero no sólo se trata del Ministerio de Educación. En paralelo a esta, podemos llamar, incompleta evolución del departamento, están el crecimiento desmesurado y la complejidad creciente de los órganos administrativos regionales<sup>78</sup>, de manera que han proliferado, al margen de la lógica existencia de departamentos específicos de educación en los gobiernos regionales, viceconsejerías, direcciones generales funcionales o sectoriales,

---

<sup>76</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la Educación. Pacto de Estado y escuela pública*. Madrid, Wolters Kluwer, 2010, p. 35.

<sup>77</sup> Puelles Benítez, M. de, "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", en *Revista de Educación*, nº 309, Madrid, MEC, 1996, pp. 187-188. De plena actualidad a pesar de los años transcurridos.

<sup>78</sup> Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004, p. 370, señala al respecto que "existe una tendencia generalizada a la creación de órganos de gestión, que hace casi imposible creer que, en 1996, antes de iniciarse el proceso de transferencias de las diez comunidades que aún permanecían bajo su ámbito, el Ministerio desempeñara esa tarea con una estructura que hoy [...] resulta ser de una incomprensible simplicidad. Esta complejidad que responde a criterios de territorialidad ajenos en principio a la gestión de calidad aunque pudiera repercutir en ella, no se ve en principio sustentada o justificada en los datos cuantitativos referidos al número de afectados por el servicio educativo".

subdirecciones de la más variada índole, con multitud de servicios en las mismas, a imagen y semejanza de la primitiva estructura del Ministerio de Educación previo a las transferencias, como si no hubiésemos sido capaces de renovar la gestión burocrática del sistema educativo sino, más bien, de multiplicarla por diecisiete, multiplicando por diecisiete también sus errores y disfunciones.

A este respecto, estamos de acuerdo con la siguiente afirmación de Clara Eugenia Núñez:

"La 'devolución' de competencias educativas a las actuales comunidades autónomas que ha tenido lugar en las últimas décadas, no ha supuesto, sin embargo, innovación o cambio alguno en la política del MEC, sino una vuelta a un modelo ya experimentado durante el siglo XIX, con las debidas matizaciones. Del MEC del siglo XIX heredan las nuevas instituciones un enfoque centralista, bien que a escala regional y no estatal; intervencionista, es decir, que enfoca el problema por el lado de la oferta de educación y no de la demanda; y desequilibrado, puesto que prima el desarrollo universitario sobre la consolidación y mejora de la enseñanza obligatoria, que hoy llega a los 16 años y que en un futuro no muy lejano debería sin duda ampliarse. Frente a la innovación que podría haberse esperado de este proceso de redistribución de competencias educativas hemos asistido a la consolidación de un modelo educativo gestado en las condiciones de atraso económico, político y social de la España de 1900, obsoleto e incapaz de hacer frente a los problemas a que se enfrenta una sociedad más compleja y rica que la de entonces"<sup>79</sup>.

## **2. La educación como competencia compartida: tres décadas de desarrollo legislativo**

Pretendemos en este apartado hacer un recorrido por la cuestión competencial. Particularmente nos detendremos en el reparto competencial contemplado en las leyes orgánicas que han desarrollado el art. 27 CE, en particular la LOECE y la LODE, esta última en vigor, que establecieron las competencias educativas del Estado que no estaban fijadas en la Constitución. La LOGSE, y posteriormente la LOCE, ambas derogadas, reprodujeron el reparto competencial de las enseñanzas. La LOE no ha hecho sino reiterar aquel reparto en los mismos términos de las anteriores leyes educativas que derogaba. Un aspecto extraordinariamente importante es la singular modificación que la

---

<sup>79</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", *op. cit.*, p. 51.

LOMCE introduce en el reparto competencial después de más de tres décadas, y a ello nos referiremos cuando la analicemos pormenorizadamente.

### **La ley orgánica de Estatuto de Centros Escolares (LOECE)**

La principal realización legislativa en el ámbito de la enseñanza que está en el haber de los gobiernos centristas fue la LOECE<sup>80</sup>, que tuvo como objetivo principal desarrollar el art. 27 CE, si bien su denominación parece responder más bien a la preocupación por los órganos que ejercen tal derecho -los centros- que por el propio derecho ejercido en sí -la educación-.

Brevemente diremos que la LOECE establece el régimen jurídico de los centros escolares, tanto públicos como privados. Pero especialmente interesante y, como el tiempo ha demostrado, fundamental para el desarrollo del Estado autonómico, fue, a nuestro juicio, la disposición adicional<sup>81</sup> que distribuyó las competencias estatales y autonómicas en educación, reparto que la propia Constitución había dejado pendiente de regulación.

Aunque de la LOECE suele recordarse el gran debate que sobre la libertad de enseñanza se produjo, consideramos que el mismo ha oscurecido otro no menos importante y que constituyó una de las mayores aportaciones de los gobiernos centristas a la conformación del sistema educativo nacional: el establecimiento de un marco competencial en materia educativa entre el Estado y las nacientes Comunidades Autónomas. Dicha aportación constituye a nuestro juicio el aspecto más novedoso y fundamental de la ley. En este sentido "los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático demostraron una sensibilidad especial para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En cierto modo, el modelo competencial en materia de educación fue diseñado por ellos y confirmado posteriormente por el Tribunal Constitucional."<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE de 27 de junio).

<sup>81</sup> Que es única, pero con tres apartados.

<sup>82</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, op. cit., p. 383.



La LOECE establecerá, mediante la disposición adicional punto dos, que corresponden al Estado *en todo caso y por su propia naturaleza*: la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección del Estado,

"[...] competencias todas ellas dirigidas a preservar la unidad básica del sistema educativo mediante la existencia de una articulación académica de niveles homogéneos, de unos contenidos curriculares mínimos sobre los que pudieran otorgarse títulos con validez en todo el territorio nacional, y mediante una inspección estatal que velase por el cumplimiento de las competencias del Estado"<sup>83</sup>.

Éste será el modelo competencial que permanecerá -con apenas algunas variaciones- a lo largo de los años hasta nuestros días, a pesar de los cambios de los partidos en el gobierno de la nación y en los gobiernos autonómicos<sup>84</sup>, y de las dificultades y tensiones entre aquél y los partidos nacionalistas.

A pesar de los problemas internos del grupo parlamentario de UCD, se desarrollará esta disposición adicional de la LOECE estableciendo las enseñanzas mínimas para los tres ciclos de Educación General Básica (aunque las del Ciclo Superior no llegaron a entrar en vigor), se establecieron las funciones de la Alta Inspección del Estado y se regularon las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, lo que supuso la sistematización de la mayor parte de las competencias estatales en materia educativa.

### **La ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE)**

La falta de acuerdo con el entonces partido gobernante al promulgarse la LOECE y la posterior sentencia del Tribunal Constitucional sobre la misma hacen que el PSOE incluya en su programa electoral el compromiso de derogar esta ley y de establecer una nueva regulación legal del derecho a la educación. Desde el partido socialista se justifica

---

<sup>83</sup> Puelles Benítez, M. de, "Una década de política educativa", *op. cit.*, p. 64.

<sup>84</sup> La LODE, que deroga la LOECE, reproduce literalmente la disposición adicional sobre competencias del Estado, añadiendo la relativa a la programación general de la enseñanza, si bien ésta se define como competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

la cuestión señalando que "es necesaria por el imperativo constitucional de regular estas materias, por las consecuencias derivadas de la sentencia del Tribunal Constitucional y por la voluntad política de cumplir el mandato ciudadano expresado a través del voto popular."<sup>85</sup> El PSOE elaboró la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE)<sup>86</sup>, ley que ha conservado su vigencia durante seis lustros, aunque con algunas modificaciones realizadas por las leyes posteriores.

Probablemente, su larga vigencia se deba, en parte, a las largas negociaciones mantenidas con los representantes de la enseñanza privada<sup>87</sup>. Transcurrido ya un período de tiempo suficiente para poder juzgar con perspectiva la ley, cierto consenso social se ha alcanzado *de facto* en las tres décadas de aplicación de la misma, durante las cuales el sistema educativo nacional ha dependido de los fondos públicos destinados a la educación, ya sea directamente por la financiación de los centros de titularidad pública, o por los conciertos educativos que han ido estableciéndose con las entidades titulares de los centros concertados.

Pero, a los efectos que nos ocupa, es preciso destacar entre sus disposiciones adicionales la primera, que recoge las competencias del Estado en materia educativa, prácticamente con la misma redacción que en la LOECE, añadiendo "la programación general de la enseñanza" de manera compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>88</sup>. Debemos señalar que en ningún momento fue promovido recurso de inconstitucionalidad contra esta disposición adicional, lo que nos permite abundar en la fortaleza del contenido de la misma, pues no fue puesta en tela de juicio ni por los grupos

---

<sup>85</sup> Grupo Federal de Educación del PSOE-FETE-UGT, *Ley Orgánica del Derecho a la Educación. LODE. Aprender en libertad*, Madrid, PSOE, 1983, p. 1.

<sup>86</sup> Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. (BOE de 4 de julio).

<sup>87</sup> "No se ha subrayado lo bastante el talante abierto con que se procedió a elaborar la LODE. Conforme los servicios técnicos y jurídicos iban dando forma a las propuestas políticas de la futura ley, las autoridades responsables del Ministerio abrían una ronda de conversaciones con las organizaciones más representativas de la enseñanza privada. Los aspectos básicos de la futura ley fueron debatidos con estas organizaciones, escuchadas sus alegaciones y ponderados los puntos conflictivos, [...]." *Cfr. Puelles Benítez, M. de, Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 390.

<sup>88</sup> La disposición adicional primera dos indica, literalmente que "En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado: a) La ordenación general del sistema educativo. b) La programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la presente Ley. c) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español. d) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Poderes públicos.

nacionalistas ni por la oposición parlamentaria y tampoco sufrió contestación alguna en la calle.

Finalmente, a esta aportación fundamental, que va a significar la base sobre la que se edificará el sistema educativo nacional en cuanto al reparto competencial, la LODE añade dos contribuciones esenciales para el buen funcionamiento del sistema educativo en el Estado autonómico: la creación del Consejo Escolar del Estado como órgano consultivo que sustituía al anacrónico Consejo Nacional de Educación, y la Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas "para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información"<sup>89</sup> en lo relativo a la programación general de la enseñanza.

### **La ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)**

En 1987, cinco años después de la llegada al poder del PSOE, el Gobierno acomete oficialmente una reforma general del sistema educativo. Para ello, el Ministerio de Educación presenta un *Proyecto para la reforma de la enseñanza*<sup>90</sup> que abre al debate durante el curso 1987-1988 como un primer paso al que seguiría la modificación de dicho proyecto a la luz de las críticas y aportaciones recibidas y la publicación de un *libro blanco* que sirvió de base a la nueva ordenación del sistema educativo<sup>91</sup>.

Como ya venimos afirmando al tratar de las otras leyes orgánicas, no es éste el lugar más adecuado para describir ni los avatares que sufrió la LOGSE<sup>92</sup> en su trámite parlamentario, ni detallar su amplísimo contenido. Sin embargo, nos interesa sobremanera dejar constancia de una de las cuestiones más importantes a nuestro juicio: la relación competencial que se fija en la ley entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En cuanto a dicha relación competencial, la ley va a mencionar continua y

---

<sup>89</sup> Artículos 30 a 33, reguladores del Consejo Escolar del estado y art. 28 de la LODE sobre la Conferencia Sectorial de Educación.

<sup>90</sup> *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para el debate*. Edición especial para Consejos escolares y Claustros de Profesores. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1987.

<sup>91</sup> El proceso desde la elaboración del proyecto hasta la promulgación de la nueva ley orgánica está descrito pormenorizadamente en Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, pp. 398-407.

<sup>92</sup> Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE de 4 de octubre).

explícitamente tanto en su preámbulo<sup>93</sup> como en su articulado<sup>94</sup> la necesidad de la coordinación, de los acuerdos, e incluso de las consultas previas a las Comunidades.

La LOGSE se refiere en numerosas ocasiones a la importancia que las Comunidades Autónomas tendrán a la hora de completar el desarrollo de la ley, a la necesidad de coordinación con las mismas y el papel de éstas en el desarrollo de la estructura del Estado autonómico, señalando literalmente que la ley misma es un marco inacabado y dúctil:

"En favor de esa misma ductilidad se pronuncia la propia estructura autonómica del Estado. Su desarrollo pleno requiere no sólo el ejercicio simultáneo, y por tanto habitualmente compartido, de las competencias respectivas, sino de su permanente cooperación. A las Comunidades Autónomas, tanto más, y más inmediatamente a las que tienen plenamente asumidas sus competencias, les corresponde, desde esta perspectiva, desempeñar un papel absolutamente decisivo en la tarea de completar el diseño y asegurar la puesta en marcha efectiva de la reforma"<sup>95</sup>.

Este exquisito respeto a las competencias autonómicas venía quizás a responder a ciertos temores expresados por parte de las Comunidades Autónomas con competencias educativas, pues ya en 1989, en la Conferencia de Consejeros de Educación que tenía

---

<sup>93</sup> Al referirse a las lenguas propias de las comunidades bilingües, a los procesos de experimentación llevados a cabo, al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, a la ordenación por las Comunidades Autónomas de la función pública docente, y al desarrollo o perfeccionamiento que de la ley harán las mismas.

<sup>94</sup> Sin ánimo de exhaustividad, se menciona el acuerdo y la coordinación -a veces también la consulta previa- con las Comunidades Autónomas en el art. 3.4, para ampliar la oferta de enseñanzas de régimen especial; el art. 4.2, al fijar el horario de las enseñanzas mínimas; el art. 15.2, para las condiciones de repetición de curso; el art. 27.6 y 27.7, para acordar las materias de modalidad de bachillerato y nuevas modalidades; el art. 35.1, para los nuevos títulos de FP y su adaptación a la realidad de las autonomías; el art. 62.3, para la organización del INCE; el art. 63.3, para fijar los objetivos de la educación compensatoria; el art. 67.1 y 2, para proponer a las Comunidades Autónomas programas de educación compensatoria y convenios de colaboración; la disposición adicional primera, para pedir su informe previo al calendario de implantación de la ley; la disposición adicional novena, para coordinar los elementos relativos a la función pública docente; las disposiciones adicionales décima y decimoquinta, para coordinar cuestiones relativas a las titulaciones y especialidades del profesorado; la disposición adicional decimosexta, sobre catedráticos; la disposición transitoria segunda, punto 1, para acordar autorizaciones de enseñanzas a centros privados; la disposición transitoria tercera, punto 6, para acordar las condiciones de los conciertos educativos; y las disposiciones finales primera y segunda, que señalan el desarrollo que de la ley podrán hacer las Comunidades Autónomas con competencias.

<sup>95</sup> LOGSE. Preámbulo.

como objetivo estudiar el proyecto de reforma educativa, surgió la cuestión del reparto competencial, mostrando los asistentes

"[...] su acuerdo sobre las siguientes cuestiones:

- Necesidad de una reforma profunda del sistema educativo.
- Conformidad con las líneas generales del proyecto de reforma.
- Asentimiento a los grandes objetivos de la reforma: prolongar la educación básica hasta los dieciséis años, elevar la calidad de la enseñanza y proceder a una ordenación general del sistema educativo.

No obstante, [...] no dejó de apreciarse la existencia de cierta inquietud entre los consejeros sobre aspectos ligados al ejercicio de las competencias educativas. [...] este asunto de la competencia autonómica será un punto importante en las transacciones parlamentarias que se realizaron para conseguir el máximo consenso en torno a la futura ley"<sup>96</sup>.

El camino seguido por el Gobierno, de acordar con las Comunidades Autónomas el reparto competencial en los temas que la ley abarcaba, alejó del panorama político la presentación de recursos de inconstitucionalidad por parte de algunos gobiernos autonómicos. Es preciso recordar que tampoco había otra opción ya que

"La Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas recogen y amparan unos ámbitos competenciales sobre las distintas materias, a favor del Estado y las Comunidades. [...] cabe afirmar que entre el ordenamiento jurídico del Estado y los ordenamientos de las Comunidades Autónomas no existen relaciones de jerarquía. Los ordenamientos de las Comunidades no se encuentran subordinados jerárquicamente al del Estado, ya que las mismas actúan dentro de su ámbito propio de competencias"<sup>97</sup>.

En particular, el reparto competencial tendrá en cuenta tres elementos: la fijación del horario de enseñanzas mínimas, que dejaba a las Comunidades Autónomas con lengua cooficial distinta del castellano la fijación del 45% del horario escolar –35% en el

---

<sup>96</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, op. cit., p. 400.

<sup>97</sup> Frías del Val, A.-S., *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: La problemática de las enseñanzas mínimas y comunes*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004, p. 153.

caso de aquéllas cuya lengua oficial fuera sólo el castellano-; la expedición material de los títulos académicos, si bien de acuerdo con lo que indique el Estado; y la obligación, por parte de éste, de permitir de forma gradual la intervención de aquéllas en el desarrollo de la ley mediante la consulta, el informe previo o el acuerdo con las Comunidades Autónomas. Así pues, el Estado autonómico ponía a prueba su cohesión al ir implantando la LOGSE, pues el desarrollo legislativo quedaba en manos de las Comunidades Autónomas.

A nuestro juicio la tramitación de la LOGSE fue modélica en este sentido, más aún teniendo en cuenta que el Gobierno estaba sostenido por una cómoda mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. La ley, empero, sufrió al misma suerte que la LODE en cuanto al apoyo parlamentario, votando el Partido Popular en contra de la misma.

Desde la LOGSE no ha habido modificaciones de calado en el aspecto del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas hasta la promulgación de la LOMCE, si bien nos referiremos, siquiera para ilustrar los diferentes modos de elaboración y, en definitiva, reflejar la voluntad política de los sucesivos Gobiernos, a las leyes educativas posteriores, aunque no añaden elementos nuevos a la cuestión competencial. Tal es el caso de la LOCE, la LOE y, finalmente, la LOMCE que, por razones de actualidad, tendrá un tratamiento especial.

### **La ley orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)**

La LOCE<sup>98</sup> será una ley fuertemente criticada, principalmente por la carencia de consenso que la acompañó durante su tramitación parlamentaria, pero también por su propio contenido, claramente neoconservador. En lo que al reparto competencial atañe, hemos de señalar que la actitud del Gobierno frente a las Comunidades Autónomas no permitió acuerdos, ni siquiera discusión previa, ya que

"Tampoco se quiso el consenso con las comunidades autónomas, llamadas estatutariamente a gestionar y aplicar la reforma, a pesar de que una reforma de este calado forma parte de lo que la Constitución llama la programación general de la

---

<sup>98</sup> Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE de 24 de diciembre).

enseñanza, competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas: fueron simplemente invitadas en la Conferencia de Consejeros de mayo de 2002 a recibir el borrador de la ley"<sup>99</sup>.

El texto de la LOCE, en cuanto al objeto de esta tesis, supuso una suerte de mecanismo de defensa del papel que, según las leyes, corresponde interpretar al Gobierno central frente a las competencias autonómicas. Como se puede apreciar al leer el articulado de la LOCE, el texto es un continuo recordatorio de las competencias del Estado, de un conjunto de elementos de control externo a las Comunidades Autónomas - entendemos que bajo la apariencia de cohesión- como eran la prueba general de bachillerato o la Evaluación General de Diagnóstico, o de la nueva asunción por parte del Estado de los planes de formación del profesorado con validez *per se* en todo el territorio nacional. La ley hace numerosas referencias no a consultas, sino sólo a audiencia a las Comunidades Autónomas en algunos temas; en definitiva, parece promover la recuperación frente a las Comunidades Autónomas de un terreno que el Gobierno parecía entender como presuntamente perdido por el Ministerio de Educación en los años anteriores.

Este cúmulo de elementos o condicionantes del sistema, en un momento en el que todas las Comunidades Autónomas tenían competencias educativas y muchas de ellas ya acumulaban un recorrido de más de dos décadas en la gestión del mismo, no deja de ser un contrasentido. Este contrasentido se hace más evidente cuando es el mismo Gobierno que ha hecho posible el cierre del mapa educativo autonómico el que, dos años después, pretende encorsetar ese mismo diseño competencial generalizado por él. Por supuesto, en el articulado se reiteran también los acuerdos entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas que ya aparecían en la LOGSE, pero con otro sentido mucho más ordenancista.

Pero, a fuer de evitar absurdos maniqueísmos, no podemos dejar de valorar la presencia en el articulado de elementos sin embargo valiosos y, en cierto modo, novedosos en cuanto a la configuración competencial del Estado autonómico, y que significan avances en su construcción profundizando en los mecanismos de cohesión y coordinación. Tales son las claras referencias a la Alta Inspección, regulada por primera vez en una norma con rango de ley, a la pormenorizada enunciación de las funciones de

---

<sup>99</sup> Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, op. cit., p. 421.

la Conferencia de Consejeros, a las Evaluaciones Generales de Diagnóstico o al Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Nos interesa destacar la importancia de estos mecanismos de cohesión del sistema educativo nacional que se mencionan en la ley. Alguno -la Conferencia de Consejeros- ya estaba presente anteriormente en la LODE; otro -la Alta Inspección- estaba regulado en la legislación, si bien en una norma de rango inferior. Otros son aportación de la LOCE, como los relativos a la generalización de las evaluaciones del sistema o los indicadores, fruto, todos ellos, de la corriente de pensamiento educativo neoliberal que a principios del siglo XXI va a primar la importancia de la medición de las inversiones en relación con los resultados obtenidos.

### **La ley orgánica de Educación (LOE)**

Apenas un mes después del triunfo electoral del PSOE en marzo de 2004, el Ministerio de Educación modificaba mediante real decreto<sup>100</sup> el calendario de implantación de la LOCE, que hubiera debido aplicarse de manera efectiva en el curso 2004-2005. El real decreto se refería a una "modificación" del calendario, aunque lo que anunciaba era la elaboración de una nueva ley que buscaría el consenso, tal como se desprende de la literalidad del preámbulo del propio real decreto:

"Por otro lado, la voluntad hecha pública por el Gobierno de la Nación de instar en los próximos meses ante las Cortes Generales la modificación de determinados contenidos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, hace aconsejable asimismo, y siempre al amparo de la flexibilidad que le otorga la referida disposición adicional primera, no forzar en este momento la aplicación de ciertos aspectos de la ley que podrían ser la causa de una situación de inseguridad e inestabilidad nada aconsejables en un servicio como el de la educación. De esta forma, será posible abrir un periodo de reflexión y consulta con los sectores de la comunidad escolar y con las Administraciones educativas, en pro del consenso deseable en toda reforma educativa que, en caso contrario, podría verse obstaculizado"<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Real decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE de 29 de mayo).

<sup>101</sup> Cfr. Real decreto 1318/2004. Preámbulo.



Es decir, el Gobierno aplaza –realmente paraliza- la aplicación de la anterior ley de educación y propicia la búsqueda del consenso. Es necesario dejar constancia de que todo el proceso de búsqueda de acuerdos<sup>102</sup> estuvo presidido por el deseo de encontrarlos, si bien no fue posible un pacto político, pues el Partido Popular planteó al Gobierno la retirada del proyecto de ley como requisito previo para un gran acuerdo nacional. En cualquier caso, la LOE<sup>103</sup> consiguió un amplio apoyo de los grupos políticos, excepción hecha del PP, así como de la mayor parte de las organizaciones sociales representativas del sector educativo y de los sindicatos de la enseñanza.

La LOE viene a ser una ley que recoge las aportaciones y elementos más positivos de la LOGSE -la mayoría- y de la LOCE –muchos menos, pero muy significativos-, pues en ella aparecen reflejadas tanto una como otra a pesar de sus diferentes principios inspiradores. La ley pretende corregir las disfunciones que los quince años de aplicación de la LOGSE habían producido en la misma y cuya necesidad era además objeto de amplios acuerdos.

Vistas las circunstancias de su promulgación tras la paralización de la LOCE, la LOE hubiera podido ser una suerte de "enmienda a la totalidad" de lo que significó la ley educativa del Partido Popular, pero la realidad nos indica que no fue así. El Colectivo, Lorenzo Luzuriaga señala al respecto que

"En el modelo curricular de la LOE se adoptan decisiones de compromiso entre los dos modelos anteriores [de la LOGSE y de la LOCE], con el cierre del currículo y la desaparición de los ciclos de la educación secundaria obligatoria. El currículo vuelve a fundamentarse explícitamente, los objetivos incluyen de nuevo capacidades, desaparece la clasificación de los contenidos en conceptos, procedimientos y actitudes y se añade un nuevo elemento curricular, que son las competencias básicas, aunque sin graduar entre primaria y secundaria y sin establecer claramente sus conexiones con el currículo de las diferentes áreas o materias".<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> El proceso está reflejado con detalle en Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, pp. 427-434.

<sup>103</sup> Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de mayo).

<sup>104</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Conclusiones del seminario "El currículum escolar"*. Madrid, 2010, p. 2.

César Coll, por su parte, señalará que en lo relativo a la autonomía de los centros escolares y de los equipos docentes a la hora de establecer el currículum, la LOGSE sólo lo determinaba por etapas (estableciendo el currículum prescriptivo para el conjunto de las etapas de Educación Primaria y de la ESO), sin embargo,

"[...] la LOCE -2002- y los Reales Decretos de currículum que la desarrollan -2003- sí que introducen una novedad importante, ya que la secuencia y organización de los aprendizajes se cierran por ciclos de dos cursos en la Educación Primaria y por curso en la Educación Secundaria Obligatoria. Esta decisión, por lo demás, se mantiene en la LOE -2006- y en los Reales Decretos de currículum que la desarrollan -2007-, de manera que puede afirmarse que la opción inicial de la LOGSE por un currículum abierto se ha ido recortando en las leyes posteriores".<sup>105</sup>

La LOE plantea, desde la perspectiva del reparto competencial, dos principios rectores del sistema educativo nacional: "La autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares [...]"<sup>106</sup> y "La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas"<sup>107</sup>. A lo largo del texto de la ley se aprecia la intención de tratar con exquisito respeto las competencias de las Comunidades Autónomas de manera que, manteniendo los porcentajes horarios de las enseñanzas mínimas ya presentes en la LOGSE -los mismos que los de las enseñanzas comunes de la LOCE-, la ley orgánica de Educación menciona de manera reiterada diversos convenios y acuerdos para poner en marcha iniciativas de cooperación territorial, o la necesidad de la previa consulta para modificar las etapas o modalidades de enseñanza, las pruebas de acceso a la universidad o los

---

<sup>105</sup> Coll, C., y Martín, E., "Curriculum Reforms and the Field of Curriculum in Spain", en Pinar, W. F. (Ed.), *International Handbook of Curriculum Research, 2nd edition*. [en línea] Mahwah, New Jersey, Lawrence Earlbaum Associates, 2013, p. 6. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. El juicio es más importante, si cabe, proviniendo de uno de los "padres intelectuales" del modelo educativo de la LOGSE y, por lo tanto, buen conocedor de la misma. Él mismo nos indica un ejemplo de las similitudes entre la LOCE y la LOE, más que entre esta última y la LOGSE al señalar que "por ejemplo, la LOCE -2002- eliminó del currículum la distinción entre los diferentes tipos de contenido y reforzó considerablemente la presencia de los de naturaleza factual y conceptual. La LOE -2006-, por su parte, mantuvo esta diferencia como discurso teórico, si bien la eliminó de la estructura formal del currículum y adoptó un enfoque basado sobre todo en los contenidos procedimentales. Pero el cambio fundamental se produce sin duda en esta última ley con la introducción de las competencias básicas". *Cfr. Ibid.*, p. 9.

<sup>106</sup> LOE, art. 1.i)

<sup>107</sup> *Ibid.*, art. 1.o)

títulos de formación profesional. También, cuando haya que tomar medidas cuya efectividad se extienda a todo el país, se incluye en el texto la fórmula: "sin detrimento o sin perjuicio de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas".

Las numerosas alusiones a la necesaria consulta previa con las Comunidades Autónomas suponen, haya sido o no la intención del legislador, una verdadera concreción de los contenidos de ámbito educativo que han de ser objeto de acuerdo, unos por no estar transferidos, otros por corresponder al Estado, y otros por ser competencia de las Comunidades Autónomas y ser necesaria la coordinación entre ellas. Se indica además, en la disposición adicional decimoctava, que dichas consultas "se entienden realizadas en el seno de la Conferencia Sectorial", lo que, más allá de la mención expresa, ya de por sí significativa, establece una suerte de mapa de competencias de dicha Conferencia Sectorial. Dichas competencias, además de consultivas, van a llegar a ser verdaderamente ejecutivas en ámbitos como las evaluaciones generales de diagnóstico<sup>108</sup>.

Entre junio de 2012 y diciembre de 2013 el Gobierno popular va a acometer una reforma educativa cuyo objetivo explícito es la mejora de resultados escolares del sistema educativo español pero cuyo fin implícito es, sin derogar la LODE ni la LOE, modificar sustancialmente ambas tanto en lo que respecta al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas como en la estructura curricular del sistema, amén de establecer nuevas reglas en el gobierno de los centros y reforzar sustancialmente la libertad de enseñanza entendida como libertad de elección de centro educativo. Dada la importancia que para nuestro objeto de estudio tiene esta reforma, creemos obligado dedicar un estudio específico a la ley que la concreta.

---

<sup>108</sup> Para las que la LOE plantea en su art 144 que "La Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad", lo cual incluye competencias más allá de las meramente consultivas.

## VII. LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE).

"El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha iniciado la tramitación del anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa, tras la presentación de un primer informe al Consejo de Ministros el pasado 29 de junio [de 2012]"<sup>1</sup>. La tramitación efectiva de la nueva ley comenzó formalmente poco después, el 21 de septiembre de 2012, con la elevación al Consejo de Ministros del anteproyecto de LOMCE. Sin embargo, es necesario valorar los tiempos de la pequeña historia de su elaboración para comprender mejor el nacimiento de la ley.

### **El punto de partida**

El proceso da comienzo al publicar el Ministerio en su portal de Internet un documento de 27 páginas fechado el 9 de julio de 2012 titulado "Propuestas para el Anteproyecto de ley orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (modificación de la ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación)"<sup>2</sup>. Dicho documento apenas duró expuesto unos días, pues fue sustituido por una presentación con diapositivas, de idéntico título y de contenido similar, que reflejaba en cincuenta páginas las intenciones del departamento<sup>3</sup>. A partir de la publicación de esa presentación de diapositivas, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte declaró abierto un turno de participación a través de una dirección de correo electrónico<sup>4</sup>. El departamento señaló públicamente

---

<sup>1</sup> Así informó el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en su página web <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce.html>> del inicio de la tramitación de la LOMCE.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Propuestas para el Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 9-7-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>3</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Propuestas para el Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 11-7-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>4</sup> El método consistente en utilizar Internet para recoger aportaciones a un proyecto de ley de educación ya fue utilizado antes en numerosas ocasiones, la última durante el debate de la LOE, si bien entonces el medio fue un foro abierto en el que los participantes podían conocer las intervenciones o aportaciones de los demás. En el caso actual, el Ministerio publicó en su página web dos resúmenes con las aportaciones de quienes enviaron correos electrónicos. Lamentablemente los resúmenes revelan un muy bajo tono científico e intelectual y, en nuestra opinión, no pueden ser esgrimidos para el fin que se pretendió –la demostración de la participación

haber recibido más de 18.000 aportaciones entre el 30 de julio y el 15 de noviembre de 2012, si bien no indicó la autoría de las mismas, lo que sin duda rebaja el valor de éstas. También señaló a principios del año 2013 que otras 12.000 aportaciones del mismo estilo se habían unido a las primeras. No ha habido un proceso paralelo y sistemático de consultas técnicas o científicas a la sociedad civil, la comunidad universitaria o los colegios y asociaciones profesionales<sup>5</sup>. El debate que se promovió fue institucional, en el seno del Consejo Escolar del Estado o la Conferencia Sectorial de Educación, el anteproyecto se sometió después al dictamen del Consejo de Estado y el proyecto de ley se debatió en las Cortes, faltando tanto la amplia participación que han tenido otros procesos de la misma índole (los debates sobre la LOGSE o la LOE, por ejemplo), como el rigor científico que debe tener una reforma educativa de este calado. Según las palabras del propio Ministerio:

"La reforma que se plantea pretende ser gradualista y prudente, basada en el sentido común. Su puesta en marcha requiere de un diálogo abierto y sincero para conseguir que, con las aportaciones de todos, seamos capaces de alcanzar un acuerdo que consiga el compromiso de toda la comunidad educativa. Es fundamental que la reforma

---

pública- al carecer de cualquier tipo de identificación de sus autores. Cfr. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Resumen de las aportaciones recibidas al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (del 11 al 29 de julio)*. [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía, y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Resumen de las aportaciones recibidas al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (del 30 de julio al 15 de noviembre)*. [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, Montserrat Gomendio Kindelan, afirmó a este respecto a través de la web oficial del Ministerio <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce.html>>: "Estamos recibiendo correos electrónicos de profesores, padres, madres, alumnos, directores, secretarios, jefes de estudios, jefes de departamento, todo tipo de profesionales de la educación y personas interesadas en la calidad del sistema educativo. Estamos recibiendo aportaciones muy valiosas, desde quienes nos cuentan su experiencia en el día a día, en situaciones muchas veces desfavorables que se superan con el esfuerzo y el buen hacer, hasta quienes ponen de manifiesto problemas que se dan en el sistema educativo y que es preciso remediar, y ofrecen posibles soluciones, alternativas y propuestas que nos serán de gran utilidad", sin identificar más que de esta manera tan general las fuentes que participaron en el debate.

<sup>5</sup> A modo de ejemplo que justifica esta aseveración, señalamos que el Ministerio ha publicado en su página web, con fecha de 19 de febrero de 2013, una serie de presentaciones que integran, como uno de los contenidos, un listado con los nombres de las entidades e instituciones que han dado su opinión sobre los anteproyectos 1 y 2, listado en el que aparecen en pie de igualdad, por un lado, instituciones como la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia General de Política Universitaria, el Consejo de Universidades, el Consejo Escolar del Estado, la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas, el Consejo General de la Formación Profesional, el Consejo de Estudiantes Universitario de España y, por otro, asociaciones de madres y padres de alumnos, directores y profesores de centros docentes no universitarios, representantes de los estudiantes, representantes sindicales de la enseñanza pública y concertada no universitaria, representantes de centros educativos privados y concertados, profesionales de la educación, asociaciones, plataformas, sociedades y colegios profesionales.

educativa sea sostenible en el tiempo, pues su éxito se medirá en función de la mejora objetiva de los resultados de los alumnos.

Por ello, les invitamos a enviar sus aportaciones a este proyecto normativo a través de la siguiente dirección de correo electrónico: [calidadeducacion@mecd.es](mailto:calidadeducacion@mecd.es)<sup>6</sup>.

Solamente se han dado a conocer con transparencia el número y la calidad de las instituciones y colectivos cívicos con los que se ha mantenido contacto al aparecer el listado de aquéllas y de éstos, tanto en las dos memorias del análisis de impacto normativo que fueron publicadas sucesivamente en diciembre de 2012 y enero de 2013<sup>7</sup> como en el dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa<sup>8</sup>. En dichos documentos aparecen las instituciones, colectivos y órganos consultivos que realizaron alegaciones al anteproyecto<sup>9</sup>, de entidad y categoría dispar y, en ocasiones, definidos de forma excesivamente vaga<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce.html>>, "Aportaciones de los ciudadanos".

<sup>7</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo*. 23-1-2013 [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. Anteriormente, con fecha 3 de diciembre de 2012 fue publicada otra *Memoria*, pero su texto se incluyó en la precitada, que amplió sustancialmente los contenidos de la de diciembre de 2012.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 18-04-2013. [en línea] Madrid, 2013, pp. 38-39. [ref. de 28 de abril de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>9</sup> Cfr. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo*, *op. cit.*, pp. 104-111, y Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*, *ibíd.*, pp. 39-44. Es necesario señalar que el Consejo de Estado concedió audiencia a diferentes colectivos del ámbito de la educación y recibió varios votos particulares sobre el dictamen realizado.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*, *ibíd.*, p. 38, indica, literalmente: "profesores de diversos centros docentes no universitarios - tanto Colegios de Educación Infantil y Primaria como Institutos de Enseñanza Secundaria- de la Comunidad de Madrid, de la provincia de Soria -cuyos estudiantes obtuvieron los mejores resultados en el informe PISA (*Programme for International Student Assessment*)- y del Centro Integrado Público de Formación Profesional de Catarroja (Valencia)". La cita define por sí sola lo que deseamos plasmar.

## Las sucesivas versiones del anteproyecto y el papel del Consejo Escolar del Estado

La primera versión del anteproyecto de la LOMCE fue publicada el 25 de septiembre de 2012. A nuestro juicio dicho documento probablemente será recordado particularmente por su primer enunciado, párrafo inédito en toda la historia educativa española tanto por sus categóricas referencias a la economía de mercado como por lo inusual de su tono neoliberal y economicista:

"La educación es el *motor que promueve la competitividad de la economía* y las cotas de prosperidad de un país; su nivel educativo determina su capacidad de *competir con éxito en la arena internacional* y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a *puestos de trabajo de alta cualificación*, lo que representa una *apuesta por el crecimiento económico* y por conseguir *ventajas competitivas en el mercado global*"<sup>11</sup>.

El 30 de octubre de 2012 el Consejo Escolar del Estado emitió el preceptivo dictamen<sup>12</sup>. El anteproyecto sufrió en su segunda versión –entendemos que a partir de la recepción del dictamen de 30 de octubre en el Ministerio- un notable cambio, particularmente en el preámbulo, que fue completamente modificado y enunció, esta vez, un conjunto de intenciones educativas de desarrollo social, personal y pedagógico, además de las ya presentes de mejora de resultados del sistema educativo. Estamos, pues, ante un nuevo anteproyecto, publicado el 3 de diciembre, conocido como "versión 2"<sup>13</sup>, que será nuevamente sometido al Consejo Escolar del Estado, el cual emitió nuevo dictamen<sup>14</sup> el 24 de enero de 2013.

---

<sup>11</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 1. 25-9-2012 [en línea] Madrid, 2012, p. 1 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La cursiva es nuestra.

<sup>12</sup> Consejo Escolar del Estado, *Dictamen 36/2012 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*, op. cit.

<sup>13</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 2. 3-12-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>14</sup> Consejo Escolar del Estado, *Dictamen 01/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*, en su segunda versión. 24-1-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

Fruto de los dictámenes del Consejo Escolar del Estado y de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación, ve la luz el 19 de febrero de 2013 una tercera versión<sup>15</sup>, dirigida en esta ocasión al Consejo de Estado<sup>16</sup>, que incluye modificaciones de menor calado que la segunda versión.

El Consejo de Estado se pronunciará mediante el dictamen correspondiente, en el que será especialmente crítico con los aspectos de reparto competencial que establece esta tercera versión del anteproyecto<sup>17</sup>, si bien no conseguirá que se modifique sustancialmente el mismo.

La Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos también emitió sendos informes sobre las versiones 1 y 2 del anteproyecto de LOMCE. Sorprendentemente, en las siete páginas del primer informe<sup>18</sup> y en las escuetas tres del segundo<sup>19</sup> no hay ninguna alusión, siquiera indirecta, a la incidencia que la LOMCE tiene sobre las competencias educativas de las Comunidades Autónomas ni sobre el sentido profundo que tienen los artículos que dedica el anteproyecto a definir qué son administraciones educativas, cuál es el reparto competencial y cuáles son los agentes del sistema educativo. Ciertamente la propia Junta de Participación señala en su primer Informe que

---

<sup>15</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 3. 14-02-2013 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 21 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>16</sup> "El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, ha solicitado el dictamen del Consejo de Estado sobre la versión 3 del anteproyecto de ley orgánica, en el que se han incluido las aportaciones resultado de las reuniones de la Conferencia de Educación del 4 y del 19 de diciembre de 2012, y de la sesión del Consejo Escolar del Estado del 24 de enero de 2013. La tramitación culminará con la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros y su remisión al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria". Cfr. <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce/20120219-consejo-estado.html>.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 18-04-2013, *op. cit.*

<sup>18</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa emitido por Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado*. 29-10-2012. [en línea] Madrid, 2012. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>19</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, en su segunda versión, emitido por Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado*. 23-1-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.



"[...] es preciso señalar que el texto que a continuación se presenta refleja únicamente las posiciones de la Junta sobre las cuales el consenso ha sido posible. Ello no obsta para reconocer la existencia de posiciones discrepantes en relación con otros aspectos del Anteproyecto de ley. Sin embargo, el mandato legal que establece la naturaleza de este Informe y la propia disposición de responsabilidad institucional de los miembros de esta Junta de Participación de Consejos Escolares Autonómicos explican el que el presente texto esté centrado, exclusivamente, sobre los principales puntos de acuerdo"<sup>20</sup>.

En el segundo Informe, y tras la notable modificación de la primera versión del anteproyecto de la LOMCE, la Junta de Participación manifiesta que

"[...] las modificaciones introducidas en el modelo de ordenación académica y de su distribución competencial y de otros aspectos concretos han generado un distanciamiento del consenso que ha hecho imposible lograr el asentimiento general que la norma exige para este tipo de informes.

Habida cuenta de la pluralidad de visiones sobre la educación, de sensibilidades políticas y de expectativas competenciales, que se dan cita en este órgano colegiado, ese consenso preceptivo sólo se puede lograr, en el contexto presente, mediante una elevación acordada del plano de análisis, enfoque que en este segundo Informe no ha sido posible"<sup>21</sup>.

En definitiva, los representantes de los consejos escolares autonómicos en el órgano de participación por excelencia, el Consejo Escolar del Estado, no han podido llegar a un consenso sobre los aspectos que más cercanos están a su papel en el Consejo, que son los relativos al sentido de España como Estado autonómico.

---

<sup>20</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa emitido por Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado, op. cit., p. 3.*

<sup>21</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, en su segunda versión, emitido por Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado, op. cit., p. 2.*

## **El papel de la Conferencia Sectorial de Educación en el debate**

En lo que respecta al papel que ha desempeñado la Conferencia Sectorial de Educación en el proceso de debate del anteproyecto, señalamos que ha sido convocada en siete ocasiones durante 2012, si bien la LOMCE fue tratada solamente en las reuniones mantenidas el 18 de julio, 29 de octubre y 4 y 19 de diciembre de 2012 y 7 de febrero de 2013<sup>22</sup>. En ninguna de ellas se llegó a consensuar el texto, señalando algunas de las Comunidades Autónomas –particularmente aquellas que no gobernaba el Partido Popular- tres elementos principales de desacuerdo: la invasión de las competencias autonómicas por parte del Estado, la ausencia de una memoria económica que valore adecuadamente los costes de implantación y resuelva el tema de la financiación que supondrá el nuevo sistema educativo, y –particularmente en el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña- el temor a que la LOMCE suponga un paso en pro de la recentralización de competencias educativas. Las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular también hicieron patente su preocupación por el hecho de que la financiación de la LOMCE pudiera estar calculándose a la baja.

### **La sustancial modificación de las competencias educativas autonómicas**

La LOMCE plantea un nuevo panorama en lo que respecta al reparto de competencias educativas. La nueva ley supone una modificación radical del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido desde 1990 por la LOGSE y mantenido en 2006 por la LOE<sup>23</sup>, que se basaba en un cómputo porcentual de los horarios escolares y que, además, supone una redefinición de algunos de los conceptos fundamentales en el reparto de poder territorial y competencial que fijaron la Constitución y los estatutos de autonomía. Tales conceptos son: las competencias

---

<sup>22</sup> Curiosamente la reunión del 18 de julio de 2012 no figura en Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>23</sup> LOGSE, art. 4.2: "El Gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación de currículo, los aspectos básicos de éste que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas en ningún caso requerirán más del 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan". LOE, art. 6.3: "Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan".

educativas que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, la definición de las Administraciones Educativas, la atribución de las competencias estatales en educación al Gobierno (aunque en el anteproyecto, en su tercera versión, se atribuían a la Administración General del Estado), y la diferenciación de las asignaturas de cada una de las etapas educativas en troncales, específicas y de libre configuración autonómica en el currículo, con la atribución de su regulación al Gobierno, a las Administraciones educativas o a los centros docentes, según se trate de unas u otras.

En lo relativo al primer aspecto, las competencias estatales, la LOMCE añade un nuevo artículo 6.bis a la LOE denominado "Distribución de competencias". En dicho artículo se atribuyen al Gobierno las mismas competencias que definía la disposición adicional primera, punto dos, de la LOE, pero desaparece la mención de la *fijación de las enseñanzas mínimas*, sustituyéndose por "el *diseño del currículo básico* [...] con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica."<sup>24</sup>.

Es claro que la expresión *diseño del currículo básico* es mucho más amplia que la de *fijación de las enseñanzas mínimas*, pues abarca —en conexión con el horario de las asignaturas— elementos como los objetivos, las competencias, los contenidos, la metodología didáctica (que incluye según el anteproyecto la práctica docente y la organización del trabajo del profesorado) y los estándares y criterios de evaluación<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Las cursivas son nuestras. La nueva redacción de la LOE, modificada por la LOMCE, señala en el art. 6.bis.1, textualmente: "Corresponde al Gobierno: a) La ordenación general del sistema educativo. b) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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. c) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. d) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica".

<sup>25</sup> El nuevo art. 6.2 de la LOE dice textualmente: "El currículo estará integrado por los siguientes elementos: a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa. b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos. c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias. Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas. d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes. e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables. f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa".

Hay que prestar atención, en particular, a lo que parece un enunciado poco importante: los estándares y resultados de aprendizaje evaluables, sobre todo por el papel que van a desempeñar tanto en la fijación de los contenidos de las evaluaciones individualizadas de final de ciclo y etapa en Educación Primaria y en las pruebas de evaluación individualizada de final de la ESO -opción de enseñanzas académicas u opción de enseñanzas aplicadas-, como en las pruebas de evaluación final del Bachillerato. El cambio producido aumenta sobremanera las competencias del Estado, que van a llegar, incluso, a la organización de los centros con el cambio de competencias que sufrirán el claustro de profesores y el consejo escolar, que dejan de ser órganos de gobierno, y el refuerzo de la figura del director.

El segundo aspecto que destacamos, la definición de Administraciones Educativas, aparece por primera vez en la legislación española y queda limitada dicha definición al Estado y a las Comunidades Autónomas. Es preciso señalar que en el texto del anteproyecto las competencias educativas del Estado se atribuían a la Administración General del Estado, mientras que en el texto de la ley la atribución es al Gobierno. La LOMCE incluye una referencia explícita a la necesidad de "promover una cooperación sincera entre las Administraciones educativas que permita compartir las mejores prácticas del sistema y mejorar la cohesión territorial"<sup>26</sup>.

El tercer aspecto de importancia es el relativo al reparto competencial sobre el currículo que regula la ley. La LOMCE establece un reparto porcentual en el horario de Educación Infantil y Formación Profesional entre la parte del currículo que define el Estado y la que definen las Comunidades Autónomas, donde se reitera el determinado por la LOGSE y reiterado en la LOE<sup>27</sup>, pero en Educación Primaria, ESO y Bachillerato se produce un cambio esencial en el concepto de distribución de competencias, basado en el hecho de que se distinguen tres categorías en las asignaturas<sup>28</sup>, cada una de las cuales tiene un diferente tratamiento competencial e incluso distinta importancia en la obtención de los diferentes títulos y en la realización de las pruebas estatales de

---

<sup>26</sup> LOMCE, Exposición de motivos, XV.

<sup>27</sup> LOE, modificada por la LOMCE, art. 6.bis.3: "Para el segundo ciclo de Educación infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas, y las enseñanzas deportivas, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico, que requerirán el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan".

<sup>28</sup> Troncales, específicas y de libre configuración autonómica, según la denominación de la LOMCE.

evaluación, siendo de mayor importancia las denominadas troncales, cuyo currículum fija el Gobierno.

Así, en los tres aspectos considerados, los contenidos, el horario mínimo y los estándares de aprendizaje evaluables y criterios de evaluación de las asignaturas denominadas troncales<sup>29</sup> serán fijados por el Estado, que además señalará para el segundo tipo de asignaturas, las específicas<sup>30</sup>, el horario máximo y los estándares de aprendizaje evaluables y criterios de evaluación. En este reparto, a las Comunidades Autónomas sólo les corresponde la fijación del horario máximo de las asignaturas troncales y la de los contenidos y el horario mínimo de las asignaturas específicas. Las asignaturas denominadas de libre configuración autonómica<sup>31</sup> quedan completamente en manos de las Comunidades Autónomas, aunque también los centros educativos pueden fijar algunos elementos menores del currículum de las mismas.

La simple observación de la tabla que incluimos a continuación nos permite constatar que es el Estado el que fija el currículum –en sus elementos principales– dejando a las Comunidades Autónomas las competencias de regulación sobre algunos contenidos de las asignaturas específicas y sobre las asignaturas que menos carga horaria tienen, las de libre configuración autonómica. Si, además, tenemos en cuenta los porcentajes horarios de los diferentes tipos de asignaturas en cada una de esas tres etapas

---

<sup>29</sup> La LOMCE establece que son, en Educación Primaria: Ciencias de la Naturaleza, Ciencias Sociales, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas y Primera Lengua Extranjera. En Educación Secundaria Obligatoria: Biología y Geología, Física y Química, Geografía e Historia, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas, Primera Lengua Extranjera, Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Académicas, Matemáticas Orientadas a las Enseñanzas Aplicadas, Economía, Latín, Ciencias Aplicadas a la Actividad Profesional, Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial, y Tecnología (según se trate del primer ciclo de ESO o de 4º curso). En Bachillerato: Filosofía, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas, Primera Lengua Extranjera, Biología y Geología, Dibujo Técnico, Física y Química, Latín, Economía, Griego, Historia del Mundo Contemporáneo, Literatura Universal, Matemáticas Aplicadas a las Ciencias Sociales, Fundamentos del Arte, Cultura Audiovisual, Historia de España, Biología, Física, Geología, Química, Economía de la Empresa, Geografía, Historia del Arte, Historia de la Filosofía, Artes Escénicas, Diseño (dependiendo del curso y las modalidades).

<sup>30</sup> La LOMCE establece que son, en Educación Primaria: Educación Física, Religión, Valores Sociales y Cívicos, Educación Artística y Segunda Lengua Extranjera. En Educación Secundaria Obligatoria: Educación Física, Religión, Valores Éticos, Cultura Clásica, Educación Plástica y Visual, Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial, Música, Segunda Lengua Extranjera, Tecnología, Artes Escénicas y Danza, Cultura Científica, Cultura Clásica, Filosofía y Tecnologías de la Información y la Comunicación. En Bachillerato: Educación Física, Análisis Musical, Anatomía Aplicada, Cultura Científica, Dibujo Artístico, Lenguaje y Práctica Musical, Religión, Segunda Lengua Extranjera, Tecnología Industrial, Tecnologías de la Información y la Comunicación, Volumen, Ciencias de la Tierra y del Medio Ambiente, Fundamentos de Administración y Gestión, Historia de la Filosofía, Historia de la Música y de la Danza, Imagen y Sonido, Psicología, Técnicas de Expresión Gráfico-plástica (dependiendo del curso y las modalidades).

<sup>31</sup> El anteproyecto sólo menciona, explícitamente, la materia de Lengua Cooficial y Literatura en aquellas Comunidades Autónomas que posean dicha lengua cooficial.

consideradas (que en Primaria, ESO y Bachillerato son prácticamente iguales), podemos comprobar cómo en los niveles que componen la enseñanza obligatoria en España, y también en el Bachillerato, es el Estado el que prácticamente ocupa todo el espacio curricular.

Si a esto añadimos que, en los momentos de tránsito entre etapas, la evaluación externa se va a basar en las asignaturas troncales, se refuerza con rotundidad la idea de la atribución principal de competencias educativas al Estado.

**Tabla 2: Administración responsable de determinar los elementos del currículo según el tipo de materias LOMCE**

| Elementos del Currículo              | Materias y Administración responsable |              |                                   |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------|-----------------------------------|
|                                      | Troncales                             | Específicas  | De libre configuración autonómica |
| Contenidos                           | Estado                                | CCAA         | CCAA                              |
| Criterios de Evaluación              | Estado                                | Estado       | CCAA                              |
| Estándares de aprendizaje evaluables | Estado                                | Estado       | CCAA                              |
| Horario mínimo                       | Estado $\geq$ 50%                     | CCAA         | CCAA                              |
| Horario máximo                       | CCAA                                  | Estado < 50% | --                                |

Fuente: Elaboración propia a partir del articulado de la LOMCE.

En la LOMCE son escasas las menciones a la necesaria cooperación entre las Administraciones Educativas (es decir, la "previa consulta a las CCAA"). Es en el apartado XV de la Exposición de Motivos donde figura de manera más clara esta necesidad de cohesión y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al que ya hemos hecho referencia. Sin embargo, en contra de lo que justifica y parece anunciar la Exposición de Motivos, apenas se menciona la cooperación con las Comunidades Autónomas en el articulado. Hay dos citas de carácter meramente instrumental relacionadas con la Formación Profesional<sup>32</sup>, tres de carácter estrictamente técnico, relativas a la interoperabilidad de los sistemas tecnológicos y sus aplicaciones<sup>33</sup>,

<sup>32</sup> Relativas al reconocimiento recíproco entre los estudios de Bachillerato y los ciclos formativos de grado medio, y al establecimiento de los criterios básicos relativos a la exención de alguna parte o del total de las pruebas de acceso a los ciclos de grado superior de FP.

<sup>33</sup> Cuando se trata de establecer los estándares que garanticen la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información utilizados en el Sistema Educativo Español, los formatos que deberán ser soportados por las herramientas y sistemas de soporte al aprendizaje en el ámbito de los contenidos educativos digitales públicos, y el marco común de referencia de competencia digital docente que oriente la formación permanente del

y dos relacionadas con las evaluaciones del sistema educativo<sup>34</sup>. En otro apartado se menciona la cooperación con las Comunidades Autónomas, pero exclusivamente a los efectos de "la adecuada descripción de las relaciones entre las competencias y los contenidos y criterios de evaluación de las diferentes enseñanzas [...]"<sup>35</sup>.

### **El papel de la ideología: la Memoria de Análisis de Impacto**

De las sucesivas versiones del anteproyecto de LOMCE y de los dictámenes e informes que han ido emitiendo los órganos consultivos –sustancialmente el Consejo Escolar del Estado y el Consejo de Estado-, así como de los documentos institucionales aportados al proceso que conduce al debate parlamentario del proyecto de LOMCE, queremos destacar la Memoria del análisis de impacto normativo<sup>36</sup>, concretamente la segunda, que se elaboró a instancias de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, que en su informe de fecha 18 de octubre de 2012 objetó que la memoria del análisis de impacto normativo debía ser completada para disponer de una valoración cierta del coste que supondría la aprobación de la LOMCE.

Aunque la Memoria debía de ser un documento de carácter estrictamente técnico, tal como indica la guía metodológica que sirve para elaborarlo, su confección por el mismo órgano promotor del anteproyecto de la LOMCE hizo que quede profundamente impregnada de la ideología del Gobierno.

---

profesorado.

<sup>34</sup> Al diseñar la estructura y funciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en el que estarán presentes todas las Administraciones Educativas –que la LOMCE señala que son sólo dos: el Estado y las Comunidades Autónomas-, y al establecer la utilización y el acceso público de los resultados de las evaluaciones en el marco del Sistema de Información Educativa.

<sup>35</sup> LOE, modificada por la LOMCE, nueva disposición adicional trigésima quinta. "Integración de las competencias en el currículo".

<sup>36</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo*. 23-1-2013 [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 6 de febrero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La memoria del análisis de impacto normativo es el documento técnico en el que se justifica la oportunidad y necesidad de la ley orgánica y se valora su impacto en el orden económico y presupuestario y por razón de género. *Cfr.* Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio (BOE de 18 de julio). Se elabora siguiendo las indicaciones de la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009. *Cfr.* Ministerio de la Presidencia, *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. [en línea] Madrid, 2010 [ref. de 8 de mayo de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

La Memoria tiene tres partes bien diferenciadas. La primera se titula "Oportunidad de la norma" y contiene una exposición sobre la situación de la educación en España denominada "Antecedentes", así como la motivación y objetivos del anteproyecto de LOMCE, y las posibles alternativas al mismo. Dicha exposición, a nuestro juicio, tiene un sesgo ideológico muy claro, ya que más que describir la situación general de la educación en España –que sería el objeto, por otra parte, de una ley que pretende reformar globalmente el anterior marco de la LOE-, se centra en la enunciación de aquellos indicadores que muestran las diferencias –mencionando siempre los datos menos favorables- entre nuestro país y la media de la OCDE o de la UE. No hay referencias, por ejemplo, al sistema universitario, ni a la educación infantil o la educación primaria, sino que sólo se centra en indicadores relativos a las etapas denominadas CINE 2<sup>37</sup> y CINE 3<sup>38</sup>, como son las tasas de Abandono Educativo Temprano (AET) o los niveles de alumnos excelentes en PISA 2009<sup>39</sup>. A estos dos indicadores añade la Memoria una referencia al escaso peso relativo de las tasas de titulados en Formación Profesional.

---

<sup>37</sup> "La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) es un sistema de referencia que permite presentar informes normalizados sobre muy diversas estadísticas educativas de utilidad para la formulación de políticas conforme a un conjunto de definiciones y conceptos comunes acordados en el plano internacional, lo que hace posible comparar los indicadores obtenidos en distintos países". UNESCO, *Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)*. [en línea] París, Instituto de Estadística de la Unesco, 2011, p. 1. [ref. de 8 de mayo de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. "Los programas clasificados en el nivel CINE 2 reciben distintas denominaciones en los países. Por ejemplo, escuela secundaria (primer ciclo/grados inferiores, de contar el país con un programa que abarque los niveles CINE 2 y 3), escuela media, *junior secondary school*, *middle school* o *junior high school*. Si un programa abarca los niveles CINE 1 y 2, se suelen utilizar los términos educación elemental o educación básica (segunda etapa/grados superiores). Para propósitos de comparación a nivel internacional, se usa el término 'secundaria baja' para denominar al nivel CINE 2". UNESCO, *Revisión de la Clasificación Internacional...*, *ibíd.*, Anexo I, p. 30.

<sup>38</sup> "Los programas clasificados en el nivel CINE 3 reciben distintas denominaciones en los diversos países. Por ejemplo, escuela secundaria (segunda etapa/grados superiores), *senior secondary school* o (*senior*) *high school*. Para propósitos de comparación a nivel internacional, se usa el término "secundaria alta" para denominar al nivel CINE 3". UNESCO, *Revisión de la Clasificación Internacional...*, *ibíd.*, Anexo I, p. 35.

<sup>39</sup> "PISA es el acrónimo del *Programme for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que puso en marcha este estudio en 1997. PISA es un estudio comparativo, internacional y periódico del rendimiento educativo de los alumnos de 15 años, a partir de la evaluación de tres competencias clave: comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica; estas competencias son evaluadas cada tres años, desde la primera convocatoria que tuvo lugar en el año 2000". Instituto de Evaluación, *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español*. [en línea] Madrid, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, 2010, p. 13. [ref. de 9 de mayo de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.



La segunda parte es la más extensa y se denomina "Contenido y análisis jurídico". Contiene explicaciones técnicas sobre la estructura y contenido del anteproyecto de ley orgánica, el análisis legal de las principales novedades, su adecuación al orden de distribución de competencias, los desarrollos reglamentarios y normas del Gobierno a los que afecta, además de la descripción de la tramitación que seguirá el anteproyecto.

La tercera, de carácter mixto, pues a la vez es técnica e ideológica, agrupa bajo el título "Análisis de impactos" el análisis de los efectos sobre la economía, el análisis de costes, el impacto por razón de género, sobre el profesorado de los centros públicos y otros impactos. La memoria finaliza con una enunciación de las posibles cargas administrativas que contiene el anteproyecto.

La Memoria, que debiera tener un estricto carácter técnico, va desgranando argumentos que no lo son. Así, en el apartado "Motivación", introduce algunos juicios de valor como

"El sistema actual no permite progresar hacia una mejora de la calidad educativa, como ponen en evidencia los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas de evaluación internacionales como PISA (*Programme for International Student Assessment*), las elevadas tasas de abandono temprano de la educación y la formación, y el reducido número de estudiantes que alcanza la excelencia.

El escenario en el que se sitúa el Sistema Educativo Español, con altas tasas de abandono educativo temprano y de paro juvenil, falta de expectativas profesionales, bajo nivel de formación en lenguas extranjeras y escaso número de alumnos excelentes, requiere de la necesidad urgente de adoptar medidas para revertir esta situación"<sup>40</sup>.

La Memoria aporta en este apartado una serie de razonamientos que hacen precisa la reforma. La mayor parte de ellos son de índole educativa (como la "mejora las condiciones para que todos los alumnos puedan adquirir y expresar sus talentos y alcanzar su pleno desarrollo personal y profesional, como soporte de la igualdad de oportunidades"<sup>41</sup>) o de comparación con los sistemas educativos del entorno y sus

---

<sup>40</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo, op. cit.*, p. 32. Parece evidente que PISA no es el único elemento que da valor a un sistema educativo, como tampoco es el sistema educativo, sino el productivo, la causa del paro juvenil de España.

<sup>41</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo, ibíd.*, p. 34.

resultados ("converger hacia los objetivos europeos en educación de la Estrategia Europa 2020"<sup>42</sup>). Pero queremos detenernos en la enunciación de la pretensión de conseguir la "modificación de la actual LOE (Ley Orgánica de Educación) equilibrada, sostenible en el tiempo y consensuada a través de la participación de todos los sectores políticos, sociales y educativos", que es solamente una intención, pues ni el anteproyecto -a juicio de los dictámenes del Consejo Escolar del Estado o del Consejo de Estado- es equilibrado por centrarse en demasía en una parte del sistema, y no en su totalidad, ni está siendo consensuado al tener el Partido Popular mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Con respecto a los objetivos del anteproyecto, diferencia entre siete generales y cinco específicos. Deseamos destacar que en ellos vuelven a aparecer los elementos que se repiten insistentemente en la Memoria y que inciden de nuevo en la disminución de las tasas de abandono temprano de la educación y la formación y el aumento de las tasas de titulación en educación secundaria obligatoria. Pero se aportan nuevos aspectos, como la opción por las áreas que se denominan en el documento prioritarias o instrumentales, y que son objeto de transmisión de conocimientos, además de aquéllas que son objeto de evaluaciones PISA, y la aparición de un sistema de señalización del cumplimiento de objetivos en cada etapa. Al lado de estos figuran la autonomía de los centros, llamada así pero que en realidad supone la competencia entre centros a través de la evaluación externa y la especialización de los mismos, y el refuerzo de las TIC.

Sin embargo, a la vez que ponemos en evidencia las debilidades del anteproyecto que hemos destacado anteriormente, creemos que presenta la virtud de tomar en consideración un elemento que estaba presente en los *Informes* del Consejo Escolar del Estado desde antes, incluso, de generalizarse las transferencias educativas en 2000: la desigualdad educativa entre las Comunidades Autónomas. Así, antes de definir todos los demás objetivos a los que ya nos hemos referido, la Memoria señala con claridad meridiana el primero de ellos:

**"Homogeneizar los requisitos y exigencias básicas del sistema educativo en todo el territorio, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, para garantizar el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones.**

---

<sup>42</sup> *Ibíd.* En este sentido, debemos señalar que la Estrategia Europa 2020 se centra, en educación, en reducir el abandono escolar a menos de un 10% y conseguir que al menos el 40% de la población de entre 30 y 34 años deberá haber finalizado sus estudios de formación superior o equivalente.

Los resultados obtenidos en las evaluaciones de PISA muestran diferencias importantes entre Comunidades Autónomas, que en ocasiones suponen un curso escolar completo. Pero esta heterogeneidad no se manifiesta solo en los resultados obtenidos sino en general en toda la arquitectura del sistema, tasas de graduación, oferta formativa (sobre todo en relación con la Formación Profesional), tasas de abandono educativo temprano de la educación y de la formación, tasas de idoneidad, etc."<sup>43</sup>

Es el objetivo que aparece enunciado en primer lugar, lo que da una idea de su importancia pero, además, en su enunciación aparece ya apuntada la complejidad que tendrá el abordarlo en su momento, al mencionar un listado abierto de elementos de desigualdad y partir, como es lógico y ajustado a la Constitución, del respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Pasando a la parte denominada "Contenido y análisis jurídico", que en virtud de su temática debiera mantener un estricto carácter técnico, nos encontramos con numerosas expresiones valorativas, como las contenidas en el siguiente párrafo, referido a la Educación Secundaria Obligatoria:

"Se procede a racionalizar la organización de los cursos primero, segundo y tercero de ESO, que pasan a concentrar menor número de asignaturas y mayor atención a las asignaturas troncales. Esto también se realiza con el cuarto curso, si bien en cuarto curso además se establecen dos tipos de enseñanzas: aplicadas o de iniciación a la Formación Profesional, y académicas de iniciación al Bachillerato"<sup>44</sup>.

Parece claro que sólo se "racionaliza" lo que era desordenado o caótico y que la opción por lo "académico" y lo "aplicado" revela un concepto de sociedad muy determinado, colisionando, de alguna manera, con los mismos fines de la educación defendidos tanto en la LOE como en el articulado de la LOMCE que tiene como objetivo modificarla, pues dichos fines no han variado.

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, pp. 35-36. En negrita en el original.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 41. Este tipo de menciones "técnicas" en el análisis de una norma que tiene el carácter de ley Orgánica encierra una profunda carga ideológica, que podemos encontrar también al referirse la Memoria al rendimiento académico como criterio de admisión en las enseñanzas postobligatorias –se entiende que sostenidas con fondos públicos- o a la educación diferenciada (*ibíd.*, p. 45). Lo mismo sucede con la regulación de la duración de los conciertos educativos (seis años como mínimo en Educación Primaria o cuatro en la ESO, *ibíd.*, p. 46), si bien aquí parece haberse buscado el ajuste a la duración de las respectivas etapas educativas.

En la misma línea está lo preceptuado al abrir la posibilidad de que las evaluaciones de los centros se utilicen para clasificarlos –y no sólo a ellos, sino a los alumnos-, siempre dentro de un discurso neoliberal de rendición de cuentas en el que se contempla la "publicación de los resultados obtenidos por los centros docentes, ponderados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto"<sup>45</sup>.

El mismo hecho de que la Memoria dedique un subapartado en particular a la reforma de la Educación Secundaria (y no también a la de Infantil o Primaria) es revelador de la importancia que se le da a la etapa –como diferenciada-, tal vez en detrimento de una actuación general que abarque Infantil y Primaria. Una declaración ideológica más evidente que las señaladas hasta el momento está en la crítica explícita al modelo de Secundaria de la LOGSE –también al de la LOE, pues son básicamente los mismos- cuando señala la Memoria que la LOGSE

"[...] estableció un nuevo sistema en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) como un modelo no selectivo, ni competitivo. Se optó, como 'un modelo de educación comprensiva', que puede describirse como un sistema que pretende enseñar las mismas cosas, con los mismos objetivos, a todos los alumnos, en las mismas clases. En este sentido, la ESO se conformó mucho más como una prolongación de la Educación Primaria (o básica), que como un estudio con perfil propio y diferenciado de la etapa educativa anterior"<sup>46</sup>.

De la misma manera que la Memoria dedica un prolijo apartado a la reforma de la Educación Secundaria, dedica otro a la cuestión de las lenguas oficiales en la enseñanza, estructurado de modo que, partiendo de la regulación constitucional y estatutaria de la

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 47.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, pp. 53-54. Este párrafo, a nuestro juicio más propio de un documento de campaña electoral que de una memoria técnica elaborada por la Administración del Estado, se completa con una afirmación mendaz e impropia de un documento de este nivel al mencionar –como virtud de la LOCE, revisada por la LOE- "la supresión de la promoción automática de curso", enunciación propia de la corriente neoliberal que no se sostiene a la vista de los alarmantes datos sobre la baja tasa de idoneidad del sistema educativo español. *Cfr.*, Tiana Ferrer, A., "La educación en el Estado de las Autonomías. Datos para la reflexión", en Fundación Hogar del Empleado, *Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Santillana, 2004, p. 55, a partir de datos del entonces Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, que pueden ser actualizados en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2012*, Madrid, MEC, 2012, p. 125. La tasa de idoneidad –reflejo

materia –remontándose hasta la Constitución de 1931-, revisa a continuación la legislación estatal y autonómica al respecto para, por último, analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios –sustancialmente los tribunales superiores de justicia de algunas Comunidades Autónomas-, partiendo, sin embargo, de un punto de vista valorativo en el que se da a entender que la regulación de la enseñanza en y de las lenguas oficiales requiere de una modificación<sup>47</sup>. A este respecto, la Memoria vierte alguna afirmación que es más propia del Alto Tribunal –o de los tribunales ordinarios de justicia- que de un documento técnico del Gobierno cuando concluye que "De estos pronunciamientos pueden deducirse los siguientes principios esenciales cuyo respeto resulta ineludible para garantizar la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos en esta materia"<sup>48</sup>, enunciando dichos principios a renglón seguido.

El subapartado concluye con una justificación de la garantía de cooficialidad del castellano y las otras lenguas propias de las Comunidades Autónomas y con una novedad jurídica en esta cuestión: "**La norma propuesta pretende garantizar la efectividad de este derecho mediante el establecimiento de un mecanismo subsidiario**, que únicamente podría activarse en caso de que la Administración educativa incumpliese su deber constitucional de garantizar la presencia de ambas lenguas cooficiales como vehiculares en su programación anual"<sup>49</sup>.

Por la relación que tiene con nuestra tesis, deseamos fijar la atención especialmente en el apartado que dedica la Memoria a la justificación de que el

de las repeticiones de curso en la educación obligatoria- era, con datos de ambos sexos del total de España en 2009-2010, del 83'0 a los 12 años, del 67'8 a los 14 y del 59'6 a los 15 años.

<sup>47</sup> Como cuando afirma el Ministerio en la Memoria que "La interpretación jurisdiccional en torno a la materia reviste una especial relevancia, ya que el derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 27 CE no contiene ninguna previsión lingüística específica que pueda concebirse como marco constitucional al que deba ceñirse el desarrollo legislativo, sin perjuicio de que impregne este precepto, como a la Constitución toda, el contenido del artículo 3. *De ahí que la doctrina constitucional no haya sido todo lo terminante que fuera deseable*, más cuando la cuestión no afecta tan sólo al ejercicio de un derecho fundamental, sino igualmente al reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, y al hecho de que si bien la regulación de la lengua en la CE parte de la oficialidad del castellano ello no puede permitir la anulación o menoscabo por ésta de otras lenguas cooficiales". Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Memoria del análisis de impacto normativo*, op. cit., p. 66. La cursiva es nuestra.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 67. En todo caso, casi un 10% de la Memoria –catorce páginas, de la 62 a la 76- está dedicado a la cuestión lingüística, particularmente a la enseñanza del castellano en Cataluña, aunque se mencionen otras Comunidades Autónomas y otras sentencias, que afectaron particularmente a la Comunidad Valenciana y al País Vasco al que, sin embargo, se le pone de ejemplo de correcto tratamiento de las lenguas oficiales.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 76. En negrita en el original. La cursiva es nuestra.

anteproyecto de LOMCE se adecua al orden de distribución de competencias del Estado autonómico.

La Memoria basa cada uno de sus argumentos sobre la atribución de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas en diferentes sentencias del Tribunal Constitucional, de modo que concluye que la regulación de los títulos académicos y el dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.30 de la Constitución, se entienden en un sentido muy amplio, al afirmar, sobre la regulación de los títulos académicos que

"Esta competencia se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el artículo 139.1 CE. Esta competencia estatal exclusiva supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15) y determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia"<sup>50</sup>.

En cuanto a las normas básicas de desarrollo del art. 27 de la Constitución, la Memoria señala que son las Cortes las que determinan qué es lo básico, mencionando que es el Tribunal Constitucional quien señala en última instancia el alcance material y la delimitación de dicho concepto. Sin embargo, el razonamiento utilizado da mucha más fuerza al legislador que al Alto Tribunal al indicar con claridad, sobre el alcance material de lo básico, que

"En principio, será el legislador quien determine en cada ocasión que debe entenderse por básico, pudiéndose afirmar que lo que el interés general exige que quede establecido en la fijación de lo básico es una regulación uniforme y general para todo el país. [...] En cualquier caso, la concepción material de lo básico y la reserva al Tribunal Constitucional de la competencia para delimitar en última instancia lo que sea básico en cada caso concreto, no debe[n] ocultar que el legislador estatal posee un amplio margen de discrecionalidad para definir en cada caso concreto lo que es básico. [...] De esta forma, la competencia del Estado alcanza a todos los aspectos que puedan considerarse esenciales en relación con el sistema educativo. Además, la Administración General del

Estado cuenta, como título complementario en este ámbito, el establecido en el artículo 149.1.1 de la Constitución para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Asimismo, no puede olvidarse que del desarrollo del artículo 27 de la Constitución, debe ser objeto de ley orgánica, según el artículo 81.1 de la misma.

Además, es posible que la regulación del Estado se extienda a elementos que no sean tan esenciales para concretar el contenido de derecho a la educación, pero que, igualmente deba ordenar el Estado para asegurar que todos los españoles tengan, sustancialmente, los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, conforme al artículo 139 de la Constitución. Estos aspectos pueden ser objeto de normas que tengan el carácter de ley ordinaria<sup>51</sup>.

Y, del mismo modo, en cuanto al alcance formal, es decir, a la plasmación en preceptos legales de lo que tiene la consideración de básico, la Memoria es tajante, señalando que "los llamamientos al desarrollo reglamentario de las bases estatales son constitucionalmente legítimos, siempre que respeten los límites materiales a los que nos hemos referido"<sup>52</sup>. Con ambas argumentaciones el Ministerio va a plantear una regulación amplísima tanto en el sentido material, descendiendo al detalle de las materias y la organización de los centros, como en el formal, incluyendo en el anteproyecto todo tipo de cuestiones relativas a conciertos, órganos de gobierno y participación, clases de materias por etapas educativas y otros muchos elementos que –salvo en el caso del gobierno de los centros docentes- son más propios de otras normas legales de menor rango que de la ley misma.

En este sentido, la memoria justifica que el anteproyecto, basándose en las sentencias del Tribunal Constitucional, incluya la regulación de los siguientes elementos: las competencias estatales (concretadas en la alta inspección, la ordenación general del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas), la regulación del currículo (más allá de los aspectos básicos determinados por la LOE, enunciando en la norma las competencias de las Comunidades Autónomas con respecto a los elementos del mismo), la organización de las enseñanzas, la progresión del

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 79.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pp. 81-82.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 84.

alumnado en el sistema educativo (con lo que regula la promoción y titulación), las evaluaciones, el acceso del alumnado a la formación profesional, los criterios de admisión del alumnado en los centros, el régimen de conciertos, la política de becas y ayudas, el gobierno de los centros, el calendario escolar y el acceso a la universidad.

Como vemos, un extenso catálogo que abarca casi todos los aspectos del sistema educativo, por lo que las Comunidades Autónomas, ya sea su régimen estatutario anterior o posterior a 2006, es decir, a las reformas de los Estatutos de Autonomía, podrán, a lo sumo, ejecutar y desarrollar la norma estatal, reduciendo sustancialmente su margen de maniobra; en suma, su autogobierno.

### **El dictamen del Consejo de Estado**

El Consejo de Estado evacuó el 18 de abril de 2013 el dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa<sup>53</sup>. Si bien, tal como indica el propio dictamen, no lo hizo en Pleno, sino que fue la Comisión Permanente del órgano consultivo la que lo redactó<sup>54</sup>.

El alto órgano consultivo hace una serie de salvedades u observaciones que procede tener en cuenta, entre las que destacamos –por su relación directa con el objeto de esta tesis- las siguientes:

En primer lugar, el dictamen indica muy claramente que la nueva ley carece del necesario soporte presupuestario, ya que "no puede dejar de observarse la insuficiencia de la valoración económica que entrañará su aprobación"<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 18-04-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 28 de abril de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 46. "Con fecha 19 de febrero de 2013, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte ordenó la remisión del expediente al Consejo de Estado, solicitando el dictamen del Pleno de esta institución. No obstante, el 21 de febrero siguiente se recibió nuevo oficio del Ministro, en el que interesaba que el dictamen fuera evacuado por la Comisión Permanente, una vez constatado que, 'a juicio de este departamento' y 'salvo mejor criterio de ese alto órgano consultivo', 'no existe exigencia legal para que el asunto sea debatido en Pleno'. El anteproyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa no se encuadra en ninguno de los supuestos en que la intervención del Pleno del Consejo de Estado sea preceptiva, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril: en particular, el anteproyecto de Ley Orgánica sometido a consulta no se dicta en "ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo" (artículo 21.2)."

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 48. El Consejo de Estado señala al Gobierno que el Consejo Escolar del Estado ya indicó lo mismo y



En segundo lugar, el Consejo de Estado hace una dura crítica tanto a la inestabilidad legislativa en educación que padece España desde 1980 como a la inexistencia de un acuerdo o pacto general, cuando señala que

"El panorama descrito revela una falta de estabilidad en la regulación de las enseñanzas no universitarias durante las últimas décadas que no parece beneficiar a la consecución de una educación de calidad en España. Sería muy deseable que con motivo de esta reforma se tratara de alcanzar un acuerdo general de las fuerzas políticas y sociales a fin de buscar un texto que pueda dar mayor estabilidad al sistema"<sup>56</sup>.

Como tercer elemento que podemos subrayar en el dictamen, por la importancia que tiene en cuanto al reparto competencial, es la constatación de la ausencia de criterio para definir qué materias del currículo se han considerado troncales y qué otras tienen el rango de específicas, de modo que el Consejo de Estado indica que "la lectura del anteproyecto no permite deducir con claridad cuál es el criterio definidor, ni tampoco cuál es el sentido, de la distinción entre asignaturas troncales y asignaturas específicas"<sup>57</sup>, concluyendo que "el criterio de delimitación estriba en la mayor o menor importancia académica concedida a las diferentes materias o áreas de aprendizaje y al alcance de las competencias estatales para regularlas"<sup>58</sup>, lo que viene a señalar que las consideraciones pedagógicas o epistemológicas han sido sustituidas por los intereses políticos en un ámbito tan técnico como es el del currículum. La cuestión del análisis del currículum de cada etapa educativa ocupa la mayor parte del dictamen, lo que da una idea de la importancia que el Consejo de Estado atribuye a este extremo. Como consideración de gran importancia está la de constatar de manera explícita la exclusión de la obligatoriedad de la educación ético-cívica en la futura LOMCE e, implícitamente, la de otras materias presentes en la actual regulación de los planes de estudio en la LOE.

---

que, aunque en la LOE existen ya mecanismos legales de financiación del sistema educativo y de puesta en marcha de acuerdos con las Comunidades Autónomas en este aspecto, la referencia existente en el Anteproyecto de la LOMCE es claramente insuficiente.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 58. A nuestro juicio la crítica es aún más cruda por provenir de una instancia institucional de alto rango, y no de la universidad, del mundo sindical o de un partido político.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 62.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 63.

En cuarto lugar, en cuanto a la atribución de competencias educativas, el Consejo de Estado corrige un error del anteproyecto, pues éste atribuía la competencia de determinación del currículo básico a la Administración General del Estado, lo que es considerado en el dictamen una generalización, indicando que tales competencias deben atribuirse al Gobierno. De igual modo se hace alusión a la falta de coherencia entre la determinación del currículo básico y la ausencia en esa determinación de algunos elementos del mismo, como por ejemplo los estándares de aprendizaje o los criterios de evaluación, o la ausencia de potestad de las Administraciones públicas –particularmente de las autonómicas- para completar todos los elementos del currículo y no sólo los contenidos. A nuestro juicio esta crítica revela la inconsistencia de la regulación de este punto en el anteproyecto de LOMCE.

Por último, en lo que respecta al difícil equilibrio entre calidad y equidad educativas, el dictamen subraya claramente que "El Consejo de Estado no tiene nada que oponer a la idea de promover la calidad en el sistema educativo [...] si bien ello no deberá hacerse en detrimento de los objetivos de equidad del sistema educativo"<sup>59</sup>. De esta manera se está advirtiendo al Gobierno del riesgo que existe el poner en marcha políticas que, persiguiendo legítimamente el objetivo de mejorar la calidad del sistema -quizás sólo en cuanto a sus resultados-, lesionen o vulneren el principio de equidad del mismo.

### **Las escasas modificaciones de la ley en la tramitación parlamentaria**

El Proyecto de LOMCE<sup>60</sup>, sin cambios sobre el tercer anteproyecto, fue aprobado por el Consejo de Ministros del 17 de mayo de 2013 y éste acordó su remisión al Congreso de los Diputados para su tramitación. Es el propio MECD, a través de su página oficial, el que hace esta sorprendente –a nuestro juicio- afirmación, toda vez que las variaciones entre ambos documentos responden a correcciones de carácter técnico y jurídico, pero no así a cesión ideológica alguna,

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 133.

<sup>60</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Proyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 17-05-2013 [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 20 de mayo de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

"El Dictamen del Consejo de Estado de 18 de abril contiene una valoración positiva de los elementos fundamentales en los que se basa la reforma (nueva configuración de 4º ESO con carácter propedéutico, Programas de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento, Formación Profesional Básica, evaluaciones finales de etapa, regulación del uso en la enseñanza de la lengua castellana y las lenguas propias oficiales de las Comunidades Autónomas). Además, realiza un conjunto de observaciones de carácter técnico y jurídico que han sido atendidas"<sup>61</sup>.

Constatamos, en lo relativo a la temática de la tesis, las siguientes modificaciones sufridas por el tercer borrador del anteproyecto tras pasar a ser proyecto de ley:

- a. Artículo único, apartado cinco (nuevo art. 6 bis de la LOE) *Distribución de competencias*. Se sustituye la mención de la Administración General del Estado como sujeto de las mismas por la del Gobierno, tal como había señalado en su dictamen el Consejo de Estado. El artículo también varía al reordenar la distribución de las competencias del Gobierno, las Administraciones educativas y los centros docentes, sin cambiar el fondo, quedando la distribución de competencias en las materias troncales, específicas y de libre configuración autonómica exactamente como estaba en el anteproyecto.
- b. Artículo único, apartado ocho (nueva redacción del art. 18 de la LOE). Se introducen algunas modificaciones menores en las materias que deben cursarse en Educación Primaria, así como referencias generales a aspectos pedagógicos que han de trabajarse en todas las áreas de la etapa.
- c. Artículo único, apartado dieciocho (nueva redacción del art. 29 de la LOE). Introduce una pequeña variación en la evaluación final de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, relativa a la prueba que ha de superarse para obtener el título de la ESO. En el anteproyecto estaba incluida la frase "Las pruebas serán aplicadas y calificadas por profesorado externo al centro", mientras que esta cuestión desaparece en el Proyecto, entendemos que motivada por la búsqueda de ajustes económicos. Este detalle parece dar la razón al Consejo de Estado, que insistía en su dictamen en la necesidad de una financiación adecuada. La misma modificación –entendemos que

---

<sup>61</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *Nota de prensa de 17 de mayo de 2013*. [en línea] [ref. de 1 de junio de 2014] *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

por idénticas razones- aparece al considerar en el Artículo único, apartado veintiséis (nuevo art. 36 bis de la LOE) la evaluación final del Bachillerato.

- d. Se añaden varios artículos al anteproyecto, en concreto el cuarenta y siete y el cuarenta y ocho, que especifican determinados aspectos de las Enseñanzas Deportivas.
- e. Se añade una disposición final tercera que, en la línea de lo indicado anteriormente sobre la financiación de las nuevas medidas organizativas incluidas en la ley, modifica la ley orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en lo relativo a la dotación de recursos suficientes a la enseñanza del castellano en los centros privados de las mismas.

Como vemos, la mayor parte de las modificaciones son de índole poco significativa y simplemente añaden algunos matices a la versión del tercer borrador, pero no entran en el fondo de la cuestión, ya que constatamos que se soslaya la admonición que el Consejo de Estado realizaba sobre el respeto que la ley debería tener por los objetivos de equidad sin sacrificar ésta en aras de la calidad puesto que no se modifica ningún contenido sustancial. Tampoco hay modificación alguna en lo relativo al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El Proyecto de LOMCE fue remitido al Congreso de los Diputados, en cumplimiento del art. 88 CE, siendo publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 24 de mayo de 2013 y encomendado su dictamen a la Comisión de Educación y Deporte. La Comisión, a la vista del Informe redactado por la Ponencia, emitió el correspondiente Dictamen<sup>62</sup>, que fue sometido al Pleno de la cámara y aprobado por el Congreso de los Diputados<sup>63</sup>, que asumió por mayoría las modificaciones presentes en el Dictamen de la Comisión.

En lo que concierne al peso de las modificaciones introducidas por la Comisión, podemos diferenciarlas en tres grupos, según se trate de las abundantísimas correcciones gramaticales<sup>64</sup>, las numerosas novedades relativas a la ordenación curricular de las etapas

---

<sup>62</sup> Dictamen de la Comisión de Educación y Deporte 121/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Congreso de los Diputados de 8 de octubre de 2013).

<sup>63</sup> Aprobación por el Pleno 121/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Congreso de los Diputados de 16 de octubre de 2013).

<sup>64</sup> Lógicas porque, objetivamente, a los sucesivos anteproyectos y al propio proyecto de ley que salió del Consejo de Ministros les faltó siempre la unidad estilística y la corrección gramatical que podían esperarse de documentos de esta importancia.

educativas<sup>65</sup>, o de las modificaciones de carácter ideológico y político, que refuerzan más aún, si cabe, el carácter revisionista presente en los anteproyectos, no sólo con respecto a la LOGSE y la LOE, sino también en lo que atañe a la distribución de las competencias educativas.

A este último grupo de cambios vamos a referirnos con detalle, pues introducen añadidos fundamentales en el cuidadoso equilibrio educativo presente en la redacción del art. 27 CE y creemos que no se las ha prestado la suficiente atención en el debate político e incluso en el educativo –más centrados, a nuestro juicio, en cuestiones que podríamos calificar como menos importantes, relativas a la enseñanza de la religión o a la de las otras lenguas españolas distintas del castellano-. Por su parte, el texto que sale del Congreso de los Diputados tras su tramitación apenas presenta variaciones –si acaso, para endurecerlo- en cuanto a la restricción competencial de las Comunidades Autónomas que hemos venido apuntando al estudiar las sucesivas versiones del anteproyecto. Entre las principales modificaciones de carácter ideológico que aparecen durante la tramitación parlamentaria destacamos cuatro: la alteración del equilibrio constitucional entre libertad e igualdad educativas, el extraordinario refuerzo de las competencias educativas del Estado en detrimento de las Comunidades Autónomas, el control casi absoluto del currículo por parte del Gobierno y la débil presencia del fomento de políticas de igualdad educativa entre los españoles.

Primeramente, y en cuanto al equilibrio en los principios que sustentan el sistema educativo español, hay una variación de calado presente en el Artículo único, apartado uno (nueva redacción del art. 1 de la LOE, que establece los principios y fines de la educación en España). Se añaden nuevos párrafos h) bis y q) a dicho artículo, que refuerzan extraordinariamente un aspecto del sistema educativo, el derecho de los padres a la libertad de enseñanza, defendido por los políticos conservadores y cuyo sentido constitucional hasta este momento había sido exquisitamente respetado tanto por los gobiernos centristas, como por los socialistas y los populares. Este derecho constitucional mantenía un delicado equilibrio -reflejado en la redacción del art. 27 CE- con otro derecho, como es el que asiste a los poderes públicos para garantizar el derecho a la educación, que comprende la programación general de la enseñanza e inspeccionar y homologar el sistema educativo.

---

<sup>65</sup> Por afectar a la distribución de materias, particularmente en la Educación Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato.

Sin embargo, el Proyecto de LOMCE que aprueba el Pleno del Congreso de los Diputados modifica este equilibrio al añadir otros dos nuevos principios del sistema educativo español:

"h bis) El reconocimiento del papel que corresponde a los padres y tutores legales como primeros responsables de la educación de sus hijos.

[...]

q) La libertad de enseñanza, que reconozca el derecho de los padres y tutores legales a elegir el tipo de educación y el centro para sus hijos, en el marco de los principios constitucionales"<sup>66</sup>.

Es decir, refuerza el derecho de elección de los padres –a nuestro entender de manera innecesaria y repetitiva- y desequilibra claramente los principios constitucionales en los que se basa nuestro sistema educativo, debilitando el papel de los poderes públicos y añadiendo un rasgo de hondo calado en el derecho de elección de las familias, como es la elección del tipo de educación y del tipo de centro, de manera que se equiparan los centros de titularidad pública con los de iniciativa social sostenidos con fondos públicos, rompiendo *de facto* uno de los más importantes acuerdos políticos en educación mantenidos desde la promulgación de la LODE en 1985. Creemos que este hecho ha pasado probablemente desapercibido por centrarse el debate social en otros aspectos de la LOMCE, pero es una modificación de gran calado ideológico.

En segundo lugar, destacamos una modificación notable en lo que respecta a las competencias del Estado. El Artículo único, apartado cinco, incluye éstas en la LOMCE mediante un nuevo art. 6 bis, que viene a sustituir la disposición adicional primera, punto dos, de la LODE que era la que recogía desde 1985 las competencias estatales. El cambio de mayor calado que introduce el Congreso de los Diputados es la pormenorización de los elementos del currículo a la hora de expresar la competencia estatal sobre el diseño del currículo básico. Desde nuestro punto de vista, la regulación que hace la norma del reparto competencial es muy extensiva para el Estado, ya que esta

---

<sup>66</sup> Aprobación por el Pleno 121/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Congreso de los Diputados de 16 de octubre de 2013), p. 9. Realmente el añadido es el h bis), aunque el q) -que simplemente aludía a "la libertad de enseñanza"- es redactado de nuevo explicando qué sentido da el proyecto de ley a ese concepto de libertad de enseñanza.

regulación tan pormenorizada y tan concreta del currículo vacía de contenido las competencias autonómicas, aunque se diga justo lo contrario en la letra de la ley.

"Cinco. Se añade un nuevo artículo 6.bis, dentro del Capítulo III del Título preliminar, con la siguiente redacción:

Artículo 6.bis. Distribución de competencias.

1. Corresponde al Gobierno: [...]

e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica"<sup>67</sup>.

Esta exhaustiva pormenorización de los componentes del currículo que se añaden en el apartado e) es, a nuestro juicio, un añadido superfluo, reiterativo y jurídicamente destinado a ser poco perdurable, al igual que sucede con otros aspectos de la norma que analizamos. Es superfluo porque la mención de la competencia estatal en la programación general de la enseñanza ya incluye un elemento que es componente sustancial de dicha programación, como es el currículo. Es reiterativo porque en el mismo artículo se estaría insistiendo dos veces -en los apartados c) y e)- en la programación general de la enseñanza. Y será poco perdurable porque, en definitiva, la excesiva pormenorización de un elemento concreto del currículo perteneciente más al ámbito de la didáctica que al de la política educativa<sup>68</sup> no parece pertinente en una ley que por su carácter básico debería mantener un nivel de generalidad que la hiciera estable a pesar de los cambios pedagógicos.

El tercer cambio que queremos destacar es que el texto aprobado por el Congreso de los Diputados viene a confirmar el reparto de materias troncales, específicas y de libre configuración autonómica<sup>69</sup> que ya aparecía en el anteproyecto, dejando en

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>68</sup> Tal como sucede con las Competencias Básicas de la LOE, que en el currículo de la LOMCE se denominan simplemente Competencias, como traducción del término *skills*.

<sup>69</sup> Se mantiene la tipología de las materias presente ya en el anteproyecto, por lo que no volvemos a incluirlas, remitiéndonos a lo ya transcrito, pues no hay modificación alguna en el texto definitivo con respecto a lo que figuraba en el anteproyecto.

manos del Gobierno y del ministerio de Educación, Cultura y Deporte<sup>70</sup> el control de la práctica totalidad del currículo de las etapas escolares del sistema educativo en todo el territorio nacional, tal como venimos señalando. Insistimos que, *de facto*, deja vacío de contenido el margen normativo de las Comunidades Autónomas.

Esto representa una variación de gran calado que debemos remarcar, al reforzarse extraordinariamente un elemento del currículo que aparece en este momento como novedad en la LOMCE y que en el anteproyecto aparecía ligado a los criterios de evaluación: el llamado "estándares y resultados de la evaluación del aprendizaje". Este elemento, sustancial en la determinación de las evaluaciones finales de las etapas educativas, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato sobre todo, permite al Gobierno controlar totalmente el resto de componentes del currículo y restringir aún más el margen de maniobra que pudiera restar a las Comunidades Autónomas en cuanto a la organización de los currículos de las materias específicas y de libre configuración autonómica. Así:

"a) Corresponderá al Gobierno:

- 1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.
- 2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.
- 3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria.

b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato:

- 1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.
- 2.º Determinar las características de las pruebas.
- 3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> En el texto se menciona unas veces el Gobierno y otras, expresamente, el departamento ministerial.

<sup>71</sup> Aprobación por el Pleno 121/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa



Por último, y en cuarto lugar, en cuanto a la presencia de políticas de fomento de la igualdad entre los españoles en el ejercicio del derecho a la educación a través de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, podemos decir que sólo se menciona casi de manera testimonial al incluir el siguiente texto:

"Seis. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 9, con la siguiente redacción:

'3. En los programas de cooperación territorial se tendrá en cuenta, como criterio para la distribución territorial de recursos económicos, la singularidad de estos programas en términos orientados a favorecer la igualdad de oportunidades. Se valorará especialmente el fenómeno de la despoblación de un territorio, así como la dispersión geográfica de la población, la insularidad y las necesidades específicas que presenta la escolarización del alumnado de zonas rurales"<sup>72</sup>.

Es una aportación que creemos podría haber profundizado en la línea de reforzar la igualdad básica territorial, por referirse a los programas de cooperación interterritorial, pero que se desaprovecha clamorosamente al mencionar sólo elementos que parecen responder más a un guiño político a determinados sectores del electorado que a una verdadera voluntad de procurar la igualdad, como son la despoblación, la insularidad y la ruralidad que, siendo importantes, no entran en el fondo de la desigualdad interregional ni afrontan con seriedad esa cuestión.

El siguiente paso del procedimiento parlamentario fue la tramitación en el Senado que, como la del Congreso de los Diputados, se caracterizó por su rapidez, ya que desde la entrada en la cámara el 13 de noviembre de 2013<sup>73</sup> hasta su aprobación por el Pleno del Senado<sup>74</sup>, en sesión celebrada los días 20 y 21 de noviembre de 2013 y su remisión al Congreso de los Diputados apenas transcurren siete días. En la tramitación de la Cámara Alta no se producen modificaciones de peso, más allá de lo que el propio Senado indica al motivar las enmiendas que se introducen en el texto recibido:

---

(BOCG-Congreso de los Diputados de 16 de octubre de 2013), p. 11.

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 12.

<sup>73</sup> Dictamen de la Comisión de Educación y Deporte 621/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Senado de 19 de noviembre de 2013).

<sup>74</sup> Aprobación por el Pleno 621/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Senado de 27 de noviembre de 2013). Al texto de la aprobación se anexa la relación de enmiendas mediante mensaje motivado, tal como lo denomina el BOCG.

"A lo largo de todo el texto, se sustituyen determinados sustantivos inicialmente expresados solo en género masculino, por otros genéricos (como alumnado, profesorado, familias, etc.), al tiempo que en otras ocasiones se añade al sustantivo masculino la correspondiente denominación en género femenino (ejemplo: alumnos y alumnas, profesores y profesoras).

Asimismo, se inserta una serie de correcciones terminológicas y gramaticales de menor entidad, en cuanto que no alteran el sentido del texto, ni criterios terminológicos y gramaticales que informan el conjunto del proyecto"<sup>75</sup>.

El Senado no varía el sentido del texto aprobado por el Congreso de los Diputados en la parte de la LOMCE que a nosotros nos interesa, la relativa a las competencias educativas y a su reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, limitándose a incluir pequeñas variaciones en las materias de algunas etapas y en su ubicación entre las materias troncales, específicas o de libre configuración autonómica, pero sin modificar sustancialmente lo ya establecido.

El Congreso de los Diputados recibe el texto modificado el 25 de noviembre<sup>76</sup> y somete a votación las modificaciones en el Pleno celebrado el 28 de noviembre de 2013. Dado que este Pleno supuso el final de la tramitación parlamentaria de la ley, nos detendremos someramente en su desarrollo para completar la revisión del procedimiento que dio lugar a la aprobación de la LOMCE y anotar las posturas de los principales actores.

La LOMCE va a culminar su tramitación parlamentaria en un Pleno<sup>77</sup> en el que se trataron también cuestiones tan diferentes como el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el proyecto de ley de garantía de la unidad de mercado, el proyecto de ley de evaluación ambiental o la modificación de la ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, amén de

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 60. Sí que se producen algunas modificaciones de calado en lo relativo a la autorización de centros de educación diferenciada o al nombramiento de los directores de centros públicos, pero no forman parte de nuestro objeto de estudio.

<sup>76</sup> Enmiendas del Senado mediante mensaje motivado 121/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Congreso de los Diputados de 27 de noviembre de 2013).

<sup>77</sup> Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 153, celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 162). Puede examinarse la postura de cada grupo parlamentario en las intervenciones de sus portavoces (pp. 21-38).

dictámenes sobre convenios internacionales, diversas mociones sobre los temas más variados y una declaración institucional con motivo del día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.

En la votación de las enmiendas del Senado al proyecto de ley orgánica quedaron aprobadas por mayoría la totalidad de las mismas (curiosamente, la enmienda relativa a la inclusión del estilo lingüístico "igualitario" concitó la práctica unanimidad de la Cámara, mientras que otras enmiendas fueron aprobadas sólo con los votos del grupo Popular). Dado que la LOMCE tiene carácter de ley orgánica, debía someterse a votación de conjunto, lo que se hizo, aprobándose por 182 votos favorables (179 votos a favor más 3 votos telemáticos), 143 en contra (140 más tres telemáticos) y 2 abstenciones<sup>78</sup>.

Si vemos parcialmente las intervenciones de los principales grupos de la oposición<sup>79</sup> podemos observar cómo cada uno de ellos se centra en determinados aspectos que justifican su voto en contra, lo que nos permite establecer una suerte de resumen de los elementos más controvertidos de la ley. El grupo vasco señalaba que la ley agredía las competencias autonómicas y que el Gobierno Vasco interpondría un recurso de inconstitucionalidad contra la LOMCE:

"Así pues, señor ministro, agotado el margen para la negociación y a las puertas de que el texto definitivo de la ley sea refrendado a golpe de mayoría absoluta Popular, le avanzo que el Gobierno vasco procederá a presentar recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, tal y como ayer anunció la consejera de Educación, Cristina Uriarte, en el Pleno monográfico sobre la Lomce celebrado en el Parlamento vasco, [...].Decía que el Gobierno vasco formulará recurso ante el Tribunal Constitucional, y lo hará desde una perspectiva multicausal, porque esta ley, señor ministro, ha devenido en un dislate jurídico multidimensional también, puesto que se han identificado numerosos preceptos que presentan objeciones de inconstitucionalidad, bien por suponer una

---

<sup>78</sup> Aprobación definitiva por el Congreso 121/000048. Proyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (BOCG-Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 2013).

<sup>79</sup> En el turno de fijación de posiciones intervinieron la señora Barkos Berruezo, los señores Salvador Armendáriz, Álvarez Sostres, Baldoví Roda y Quevedo Iturbe, la señora Pérez Fernández, el señor Tardà i Coma y la señora Ariztegui Larragaña, del Grupo Parlamentario Mixto; la señora Sánchez Robles, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV); el señor Martínez Gorriarán, del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia; la señora García Álvarez, del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural; los señores Barberà i Montserrat y Bedera Bravo, del Grupo Parlamentario Socialista, y la señora Moro Almaraz, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Por último, cierra el debate el ministro de Educación, Cultura y Deporte, señor Wert Ortega.

injerencia en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Euzkadi, bien por materializar un menoscabo efectivo del derecho fundamental a la educación, o por violentar principios constitucionales de singular protagonismo en el desarrollo del contenido prestacional de este derecho fundamental. Sí, señor ministro, ni uno, ni dos, ni tres, son numerosos los artículos que incurren en múltiple causa de inconstitucionalidad"<sup>80</sup>.

El grupo parlamentario catalán *Convergència i Unió* hacía hincapié en que la ley no se iba a aplicar en Cataluña, señalando que "ratifica su intención de proceder a su derogación en cuanto cambie la actual mayoría parlamentaria. [...] *Convergència i Unió* defenderá y aplicará el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley de Educación de Cataluña"<sup>81</sup>.

El portavoz del grupo socialista hará hincapié en tres aspectos para fundamentar el rechazo de su grupo: que la LOMCE es una ley innecesaria, inaplicable e inconstitucional.

"Señorías, concluida la tramitación de la ley Wert, el Grupo Parlamentario Socialista ratifica su intención de proceder a su derogación en cuanto cambie la actual mayoría parlamentaria. [...] Este ha sido el recorrido de su ley, señor Wert; una ley que no era necesaria porque con la misma ley hay comunidades autónomas que tienen un abandono escolar similar a Finlandia y otras que lo triplican. Por mucho que se empeñe, los resultados de PISA para España están en una media razonable y muy lejos de la mediocridad, que usted tanto predica, y porque atribuir a la futura ley poderes terapéuticos para curar el paro juvenil es o desconocer nuestro sistema productivo o intentar confundir maliciosamente.

No era necesaria una nueva ley pero, fíjese, sí muy conveniente que se hubiera sentado con talante constructivo, como se le ha dicho aquí por otros grupos, con las organizaciones sociales y con los grupos políticos para alcanzar un gran pacto por la educación aunque rechazaran en su momento el que les ofreció el ministro Gabilondo.

---

<sup>80</sup> Intervención de la portavoz del grupo vasco en el Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 153, celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 162), pp. 27-28.

<sup>81</sup> Intervención del portavoz del grupo catalán *Convergència y Unió* en el Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 153, celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013. *Ibíd.*, pp. 33-34.

[...] Es una mala ley que, además, no se va a poder aplicar. Fíjense, la experiencia ha demostrado cuán poco eficaces son las reformas dirigidas a un personal docente que no está identificado con el pensamiento del legislador. Es una cita extraída del preámbulo de la Ley de Villar Palasí de 1970 que, por cierto, tomó prestada de la creación en el año 1918 del Instituto Escuela, y casi cien años después la cita sigue siendo perfectamente válida: es imposible, es ineficaz imponer una ley a la comunidad educativa. [...] Pero hay otras razones por las que no se va a aplicar, por razones económicas, se lo han dicho ahora mismo, porque no dispone usted de los créditos para hacerlo y porque las comunidades autónomas tampoco tienen dinero. También por razones técnicas porque va a necesitar más de veinte reales-decretos y después otros decretos de las comunidades autónomas y más tarde habría que empezar a hacer los libros de texto, por no hablar del problema organizativo que crean en los centros y en las propias consejerías autonómicas. Asimismo por razones políticas porque los grupos de esta Cámara nos hemos opuesto y hemos firmado un acuerdo de derogación. [...] Además, le anuncio que con el texto actual el Partido Socialista acudirá al Tribunal Constitucional para corregir lo que entendemos que son graves afectaciones al orden constitucional de algunas de las disposiciones de la ley"<sup>82</sup>.

A estas razones respondió la portavoz del grupo popular resumiendo las aportaciones de la ley y planteando que en las críticas recibidas no se ha ido a lo verdaderamente importante, sino a lo accesorio. Por ello, resalta de la LOMCE lo que, a su juicio, son los principales rasgos:

"[...] la equidad que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad; el reconocimiento del papel de los padres como primeros responsables en la educación de los hijos; prever el acoso escolar y desarrollar en la escuela los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género; la libertad de enseñanza y la elección del tipo de educación y centro; además se define, precisa, clarifica y unifica la regulación básica del currículum y la distribución de competencias bajo el principio constitucional de garantizar a los españoles igualdad de trato en un sistema descentralizado y su coordinación; se tiene en cuenta la dispersión geográfica, la despoblación, la insularidad, las necesidades específicas de las zonas rurales; se marcan las pautas de cambio de aprendizaje de las

---

<sup>82</sup> Intervención del portavoz del grupo socialista en el Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 153, celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013. *Ibid.*, pp. 34-36.

lenguas extranjeras; se refuerza la atención personalizada y la orientación; se impulsa el diagnóstico precoz y los mecanismos de refuerzo; se define mejor la evaluación de diagnóstico para primaria, y sí, se incorporan evaluaciones al final de ESO y bachillerato, pero estas se centran en la valoración de la consecución de objetivos y adquisición de competencias; los programas de diversificación no desaparecen, se denominan de mejora del rendimiento; la lengua cooficial tiene la misma consideración que la lengua castellana; se potencia y moderniza la formación profesional con tres ciclos —básico, medio y superior— y la modalidad dual; se refuerzan las disciplinas instrumentales; se acomoda el sistema de acceso a la universidad al modelo implantado en la convergencia europea y al nuevo sistema de pruebas; se potencia la figura del director, la autonomía de los centros y la especialización curricular"<sup>83</sup>.

Podemos observar que el resumen que hemos incluido no es más que la constatación del profundo abismo que separa al grupo que apoyó la ley de aquellos (todos los de la oposición) que la rechazaron (y entre los que tampoco se aprecia más acuerdo que el de derogar la norma cuando el juego parlamentario lo permita).

Finalmente, la LOMCE<sup>84</sup> fue promulgada, siendo publicada en el Boletín Oficial del Estado e iniciando su aplicación a partir del curso 2014-2015. Ya hemos indicado que el texto definitivo de la ley, tras su rápida aunque azarosa tramitación (tres versiones del anteproyecto, dos dictámenes del Consejo Escolar del Estado, uno del Consejo de Estado y las dos memorias (una de análisis normativo y otra de impacto económico), más el recorrido parlamentario por el Congreso de los Diputados, el Senado y -de nuevo- la Cámara Baja) no presenta modificaciones sustanciales respecto del primer borrador del anteproyecto en cuanto a la distribución de competencias educativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni tampoco en cuanto a las modificaciones que introduce en la LOE, por lo que entendemos que es válido lo afirmado hasta el momento.

---

<sup>83</sup> Intervención de la portavoz del grupo Popular en el Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 153, celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013. *Ibid.*, p. 38.

<sup>84</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE de 10 de diciembre).

## VIII. UNAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO: ¿LA RUPTURA DEL PACTO AUTONÓMICO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL?

Como hemos indicado, una vez completado política e institucionalmente en 1999 el mapa autonómico parecía que el proceso de construcción del Estado -la *invención* de España según hemos venido denominándolo- estaba cerrado. Pero, justamente a la vez que se cerraba, fruto de los acuerdos de 1992, parecía abrirse una fase más en este proceso, cuyos antecedentes hay que buscarlos en la "quiebra del *sistema de partido dominante*"<sup>1</sup>. Tal quiebra, que convirtió en pieza clave de la gobernabilidad del Estado a los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña, va a producir una reclamación basada en

"[...] el derecho de sus territorios a obtener un trato diferente del que obtienen los demás y a que se reconozca su singularidad en términos jurídicos y no sólo en el tratamiento de sus *hechos diferenciales* respectivos. Derecho que se ha venido basando tradicionalmente en un supuesto principio de *asimetría autonómica* ya presente, a su juicio, en el texto constitucional: una interpretación, pues, según la cual la Constitución recogería elementos suficientes para dar un tratamiento sustantivo a los hechos diferenciales vasco y catalán, concebidos, así, como hechos merecedores de una regulación jurídica especial y diferente de la de todos los demás que en la misma podrían apreciarse"<sup>2</sup>.

Si bien los Acuerdos de 1992 racionalizaron y ordenaron el proceso de ampliación competencial y promovieron un reequilibrio en la estructura del Estado, actualizando de alguna manera el pacto autonómico constitucional, las reformas estatutarias emprendidas al hilo de esos Acuerdos introdujeron elementos que -como las declaraciones de Aragón y Canarias como nacionalidades- suponían bastante más que pequeñas modificaciones en sus estatutos de autonomía. La pérdida de la mayoría absoluta por parte del PSOE en 1993 requirió el apoyo de la veintena de diputados de CiU en el Congreso para conseguir la gobernabilidad y, fruto de los pactos de gobierno, se cedió el 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas que lo solicitaran,

---

<sup>1</sup> Así lo denomina Blanco Valdés, R. L., "El Estado federal interminable", en García de Cortázar, F. (Ed.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001, p 188. La cursiva es del original.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 190.

compensando a las menos favorecidas con la creación de un Fondo de Solidaridad. Con la llegada al poder del PP en minoría hubieron de firmarse otros pactos con los nacionalistas catalanes y vascos, promoviéndose un nuevo sistema de financiación autonómica que suponía la cesión del 30% del IRPF a las Comunidades Autónomas con la educación transferida. Los problemas financieros de las Comunidades Autónomas, en aumento durante los años noventa del siglo XX provocaron también la necesidad de ceder nuevos impuestos a las regiones, cuya deuda ascendía en 1998 a unos 30.000 millones de € (5 billones de pesetas). En todo caso, el problema de la financiación autonómica no se resolvió ni quedó cerrado.

Por lo que respecta a la educación, a partir de los Acuerdos Autonómicos de 1992, hechas las reformas de los estatutos de autonomía afectados por los mismos, se hicieron efectivos los trasposos de competencias de educación a las Comunidades Autónomas del art. 143, por lo que parecía que el proceso autonómico ya se había cerrado. Y aunque posteriormente se produjeron nuevas reformas de los estatutos de autonomía y se transfirió la sanidad, no había a nuestro parecer razones ni políticas ni económicas de peso para iniciar lo que desde algunos ámbitos se ha denominado la "segunda transición". Sin embargo

"Es sabido que el consenso entre los dos grandes partidos se rompió en el año 2003, cuando mediante el llamado 'Pacto del Tinell' el PSOE se comprometió con *Esquerra Republicana* de Cataluña a no celebrar acuerdos permanentes con el Partido Popular en las Cortes Generales; [...] aquella ruptura del consenso produjo un daño que todavía no ha podido repararse: la pérdida por el Estado de la iniciativa en materia de organización territorial de España"<sup>3</sup>.

En ese mismo año, meses antes, el PSOE había materializado su estrategia en política territorial a partir de un documento sobre "la España plural" que tomó forma en una reunión de los diecinueve líderes regionales socialistas y el secretario general del

---

<sup>3</sup> Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, L., "Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, p. 90. El Acuerdo para un Gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya, más conocido como "Pacto del Tinell", se firmó entre el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa* (ICV-EUiA) el 14 de diciembre de 2003.



partido, José Luis Rodríguez Zapatero, en Santillana del Mar, celebrada el 30 de agosto de 2003.

"Entre las propuestas del PSOE sobre su modelo de Estado figuraban la modificación del Senado para convertirlo en una cámara territorial, la reforma de los Estatutos de Autonomía 'en aquellas Comunidades Autónomas donde el marco jurídico merezca ser perfeccionado', la creación de una cumbre anual de presidentes autonómicos con el jefe del Gobierno y una mayor presencia de las comunidades en las instituciones europeas."<sup>4</sup>

Lo cierto es que todas esas posturas -a excepción de la segunda reforma de los estatutos- ya estaban apuntadas de una u otra manera en los Acuerdos de 1992. Con la llegada al poder del PSOE en 2004, el nuevo gobierno planteó dos tipos de modificaciones en la concepción del Estado autonómico: una reforma constitucional -para modificar el Senado e incluir los nombres de las Comunidades Autónomas en la Constitución- y otra reforma estatutaria. El Partido Popular supeditó su apoyo a dichas reformas a un acuerdo previo entre los dos grandes partidos. A la vez, el presidente del Gobierno Vasco presentaba en 2005 en el Congreso de los Diputados su "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi", mientras que el Parlamento catalán aprobaba un nuevo Estatuto de Autonomía en 2006 que, en la práctica, consagraba una relación de confederación con España, y la Comunidad Valenciana y Andalucía iniciaban sus procesos de reforma estatutaria con la finalidad de alcanzar el techo del proyecto catalán<sup>5</sup>. Se abrió así un proceso que se conoce como "segunda descentralización".

---

<sup>4</sup> Pelaz López, J.-V., "Treinta años de autonomías: de la descentralización a la deconstrucción", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, p. 59. Concretamente, la reforma estatutaria se recogía literalmente en la siguiente resolución: "Hoy nos disponemos de nuevo a abordar, bajo esas mismas coordenadas, conforme a la Constitución y a las reglas del juego democrático, y desde el imprescindible consenso, reformas estatutarias en aquellas Comunidades Autónomas donde el marco jurídico merezca ser perfeccionado para alcanzar los objetivos sociales a los que aspiramos y para conseguir un mayor y mejor desarrollo de los servicios que presta la Comunidad Autónoma en el marco constitucional. Nada de eso significa que defendamos una oleada global o indiscriminada de reformas estatutarias. Sólo resulta prudente y aconsejable acometer una reforma estatutaria allí donde un alto grado de consenso democrático la considere oportuna y conveniente para que la ciudadanía de dicha Comunidad Autónoma y la del conjunto de España gocen de un mayor grado de bienestar y justicia." *Cfr.* Partido Socialista Obrero Español. *La España Plural: La España Constitucional, La España Unida, La España en Positivo*. Resolución del Consejo Territorial. Santillana del Mar, 30 de agosto de 2003, pp. 11-12.

<sup>5</sup> Como venimos indicando, algunas Comunidades Autónomas pusieron en marcha, a partir de 2004, procesos de reforma de sus estatutos de autonomía. Para ello el procedimiento general ha consistido en la presentación ante las Cortes Generales de las propuestas de reforma aprobadas por los Parlamentos autonómicos. El

La nota característica de estos nuevos estatutos, dejando a un lado la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" por apartarse de lo estrictamente autonómico y entrar en lo confederal, "[...] era la ampliación de los techos competenciales hasta el límite, nuevas y difusas referencias a hechos nacionales (como en el caso andaluz) y, desde luego, la voluntad de no quedarse atrás con respecto a Cataluña (la famosa 'cláusula Camps' del Estatuto valenciano por la cual Valencia reivindica cualquier competencia que pudieran tener los demás)"<sup>6</sup>. Aunque el instrumento legal elegido para establecer estos nuevos techos competenciales en virtud del principio dispositivo ha sido una nueva ley orgánica de reforma estatutaria, "los nuevos textos fulminaron realmente los anteriores"<sup>7</sup>.

El TC estableció en 2010 la interpretación "conforme a la Constitución" de los preceptos del nuevo Estatuto catalán<sup>8</sup>, de modo que dicha norma y las que han seguido su modelo "son parcialmente inaplicables; muchos de sus preceptos son oníricos, compendios de ilusiones políticas, pero irrelevantes jurídicamente"<sup>9</sup>. Sin embargo, es preciso constatar que muchas de las novedades jurídico-políticas del modelo confederal que establecía el Estatuto catalán de 2006 –y, parcialmente, de los aprobados a su rebufo, particularmente los de Andalucía y Aragón– han establecido una nueva asimetría en el sistema federal español, del mismo orden que la que se estableció entre 1979 y los

---

Parlamento español lo aprueba definitivamente mediante ley orgánica, con modificaciones si lo considera necesario. Los estatutos de autonomía de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco tienen establecida, además, la ratificación por los ciudadanos mediante referéndum. Los nuevos estatutos aprobados son los de la Comunidad Valenciana (ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, modificada por STC 31/2010, de 28 de junio de 2010), *Illes Balears* (ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), Comunidad Foral de Navarra (ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), y Extremadura ((ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero). Castilla-La Mancha aprobó en su parlamento regional el proyecto de nuevo estatuto, que fue retirado después de su presentación en el Congreso de los Diputados por desacuerdos entre PSOE y PP en la cuestión del "blindaje" del río Tajo. Las demás Comunidades autónomas no han aprobado en sus parlamentos otras propuestas de reforma. Dado que, en el ámbito educativo, las reformas no han aportado modificación competencial alguna, no nos referimos a ellas.

<sup>6</sup> Pelaz López, J.-V., "Treinta años de autonomías...", *op. cit.*, p. 61.

<sup>7</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona, Crítica, 2012, p. 47.

<sup>8</sup> Para conocer el proceso de reforma del Estatuto de Cataluña y valorar su desarrollo en el *Parlament*, las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional, *cfr.* Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014, pp. 72-96.

<sup>9</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España, op. cit.*, p. 51.

Acuerdos Autonómicos de 1992, aplicados completamente en 2000, cuando unas Comunidades Autónomas tenían un techo competencial más elevado que el de otras. Tales novedades son, especialmente, "la definición nacional del territorio autonómico, el blindaje competencial, la bilateralidad de las relaciones Estado-Comunidades, las previsiones en materia de financiación, las disposiciones unilaterales sobre la presencia de la Comunidad en órganos estatales o la regulación del poder judicial"<sup>10</sup>.

La reforma de los Estatutos, por otro lado, tampoco trajo consigo un clima de aceptación generalizada del Estado autonómico.

"La razón principal era que las reformas estatutarias parecían muy ambiciosas pero realmente no lo eran, y se había atribuido a los extensos textos estatutarios virtudes que no tenían. Los nuevos Estatutos [...] no podían solucionar el conjunto de los problemas competenciales porque su origen está en la Constitución [...]. Pensar que se cambiaría todo el sistema autonómico sin tocar la Constitución, mediante una maniobra de reforma constitucional basada en la reforma de los Estatutos, era ingenuo y temerario".<sup>11</sup>

Pero, además, un hecho inesperado vino a sumarse a la situación: la crisis económica. Las Administraciones pretendieron afrontarla inicialmente según la más estricta lógica keynesiana: aumentando el gasto público a favor de los sectores más afectados por la misma pero, al no alcanzar esos objetivos, se optó por la estabilidad financiera y las políticas de restricción del gasto, en la línea de lo que se venía aconsejando desde el "núcleo duro" del FMI, la OCDE y la UE, lo que acabó teniendo su reflejo en la reforma de la Constitución para introducir en el art. 135 CE el principio de estabilidad financiera y presupuestaria. Una de las consecuencias fue

"[...] la aparición de un debate sobre la autonomía como causa o agravante de la crisis, principalmente por los gastos que producen los solapamientos y duplicidades administrativas y por los obstáculos para la creación de empresas y la competitividad que

---

<sup>10</sup> Blanco Valdés, R. L., *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 236-237. El autor sostiene que la asimetría no nace de los hechos diferenciales –que resume en los regímenes fiscales vasco, navarro y canario, en las lenguas españolas distintas del castellano o en la pervivencia del derecho civil foral o especial en algunas Comunidades Autónomas-, motivo simplemente de heterogeneidad competencial, sino de la existencia de fuerzas políticas nacionalistas.

<sup>11</sup> Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*, op. cit., p. 97.

significan las distintas regulaciones autonómicas. Algunas CCAA proponen incluso la renuncia a ciertas competencias, siendo Justicia la más citada".<sup>12</sup>

### **La España del siglo XXI: un ejemplo de federalismo objetivo con fuertes mecanismos de cohesión nacional**

Por lo tanto, en la primera década del siglo XXI parece que se abre una nueva etapa en la construcción territorial del Estado –la *segunda descentralización*– que, si bien es nominalmente respetuosa con la Constitución de 1978 en la mayor parte de los casos, no parece que plantee un final al proceso de transferencias ni un diseño de lo que se pretende construir globalmente al término de ese camino.

Parece como si nos encontrásemos, como españoles, de nuevo ante un escenario como el que se dio en otros momentos fundamentales de nuestra construcción nacional, sustancialmente a lo largo del siglo XIX y durante el primer tercio del XX, cuando se construía el Estado en España y, al mismo tiempo, surgían los nacionalismos periféricos, principalmente, pero no sólo, catalán y vasco. De nuevo se plantea

"La cuestión, más compleja, de saber si la debilidad del nacionalismo español fue el origen de la difusión de los nacionalismos regionales o si, por el contrario, su desarrollo en las primeras décadas del siglo XX surgió como una reacción frente a las tentativas de reforzar, a través del Estado, el nacionalismo español [...]. Es decir, si los nacionalismos periféricos fueron la respuesta a la inexistencia de un proyecto español moderno, unificador y coherente, o una alternativa a los esfuerzos de construcción nacional del Estado en el primero tercio del siglo XX"<sup>13</sup>.

Es complicado establecer hacia dónde derivará la construcción de nuestro Estado autonómico, pero sí que es cierto que debe resolver una serie de cuestiones -con diferentes grados de urgencia- que no están cerradas en la actualidad. Así, coincidimos con Blanco Valdés en señalar como tales

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 101-102.

<sup>13</sup> Viñao Frago, A., "État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles)", en *Histoire de l'éducation*, Numéro 134, Avril-Juin 2012, Lyon, École normale supérieure de Lyon, p. 103. Nota 31. En francés en el original. La traducción es nuestra.

"[...] la mejora de la cooperación entre las Comunidades y entre ellas y el Estado a través de las denominadas conferencias sectoriales, la institucionalización de una Conferencia de Presidentes Autonómicos, la participación de las Comunidades en las instancias europeas [...] la reforma del Senado y la fijación de un mapa estable de reparto de competencias entre las autonomías y el Estado, deberían contribuir a reducir en lo posible uno de los vicios más palpables de nuestro actual federalismo -el de la bilateralidad Estado central/autonomías- y a eliminar algunos de sus muchos problemas asociados: desde el mercadeo de competencias hasta el del constante reforzamiento de las tendencias políticas centrífugas (regionalistas o nacionalistas) pasando por esa incertidumbre, casi endémica, respecto de la futura evolución del modelo autonómico español"<sup>14</sup>.

Sin embargo, el Estado autonómico, que ha supuesto la mayor reorganización territorial y competencial de España desde el nacimiento de la estructura provincial con Javier de Burgos

"[...] ha encontrado favorable acogida entre los españoles, lo cual no es poco teniendo en cuenta las reticencias iniciales y la falta de sentimiento regionalista en muchas zonas del país. No obstante, subsisten graves problemas, fruto en buena medida de las imprecisiones del diseño constitucional, de la imprevisión de los gobernantes, del desbordamiento del fenómeno tal y como se concibió en un primer momento y de la postura de los principales partidos nacionalistas, que tienden a considerar 'superado' el actual marco legal"<sup>15</sup>.

¿Qué nos depara el futuro? Quizás la articulación verdadera del Estado autonómico, más allá de alusiones a la concepción tradicional del derecho a la autodeterminación "como decisión unilateral que pretende resolver todos los problemas en el día del referéndum"<sup>16</sup> -concepción a todas luces trasnochada y que nace de los años posteriores a la II Guerra Mundial-, o de teorías que defienden la soberanía compartida o cosoberanía y que "parecen estar razonando todavía en términos de Bodin, como si la

---

<sup>14</sup> Blanco Valdés, R. L., "El Estado federal interminable", *op. cit.*, p. 205.

<sup>15</sup> Pelaz López, J.-V., *El Estado de las Autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid, Actas Editorial, 2002, p. 113.

<sup>16</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 258.

soberanía fuese un órgano supremo en el que se pudiese ocupar una plaza<sup>17</sup>, e incluso más allá de fantasías confederales o exotismos como la Unión con la Corona<sup>18</sup>. Lo contrario, la apertura indefinida del modelo territorial, puede suponer, a la postre, un desgaste institucional que nos impida como sociedad conseguir otros avances de más enjundia para los ciudadanos o enrocarnos en un problema insoluble que nos haga dejar de lado otros más importantes o cercanos a la vida real de cada persona. Las alternativas, que van desde la relectura de la CE o directamente a la ruptura con el modelo que encarna ésta, pasando por el confederalismo, el separatismo disfrazado de cosoberanía o Pacto con la Corona, el republicanismo federal o el propio federalismo asimétrico, no gozan del necesario consenso político ni, probablemente, del interés de la mayoría del pueblo español en quien, *more constitutio*, reside la soberanía nacional.

El jurista persa de Cruz Villalón debería, a estas alturas, plantearse un *continuum* de lecturas y consultas, pues el modelo autonómico español *in fieri* diseñado en el Título VIII de la Constitución española no ha hecho sino ir construyéndose en virtud del principio dispositivo, de manera que no ha acabado de dar forma a un modelo territorial que, si bien es estable en cuanto a su estructura geográfica, no acaba de serlo en lo que respecta a la estructura competencial.

El *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución*<sup>19</sup>, elaborado en 2006 a instancias del Gobierno, con el fin de recabar consejo en lo relativo

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>18</sup> Tanto las propuestas de orden soberanista, confederal o de Unión con la Corona parten de dos premisas implícitas: se refieren por una parte a la independencia sin nombrarla y, por otra, responden a modelos políticos y de convivencia foralistas que privilegian a unos ciudadanos sobre otros en virtud de criterios alejados de la modernidad y que hunden sus raíces en condiciones sociopolíticas más cercanas a la Alta Edad Media que al siglo XXI.

<sup>19</sup> *Cfr.* Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. [en línea] Madrid, 2006. [ref. de 26 de enero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. El *Informe* debía responder a cuatro modificaciones de la CE: La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas; y la reforma del Senado. Podemos observar claramente cómo la tercera y cuarta modificaciones son las que están relacionadas con el proceso de construcción –de cierre, diríamos nosotros– del Estado autonómico. De hecho, en la argumentación que contiene el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 por el que Gobierno solicita del Consejo de Estado, en Pleno, que informe sobre determinadas modificaciones de la Constitución Española, se señala explícitamente que "Designar por su nombre a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que integran España no es un innecesario ejercicio de estilo. Por el contrario, *significa superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecido por el constituyente*. Las Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos políticos pertenecientes a la Constitución misma". Las cursivas son nuestras, pero figuran remarcadas en la p. 135 del Informe del Consejo de Estado, lo que revela la importancia de esta intención de cerrar la estructura del Estado.

a cuatro cuestiones (sucesión a la Corona, ubicación de la construcción europea en la Constitución, denominación de las Comunidades Autónomas y reforma del Senado), trata con gran profundidad y equilibrio los aspectos competenciales y de construcción del Estado autonómico a las que nos venimos refiriendo. Las cuestiones más interesantes del *Informe*, en lo que se refiere al tema que tratamos, están recogidas por Jorge de Esteban cuando señala que

"En primer lugar, el Consejo de Estado reconoce que *fue una equivocación de los constituyentes la adopción del principio dispositivo*, como método para llevar a cabo la descentralización territorial del Estado, en su doble faceta: por un lado, permitiendo que cada región o provincia pudiese decidir o no acceder a la autonomía y, por otro, dejando a cada comunidad autónoma que decida el número de competencias que desea asumir. En segundo lugar, aceptando esta anomalía, el Consejo de Estado *recomienda que se cierre de una vez la delimitación final del Estado de las autonomías, fijando con claridad que las competencias exclusivas del Estado no se puedan delegar en ningún caso*. Pero, para ello, es necesario no sólo incluir los nombres de las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas en la Constitución, sino que también es indispensable modificar todo el Título VIII de nuestra Norma Fundamental, porque así lo requiere la lógica y el hecho de que muchos artículos han quedado ya vaciados de contenido. En tercer lugar, señala, ante la avalancha de reformas estatutarias que están en curso, que *convendría establecer, antes de entablar esa tarea, un procedimiento homogéneo de aprobación de la reforma de los Estatutos, con una mayoría superior a la absoluta en ambas Cámaras de las Cortes y reinstaurar también el recurso previo de inconstitucionalidad, para evitar que un Estatuto inconstitucional entre en vigor, con los costos políticos que eso representa*. Y, por último, el Consejo advierte de algo que, tras la eventual aprobación del Estatuto catalán, se producirá ineludiblemente: *'Cualquier ampliación de competencias que una comunidad pueda conseguir para sí, mediante la reforma de su Estatuto, se convierte de inmediato en objetivo obligado para todas las que aún no han llegado a ese nivel'*<sup>20</sup>.

Naturalmente, el *Informe* contiene muchas más reflexiones relativas al principio dispositivo, del que señala que "parece razonable concluir que no carecen de fundamento

---

<sup>20</sup> Esteban, J. de, "La patena de Zapatero", *El Mundo*, 30-1-2006, p 4, resume los puntos más notables del Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución. Las cursivas son nuestras.

las dudas que desde hace algún tiempo se manifiestan acerca de la conveniencia de mantener en vigor un principio organizativo que no produce efectos que no pudieran lograrse, de manera jurídicamente más simple y políticamente menos traumática, por el simple procedimiento de llevar a la Constitución todo el sistema de delimitación de competencias"<sup>21</sup>.

En otro orden de cosas, es el propio Consejo de Estado el que termina por asimilar el Estado autonómico a los modelos federales avanzados, de manera que entiende que el autogobierno de las Comunidades Autónomas es, en su mayor parte, superior al de los Estados que componen muchas de las federaciones existentes en el mundo, tanto en lo que se refiere al techo competencial alcanzado como a la propia capacidad de modificación de sus constituciones o leyes supremas (en el caso de las Comunidades Autónomas españolas, los estatutos de autonomía).

"A diferencia de lo que sucede en los Estados federales o regionales, en España son los Estatutos de Autonomía, y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, y por ello también, *a contrario*, delimitan el conjunto de competencias que, además de las que la Constitución le reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad. Es esta, quizá, la peculiaridad más acusada de nuestro sistema de división territorial del poder. Este sistema otorga a nuestras Comunidades una potestad que les permite tanto impulsar el cambio a través de la reforma de sus Estatutos, como impedirlo, vetando las que consideren inadecuadas. Esto excede no solo de la potestad de autoorganización de que disfrutaban muchos entes dotados de autonomía administrativa, sino que, en cierta forma, va incluso más allá de la que las Constituciones federales reconocen a los Estados miembros para la reforma de sus propias Constituciones. Es cierto que esos Estados pueden acordar la reforma constitucional por sí mismos y que el único medio de que disponen las autoridades federales para oponerse a su decisión es el de impugnar la validez de la reforma por infracción de los límites establecidos en la Constitución federal, en tanto que nuestras Comunidades han de contar con el concurso de las Cortes Generales para la reforma de sus Estatutos. Pero de esa diferencia no cabe deducir que la facultad de autodisposición de las Comunidades Autónomas sea menor que la de los miembros de una Federación, por la buena y simple razón de que los Estatutos de aquellas tienen un alcance mucho más amplio que el de las Constituciones

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, *op. cit.*, p. 143.



de estos, e inciden sobre relaciones que en las Federaciones están disciplinadas solo por la Constitución federal"<sup>22</sup>.

Por otra parte, hay autores para los que la invocación continua al modelo federal como único remedio de todos los males, si es que éstos existen, del Estado autonómico, no resiste un mínimo análisis político ya que

"En los sistemas federales es muy claro que las piezas federadas forman un todo con las piezas federales y que no se pueden modificar aquéllas sin que éstas queden irremediamente afectadas. Permitir que en cada comunidad autónoma se proceda a las modificaciones de su texto estatutario [...] sin existir un acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales, etc., es algo peor que una imprudencia: es un desatino que, por carecer de parentesco alguno con el modelo federal, lo aproxima peligrosamente al confederal"<sup>23</sup>.

Ha de entenderse, pues, que esa invocación al federalismo, legítima, por otra parte, no puede ser hecha si se piensa que esa condición federal es la que traerá la asimetría competencial. O, a la inversa, si se cree que un Estado federal lo es porque sus partes son iguales. En ninguno de los dos casos parece pertinente el federalismo o, al menos, la reforma de la Constitución en un sentido federal. En el primero, porque con una nueva disposición adicional de la actual Constitución sería suficiente y en el segundo porque la reforma federal no garantiza en modo alguno la igualdad competencial entre las partes de la Federación.

Tomás de la Quadra-Salcedo expresa el sentido del federalismo con claridad al señalar que

"Nada impide utilizar el nombre que se quiera siempre que se sepa en qué perspectiva se está empleando. En todo caso, no puede desdeñarse que en el uso internacional cualquier estudio sobre el federalismo en el mundo acoge desde los modelos de Estados Unidos y Alemania hasta el modelo español o el italiano. Ello no significa

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, pp. 138-139.

<sup>23</sup> Sosa Wagner, F. y Sosa Mayor, I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Madrid, Trotta, 2006, 142. Los mismos autores, *loc. cit.*, señalan que nuestro sistema tiene dos datos fundamentales que se olvidan a menudo: la existencia de territorios españoles con clara vocación secesionista y la de partidos políticos que la proclaman en sus idearios.

otra cosa sino que la esencia del federalismo radica, fundamentalmente, en la distribución del poder; en que el poder esté distribuido de forma importante entre el todo y las partes, así como en los mecanismos de relación entre el Estado central y las unidades subcentrales y de resolución de sus conflictos.

La apelación a un modelo federal probablemente no quiere decir otra cosa que verificar si, conforme a modelos federales de referencia (Estados Unidos o Alemania), el Estado de que se trata es comparable. En esa línea, uno de los signos, aparte del volumen y la calidad de la descentralización, puede ser la regla relativa a las competencias residuales que se atribuyen a las partes. También las reglas de solución de conflictos y la instancia que los resuelve"<sup>24</sup>.

Abundando en esta idea de que el Estado autonómico *ya* es casi un Estado federal, y con todas las salvedades que la prudencia nos permita hacer<sup>25</sup>, Blanco Valdés, al estudiar los modelos de Estado federal existentes en el mundo<sup>26</sup>, centrándose en los Estados Unidos de América, Suiza, Canadá, Alemania, Australia, Austria, México, Brasil, Argentina, Rusia, Bélgica o España, señala que en la mayoría de los casos se ha evolucionado desde el *federalismo dual* al *federalismo cooperativo* y, además, se ha constatado una dinámica centrípeta marcada por el fortalecimiento de las instituciones centrales. Esta tendencia tiene dos excepciones: Bélgica y España. En ambos casos la dualidad autogobierno-gobierno compartido se ha escorado hacia el primer elemento.

En el caso de España se dan casi todas las características de un modelo federal, con algunas particularidades (existencia de estatutos de autonomía, unidad judicial, tendencia centrífuga) que no hacen, sin embargo, que nuestro país constituya una categoría aparte en el panorama mundial de los Estados federales. Empero, al lado de las similitudes con esos otros Estados federales, España presenta una particularidad notable, más allá de las diversidades que puedan aparecer entre sus Comunidades Autónomas, e

---

<sup>24</sup> Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. de la, *El modelo territorial español treinta y cinco años después. Documento de trabajo 187/2014*. [en línea] Madrid, Fundación Alternativas, 2014, pp. 50-51.[ref. de 26 de diciembre de 2014] Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>25</sup> Hecha esta aseveración, que corresponde al ámbito político general, es necesario afirmar con rotundidad que en educación España no es un sistema federal, ya que en esos sistemas la educación es competencia de los Estados y no de la Federación, mientras que, constitucionalmente, en España la educación es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

<sup>26</sup> Blanco Valdés, R. L., *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, *passim*. Nos centramos particularmente en el epílogo de la obra, capítulo dedicado a "Federalismo y Nacionalismos: de la construcción a la destrucción del Estado".

incluso más allá de las legítimas heterogeneidades organizativas existentes entre las mismas: dicha particularidad es la existencia de nacionalismos interiores, una categoría excepcional en los federalismos y que sólo se da en Canadá, Bélgica y España. Dichos nacionalismos

"[...] aparecen como la expresión y, al propio tiempo, como la respuesta al fenómeno que, tras determinar en gran medida la aparición de los más genuinos federalismos descentralizadores (el belga y el español), ha condicionado esencialmente su dinámica hasta hacerlos sustancialmente diferentes de todos los que han compuesto el objeto de este estudio: me refiero, obviamente, al fenómeno de los nacionalismos interiores. De hecho, a nuestro juicio es la existencia de tales nacionalismos interiores el auténtico elemento diferencial de los federalismos belga y español respecto a todos los demás"<sup>27</sup>.

La importancia de los nacionalismos –que llevan gobernando ininterrumpidamente<sup>28</sup> desde 1979 tanto en Cataluña como en el País Vasco (a excepción en este último del período 2008-2012)- ha sido de tal calado que ha llegado a impregnar todo el funcionamiento del Estado autonómico o, si se prefiere, de la Federación, de manera que

"Ciertamente, la persistencia del llamado problema nacional –que no va a ser otro a fin de cuentas que el de la existencia de partidos nacionalistas que reivindican sin tregua una reacomodación del modelo autonómico español con la vista puesta en superarlo antes o después, caminando hacia el confederalismo, primero, y hacia la independencia, con posterioridad- ha complicado, en primer lugar, la gestión política de

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 332-333. Como ejemplos claros de la imposibilidad de entender la historia del sistema autonómico español en la primera década del siglo XXI sin prescindir de la presión nacionalista, señala el autor la presentación del Plan Ibarretxe y la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006: "No resulta difícil imaginar qué podría haber ocurrido si, como es norma en los Estados federales, ambas iniciativas no hubieran tenido que pasar por las Cortes Generales".

<sup>28</sup> Entendemos que el gobierno tripartito entre el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Iniciativa per Catalunya-Verds - Esquerra Alternativa* (ICV-EUiA) ha sido también nacionalista tanto en su composición como en muchas de las políticas que desarrolló. Esto es notorio en los dos gobiernos tripartitos presididos por Maragall y Montilla. "El nuevo gobierno Maragall situó la reforma del Estatuto en el frontispicio de su programa, de modo que lo que había comenzado como una maniobra táctica, para debilitar a los gobiernos conservadores de Aznar y Pujol, se convirtió en el objetivo principal del primer gobierno de izquierdas en Cataluña, *sin que nadie supiera exactamente por qué y con qué alcance se reformaba el Estatuto*". Cfr. Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*, op. cit., p. 74. La cursiva es nuestra.

la cuestión territorial y ha provocado un enorme hartazgo en la opinión pública como consecuencia de una creciente frustración"<sup>29</sup>.

De esta manera, y como conclusión, en España se ha producido una conjunción de elementos jurídico-políticos que han generado un verdadero círculo vicioso que puede afectar -de hecho está afectando- a la pervivencia del sistema constitucional: la existencia de un sistema electoral que impide la aparición de partidos-bisagra de carácter estatal que pudieran colaborar en la gobernabilidad en caso de ausencia de mayorías absolutas; la presencia dominante de partidos nacionalistas que han funcionado como auténticos grupos de presión extractivos a favor de sus territorios y un modelo constitucional permanentemente *in fieri* gracias al principio dispositivo que favorece las continuas reformas estatutarias.

Es decir, el Estado, como tal, puede llegar a presentar un rostro ciertamente desvaído, desdibujado, de modo que "el modelo del imperio austro-húngaro, a primera vista tan lejano, exótico y polvoriento, está siendo seguido a pies juntillas en el devenir autonómico de la España constitucional"<sup>30</sup>.

Parece indiscutible justificar la descentralización tanto por reforzar el sistema democrático al aproximar la toma de decisiones al ciudadano, al menos en el ámbito territorial, como por una mera cuestión de eficacia al dejar en manos de órganos administrativos más cercanos la resolución de los problemas. Pero no podemos olvidar los riesgos que apareja la descentralización mal entendida, "en especial si en las comunidades se exagera el sentimiento identitario en detrimento de la conciencia común que la historia ha ido sembrando entre los diversos pueblos que integran España"<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Blanco Valdés, R. L., *Los rostros del federalismo*, *op. cit.*, p. 335.

<sup>30</sup> Sosa Wagner, F. y Sosa Mayor, I., *El Estado fragmentado*, *op. cit.*, p. 157.

<sup>31</sup> Puellas Benítez, M. de, "La educación en España en el siglo XX: políticas, instituciones, logros y fracasos", en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001, p. 21. La frase, escrita en 2001, es ciertamente premonitrice de la situación que en nuestros días vive el Estado autonómico en alguna de las Comunidades Autónomas.

### ***Adversus Nationalismum* o hacia una nueva Teoría del Estado**

Parafraseando el título de aquella obra escrita por San Ireneo de Lyon alrededor del año 180 de nuestra Era, *Exposición y refutación de la falsa gnosis*, conocida mayoritariamente como *Adversus Haereses*, debemos referirnos al futuro de un concepto decimonónico que, bien que mal, lleva dominando el discurso político durante las últimas décadas en España: el nacionalismo.

Igor Sosa Mayor, al analizar la última fase de la disgregación del Imperio de los Habsburgo y su desaparición tras la Primera Guerra Mundial y compararlo –*mutatis mutandis*– con las pretensiones centrífugas de algunas Comunidades Autónomas españolas desde hace casi un siglo, reflexiona sobre el concepto de *nación* y señala certeramente que

"El mito de la nación se constituye en espacio salvífico y redentor en el que toda sociedad humana encontrará su ordenamiento político-social justo e imperecedero. Este mito se nutre de muchos elementos, pero uno sobresaliente será la lengua común e indivisible, portadora del espíritu del pueblo e instrumento de expresión de la nación. [...]

Más allá de las leyes y los discursos parlamentarios, más allá de las declaraciones solemnes y los informes ministeriales, asistimos [...] a un proceso netamente ascendente, en virtud del cual el concepto de nacionalidad va ocupando el centro del discurso público y de la acción política. Ahora bien, el largo proceso de conversión de esa filigrana conceptual decimonónica –como es la nacionalidad– en un derecho ciudadano, digno de ser protegido e incentivado, obliga irremediabilmente al establecimiento de criterios que habrán de ser lo más objetivos posible. La pujante ciencia positivista decimonónica podía servir de granero donde nutrirse de argumentos revestidos de la pátina del cientifismo (lengua, raza, psicología...). Esta 'objetivización' de la nacionalidad, esta búsqueda del *homo nationalis*, urgirá a la constitución de un discurso esencialista en el que la voluntad del individuo queda subyugada y atenazada, sustituida al fin por un conjunto de elementos (pseudo)científicos que determinarán su nacionalidad"<sup>32</sup>.

Quizás sea el momento de pensar que el concepto de nación, tal como viene siendo entendido por los politólogos desde que surgió en el siglo XIX, está

---

<sup>32</sup> Sosa Wagner, F. y Sosa Mayor, I., *El Estado fragmentado.*, *op. cit.*, pp. 130-132.

definitivamente finiquitado y deba superarse esa noción cuasi mítica y cuasi religiosa propia del nacionalismo, "la religión secularizada de los nuevos tiempos que trae, con el ruido infernal de las máquinas, la revolución industrial"<sup>33</sup>. Podría afirmarse, como de manera hipercrítica señala Sosa Wagner,

"[...] que en Europa la idea de nación y su derivado el nacionalismo han dejado de ser motor de historia alguna, inconvenientes e insuficientes como son para construir estructuras políticas válidas y con perspectivas de largo aliento en este siglo XXI. Por esta razón resulta tan anticuado y tedioso el debate español actual en torno a las naciones, realidades o aromas nacionales suscitado con ocasión de las reformas de los Estatutos de las comunidades autónomas [...]: se trata de una polémica trasnochada, fastidiosa [...] y, lo que es peor, a nuestro juicio, muy reaccionaria al estar construida sobre categorías políticas periclitadas"<sup>34</sup>.

En la actualidad constatamos que "la hora del nacionalismo y del Estado nacional tradicional ha pasado y va camino de su definitivo reposo en el cementerio donde yacen los cadáveres que va dejando la Historia, es llegada la hora de reivindicar un nuevo Estado y, en general, a las instituciones políticas fuertes"<sup>35</sup>, en el sentido de requerir un Estado sólido, que ejerza un poder legítimo y democrático, que pueda defender y dar carta de legalidad a las medidas de gobierno que afecten a todos y que mantenga la *pax publica*, que es, ni más ni menos, la garantía de que los servicios públicos estén asegurados y se presten correctamente.

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 172. Los autores dibujan la evolución del nacionalismo desde los primeros Estados-nación en el Renacimiento hasta la eclosión del Estado-nación burgués, sustituto del Antiguo Régimen. Finalizan su razonamiento preguntándose, a costa de lo sucedido en Yugoslavia a finales del siglo XX, cuando la fragmentación del Estado después del fallecimiento de Tito desató una "ola de nacionalismos exclusivistas y racistas, practicantes de las viejas 'limpiezas étnicas', grávidos en fin de peligros hoy impredecibles [...] ¿queremos este modelo plurinacional y plurilingüístico para la España de hoy?", *ibíd.*, p. 183.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 189. Francisco Sosa Wagner realiza una serie de preguntas que ilustran perfectamente el fin de la idea de nación tal como viene siendo sostenida por los nacionalismos: "¿alguien piensa seriamente en una economía española o francesa independientes?, ¿y dónde nos llevaría imaginar una bávara, flamenca, sajona, catalana o vasca?, ¿alguien imagina con la cabeza fría que los Estados pequeños puedan ser capaces de ofrecer alternativas en el escenario mundial de una economía abierta?, ¿no es todo ello algo extemporáneo y extravagante?, ¿es que se ignora que el Fondo Monetario Internacional controla la política económica de al menos una tercera parte de los Estados 'soberanos' de la tierra?", *ibíd.*, p. 196.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 198.

Este Estado moderno no anula los poderes territoriales (regionales y municipales), sino que los ampara y fortalece. Supera las fronteras –es transnacional- y crea espacios de soberanía compartida, de manera que los tres conceptos que definían al Estado clásico (territorio, población y poder) quedan diluidos, aunque no pierden del todo su importancia. En este Estado moderno no caben, por claro agotamiento conceptual, micro-Estados en los que el interés general se sacrifique en aras del provecho particular de las élites locales, de mitologías irracionales o de reaccionarios modelos de poder basados en falsos blindajes y en ideologías caducas y superadas por la Historia.

Pero aún hay otra razón de peso. En el mundo global en que vivimos y que, previsiblemente, ahondará esa tendencia planetaria, los micro-Estados, las micro-Regiones o los micro-poderes municipales presentan un flanco de debilidad que acabará por lesionar los derechos fundamentales de sus poblaciones, por ahondar en las injusticias sociales y en las desigualdades, porque "si no existen instituciones públicas robustas que se ocupen de la asignación y redistribución de la renta, el futuro de la sociedad europea y de amplias capas de las poblaciones que la conforman, se hallará seriamente comprometido"<sup>36</sup>. El modelo austro-húngaro, como vemos, es la antítesis de lo que la sociedad española del futuro necesita.

Queremos, al lado de esta mención de una nueva teoría del Estado como argumento de enorme peso a la hora de comprender la superación de los ya caducos y apolillados modelos nacionalistas tan caros a algunos partidos periféricos de nuestro país, apuntar en una nueva dirección que sostenga una idea sustantiva de España.

Entendemos que no puede, no debe, defenderse la idea de España como nación moderna fundamentándose en el desprecio intelectual y moral que puedan suscitar los nacionalismos excluyentes; tampoco creemos que la defensa jurídica de la nación española pueda resultar atrayente o siquiera comprensible para la ciudadanía (la denominación de "constitucionalistas" que determinados partidos políticos se atribuyen para diferenciarse de los "nacionalistas" apunta en esa dirección); quizás ni el argumento de una historia común es válido en sí mismo, precisamente por las dificultades de encontrar elementos de encuentro cuando esa historia se interpreta de maneras no sólo diferentes, sino muchas veces antagónicas, según se lea desde una u otra orilla del Ebro,

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 214.

desde un lado u otro del desfiladero de Pancorbo o desde la península Ibérica o los archipiélagos balear o canario<sup>37</sup>.

Tal vez debamos entender que la idea de nación española es, en sí misma, un valor más que una identidad, mucho más en un país como España, con identidades regionales secular y extraordinariamente complejas y potentes.

"Identidad es concepto problemático. Pide, en buena lógica, ser excluyente. Prefiero pensar que España, sin ser mi identidad, es mi tradición. Aquello que, gracias al azar combinado del nacimiento y la geografía, me ha sido dado y de lo que soy custodio: Cervantes, Alhambra, Machado, Pla, la Torre de Hércules y el páramo de Masa; playas, sierras y olivares; nuestras guerras civiles. La tradición pone las cosas en su sitio: no es que yo pertenezca a España, como querrían los apóstoles de la identidad, es que España me pertenece"<sup>38</sup>.

Creemos que España ha de procurar una nueva vertebración, reinención o redescubrimiento de su identidad nacional, su valiosa tradición en definitiva, basada precisamente en estos elementos que venimos señalando y que podríamos concretar en un proyecto nacional renovado que

"[...] tendría que abordar, a nuestro juicio, dos grandes tipos de cuestiones: por una parte, las que se refieren a la conciencia colectiva de la realidad histórica y la 'necesidad' de España [...], así como de las finalidades que sólo pueden conseguirse gracias a aquéllas, junto a la correlativa exigencia de una difusión de esa realidad y de esa necesidad en la enseñanza, en las instituciones culturales y en los medios de comunicación públicos; por otra, las relativas a las principales reformas institucionales que deben abordarse para garantizar la viabilidad y la competitividad, en el contexto

---

<sup>37</sup> "Los nacidos en democracia fuimos educados en una visión escéptica de las naciones. Al menos, de la nación española. [...] Supe, por mis mesurados maestros, que la batalla de Covadonga, de no ser fantasía, no pasó de reyerta; que el Cid fue un mercenario; la Conquista [de América], una hazaña discutible; y la Guerra de la Independencia, una buena bronca por una mala causa. Una educación descreída, avergonzada del franquismo y encarada hacia Europa, que nos persuadió de que las identidades nacionales pertenecían al pasado". Cfr. Ramón Jacob-Ernst, J. C. De, "La idea de España como valor", *El País*, Madrid, 15-5-2014, p. 33.

<sup>38</sup> *Ibíd.*



europeo y mundial, de la nación española, como Estado y como sociedad democráticos"<sup>39</sup>.

En todo caso, nos encaminamos forzosamente a un sistema conceptual que integre y "satisfaga las aspiraciones de la mayor parte de los ciudadanos, en paralelo a las reformas institucionales o competenciales que parecen necesarias"<sup>40</sup>.

El camino es complejo, pero en modo alguno imposible. La cohesión nacional del "nuevo Estado", una vez más en nuestra historia, ha de depender de mecanismos pacíficos de encuentro y entendimiento, mucho más en el mundo global en el que nos encontramos y que es verdaderamente nuevo sobre todo para los nacionalismos periféricos<sup>41</sup> -también para el nacionalismo español- nacidos políticamente en una época, el siglo XIX, que no guarda similitud alguna con la actual.

"La educación juega aquí un gran papel, ya que puede evitar que se debiliten o disminuyan esos elementos que constituyen el sustrato básico sin el cual no puede existir

---

<sup>39</sup> Morales Moya, A. y Pérez de Armiñán, A., "España, una nación en busca nuevamente de proyecto", en *Cuadernos del Colegio: "España 2025"*. Madrid, Colegio Libre de Eméritos, 2014, p. 162. Los autores plantean tres propuestas para avanzar en esa dirección: *Primero*. Planteamiento de una política cultural del Estado que muestre de modo riguroso los datos, hechos y valoraciones de la historiografía y de las disciplinas conexas sobre la existencia histórica de la nación y del Estado españoles. [...] *Segundo*. Reconocimiento de las finalidades que sólo pueden lograrse a través de la existencia de España como Estado nacional. Esas finalidades son, sobre todo, dos: a) Garantizar la paz, la seguridad y la libertad de los ciudadanos españoles. [...] b) Proporcionar al conjunto de la sociedad española una mayor presencia e influencia en el mundo, y particularmente en Europa, el área mediterránea y el área atlántica, que la que tendría en caso de fragmentarse o debilitarse la actual unidad nacional española. [...] *Tercero*. Abordar las reformas institucionales que garanticen la viabilidad y la competitividad, en el contexto europeo y mundial, de la nación española, como Estado y como sociedad democráticos". *Ibíd.*, pp. 162-167.

<sup>40</sup> Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*, *op. cit.*, p. 357. El autor opta abiertamente por la opción del reconocimiento constitucional de realidades nacionales distintas de la española en el seno de España que superan el concepto del art. 2 CE de "nacionalidades". A este respecto, *cfr.* el capítulo "Conclusiones", *op. cit.*, pp. 368-396, donde hace un planteamiento de reforma estructural del Estado en la línea de convertirlo en una Federación y a las Comunidades Autónomas en Estados Federados mediante la reforma de la Constitución.

<sup>41</sup> La lectura de los capítulos dedicados al nacimiento del catalanismo y del nacionalismo vasco presentes en los análisis de Riquer i Permanyer, B. de, "El catalanismo político en la España de principios del siglo XX", en Cabrera, M. y Moreno Luzón, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX*, *op. cit.*, 223-242. y Corcuera Atienza, J., "El primer nacionalismo vasco (1898-1918). Integrista y posibilista", *ibíd.*, 243-262, nos da la justa medida del abismal anacronismo que ambos movimientos –sustancialmente inmovilistas desde hace ciento cincuenta años– suponen en el panorama nacional e internacional del siglo XXI. Más allá de las hoy en día, y tras la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inadmisibles cuestiones míticas, cuasirracistas y pseudoreligiosas presentes en el primer nacionalismo vasco, o a la emotividad romántica, medieval y arcádica del catalanismo decimonónico, las referencias ideológicas que los sustentan están, a nuestro juicio, superadas ampliamente por la realidad de las relaciones internacionales.

ningún Estado, sea unitario o federal. El modelo a imitar lo tenemos en países como Alemania o Suiza donde a pesar de que los *länder* o los cantones tienen la soberanía cultural y educativa, se sigue hablando de un sistema educativo alemán o suizo. La explicación reside en que, respetando la diversidad, existe una fuerte base común, alcanzada mediante la negociación, la coordinación, la cooperación y el consenso entre la Federación y los Estados"<sup>42</sup>.

### **Pero... ¿aún existe la Constitución de 1978?**

Tomamos prestado el título de este apartado, en su momento ciertamente provocador, de un artículo de Fernando Rey Martínez<sup>43</sup> aparecido en la prensa nacional con ocasión del trigésimo quinto aniversario de la Constitución.

En este punto debemos tratar una de las cuestiones que la sociedad española ha de afrontar más pronto que tarde: la reforma constitucional. Es preciso, en una tesis que trata del origen y desarrollo del Estado autonómico en el ámbito educativo, dejar siquiera abierto el tema de su evolución futura. Ciertamente, al ceñirnos al mundo de la educación, que precisamente no es uno de los elementos más controvertidos de la posible reforma constitucional (salvo cuando, cada tres años, aparecen los resultados de los informes PISA en los medios de comunicación y se evidencian con claridad las desigualdades regionales), podemos dar una visión quizás más templada o más serena.

Partimos de que debemos perder el miedo, si es que aún se tiene, a las modificaciones y reformas del marco político. Toda sociedad evoluciona, cambia, se modifica o se ve modificada por las mareas de la historia y el marco de convivencia ha de evolucionar con ella. Simplemente escuchando las expresiones "sociedad de la información", "Internet", "caída del Muro de Berlín", "globalización", "inmigración", "secesionismo", "prima de riesgo", "Unión Europea", "narcoyihadismo", "11M", por poner algunas de las expresiones que han dado, literalmente, un vuelco a la vida cotidiana de los españoles en los últimos treinta y cinco años, debemos darnos cuenta de que el extraordinario documento aprobado en referéndum en 1978 se ha visto, en

---

<sup>42</sup> Puellas Benítez, M. de, "La educación en España en el siglo XX: políticas, instituciones, logros y fracasos", *op. cit.*, p. 22.

<sup>43</sup> Rey Martínez, F., "Pero... ¿aún existe la Constitución?", *El País*. 4 de diciembre de 2013[en línea]. Madrid [ref. de 4 de noviembre de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

muchos de sus planteamientos, claramente sobrepasado por la evolución de la sociedad nacional e internacional y "ya no es el texto vivo que recoge el acuerdo básico y fundacional de la convivencia, sino un documento político coagulado, en parte incorporado a la legislación y la jurisprudencia, pero en parte claramente superado por la realidad"<sup>44</sup>.

En fundamental entender que no podemos permanecer mucho tiempo en esta *impotentia reformandi*, porque el Estado va avanzando y se toman decisiones que *de facto* sí reforman la Constitución. Ciertamente ya hemos hecho dos reformas constitucionales formales de distinta índole y otras, innumerables, a través de las leyes y de las sentencias del TC. Pero una norma que sustente el edificio de la convivencia merece una reforma sosegada en la que intervengan todos los actores políticos y sociales y el refrendo de la ciudadanía. Lo contrario (apenas dos referendos en más de tres décadas -la OTAN y la Constitución europea- son una absoluta anomalía democrática en un país avanzado) es mantener una doble Constitución: una formal, cada vez más débil, a la que se acata, se reverencia en los actos oficiales, se pone como rompeolas o dique cuando interesa políticamente, y la material, cada día más potente, inmensa zona de penumbra en la que prácticamente todos los actores políticos y judiciales de España se mueven a diario, actuando en los márgenes del texto del 78.

La reforma de la Constitución ha de hacerse precisamente cuando es más necesaria, en momentos de crisis económica, social, política y territorial, como se hizo durante la Transición. España es ahora un país democrático avanzado, con un tejido social y educativo comparable al de los socios estratégicos, situado entre los más desarrollados del mundo, componente de una organización supranacional, la UE, que es uno de los interlocutores internacionales de más peso. Esta España apenas tiene nada que ver con aquella otra de las Cortes constituyentes de 1977 en la que se incluyó en la Constitución una excesiva protección a los casi inexistentes partidos políticos y sindicatos, en la que se dejó abierto el diseño territorial, en la que, en fin, los mecanismos

---

<sup>44</sup> Rey Martínez va más allá al indicar con meridiana claridad que "La idea clave de la Constitución es su consideración como conjunto de reglas del juego permanentes frente a las reglas estratégicas que en cada caso imponga la fuerza mayoritaria. Pues bien, tenemos serios problemas para alcanzar consensos sobre las reglas de juego (la vida política española es una cultura, por así llamarla, de enfrentamiento y crispación, por lo menos en su teatralización cotidiana). Y, además, a diferencia de lo que ocurre en otros países, donde hay una auténtica veneración (o, al menos, respeto) ciudadano por su Constitución, la de España ni es bien conocida, ni es especialmente querida, aunque se valore su aplicación. La Constitución española no es en 2013 ni un documento efectivo ni afectivo". *Ibid.*

de control de los poderes del Estado por parte de la ciudadanía eran, por decir algo, excesivamente débiles.

Una de las actuales zonas de fricción social y política es la evolución del Estado autonómico y su puesta en tela de juicio por las tensiones secesionistas. De hecho,

"Los independentistas exhiben músculo en la calle, pero, jurídicamente, no pueden avanzar ni un milímetro más. El Gobierno central dispone de la fuerza de las normas, pero tiene seriamente enfrente a millones de personas. La tercera vía que proponen los socialistas, la federal, es tan evocadora como inconcreta; además, ahora la arista más cortante del problema no es tanto cómo profundizar en el autogobierno autonómico o mejorar la financiación, cuanto encontrar una fórmula magistral que permita singularizar aún más a Cataluña sin enfadar a las demás comunidades. Es decir, la cuestión en este momento no es cómo incrementar el federalismo, sino, más bien, cómo introducir nuevos elementos confederalizantes"<sup>45</sup>.

La reforma de la Constitución parece oportuna, también,

"[...] en la medida que algunas de las pretensiones contenidas en la reforma del Estatuto de Cataluña, lógicas y asumibles por otra parte, no podían encontrar encaje en la Constitución y, por eso, con toda razón, han sido declaradas inconstitucionales. Eso supone que la Constitución en muchos puntos no puede dar satisfacción a dichas pretensiones. Pues bien, lo que hay que ver es si muchos de esos puntos tienen una lógica que aconseje asumirlos modificando en lo que sea pertinente la Constitución [...]. [Las propuestas de reforma constitucional] no caminan en la línea de cambiar el modelo territorial en forma contraria al espíritu que lo inspiraba, sino más bien son proclives a la diferenciación que ese modelo permitía y, probablemente, pretendía: profundizando en él para adaptarlo al devenir de su desarrollo a lo largo de treinta y cinco años. [Por último] la modificación del modelo no puede tocar el principio de solidaridad ni permite establecer diferencias fiscales entre territorios, pero sí permite asegurar que la indispensable solidaridad se ha de hacer conforme a las reglas y principios que inspiran los modelos más acreditados de federalismo"<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Rey Martínez, F., "Callejón sin salida", *El País*. 8 de octubre de 2014 [en línea]. Madrid [ref. de 4 de noviembre de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>46</sup> Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. de la, *El modelo territorial español treinta y cinco años después*,

¿Hacia dónde podemos apuntar además en esa reforma constitucional? Entendemos, con Fernando Rey, que en estos años hemos aprendido mucho como sociedad y que un marco proveniente de unas circunstancias como las del 78, saliendo de una larga dictadura y con muchos *tics* de la misma, no es el que en estos momentos necesitamos ni el que nos permitirá recorrer las primeras décadas del siglo XXI con firmeza y seguridad. Por ello,

"[...]. Hace falta no un simple *lifting*, sino cirugía. Los partidos deben pasar de ser la institución privilegiada [...] a la más controlada (sobre todo en el reclutamiento de líderes, financiación y transparencia); y hay que abrir espacios a la ciudadanía y su participación: abrir las listas, hacer más proporcional el sistema electoral, reformar el régimen del referéndum [...].

Hay que actualizar el régimen de la Monarquía. El Parlamento y sus instituciones auxiliares [...] deben reforzar sus facultades de control del Ejecutivo. [...] Por supuesto, ya ni hablo de los temas territoriales y de la perentoriedad de su reforma: del engarce con Europa; de la necesaria reforma del Estado de las Autonomías (aunque, insisto, creo que ese modelo, lo llamemos como lo llamemos -porque en gran medida el debate es sobre palabras- es el único que puede darse entre nosotros porque permite al mismo tiempo elementos federales y confederales), de la reforma local, que es tan importante que tiene estatura constitucional [...]"<sup>47</sup>.

Sobre el método más oportuno, entiendo que los españoles ya lo hemos puesto en práctica otras veces, y con éxito notorio. Por ejemplo, los pactos autonómicos de educación:

"[...] un primer paso en ese sentido sería la elaboración de un Libro Blanco por parte de un comité de sabios, juristas, expertos en financiación autonómica y economistas, respetados, aceptados por todos y que, en su momento, pudiera ser tomado en consideración por las nuevas Cámaras llamadas a reformar la Constitución. Una especie de *Informe García de Enterría* de nuevo cuño. Es crucial llevar el debate a términos racionales de datos y argumentos lo más objetivos posibles, examinando las fortalezas y debilidades de nuestro

---

*op. cit.*, p. 54.

<sup>47</sup> Rey Martínez, F., "Pero... ¿aún existe la Constitución?", *op. cit.*

sistema autonómico y planteando posibilidades de cambio sensatas y compatibles por todos y, por supuesto, huyendo de la estrategia de los eslóganes y mentiras dirigidos a excitar los sentimientos"<sup>48</sup>.

Ni que decir tiene que para el resto de los temas, al menos para la mayoría de ellos, podría seguirse el mismo método: una comisión aceptada por todos que planteara los términos del debate y las posibles alternativas, siempre manteniendo que es el poder político emergido de las urnas el que ha de tener la responsabilidad de acometer las reformas -con un gran acuerdo político en el que deberían participar los partidos nacionalistas además de las principales fuerzas políticas nacionales- y el pueblo español quien deberá ser consultado sobre las mismas.

"La cuestión no es menor, pues parecería inconveniente iniciar una reforma que no sirviera para lo que pretende. Para resolver el dilema debería tenerse en cuenta, por una parte, si la negativa a abrir el proceso de reforma –por razón de su inutilidad por quedarse pequeña para las aspiraciones nacionalistas– puede de alguna forma contribuir a rebajar las tensiones existentes en el momento actual o más bien lo contrario. Por otra, y del mismo modo, habrá que valorar hasta qué punto abrir el debate sobre la reforma sí supondría abrir un escenario nuevo –una atmósfera nueva– en el que tal vez fuera posible llegar a acuerdos que hoy parecen imposibles"<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Rey Martínez, F., "Callejón sin salida", *op. cit.*

<sup>49</sup> Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. de la, *El modelo territorial español treinta y cinco años después*, *op. cit.*, p. 54.

## **TERCERA PARTE. DESIGUALDAD Y COHESIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO AUTÓNOMICO**

### **IX. LAS PROFUNDAS DIFERENCIAS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS**

#### **1. La desigualdad educativa: ¿existen también dos Españas en educación?**

Puelles Benítez señaló<sup>1</sup>, reflexionando sobre los logros y fracasos de la educación española en el siglo XX, con motivo del centenario del Ministerio de Educación en el año 2000, dos de los rasgos más notables de nuestro sistema educativo, consecuencia ambos de la estructura territorial de la nación y de su historia: la descentralización, que liga a la cohesión territorial, y la insuficiencia de dicha cohesión habida cuenta de las diferencias entre las Comunidades Autónomas en el ámbito educativo, tanto en su respectiva situación de partida como en la evolución futura de las mismas.

"La realidad presente, y sobre todo futura, es que si no se establecen mecanismos compensatorios, las desigualdades comunitarias en educación aumentarán. La Constitución prevé a estos efectos la posibilidad de utilizar los presupuestos generales del Estado para garantizar 'un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español' –art. 158.1-, al mismo tiempo que otorga al Estado la competencia de preservar la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales –art. 149.1.1.-. Se trata, en otras palabras de garantizar la cohesión social y el ejercicio del derecho a la educación, manteniendo unos niveles básicos que eviten graves desigualdades. Se trata, en fin, de ejercer la función compensatoria del Estado en colaboración con las correspondientes comunidades autónomas. Hacerlo supondría poner en marcha [...] lo que, a imitación de otros sistemas descentralizados, llamaríamos 'planes federales'<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Puelles Benítez, M. de, "La educación en España en el siglo XX: políticas, instituciones, logros y fracasos", en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001, pp. 21-22.

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

A la hora de analizar la desigualdad entre las Comunidades Autónomas españolas nos ha parecido conveniente revisar las evidencias que tenemos a nuestra disposición, estudiando aquéllas que tienen más relación con nuestras hipótesis, ya que la cuestión es extremadamente compleja y en la discusión sobre las desigualdades regionales confluyen elementos económicos (el gasto público en educación es el primer factor que suele contemplarse), socioculturales (la estructura social de cada región se revela como un elemento fundamental en la desigualdad), laborales (el factor del capital humano y su incidencia en el empleo) e incluso históricos (el historial de la alfabetización y la escolarización es determinante). Pero, realmente, deseamos reflexionar y aportar evidencias que expliquen situaciones como la que describe Morales Sequera cuando indica que

"[...] Un estudiante escolarizado en Baleares tiene casi un 35% de posibilidades de no obtener el título de graduado en E.S.O., mientras que si reside en el País Vasco o Asturias las posibilidades de concluir sin título son escasamente de un 16%. La estructura productiva de cada Comunidad Autónoma y el stock de capital humano explican en gran medida, las diferencias regionales en el fracaso escolar y el abandono temprano de los estudios. [...] Por un lado, se ha comprobado la gran repercusión que el nivel de capital humano de la región tiene en los resultados adquiridos por la población en el sistema educativo, lo que implica que las mejoras de resultados actuales pueden redundar en mejoras futuras. Sin embargo, es importante destacar también que las dificultades que el sistema económico y productivo de cada región tiene de atraer a la mano de obra cualificada, constituye un escollo para la acumulación de capital humano en la región (sería un efecto externo positivo que quizá tendría que considerarse).

Por otro lado, en muchas regiones, los jóvenes encuentran incentivos a abandonar los estudios por las altas posibilidades de empleo que requieren mano de obra poco cualificada. Estas regiones deberían estimular la escolarización con becas realmente compensatorias de todos los costes que supone la asistencia a los centros escolares, incluido el coste de oportunidad de continuar los estudios para los mayores de 16 años. [Por otro lado] la política regional de becas se dirige a los niveles obligatorios, siendo extremadamente residual en los postobligatorios, donde el Ministerio de Educación concede becas compensatorias, homogéneas para todas las regiones (aunque el coste de



oportunidad es mayor en las regiones con más posibilidades de encontrar empleo) y, claramente insuficientes (en cobertura e importe medio)[...]"<sup>3</sup>.

### **El punto de vista del Consejo Escolar del Estado sobre las desigualdades regionales**

La cuestión de la desigualdad educativa entre las Comunidades Autónomas se ha reflejado en los informes anuales sobre el estado y situación del sistema educativo que produce el Consejo Escolar del Estado. Si hacemos un recorrido por los elaborados desde su creación, podemos constatar que la preocupación de este órgano por este tema ha estado presente desde el inicio de su actividad como Administración consultiva, si bien no aparece como una constante, entendemos que por verse eclipsada por otras cuestiones como las sucesivas reformas educativas, las comparaciones internacionales, los conflictos educativos de estas décadas o la tendencia a reflejar en el informe anual descripciones del sistema (lo que el Consejo consideraba "información objetiva"), más que análisis de la realidad educativa de la nación.

No cabe duda de que la propia estructura de los informes, que ha ido evolucionando pero que, a la vez, ha mantenido la presencia constante de determinados capítulos desde el comienzo de su elaboración, no ha facilitado la referencia a las desigualdades interregionales, que cuando han aparecido ha sido a lo largo de diferentes capítulos cuando, a nuestro juicio, son una cuestión de fundamental importancia para garantizar la cohesión del sistema educativo nacional.

El primer informe que elaboró el Consejo, el correspondiente al curso 1986-1987, publicado en 1988, destacó la nueva dimensión autonómica del Estado e hizo mención explícita de la desigualdad que comenzaba a detectarse. Señala que

"[...] se han producido insuficiencias y disfuncionalidades en la gestión educativa y se han detectado algunas tendencias hacia la desigualdad que deben ser abordadas en un marco solidario.[...] El funcionamiento del Estado autonómico no puede basarse más que en la igualdad esencial de los españoles en el ejercicio de su derecho a la educación. Requiere, por consiguiente, un tratamiento no discriminatorio y solidario que evite las

---

<sup>3</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España: Efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*. Tesis doctoral inédita. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, pp. 335-336.

situaciones de signo contrario que se están produciendo en la actualidad. Estos principios son igualmente aplicables cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se encuentren y entre unos ámbitos y otros"<sup>4</sup>.

Este informe –precisamente por ser el primero- carece de la sistematización existente en todos los demás que ha elaborado el CEE desde entonces, pero presenta la enorme virtud de ser muy expresivo en sus afirmaciones y un vehículo de la opinión del Consejo, más allá de una colección de normas informadas o publicadas en los diarios oficiales o una memoria anual de las cifras educativas en España.

Lamentablemente el tema de la desigualdad interregional en educación dejó de ser una preocupación del Consejo o, al menos, desapareció de los informes<sup>5</sup> durante una década y, en 1998, cuando se analiza el curso 1996-1997, se hace una tímida alusión a la necesidad de "potenciar una evaluación más completa del sistema, en especial, de la propia programación general de la enseñanza, así como de *las muy importantes diferencias de posibilidades de las distintas CC.AA.*, a la hora de atender las necesidades del sistema educativo en cada ámbito territorial"<sup>6</sup>, todo ello en el apartado del informe dedicado a la evaluación y rendimiento educativos dentro del capítulo "El Sistema Educativo Español", y no en los dedicados a "La Cooperación política y administrativa" o "La Compensación de las desigualdades en la educación".

---

<sup>4</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1986-1987*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988, pp. 11-12.

<sup>5</sup> A partir del curso 1987-1988 los informes incluyen un capítulo dedicado a "La cooperación política y administrativa" que contiene –entre otros y siempre- dos apartados: "La Conferencia de Consejeros de Educación" y "La cooperación con las Comunidades Autónomas", ambos de carácter estrictamente descriptivo. En ningún momento los informes entran a analizar el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad entre los españoles, sea cual fuere su lugar de origen o residencia. A nuestro juicio es una laguna de carácter muy grave, pues en esos momentos no había ningún otro órgano nacional que hubiera podido ocuparse de la situación ya que, por un lado, el Ministerio sólo ejercía sus competencias sobre una parte de la nación y, por otro, las Comunidades Autónomas que tenían la educación transferida carecían de una visión global del sistema educativo. Además, el hecho de tratar la estructura del Estado en un capítulo en el que se incluía la cooperación internacional no parece lo más adecuado. Seguramente la rigidez del esquema de contenidos –por otra parte lógico y completo- pudo acarrear esta dejación. El capítulo de los informes dedicado a la compensación de desigualdades en educación no trata de las desigualdades territoriales, centrándose en aquellas de carácter socioeconómico, cultural –minorías e inmigrantes- o personal –Educación Especial-. Será preciso esperar al informe publicado en 1998 para que, en el capítulo dedicado a la evaluación y el rendimiento educativo, se mencione de nuevo la desigualdad territorial.

<sup>6</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1996-97*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1998, p. 153. La cursiva es nuestra.

La generalización de los traspasos a todas las Comunidades Autónomas en 2000 provoca un cambio sustancial de la postura del Consejo, pues en el informe publicado en 2000 (el del curso 1998-99) se incluye un apartado en la introducción<sup>7</sup> que trata monográficamente la nueva situación y es meridianamente claro en cuanto a sus afirmaciones sobre la necesidad de redefinir el papel del Ministerio de Educación y Cultura -y el del propio Consejo- y a su responsabilidad a la hora de garantizar la cohesión y la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a la educación. Así, enuncia las siguientes recomendaciones, que destacamos por ser una de las primeras ocasiones en las que aparece la preocupación por la cohesión del sistema educativo nacional con todas las Comunidades Autónomas ejerciendo ya sus competencias en educación:

"La actuación del Ministerio de Educación y Cultura se centrará en la vertebración de *un único sistema educativo para todo el ámbito del Estado*, con respeto a las competencias reconocidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía a las diversas Administraciones educativas. [...] El Ministerio promoverá y desarrollará la legislación básica, que ha de garantizar unos mínimos comunes en todo el Estado en materias como Currículos, Titulaciones, Plantillas, Retribuciones, etc., y velará por el cumplimiento del ordenamiento legal y jurídico. Para ello, impulsará los trabajos de coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación con el objetivo de mantener la unidad y cohesión del Sistema Educativo. [...] El Consejo Escolar del Estado entiende que en la medida en que se va culminando el proceso de transferencias de las competencias educativas, se deberían ir reforzando todos los elementos que garanticen *la articulación y vertebración estatal de nuestro sistema educativo*.

La Conferencia Sectorial de Educación y las comisiones de ella dependientes deben garantizar esa articulación, no sólo a través de los debates sobre las normas, sino también asumiendo un papel que contribuya a la cohesión de nuestro sistema educativo. El Ministerio de Educación y Cultura está obligado constitucionalmente por el art. 149.1.30 a liderar, regular y garantizar el cumplimiento y desarrollo del artículo 27. Esto es, *la existencia de un sistema educativo homologable en el conjunto del Estado*. En este sentido, el papel y funcionamiento de la Alta Inspección debe mejorar sustancialmente. [...] El Consejo Escolar del Estado insta al MEC a que adopte las

---

<sup>7</sup> Nos hemos referido ya a la rigidez de los puntos del informe, por lo que el lugar en el que se decide tratar el tema de la generalización de las transferencias es la introducción.

medidas organizativas y normativas necesarias que garanticen la *adecuada vertebración y articulación estatal de nuestro Sistema Educativo*.

El Consejo Escolar del Estado considera que entre las tareas vinculadas a las de una efectiva programación general de la enseñanza, el MEC debe afrontar urgentemente la elaboración y dotación económica de un "Plan Estatal de Compensación de las Desigualdades Territoriales", a fin de *corregir las profundas e históricas diferencias que en el acceso al derecho a la educación presentan los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas*"<sup>8</sup>.

Precisamente lo más destacable es que en fecha tan temprana –técnicamente aún no habían comenzado a gestionar la educación las Comunidades Autónomas "de vía lenta"- una institución del peso específico del Consejo indique que existe un riesgo cierto de desigualdad entre las Comunidades Autónomas y que ese riesgo hunde sus raíces en condicionantes históricos a la vez que en las diferentes políticas educativas de éstas, atribuyendo, además, la responsabilidad principal de ser el garante de la igualdad al Ministerio de Educación.

Cuando se elabora el informe del curso 1999-2000, el primer curso que finalizó con las competencias educativas ejercidas por las Comunidades Autónomas de todo el Estado, el Consejo reitera su preocupación incluso de una forma más clara al señalar que

"En el Estado Español existen importantes diferencias de carácter territorial en el acceso a la educación; estas diferencias son previas a la instauración del modelo autonómico y han seguido una evolución desigual. La corrección de estas desigualdades debe encontrar solución en el marco de una nueva política fiscal y financiera que permita contemplar estas diferencias de origen en la financiación educativa. Por ello el Consejo Escolar del Estado considera que el MECD, en su función de Estado, debe garantizar unas mínimas condiciones en la prestación del servicio público educativo, corrigiendo las desigualdades territoriales que lo impidan. Asimismo, el Consejo Escolar del Estado muestra su preocupación por la falta de interés del MECD a la hora de llevar a cabo actuaciones de compensación interterritorial beligerantes con las desigualdades educativas, así como por la escasa cuantía y operatividad de los fondos existentes en la

---

<sup>8</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1998-99*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000, pp. 5-6. La cursiva es nuestra.

actualidad (fondos de nivelación, de compensación interterritorial y de garantía) destinados a tal fin"<sup>9</sup>.

Las menciones a la preocupación por la cohesión del sistema educativo nacional permanecerán en el informe correspondiente al curso 2000-2001 para desaparecer después, sustituidas por los datos del trabajo administrativo de la Conferencia Sectorial o de las oficinas de la Alta Inspección<sup>10</sup>. Comienzan a tener presencia significativa los datos estadísticos segmentados por Comunidades Autónomas; de los comentarios y valoraciones realizadas sobre los mismos, puede extraerse de manera implícita la preocupación por la desigualdad educativa en España.

El informe correspondiente al curso 2010-2011, publicado en 2012, incluye entre las propuestas de mejora las recogidas en el epígrafe E7 "Para avanzar en la cohesión territorial", esto es, unas consideraciones basadas en la evaluación externa que ilustran la cuestión que nos ocupa:

"E7.1. Corregir las desigualdades, tanto en recursos como en resultados, entre las diferentes comunidades y ciudades autónomas [...]

- El sistema educativo español muestra una significativa heterogeneidad en el comportamiento de sus comunidades autónomas en materia de excelencia en las pruebas de PISA, medida por el porcentaje de estudiantes que sobresale, a la vez, en lectura, matemáticas y ciencias.
- Dicho porcentaje se atiene a una proporción de dieciséis a uno, entre la de mayor y la de menor valor [...].
- Ese mismo patrón se repite, aunque menos acentuado, en el extremo opuesto o de bajo rendimiento -porcentaje de estudiantes con rendimiento situado por debajo

---

<sup>9</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1999-2000*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2001, p. 2.

<sup>10</sup> Como ejemplo de la ausencia de una línea de acción clara y sistemática en cuanto a la valoración de las instituciones del Estado que salvaguardan la cohesión del sistema educativo aparecen en Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2003-2004*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2005, pp. 321-323, *passim*, datos administrativos de las oficinas de la Alta inspección correspondientes a conceptos tan peregrinos burocráticamente como son: llamadas telefónicas, faxes y correos electrónicos enviados y recibidos, copias compulsadas o entradas y salidas en el registro. Tal vez se pretenda ilustrar la carga de trabajo de dichas oficinas, pero son datos que, sin una descripción más clara, carecen de representatividad y, nos atrevemos a decir, de seriedad para figurar en el informe del Consejo.

del nivel 2 de PISA- con una proporción de tres a uno entre la comunidad que presenta el mayor valor de dicho indicador y la del menor valor [...].

- Se aprecia una considerable heterogeneidad territorial en cuanto a las cifras de gasto público por alumno en enseñanzas no universitarias financiadas con fondos públicos en las diferentes comunidades autónomas [...].
- Existen factores diferenciadores entre las comunidades autónomas —grado de dispersión de la población escolar, peso de la enseñanza concertada etc.— que, en cierta medida, pueden explicar algunas de las diferencias de gasto unitario, pero que difícilmente pueden justificar la amplitud total de esas diferencias [...].
- Una vez ajustada la influencia sobre el gasto público unitario de esos factores diferenciadores, se habría de asegurar la homologación de las condiciones básicas en que se ejerce el derecho a la educación en toda España"<sup>11</sup>.

De la revisión de los informes se extrae como primera conclusión la falta de una política clara de compensación de desigualdades entre regiones que tenga como objetivo precisamente la disminución de las diferencias educativas entre las mismas por parte de los sucesivos Ministerios de Educación. Ilustramos esta afirmación con la evidencia de que, si nos centramos en el informe del CEE publicado en 2012, la lectura del capítulo que se dedica a las "Políticas para la igualdad de oportunidades" nos permite constatar que en el mismo tienen presencia, sucesivamente: la atención a la diversidad (dedicada particularmente al alumnado con altas capacidades intelectuales, medidas de refuerzo y apoyo educativo, atención a la escuela rural, a las actividades complementarias y extraescolares, los programas de diversificación curricular y los programas de Cualificación Profesional Inicial), la compensación educativa (el plan PROA-Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo-, la atención al alumnado con hospitalización y convalecencia prolongada, el programa de aulas itinerantes en los circos o la atención al alumnado gitano), la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la educación, la atención al alumnado con necesidades educativas especiales y la política de becas y ayudas al estudio.

Los citados contenidos deben ser objeto de políticas de intervención, naturalmente, pero se echa en falta sistematización y organización en dichas actuaciones, además de la búsqueda de aplicación a una mayoría de la población escolar, siquiera la de

---

<sup>11</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2010-2011*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012, p. 502.

las regiones con mayor déficit educativo. Es evidente que en modo alguno son equiparables unos epígrafes a otros, ni por su propia naturaleza, ni por el volumen de inversión dedicado a los mismos, ni por comparabilidad de las políticas de intervención, ni por abarcar los aspectos principales del sistema educativo, además de por no incidir de manera sistemática en los principales elementos de la desigualdad<sup>12</sup>, identificados a través del *Sistema estatal de indicadores de la educación*, entre otras fuentes. En definitiva, se trata de intervenciones parciales sobre algunos elementos no generales del sistema educativo, necesarios, pero que no inciden en la raíz de la desigualdad territorial ni en la generalización de sus efectos sobre el total de la población escolar.

Ciertamente se han implementado un conjunto de medidas en forma de planes conjuntos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco de los programas de cooperación territorial. Dichos programas se ponen en marcha en cumplimiento de las obligaciones que la LOE impone al Estado, ya que

"Corresponde al Estado la responsabilidad de promover programas de cooperación territorial, para alcanzar los objetivos educativos de carácter general y contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio en la compensación de desigualdades. Estos programas se canalizan a través de convenios o acuerdos entre las distintas administraciones educativas competentes. En el marco de estas políticas de cooperación, corresponde también al Estado promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia, y a las administraciones educativas facilitar el acceso a enseñanzas de oferta escasa y a centros de zonas limítrofes al alumnado que no tuviera esa oferta educativa en centros próximos a sus domicilios en su propia comunidad autónoma. Se atribuye a las administraciones educativas la obligación, por su parte, de facilitar el intercambio de información y la difusión de las buenas prácticas educativas o de gestión de los centros docentes y la de proporcionar los datos necesarios para la elaboración de las estadísticas educativas nacionales e internacionales que corresponde efectuar al Estado"<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pp. 196-232.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 322.

Lo que ocurre es que, si pasamos de la letra del informe a la realidad, podemos encontrar que, en un Estado tan federalizado como es España, la parte del león de las inversiones educativas la tienen las Comunidades Autónomas y, por lo tanto, la efectividad de las políticas compensatorias promovidas desde el Estado es limitada por el momento. Al revisar las actuaciones relacionadas con la compensación entendemos que no parecen responder a una línea basada en evaluaciones firmes de la desigualdad interregional, sino más bien a cuestiones de desigualdad de género, socioculturales, de edad, ruralidad o diferencias interindividuales, además de no abarcar a todas las Comunidades Autónomas, sino sólo a las que voluntariamente firman los convenios con el Ministerio, ya que no en todos los casos se produce la generalización de actuaciones. Además, presentan una enorme dispersión en lo que podemos denominar su *objeto formal*, ya que abarcan desde elementos objetivos, fruto de las evaluaciones diagnósticas, hasta cuestiones de enriquecimiento científico, literario o de inclusión educativa del alumnado con necesidades específicas.

En el curso 2010-2011, que sirve perfectamente como ejemplo de lo afirmado, la cooperación territorial se centró en Programas para la mejora del rendimiento escolar<sup>14</sup>, Programas para la modernización del sistema educativo<sup>15</sup>, Plan de apoyo a la

---

<sup>14</sup> *Plan Educa 3, Leer para aprender, Plan PROA y los Premios Marta Mata a la calidad educativa.* El *Plan Educa 3* consistía en el fomento de la extensión del Primer ciclo de Educación Infantil mediante la creación de nuevas plazas en Escuelas Infantiles. El *Programa Leer para aprender*, junto con el *Plan de mejora de bibliotecas escolares*, pretendió promover la lectura como herramienta básica de aprendizaje e impulsar las bibliotecas escolares como recurso educativo a través de la financiación de bibliotecas, fondos bibliográficos y material para las mismas, concursos de buenas prácticas y otras actuaciones de formación del profesorado. El *Plan PROA (Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo)* para centros de Educación Primaria y Secundaria pretendió abordar las necesidades educativas asociadas al entorno sociocultural del alumnado, mediante un conjunto de programas de apoyo a los centros educativos para mejorar la calidad de la educación y los resultados escolares. Lo realizó debilitando los factores generadores de la desigualdad y previendo los riesgos de exclusión social. Por último, los *Premios Marta Mata a la calidad de los centros educativos*, que reconoce la trayectoria de aquellos centros docentes escolares que se habían distinguido por sus buenas prácticas y la búsqueda de la mejora de la acción educativa. *Cfr. Consejo Escolar del Estado, Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2010-2011, ibíd., pp. 323-327.*

<sup>15</sup> *Escuela 2.0, Programas ARCE.* El *programa Escuela2.0* suponía la transformación de las aulas de los cursos 5º y 6º de Educación Primaria y 1º y 2º de Educación Secundaria Obligatoria mediante la incorporación de tecnologías como la pizarra digital interactiva y el acceso a la red, y la dotación a los alumnos de ordenadores portátiles para su uso individual. El programa *ARCE (Agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación)* pretendió establecer canales que fomentaran la interacción entre centros docentes o instituciones públicas educativas de diferentes Comunidades Autónomas para desarrollar un proyecto común o consolidar redes de trabajo cooperativo. *Cfr. Consejo Escolar del Estado, Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2010-2011, ibíd., p. 327.*



implantación de la LOE<sup>16</sup> y, finalmente, Programas de cooperación territorial con alumnos<sup>17</sup>.

Ante la aseveración que venimos haciendo de que hasta 2011 las políticas de compensación de desigualdades interregionales carecían del peso específico que debían tener, constatamos ahora que la situación ha empeorado radicalmente en el curso 2011-2012, en el sentido de eliminar dichas políticas. El Ministerio de Educación Cultura y Deporte las ha suprimido en el presupuesto de 2012 desarrollando sólo los Programas para la modernización del sistema educativo y los Programas de cooperación territorial con alumnos. Desaparecieron los Programas para la mejora del rendimiento escolar<sup>18</sup> y el

---

<sup>16</sup> *Programa de Formación del profesorado, Programa de apoyo al aprendizaje de lenguas extranjeras (PALE), Programas de mejora del éxito escolar, Programas dirigidos a reducir el abandono temprano de la escolarización y Programas piloto para la extensión o modificación del tiempo escolar.* El Programa de Formación del profesorado pretendió facilitar la formación en aspectos generales de la LOE. El Programa de apoyo al aprendizaje de lenguas extranjeras (PALE), pretendió apoyar la formación de maestros especialistas en lenguas extranjeras o que van a impartir lengua extranjera, el perfeccionamiento en lengua extranjera para profesores con nivel alto en la misma, el incremento de los auxiliares de conversación en los centros y el desdoblamiento de grupos de lenguas extranjeras en 3º y 4º de ESO. Los Programas de mejora del éxito escolar pretendieron apoyar la aplicación de medidas orientadas a incrementar el número de alumnos que progresan a lo largo de su escolarización. Los Programas dirigidos a reducir el abandono escolar temprano, daban apoyo a actuaciones cuyo objetivo fuese la disminución del impacto de los factores que inciden en el abandono temprano del sistema educativo. Los Programas piloto para la extensión o modificación del tiempo escolar promocionaban la prolongación de la jornada escolar en centros de Primaria, la implantación de la jornada partida en Educación Primaria y en Educación Secundaria Obligatoria o la realización de actividades fuera del calendario escolar ordinario para alumnos en riesgo. Cfr. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2010-2011*, *ibíd.*, pp. 328-331.

<sup>17</sup> *Escuelas Viajeras, Recuperación y utilización de pueblos abandonados, Centros de Educación ambiental, Rutas literarias, Rutas científicas, Aulas de Naturaleza y Programa de inmersión lingüística.* Todos estos programas gozaban ya de una larga tradición en el sistema educativo. El programa "Escuelas Viajeras", dirigido a alumnos de 5º y 6º de Educación Primaria consiste en el seguimiento simultáneo de una ruta por tres grupos de doce a quince alumnos, pertenecientes a tres centros educativos de diferentes Comunidades Autónomas que coinciden en la visita a una cuarta Comunidad. El de "Recuperación y Utilización Educativa de Pueblos Abandonados" supone el desarrollo de un proyecto educativo en el que pretende conseguir un acercamiento a la vida rural de jóvenes que, en su mayoría, viven en un mundo urbano. Centros de Educación Ambiental era un programa dirigido a fomentar estancias semanales de los alumnos de ESO en dichos centros. El programa "Rutas literarias", se basaba en la realización de un itinerario cultural que gira en torno a un libro, un personaje o un autor relevante. El programa "Rutas Científicas" consistía en convivir y realizar una serie de itinerarios, a lo largo de una semana, que acercan a los alumnos los conocimientos científicos. El programa "Aulas de Naturaleza" pretendía favorecer el intercambio de alumnos de diferente procedencia, nivel socioeconómico y capacidad. El programa de "Inmersión Lingüística" estaba destinado a alumnos de 6º de Educación Primaria y se plantea como complemento al programa de "Inmersión Lingüística" llevado a cabo durante el verano en colonias de vacaciones. Cfr. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2010-2011*, *ibíd.*, pp. 331-335.

<sup>18</sup> En 2012 desaparece el PROA como programa de cooperación, aunque alguna Comunidad Autónoma, como Castilla y León, va a mantenerlo financiado exclusivamente con cargo a los presupuestos regionales. Sobre los beneficiosos efectos del PROA sobre el rendimiento del alumnado tanto en el corto como en el largo plazo, cfr. García-Pérez, J. I., e Hidalgo Hidalgo, M., *Evaluación de PROA: su efecto sobre el rendimiento de los estudiantes* [en línea] Madrid, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014 [ref. de 14 de octubre de 2014]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

Plan de apoyo a la implantación de la LOE<sup>19</sup>. Entendemos que la supresión de los mismos responde tanto a la implantación de la LOMCE, que plantea un tratamiento diferente del éxito educativo a través de las pruebas al finalizar la ESO y la creación de la Formación Profesional Básica desde los 15 años de edad, como a las políticas de recorte del gasto público.

### **Las evidencias del análisis económico y financiero de las Comunidades Autónomas**

Para completar la conceptualización de las desigualdades educativas entre las Comunidades Autónomas debemos referirnos a los estudios que se han hecho desde el punto de vista estadístico y económico partiendo de los datos del sistema educativo. En este sentido, uno de los primeros objetivos de los analistas fue examen del gasto en educación escolar de las Comunidades Autónomas.

Santín González, en la temprana fecha de 2001, tras analizar el gasto en educación de las Comunidades Autónomas y compararlo con los resultados del alumnado en el Diagnóstico del Sistema Educativo realizado por el INCE durante el curso 1996-1997, apenas iniciada la generalización de las transferencias educativas, afirmaba que hay una notable diferencia en el gasto relativo entre unas Comunidades Autónomas y otras, de manera que aquéllas que necesitarían gastar más para mejorar su modelo educativo son las que menos gastan y, a la inversa, las que tienen *a priori* menos necesidad de gasto son las que más gastan. Así,

"[...] cabe destacar que las dos Comunidades Autónomas con menor necesidad de recursos, País Vasco y Navarra, son las que mayor gasto en educación presentan (con toda probabilidad presentan menos necesidad como consecuencia de un mayor esfuerzo histórico en inversiones educativas). [...] Debe resaltarse que las desigualdades existentes en cuanto a gasto educativo acentuarán las diferencias en necesidad ya existentes. De seguir esa tendencia podemos esperar que las diferencias en cuanto a la igualdad de oportunidades y calidad de la educación en las Comunidades Autónomas aumentarán a medio plazo.

---

<sup>19</sup> Cfr. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2011-2012*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012, pp. 370-377.

De esta forma se corre el peligro de que se constituyan regiones de 'primera' y de 'segunda' a la hora de producir el servicio público educativo, generando así, a medio y largo plazo, una mayor desigualdad económica entre las regiones que cada vez será más difícil corregir.

[...] Estamos por tanto ante un problema de *equidad vertical*, ya que individuos con distinto grado de necesidad deberían ser tratados de forma distinta. Para corregir esta desigualdad la solución por el lado del gasto parece la más adecuada. Su implementación práctica podría ser llevada a cabo a través de una redefinición y garantía de cumplimiento de '*mínimos decentes*' exigibles, una evaluación permanente del sistema educativo capaz de detectar, localizar y comparar las necesidades de financiación y mediante la creación de un fondo de compensación gestionado por la Administración Central que permita una mayor financiación relativa de las regiones más necesitadas"<sup>20</sup>.

A principios del siglo XXI las Comunidades Autónomas españolas podían ser clasificadas técnicamente en tres grupos –que realmente pueden ser reducidos a dos– según la necesidad de financiación futura en educación escolar, aspecto que nos parece de importancia nuclear dada la evolución que han tenido los indicadores educativos de las mismas:

"GRUPO 1: Formado por las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja, Cataluña, Madrid y Baleares. Representa el grupo de las regiones mejor situadas en el conjunto de regiones españolas en cuanto a la provisión de educación no universitaria a su población.

GRUPO 2: Lo componen Asturias, Castilla y León, Cantabria, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias. Se caracterizan por presentar unas cifras bastante aceptables en casi todas las variables utilizadas, aunque en menor medida que el grupo anterior.

---

<sup>20</sup> Santín González, D., "La necesidad de gasto en educación no universitaria en las Comunidades Autónomas: ¿existe igualdad de oportunidades educativas?", en *Hacienda Pública Española*, Nº 159. Madrid, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2001, pp. 237-238. La cursiva es nuestra. El autor utiliza en su estudio estadístico un análisis de diferentes variables de necesidad educativa, a los que llama factores productivos, para conceptualizar la necesidad de gasto público en educación. Dichas variables son: la población analfabeta de más de 16 años, la población de más de 16 años con estudios superiores, la tasa de paro armonizado con la UE, el PIB por habitante, el porcentaje de variación de la población entre 1986 y 1998, la tasa neta de escolarización en Educación Infantil, el porcentaje de población en enseñanza secundaria sobre el total, además de las ratios del alumnado por unidad en cada etapa y la ratio de alumnado por profesor en el total de la educación escolar. Fruto del análisis econométrico realizado ha sido la clasificación de las Comunidades Autónomas en tres grupos que nos permiten ilustrar las diferencias territoriales.

GRUPO 3: Formado por Castilla la Mancha, Extremadura, Murcia, Andalucía, Ceuta y Melilla. En principio presentan una mayor necesidad de recursos que el resto de Comunidades Autónomas. De no existir en estas regiones un mayor esfuerzo relativo a corto y medio plazo para financiar su calidad educativa, es muy posible que la no existencia de igualdad de oportunidades en educación tienda a perpetuarse, haciendo más difícil cerrar las diferencias existentes debidas al lugar de residencia"<sup>21</sup>.

La constatación de la desigualdad en los indicadores económicos es muy clara, incluso en los medios periodísticos. Así, por ejemplo, el diario *El País* señalaba en su suplemento de economía, a principios del año 2013, que

"La España del norte se aleja de la del sur. La recesión y, esencialmente, los estragos del derrumbe inmobiliario han dilapidado parte de los logros de convergencia entre comunidades autónomas en materia de renta que se habían alcanzado desde 2000. Vuelve a crecer la vieja brecha entre las regiones ricas y pobres [...] La Europa de las dos velocidades tiene un reflejo muy claro cuando se acerca el foco a España: País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña han mejorado su posición con respecto a la media en PIB por habitante entre 2008 y 2012, mientras que, en el otro polo, Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia han perdido posiciones. [...] Los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) han confirmado esas señales. El mayor nivel de PIB por habitante de España, el del País Vasco, se situaba 29,7 puntos por encima de la media nacional (129,7 sobre 100) en 2008, mientras que la peor situada, Extremadura, quedaba 31 puntos por debajo de esa media (68,4 sobre 100), con lo que la brecha alcanza los 61 puntos porcentuales. Cuatro años después, al cierre de 2012, el PIB por habitante de los vascos (30.828 euros anuales; 35,4 puntos sobre la media) duplica el de los extremeños (15.394; 32,4 puntos por debajo). La brecha se ha agrandado hasta los 67,8 puntos.

El segundo y tercer nivel de estos dos extremos siguen la misma tónica. Andalucía, la segunda más desfavorecida en esta variable, ha caído de un nivel de PIB por habitante de 77 sobre 100 en 2008 a 74 en 2012; y Castilla-La Mancha, la tercera, ha pasado del 81,7 al 77,7. Se trata de la mayor caída. Sin embargo, Madrid, en segundo lugar entre los más fuertes, ha mantenido su ventaja respecto a la media -29 puntos (129

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 233-234. Hacemos la salvedad de que una parte de ellas habían estado gestionadas por el Ministerio de Educación, mientras que otras ya habían estado aplicando sus políticas educativas desde casi dos décadas antes, pues los datos comparativos que utiliza el autor son del curso 1996-1997.

sobre 100)- y Navarra la ha mejorado en dos puntos su posición relativa, de 125,4 a 127,7. Destaca la mejora de Cataluña, que ha ganado casi cuatro puntos sobre la media española y ha pasado de 115,8 a 119".<sup>22</sup>

En cuanto a otras fuentes de datos con un análisis estadístico de gran consistencia, hemos de destacar el análisis multivariante que elabora Carlos Poza Lara<sup>23</sup>, con el que construye una propuesta de tipología de Comunidades Autónomas. De manera somera, remitiéndonos a su investigación, indicamos que elige trece variables de estudio que describen cada una de las Comunidades Autónomas<sup>24</sup>. Con dichas variables, relacionadas entre sí, realiza un análisis factorial<sup>25</sup> como paso previo a un análisis Cluster o de Conglomerados<sup>26</sup> que tiene como objetivo obtener grupos de Comunidades Autónomas, diferentes entre ellos pero similares internamente, en función de tres factores resultado del análisis factorial: desarrollo económico y social, precariedad e

---

<sup>22</sup> Mars, A., "Crece la brecha entre el norte y el sur", *El País. Edición Digital. España* [en línea] Madrid, 31 de marzo de 2013. [ref. de 14 de abril de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>23</sup> Poza Lara, C., "Análisis estadístico multivariante por Comunidades Autónomas: diferencias y similitudes", *Documento de Trabajo Nebrija 2005/013*. [en línea] Madrid, Jean Monnet European Studies Centre. Universidad Antonio de Nebrija, 2005. [ref. de 25 de abril de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. El autor amplía y profundiza el análisis en su tesis doctoral, llegando a las mismas conclusiones. Cfr. Poza Lara, C., *Pobreza multidimensional: el caso específico español a través del Panel de Hogares de la Unión Europea*. Tesis doctoral inédita. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008.

<sup>24</sup> Hemos de hacer la salvedad de que considera a Ceuta y Melilla como las decimoctava y decimonovena comunidades. Las trece variables que escoge son: Índice de precios al consumo, Tasa de paro, Proporción de la población de 16 o más años analfabeta/sin estudios, Proporción de la población de 16 o más años con estudios superiores, Producto Interior Bruto per cápita, Detenidos por 1.000 habitantes, Muertes violentas por homicidio, Km. de autopistas, autovías y carreteras de doble calzada, Entrada de turistas en valor absoluto, Viviendas terminadas protegidas y libres, Tasa de actividad, Viviendas con Internet, Personal en I+D.

<sup>25</sup> "Es una técnica de reducción de datos. En ocasiones las bases de datos están integradas por variables en las que aparece una amplia redundancia en la información. Técnicamente se dice que son variables con un elevado nivel de intercorrelación. Ello plantea el problema de la multicolinealidad. El análisis factorial va a permitirnos sustituir el conjunto original de variables por un conjunto sensiblemente menor en número de variables no observables llamadas factores. Definidas como variables incorreladas que explican los elevados niveles de intercorrelación presentes en las muestra. Estos factores, por tanto, amén de eliminar la multicolinealidad describen las relaciones entre las variables". Poza Lara, C., "Análisis estadístico multivariante por Comunidades Autónomas: diferencias y similitudes", *op. cit.*, p. 6, nota 3.

<sup>26</sup> "Es una técnica que clasifica individuos en grupos de clasificación que no son conocidos a priori. No sólo agrupa casos homogéneos sino que también nos da la naturaleza o razón por las que se forman los grupos". *Ibid.*, p. 6, nota 4.

infraestructuras en valor absoluto. La descripción de los tres nos permite aclarar su composición:

**"Factor 1 (F1):** construido por PIBpc, Viviendas con internet, Proporción de la población de 16 o más años analfabeta/sin estudios, Proporción de la población de 16 o más años con estudios superiores, Tasa de actividad y Personal en I+D sobre total.

Por lo que se va a denominar Factor DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

[...] podemos resaltar, en primer lugar, la elasticidad de cada variable explicativa sobre la explicada, siendo el PIBpc la que mayor impacto tiene sobre el factor o variable explicada. Y en segundo lugar, que tanto la tasa de paro como la población analfabeta/sin estudios tienen una relación inversa con el factor, esto es, cuanto mayor es el paro o analfabetos tanto más perjudicará al factor, y por ende, al desarrollo económico y social de una Comunidad Autónoma.

**Factor 2 (F2):** formado por Detenidos por 1000 habitantes, Muertes violentas por homicidio e IPC.

Por lo que se va a denominar Factor PRECARIEDAD.

[...] podemos decir que los homicidios es la variable que más peso tiene sobre el factor. Además, como existe un relación directa entre las variables y el factor deducimos que cuanto mayores sean los valores de las variables más impacto tendrá sobre el factor. En términos prácticos, cuantas más muertes por homicidios, más detenidos y más alta sea la tasa de inflación menor será la calidad de vida, que es lo mismo que decir que mayor será la precariedad de la población civil. [...]

**Factor 3 (F3):** formado por Viviendas terminadas protegidas y libres; Autopistas, autovías y carreteras de doble calzada (Km) y Entrada de turistas en valor absoluto.

Por lo que se va a llamar Factor INFRAESTRUCTURAS EN VALOR ABSOLUTO"<sup>27</sup>.

Analizada toda la información, las Comunidades Autónomas podrían agruparse en categorías diferenciadas unas de otras que el autor denomina *clusters* o agregados que mantienen rasgos internos comunes, clasificándose tal y como aparecen en la siguiente tabla.

---

<sup>27</sup> Poza Lara, C., "Análisis estadístico multivariante por Comunidades Autónomas: diferencias y similitudes", *op. cit.*, pp. 20-21. En negrita y mayúsculas en el original.

**Tabla 3: Clusters o categorías en que se agrupan las Comunidades Autónomas**

|                       | <b>Comunidades Autónomas (más Ceuta y Melilla)</b>   |
|-----------------------|--|
| <b>Cluster 1 (C1)</b> | Andalucía  |
| <b>Cluster 2 (C2)</b> | Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia. |
| <b>Cluster 3 (C3)</b> | Cataluña y Madrid  |
| <b>Cluster 4 (C4)</b> | Navarra, País Vasco y La Rioja   |
| <b>Cluster 5 (C5)</b> | Ceuta y Melilla  |

Fuente: Poza Lara, C., "Análisis estadístico multivariante por Comunidades Autónomas: diferencias y similitudes", *op. cit.*, p. 25.

Los rasgos que definen cada una de las categorías en que se agrupan las Comunidades Autónomas son los siguientes:

"El **C1** goza de un muy bajo factor desarrollo económico, pero por el contrario existe buena calidad de vida (o factor precariedad negativa), y un factor infraestructura en valor absoluto bastante elevado, gracias en gran medida a las viviendas terminadas y al turismo. También por el número elevado de kilómetros de autopista, autovías y carreteras de doble calzada; sin embargo debemos tener en cuenta el tamaño de Andalucía. En esta situación no se encuentra ninguna otra Comunidad Autónoma.

El **C2** tiene como características similares un escaso factor desarrollo económico y social salvo Baleares y la Comunidad Valenciana. Por el contrario, la mayoría de ellos gozan de una calidad de vida bastante aceptable (poca precariedad), con escasos homicidios y detenidos y con una tasa de inflación en torno a la media. Y por último, en cuanto a las infraestructuras en valor absoluto, en general se sitúan con valores escasos, salvando Baleares, Canarias y la Comunidad Valenciana compensado fuertemente por la variable entrada de turistas.

El **C3** tiene la capacidad de desarrollo económico y social que casi ninguna otra región disfruta. Con bajas tasas de paro, elevadas tasas de actividad, PIBpc de los más altos, etc. El factor precariedad afecta a ambas zonas de una forma ligeramente distinta, pero en ningún caso radicalmente diferente, ya que aunque Madrid tenga un mejor factor calidad de vida (inversa precariedad) que Cataluña el diferencial es mínimo. Por último, las infraestructuras siguen una línea parecida aunque ligeramente más alto el valor del F3 para Cataluña, generado por una mayor afluencia de turismo.

Respecto al **C4** podemos decir que resalta el gran desarrollo de dichas Comunidades Autónomas, cercanas al pleno empleo, fuerte tasa de actividad, niveles educativos avanzados, PIBpc elevados, etc. La precariedad en este cluster es negativa,

favoreciendo el bienestar de la población aunque en el caso del factor infraestructuras en valor absoluto se encuentra por debajo de los más destacados, con entrada escasa de turistas y con tamaño pequeño, de ahí la menor cantidad de viviendas y carreteras.

El último conglomerado, nº 5, está formado por Ceuta y Melilla con niveles negativos en todos los aspectos. Es decir, sufren una fuerte desigualdad con respecto al resto de Comunidades Autónomas [*sic*]<sup>28</sup>.

### **Las evidencias del análisis socioeducativo del Estado autonómico**

La segregación de los datos educativos de los indicadores generales de un país y su relación con la opinión social es un artificio de investigación que queremos utilizar para reflejar mejor la realidad de la sociedad española y su sentir sobre las políticas educativas de las Comunidades Autónomas.

Para ello nos basaremos principalmente en dos fuentes<sup>29</sup>. La primera es el estudio que dirigieron en 2011 Raquel Gallego y Joan Subirats para el *Institut d'Estudis Autonòmics* de la *Generalitat de Catalunya*<sup>30</sup>. La segunda es un informe realizado por F. Pérez García para la Fundación BBVA<sup>31</sup>.

Creemos que el estudio de Gallego y Subirats aporta un punto de vista novedoso y utiliza una serie de conceptos que coadyuvan claramente a la comprensión del fenómeno de las diferencias interregionales desde una perspectiva técnica y constructiva. Los autores entienden que las políticas educativas presentan tres dimensiones conceptuales relacionadas entre sí: la simbólica, la sustantiva y la operativa. A partir de ahí realizan una descripción de dichas dimensiones, así como una comparación de esas dimensiones entre las Comunidades Autónomas.

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, pp. 27-28. En negrita en el original.

<sup>29</sup> Reseñamos, así mismo, la monografía de Calero, J. (Dir), *Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español*. Madrid, Centro de Investigación y Documentación Educativa-Ministerio de Educación, 2007, en particular el capítulo 4: "Rendimiento académico y desigualdades sociales, económicas y culturales: el caso de PISA 2003 para España". Aunque la argumentación está basada en los datos de la evaluación PISA del año 2003, mantiene aún su vigencia.

<sup>30</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011.

<sup>31</sup> Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*. Bilbao, Fundación BBVA, 2011.



### *La dimensión simbólica*

La dimensión simbólica se refiere a los *policy frames* o marcos interpretativos, que "significan y dan visibilidad a los ámbitos y contenidos sobre los que se dirige el debate, legitiman los valores que deben orientar la actuación, en definitiva, de forma más o menos explícita, representan y organizan discursivamente el objeto de atención"<sup>32</sup>. Así, "marco interpretativo" es lo que podríamos denominar "la ideología política publicada" en los boletines y diarios oficiales de cada comunidad autónoma<sup>33</sup>.

Por lo tanto, hay una dimensión simbólica de las políticas educativas que consiste, precisamente, en el carácter explícito de las mismas: su concreción en normas legislativas. En particular, los autores analizaron

"[...] la agenda política relativa a dos grandes esferas de la política educativa: 1) aquella que cubre las diferentes etapas de la educación reglada no universitaria (primaria, secundaria obligatoria y postobligatoria), es lo que llamamos el '*mainstream* escolar'; 2) aquella que engloba diferentes campos de la educación fuera de este *mainstream*: educación de 0-3 años, educación de personas adultas, y educación más allá de la escuela. [...] Como fuentes legislativas de referencia han sido consideradas, prioritariamente, las leyes autonómicas de educación; cuando se ha tratado de indagar en aquellos campos no tan directamente vinculados al sistema educativo formal (caso de la educación de adultos, de la educación infantil o de los planes de educación más allá de la escuela), se ha prestado atención, en caso de existir, a diferentes textos normativos de carácter más específico"<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya...*, op. cit., p. 134. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>33</sup> Abundando en la cuestión, los marcos interpretativos "[...]" constituyen un concepto utilizado por la teoría de los movimientos sociales, aquella rama de las ciencias sociales que utiliza una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos enmarcadores para explicar la subida y la caída de los movimientos sociales [...]. El concepto de 'marco interpretativo' se relaciona también con la literatura sobre el establecimiento de la agenda política [...]. El enfoque de Carol Bacchi denominado '*What's the problem?*' nos recuerda que la definición de los problemas políticos que llegan a la agenda no es una mera descripción de hechos objetivos, sino que tiende a ser una 'representación estratégica' que da relevancia a determinados problemas o asuntos y no a otros. Bacchi considera que cada 'solución' postulada contiene ya en sí misma una particular 'representación' de cuál es el problema y esto tiene implicaciones en el tipo de solución 'encontrada'. Utilizamos este concepto en el sentido que definen Bustelo, M. y Lombardo, E., "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, Madrid, Universidad Complutense, 2006, pp. 121-122. La cursiva es del original.

<sup>34</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya...*, op. cit., pp. 134-135. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

En el caso del sistema escolar, los autores tuvieron en cuenta los valores explícitos asociados al ejercicio del derecho a la educación y el conjunto de criterios de acceso a la escolaridad obligatoria en las Comunidades Autónomas. En el análisis de lo que ellos denominan "sistema no escolar"<sup>35</sup> (0-3 años, educación de adultos y educación permanente o educación en el entorno) se tuvo en cuenta el posicionamiento discursivo de los valores políticos en ese ámbito no estrictamente escolar. Los resultados obtenidos son muy interesantes, por tratarse de un análisis realizado desde un punto de vista plenamente ideológico:

"[...] hemos podido constatar cómo, dentro de la esfera de la política educativa que hemos designado como '*mainstream* escolar', las divergencias más significativas entre CA se producen en el proceso de baremación de aquellos criterios que deben priorizar el acceso a los centros educativos cuando éstos se encuentran sobredemandados. Más concretamente, hemos hecho referencia al valor otorgado al criterio de la renta en relación al de la proximidad, mostrando la existencia de dos grupos de CA relativamente opuestas en este terreno: el grupo de aquellas donde el peso del criterio económico tiene cierta relevancia (Canarias, Baleares y Galicia), y el de aquellas otras donde se le concede una puntuación mínima (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana).

En cuanto a los campos situados fuera del *mainstream* escolar, nos hemos detenido en la caracterización de los marcos interpretativos relativos a las políticas de educación 0-3 años, las políticas de educación de personas adultas, y las políticas de educación más allá de la escuela. En referencia al primero de estos campos, hemos podido distinguir las diferentes CCAA en función de los valores que sus principales legislaciones asocian a la educación 0-3 años. Algunas CA conciben esta educación como un recurso exclusivamente educativo (La Rioja), otros lo entienden como una herramienta exclusivamente al servicio de la conciliación de horarios (Castilla-La Mancha y Galicia), otros la posicionan en tanto que instrumento educativo y de conciliación de horarios (Castilla y León, Madrid y Murcia), otros como mecanismo educativo y compensador de desigualdades (Aragón, Cantabria, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco), otros como un dispositivo al servicio de la conciliación de

---

<sup>35</sup> La etapa 0-3 años forma parte del sistema escolar desde la LOGSE, si bien la LOCE entendió que no era así. La LOE integra la etapa en el sistema escolar, formando parte de la educación infantil.

horarios y la compensación de desigualdades (Andalucía y Baleares), otros como una política que combina los tres valores (Asturias, Canarias, Cataluña y Extremadura).

El ejercicio de análisis dirigido al campo de la educación de adultos ha permitido, asimismo, identificar varias tendencias discursivas generales. Así algunas CA asocian a esta educación un valor puramente académico (Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Castilla y León), mientras que otras añaden la importancia de sus valores profesionalizadores (País Vasco, Canarias, Cantabria y Murcia) así como de sus valores en el marco del ejercicio de la ciudadanía activa (Extremadura, Madrid, La Rioja, Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia, Baleares y Castilla-La Mancha).

Finalmente, en relación al tratamiento del campo de la educación más allá de la escuela, hemos distinguido los marcos interpretativos de aquellas CCAA que disponen de producción normativa general a este nivel en función del carácter que se otorga a las iniciativas contempladas: eminentemente focalizado en la compensación escolar (Aragón, Madrid y País Vasco), eminentemente generalista (Cantabria y Murcia), o integrador de ambas perspectivas (Cataluña, Asturias y Canarias)".<sup>36</sup>

Las conclusiones a las que llegaron al comparar las Comunidades Autónomas inciden en la homogeneidad general de las mismas en cuanto a la explicitación de intenciones educativas en la legislación, tanto en el sistema escolar como fuera de él, aunque constataban la existencia de diferencias de matiz, no especialmente importantes para la homogeneidad del conjunto, lo que aporta información concluyente en contra de la pretendida disgregación del sistema educativo nacional en subsistemas. Así,

"[...] convendría no sobrevalorar el peso relativo del conjunto de las diferencias detectadas entre los marcos interpretativos autonómicos analizados (de dentro y fuera del *mainstream* escolar). En su gran mayoría reflejan disonancias de matiz, muchas de ellas únicamente constatables a través del estudio de aquellos textos normativos que representan ya un paso adelante en el desarrollo político específico de los diferentes campos considerados. En cambio, los discursos más generalistas alrededor de cada uno de ellos se enmarcan en unas líneas discursivas tendentes a la homogeneidad de sentido, incluso al mimetismo semántico. Señalábamos, por ejemplo, como en el caso de las políticas de *mainstream* escolar parece haberse producido un proceso evidente de convergencia discursiva propiciado por la traslación de los principales vectores

---

<sup>36</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dirs.), *Autonomies i desigualtats a Espanya...*, op. cit., pp. 156-157.

interpretativos establecidos por la LOE en las producciones normativas marco de las distintas comunidades autónomas. [...] Dicho de otro modo, no puede hablarse de grupos de CA 'sólidos' que se comporten de manera similar a la hora de situarse en las diferentes posiciones establecidas para cada campo de la política educativa"<sup>37</sup>.

### *La dimensión sustantiva*

La dimensión simbólica que hemos analizado es, a pesar de su importancia, solamente una declaración de intenciones políticas que ha de cristalizar en realizaciones prácticas sustentadas por el factor económico. Por el contrario, la dimensión sustantiva "desciende al terreno de la práctica, fundamentalmente dirigiendo la atención hacia el esfuerzo de financiación operado en cada CA en materia educativa, por un lado, y el nivel de cobertura de plazas escolares que ofrecen en las diferentes etapas cada una de ellas, por el otro. [...] A nivel sustantivo, la estructura de contenidos se divide en estos dos grandes focos de atención, la financiación de la educación y la cobertura escolar".<sup>38</sup>

No cabe duda de que hay muchos más factores que pueden influir en la plasmación de la política en la realidad, pero estos dos (financiación y tasa de escolarización) son los principales. El estudio muestra el porcentaje de gasto en educación escolar sobre el PIB regional, el gasto por cada etapa escolar, el gasto en educación infantil y de adultos, y el porcentaje de gasto en conciertos educativos que se produce en cada región, reflejando todos ellos la evolución entre el año 2000 y el 2007 – en ocasiones el 2008-. Las evidencias constatadas indican que

"De entre las comunidades autónomas con un menor porcentaje de gasto en educación infantil y primaria, cabe destacar Asturias, País Vasco, Andalucía y Castilla y León, las cuales reducen notablemente el porcentaje respecto al curso 1999-2000. Las CCAA que destinan un porcentaje más elevado en la educación infantil y primaria son Galicia y Cantabria. Sin embargo, los porcentajes son menores a los del curso 1999-2000, siguiendo así la tendencia general del conjunto de CC. AA.

En cuanto al porcentaje de gasto en educación secundaria y profesional, las comunidades que dedican más de un 40% del total del gasto público a la educación no universitaria son Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía y

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, pp. 157-158.

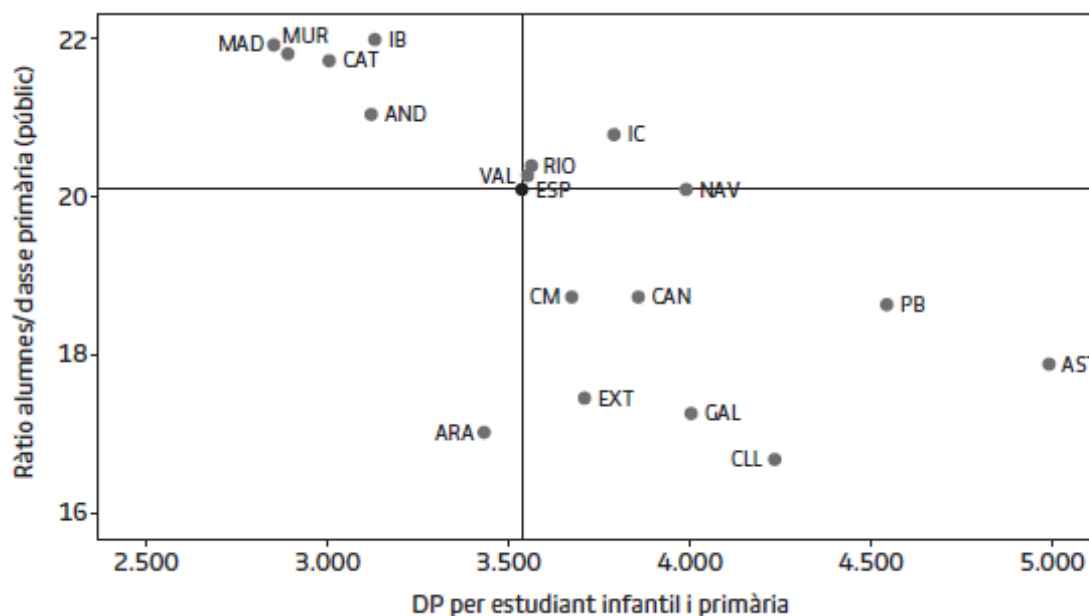
<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 171.

Comunidad Valenciana. De estas seis CC. AA., la única que aumenta el porcentaje respecto al curso 1999-2000 es Cantabria. De entre las comunidades que destinan un porcentaje menor a la educación secundaria y profesional, alrededor del 34%, están Baleares, Madrid, Navarra y País Vasco. Los datos reflejan una disminución general en cuanto al porcentaje de gasto público en educación destinada a la secundaria y profesional".<sup>39</sup>

Otra serie de datos inciden en la política de becas y ayudas al estudio y la cobertura escolar (en particular la ratio de alumnos por aula, la escolarización del alumnado extranjero, la escolarización en niveles postobligatorios –Bachillerato y Formación Profesional-, la presencia de la mujer en las aulas en las etapas escolares y la cobertura en educación infantil preescolar y en educación de adultos).

En este sentido, el estudio concluye con una serie de gráficos, que incluimos, en los que se relaciona el gasto destinado a cada etapa con la ratio de alumnos por aula en las diversas etapas educativas.

**Gráfico 1: Relación entre gasto público (DP) por estudiante de infantil y primaria (2007), y ratio alumnos/clase en primaria, sector público (curso 2008-2009).**



Fuente: Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J., *op. cit.*, p. 207.

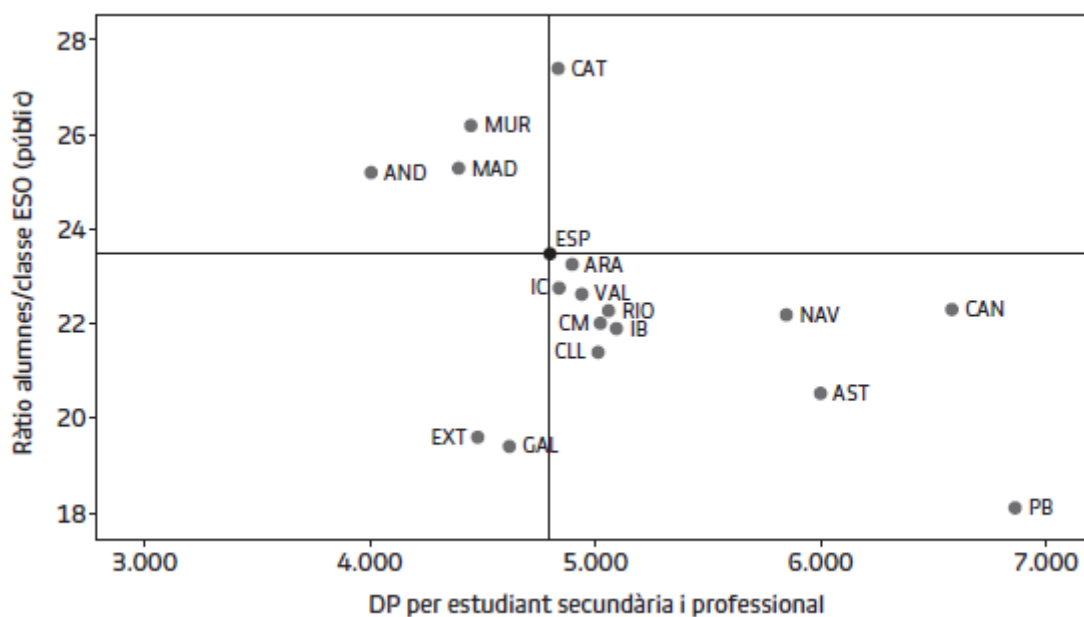
<sup>39</sup> *Ibíd.*, pp. 175-176.

De la lectura del gráfico anterior se extrae la siguiente información al relacionar las dos variables:

- *Gasto intensivo, atención no intensiva* (cuadrante superior-derecho): Canarias, Rioja y Comunidad Valenciana.
- *Gasto no intensivo, atención intensiva* (cuadrante inferior-izquierdo): Aragón.
- *Gasto no intensivo, atención no intensiva* (cuadrante superior-izquierdo): Murcia, Baleares, Madrid, Cataluña y Andalucía.
- *Gasto intensivo, atención intensiva* (cuadrante inferior-derecho): Asturias, País Vasco, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura y Navarra".<sup>40</sup>

Si la referencia la hacemos a la educación secundaria y la formación profesional las diferencias son otras, pero también existen.

**Gráfico 2: Relación entre gasto público (DP) por estudiante de secundaria y profesional (2007), y ratio alumnos/clase en la ESO, sector público (curso 2008-2009).**



Fuente: Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J., *op. cit.*, p. 208.

El estudio de este gráfico nos permite señalar que

- *Gasto intensivo, atención no intensiva* (cuadrante superior-derecho): Cataluña.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 207. La cursiva es del original.

- *Gasto no intensivo, atención intensiva* (cuadrante inferior-izquierdo): Extremadura y Galicia.
- *Gasto no intensivo, atención no intensiva* (cuadrante superior-izquierdo): Andalucía, Murcia y Madrid.
- *Gasto intensivo, atención intensiva* (cuadrante inferior-derecho): País Vasco, Asturias, Navarra, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Baleares, La Rioja, Comunidad Valenciana, Canarias y Aragón".<sup>41</sup>

La conclusión que se extrae del estudio de la evolución de esta dimensión sustantiva entre 2000 y 2008 es que si

"[...] prestamos atención a los datos de gasto público unitario (por estudiante de enseñanza reglada), efectivamente encontramos comunidades autónomas que recurrentemente aparecen situadas por encima de la correspondiente media española - caso del País Vasco, Asturias y Navarra-, mientras que otras permanecen sensiblemente por debajo de esta media -aquí destacan los casos de Murcia y Andalucía-. Hay que decir que las posiciones ocupadas por estas CA (posiciones más extremas) no han experimentado cambios sustanciales desde 2000. Pero la constatación que aquí convendría enfatizar es la inexistencia de correlaciones significativas entre los indicadores de gasto y las medidas de cobertura [...], diríamos que no se dibuja una relación significativa entre el grado de intensidad en el gasto y el nivel de extensión en la cobertura de aquellas enseñanzas de carácter no obligatorio (infantil de primer ciclo, postobligatoria y de adultos); de igual forma, tampoco parecen mantener ninguna relación significativa el nivel de intensidad del gasto y el grado de intensidad de la atención educativa (medida en la ratio de alumnos/aula) en el marco de las enseñanzas obligatorias. Es decir, en el plano sustantivo, y sobre la base de las variables aquí trabajadas, no se advierten claros conglomerados multifactoriales de CC. AA. En otras palabras, [...] no puede hablarse de la existencia de patrones generales autonómicos sólidos en el terreno de la realidad y la política educativa. Será necesario afinar el análisis, incorporando ingredientes relativos a la dimensión operativa de las políticas educativas, a fin valorar dimensiones complementarias susceptibles (o no) de modelizar diferentes regímenes educativos autonómicos".<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 208. La cursiva es del original.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pp. 208-209.

### *La dimensión operativa*

Una vez revisada la importancia de las dimensiones simbólica y sustantiva, el análisis de la dimensión operativa nos va a permitir profundizar en la descripción y comparación de los datos socioeducativos de las Comunidades Autónomas a partir de la importancia de los sectores público y privado y del peso de las entidades locales en la educación.

Podría plantearse, para acotar y sistematizar este campo, que la operatividad de las políticas educativas tiene dos ejes. Uno ligado al "mercado"<sup>43</sup> y otro ligado a la aproximación al administrado, en definitiva, a la municipalización.

El eje ligado al mercado incorpora, de manera determinante, la iniciativa privada en el ámbito escolar de manera que

"[...] pueden establecerse cuatro grandes regímenes escolares de acuerdo con el peso que se otorgue al mercado en el proceso de provisión de los servicios escolares: los regímenes de mercado, de cuasi-mercado, de subsidiariedad, o de escuela pública única [...]. Efectivamente, son varias las dimensiones que componen aquellos regímenes escolares orientados en clave de mercado -o cuasimercado- escolar, como diversas son las fórmulas a partir de las cuales los sistemas educativos se aproximan a este modelo. Podríamos aquí subrayar tres de estos caminos: 1) financiación pública de las escuelas privadas, normalmente "a cambio" de que estas acojan a los estándares curriculares oficiales, no cobren tasas de inscripción a sus estudiantes y no apliquen criterios de discriminación en la admisión del alumnado basados en motivos socioeconómicos, raciales o de género (esto sería, por ejemplo, el caso de países como Holanda, Bélgica o España), 2) desarrollo de programas de 'cheque escolar' con el objetivo de abrir el acceso del conjunto de los alumnos en la red de escuelas privadas, bien siguiendo esquemas de priorización (caso de algunos Estados de los EE.UU. como Milwaukee, Cleveland o Florida, o de algunas regiones italianas como el Véneto, la Lombardía o la Toscana), bien esquemas

---

<sup>43</sup> "[El Mercado] Representa la fuente principal de producción e intercambio material, donde el producto a intercambiar es entendido como una mercancía (se trate de objetos manufacturados o de la propia fuerza de trabajo). En términos generales, su principal mecanismo organizador no es otro que la ley de la oferta y la demanda, un sistema de intercambio basado en la cuantificación de los precios y en la premisa de que los actores interactuando basan su comportamiento en el afán de obtención del máximo beneficio. Esta esfera jerarquiza las relaciones sociales según la capacidad de compra-venta de los actores. Asimismo, la denominada 'crisis del estado del bienestar' ha sido habitualmente interpretada como causa de la irradiación de dinámicas de mercantilización a todo un conjunto de contextos de relaciones sociales antes no sometidos a esta lógica". *Ibid.*, p. 214.



universalistas (Chile, Suecia o Dinamarca), 3) diversificación de la red escolar sostenida con fondos públicos, con el propósito de ampliar las opciones de oferta curricular e institución educativa elegible por las familias (Inglaterra y Gales)"<sup>44</sup>.

De esta manera, debemos centrarnos en contabilizar la presencia del sector privado en la educación escolar, tanto en el porcentaje de alumnado en el sector público y en el privado como en la financiación de la educación.

En otro orden de cosas, el eje ligado a la municipalización revela la percepción que una sociedad tiene sobre la gestión del sistema educativo, de modo que la intervención sobre el mismo desde los entes locales podría clasificarse en cinco dimensiones:

"1) Definición, identificación y priorización de problemáticas relacionadas con el conjunto de ámbitos de los servicios educativos (escolarización reglada, formal no reglada, no formal e informal), 2) Traducción estratégica, es decir, implicación en los procesos de concreción de las problemáticas priorizadas en objetivos y líneas específicas de actuación; 3) Gestión de servicios, programas y estructuras, e implementación de actuaciones, bajo los parámetros de los principios de cogestión y corresponsabilidad (no de subsidiariedad); 4) Evaluación de servicios, programas, estructuras y actuaciones, en términos de impactos, resultados y procesos; 5) Asunción de costes y beneficios políticos del conjunto de las actuaciones desarrolladas con participación de los entes locales"<sup>45</sup>.

Las conclusiones, en cuanto a la variabilidad de la situación de las Comunidades Autónomas en estos dos parámetros que hemos indicado, nos permiten afirmar – refiriéndonos a los principales datos- que a lo largo de la primera década del siglo XXI las Comunidades Autónomas no han variado sustancialmente las proporciones enseñanza pública/enseñanza concertada desde el punto de partida de la generalización de las transferencias educativas. Los datos son los que muestra la tabla, revelando que, en general, la década no ha producido más que cambios de matiz en la distribución si consideramos cifras globales.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 218.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 220.

**Tabla 4: Distribución del alumnado de Educación Primaria y ESO por titularidad.**

| Cursos académicos              | Educación Primaria |            |         | ESO     |            |         |
|--------------------------------|--------------------|------------|---------|---------|------------|---------|
|                                | Público            | Concertado | Privado | Público | Concertado | Privado |
| <b>España. Curso 2000-2001</b> | 66.63              | 30.04      | 3.34    | 65.80   | 30.87      | 3.33    |
| <b>España. Curso 2007-2008</b> | 67,17              | 29,12      | 3,71    | 66,14   | 30,48      | 3,37    |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J., *op. cit.*, pp. 221-222.

Ahora bien, si nos fijamos en cada una de las Comunidades Autónomas, hay algunas que desde el inicio disponían de un sector concertado con más peso en el total y siguen manteniendo las mismas proporciones. "Entre estas comunidades destacan País Vasco, Cataluña, Navarra y Cantabria. Al otro lado del eje encontramos aquellas CCAA que tanto el curso 1999-2000 como en el 2007-2008, y tanto en Primaria como en la ESO, presentan unos valores sensiblemente inferiores a la media estatal: Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Andalucía"<sup>46</sup>.

Parece consolidarse en este aspecto cierta fractura regional, tal como indica Morales Sequera, al señalar que

"[...] las regiones con mayor nivel de renta destinan un mayor porcentaje de gasto a los centros privados concertados, escolarizan un mayor porcentaje de alumnos en estos centros y dedican un mayor gasto por cada alumno escolarizado en ellos. Asimismo, en los siete años analizados se ha producido una polarización regional, de forma que cada vez queda más clara la separación entre regiones con mayor y menor porcentaje de enseñanza privada concertada. En consonancia con las investigaciones realizadas a nivel individual, la población con mayores niveles de renta muestra una mayor preferencia por la escolarización no realizada en centros públicos. Este ajuste a las preferencias, sin embargo, puede estar incidiendo en la equidad interterritorial, si como se deduce de otros estudios, la escolarización en centros concertados produce una segregación social y económica del alumnado y considerando los resultados más positivos de dichos colectivos en las pruebas estandarizadas (PISA o pruebas de diagnóstico) [antes de descontar el efecto del ESCS]"<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, pp. 221-222.

<sup>47</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España...*, *op. cit.*, p. 331.

Centrándonos en la financiación de la educación, recogemos los datos, por Comunidades Autónomas, del gasto por alumno y del % del gasto público destinado a financiar centros concertados.

**Tabla 5: Gasto público por alumno (en €) y % de gasto público destinado a la enseñanza concertada (años 2000 y 2007)**

|                   | Despesa pública en educació<br>(no univ.) per estudiant<br>(en euros) |                            | Despesa pública en ensenyaments privats<br>(concertats)/ despesa pública en educació<br>(no univ.) (%) |                            |
|-------------------|---|----------------------------|--|----------------------------|
|                   | Any 2000<br>(curs 1999-00)  | Any 2007<br>(curs 2006-07) | Any 2000<br>(curs 1999-00)   | Any 2007<br>(curs 2006-07) |
| País Basc         | 4.024   | 6.786                      | 28,3   | 22,1                       |
| Astúries          | 3.136   | 6.316                      | 13,3   | 9,9                        |
| Navarra           | 3.821   | 6.153                      | 22,0   | 17,6                       |
| Galícia           | 3.065   | 6.114                      | 11,5   | 10,4                       |
| Cantàbria         | 3.061   | 5.970                      | 19,1   | 13,8                       |
| Rioja             | 2.894   | 5.702                      | 17,7   | 13,6                       |
| Castella-la Manxa | 2.564   | 5.693                      | 9,1  | 0,0                        |
| Castella i Lleó   | 2.992   | 5.673                      | 15,4   | 13,4                       |
| Balears           | 2.535   | 5.306                      | 23,5   | 17,4                       |
| Extremadura       | 2.451   | 5.250                      | 7,5  | 7,9                        |
| Aragó             | 3.088   | 5.236                      | 17,5   | 14                         |
| Canàries          | 3.190   | 5.161                      | 7,0  | 7,0                        |
| Catalunya         | 2.581   | 5.145                      | 25,2   | 16,2                       |
| Com. Valenciana   | 2.745   | 4.920                      | 17,0   | 15,3                       |
| Madrid            | 2.573   | 4.819                      | 18,8   | 16,8                       |
| Múrcia            | 2.394   | 4.785                      | 12,7   | 11,9                       |
| Andalusia         | 2.257   | 4.528                      | 12,4   | 9,6                        |
| <b>Espanya</b>    | <b>2.973</b>  | <b>5.228</b>               | <b>15,4</b>  | <b>13,4</b>                |

Fuente: Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J, *op. cit.*, p. 229.

El eje ligado a la municipalización presenta valores más dispares, pues "se observa como la media estatal sitúa en el 5,3% la proporción de gasto público en educación (gasto total) atribuible al gasto público efectuado desde el ámbito municipal. Sensiblemente, por debajo de este umbral se sitúan CA como Castilla y León (con un 3,3%), Andalucía (3,5%) y Cantabria (3,7%); significativamente por encima encontramos La Rioja (7,2%) y, sobre todo, Navarra (10,8%) y Cataluña (12%). Los

valores referidos al resto de CC. AA. se ubican en una franja intermedia de rango muy reducido (3 puntos)"<sup>48</sup>.

Ambos ejes (la mercantilización en particular, pero también la municipalización) nos permiten obtener una descripción bastante fiable de la dimensión operativa de las políticas educativas autonómicas, de manera que las Comunidades Autónomas españolas pueden distribuirse, según la importancia que dan a la financiación del sector privado (el mercado, según decíamos antes) en

"- *Regímenes subsidiarios amplios* (gasto elevado y alto nivel de concertación): País Vasco.

- *Regímenes públicos básicos* (gasto reducido y bajo nivel de concertación): Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

- *Regímenes subsidiarios básicos*, donde se incluyen dos subtipos diferenciados: por un lado, Baleares, Cataluña, Navarra y Madrid; comunidades similares por lo que respecta al nivel de concertación, pero diferentes en lo relativo al gasto per cápita; por otra parte, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Rioja y Murcia; comunidades muy dispares en cuanto al nivel de estudios medio de sus poblaciones activas"<sup>49</sup>.

La clasificación anterior fue reformulada por Gallego y Subirats<sup>50</sup>, afinando alguna de las categorías, hasta dejarla en cuatro, que se corresponden con:

- *Regímenes subsidiarios amplios*, que reúnen un elevado gasto público por alumno con alto nivel de concertación. El País Vasco es el ejemplo más claro, siendo Navarra, Aragón, La Rioja, Castilla y León, Baleares y Cantabria ejemplos menos extremos. El sector privado concertado es muy potente en el País Vasco, y ocupa un lugar importante en las otras Comunidades Autónomas.

---

<sup>48</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya...*, op. cit., p. 231.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 233. Las cursivas son del original. Los autores se basan en la tipología que desarrollan Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E. y Pros, N., *La descentralización educativa en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, Col. Estudis, 2005.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 234.

- *Regímenes públicos básicos*, que tienen un reducido gasto público por alumno y bajo nivel de concertación. Andalucía, Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana son ejemplos de esta categoría. El sector público ocupa la mayor parte del sistema escolar.
- *Regímenes subsidiarios básicos*, con un reducido gasto público por alumno y elevado nivel de concertación. Representado por Madrid y Cataluña.
- *Regímenes públicos amplios*, con un elevado gasto por alumno y bajo nivel de concertación. Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura son las Comunidades incluidas.

La clasificación de las Comunidades Autónomas en virtud de esta tipología apenas ha variado a lo largo de la década de 2000, aunque según la siguiente tabla sí que podemos apreciar una cierta evolución del sistema educativo nacional en la dirección de la subsidiariedad, particularmente por haber ido ocupando los nichos de los regímenes subsidiarios Comunidades Autónomas que estaban en 2000 en nichos de regímenes públicos, lo que nos aporta un dato muy significativo sobre la influencia de la generalización de las transferencias en este reparto porcentual público/concertado:

**Tabla 6: Evolución de los regímenes escolares autonómicos en virtud de las tipologías entre 2000 y 2007.**

|                           | <b>Classificació pròpia*<br/>(2000)</b>                                 | <b>Classificació pròpia*<br/>(2007)</b>                               |
|---------------------------|---|---|
| Règims subsidiaris amplis | País Basc, Navarra, Aragó, Cantàbria                                    | País Basc, Navarra, Cantàbria, Rioja, Castella i Lleó, Balears, Aragó |
| Règims públics bàsics     | Andalusia, Múrcia, Castella-la Manxa, Extremadura, Comunitat Valenciana | Andalusia, Múrcia, Canàries, Comunitat Valenciana                     |
| Règims subsidiaris bàsics | Catalunya, Madrid, Balears, Rioja                                       | Madrid, Catalunya   |
| Règims públics amplis     | Canàries, Galícia, Astúries, Castella i Lleó                            | Galícia, Astúries, Castella-la Manxa i Extremadura                    |

Fuente: Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J., *op. cit.*, p. 236. La clasificación es de los autores (*classificació pròpia*) en los dos años considerados: 2000 y 2007.

La conclusión que podemos aportar sobre la municipalización es que, considerando la estructura, financiación y base histórica del sistema educativo español, no creemos que tenga importancia comparable a la mercantilización, aunque añade matices importantes a la cuestión de la desigualdad educativa entre las regiones de

España, señalando la posibilidad (incluso la necesidad) de que cada una de las Comunidades Autónomas consideradas pueda, en un futuro, acometer una nueva descentralización de la educación hacia las entidades locales comparable a la acometida a finales del siglo XX por el Estado hacia las Comunidades Autónomas. La tipología que ofrecen Gallego y Subirats es la siguiente:

"- *Regímenes municipalistas amplios*, caracterizados por un elevado porcentaje de gasto realizado por las corporaciones locales y un alto nivel de gasto por estudiante [...]. Situaríamos dentro de este modelo CC. AA. como Navarra (ejemplo paradigmático [sic]), País Vasco (sobre todo por su alto grado de gasto per cápita), Baleares y La Rioja (ambas comunidades con unos valores de municipalización y de esfuerzo presupuestario per cápita más cercanos a los de las medias estatales).

- *Regímenes municipalistas básicos*, caracterizados por un elevado porcentaje de gasto realizada por las corporaciones locales y un bajo nivel de gasto por estudiante [...]. Ubicaríamos aquí Cataluña (con un alto grado de municipalización), Murcia (sobre todo por su reducido gasto per cápita), y Canarias (con valores de municipalización y gasto total por estudiante muy próximos a los de la media estatal).

- *Regímenes centralistas amplios*, caracterizados por un bajo porcentaje de gasto realizado por las corporaciones locales y un alto nivel de gasto por estudiante [...]. Es el caso de Asturias, Galicia, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón (estas dos últimas con valores de municipalización y gasto per cápita muy similares y cercanos a los de la media española).

- *Regímenes centralistas básicos*, caracterizados por un bajo porcentaje de gasto realizado por las corporaciones locales y un bajo nivel de gasto por estudiante [...]. Encontramos Andalucía [...], Comunidad Valenciana y Madrid (ambas con niveles de municipalización muy próximos a la media estatal)"<sup>51</sup>.

La conclusión general a la que llegan Gallego y Subirats sobre las diferencias entre regiones en el Estado autonómico es

"[...] que aquellas comunidades en las que la educación pública tiene una mayor importancia, tienden a presentar un mayor nivel de calidad en sus sistemas educativos. Y en cuanto a la posición relativa de cada comunidad respecto a los temas analizados, nos

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 238. La cursiva es del original.

habla de un grupo que destaca en calidad del sistema (País Vasco, Navarra, Asturias y Castilla y León), y un grupo que destaca en cobertura pública (Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía). El análisis cruzado de las dos variables nos habla de comunidades que responden bien a criterios de calidad y de cobertura (Asturias, Cantabria y Navarra), y un grupo que presenta más problemas en la combinación de los dos factores considerados (Castilla y León, Andalucía, Castilla-La Mancha y Aragón). No obstante, hay que subrayar que la convergencia y el equilibrio predominan por encima de las diferencias. Los datos recogidos apuntan a que las desigualdades educativas existentes al inicio del proceso se mantienen, sin embargo, con la particularidad muy significativa de que, gracias a la descentralización, han tendido a reducirse. Se ha mejorado en la atención a la diversidad y se ha mejorado en la reducción de las desigualdades"<sup>52</sup>.

Una segunda fuente de enorme calidad y de gran predicamento en el ámbito científico sobre el análisis de la realidad socioeconómica de España son los estudios que realiza la Fundación BBVA. Para abundar en la discusión de las diferencias entre las Comunidades Autónomas españolas nos centraremos en el estudio dirigido por Francisco Pérez García<sup>53</sup>, sobre las diferencias regionales entre Comunidades Autónomas. En tres capítulos se ocupa de las diferencias territoriales en el sector público español: el primero describe dicho sector desde el punto de vista del gasto y la contribución al PIB, comparando sus dimensiones con las de los mayores países de la UE, los Estados Unidos y Japón; también ofrece una panorámica de la composición por niveles de gobierno del sector público español. El segundo capítulo presenta una síntesis de los resultados que ofrece la territorialización de los gastos e ingresos públicos, y el tercero -el más útil para nosotros- analiza las razones por las que las actuaciones públicas en las infraestructuras, los servicios públicos de educación y sanidad y las prestaciones de desempleo y pensiones son desiguales según las regiones.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 391.

<sup>53</sup> Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*. Bilbao, Fundación BBVA, 2011. Hemos de señalar que los resultados del estudio cuestionan la extendida idea de que hay un problema de exceso de gasto público en España y de que este exceso es fruto de la estructura del Estado autonómico y de todo el consiguiente proceso descentralizador. Por el contrario, la evidencia a la que llega Pérez García propone, alternativamente, la tesis de que en el período de estudio no hay un criterio claro de intervención del sector público en el desarrollo regional español, que además esta intervención es muy desigual, que no responde a patrones de necesidad, sino a causas más cercanas a la trayectoria histórica de cada territorio y a su capacidad de condicionar las decisiones del Estado –a través de pactos políticos con las élites regionales, acuerdos de gobernabilidad del Estado, o de necesidad de apoyos parlamentarios puntuales-. Concluye también que la solidaridad interregional existe, pero se aprecia que regiones con problemas similares no reciben el mismo trato.

También evalúa el efecto general de las actuaciones públicas sobre la solidaridad interterritorial y sobre el crecimiento.

Si nos centramos en el capítulo que más puede aportarnos, relativo a los datos socioeducativos, veremos que se analizan dos tipos de factores. El primer factor es el que podemos denominar "de retorno del sistema", pues se basa en la valoración de algunos resultados educativos (el porcentaje de la población con, al menos, formación postobligatoria –que, como advertiremos, se refleja en el indicador conocido como abandono escolar temprano-, el porcentaje de población con estudios superiores, incluido en el anterior, o la tasa bruta de matriculación en educación superior), mientras que el segundo factor es puramente económico y presupuestario (gasto público en educación, por habitante y por alumno, importancia de la oferta pública y privada, y su lógica repercusión en el gasto por alumno).

#### *Los indicadores "de retorno del sistema"*

El estudio considera primeramente la mejoras constatadas en el nivel educativo de los españoles, ya que

"En los últimos treinta años la población en edad de trabajar, entre 16 y 64 años, con al menos formación postobligatoria, se ha cuadruplicado en España, y la intensidad del cambio ha sido mucho mayor en el caso de los universitarios, que se han multiplicado casi por seis. Sólo en el período 2000-2010, según la Encuesta de Población Activa (INE 2011), este crecimiento ha sido de un 46% y un 55%, respectivamente.

Pese al importante progreso conseguido, la mejora de la formación postobligatoria no ha sido suficiente para equipararse a los países de la OCDE o la UE, en porcentajes de cualificación. [...] Según el último informe *Education at a Glance 2010: OECD Indicators* [...], en el 2008 España se encontraba a casi veinte puntos porcentuales de la media de los países desarrollados, en cuanto a población con al menos formación postobligatoria, con un 51,5% frente al 71% de la OCDE y el 72% de la UE-19. Entre el 2001 y el 2008 la población con al menos estudios postobligatorios creció un 10,9% en la OCDE, un 14,3% en los países de la UE-19 y cerca de un 35% en España, pero el esfuerzo no ha sido suficiente para avanzar



a los estándares internacionales, ni siquiera en la Comunidad de Madrid y el País Vasco, las regiones que lideran el *ranking* nacional<sup>54</sup>.

Los datos estadísticos son claros a este respecto. Si consideramos las tablas que reflejan los porcentajes de población con formación postobligatoria y superior, respectivamente, las conclusiones son evidentes, tanto en las diferencias con la media de los países de la OCDE como con la media de los países de la UE-19.

**Tabla 7: Incidencia de la formación postobligatoria entre la población (porcentaje). 2000-2010.**

|                         | Población entre 25 y 64 años con formación postobligatoria como máximo |                    | Población entre 25 y 34 años con formación postobligatoria como máximo |                    | Tasa bruta de matriculación en formación postobligatoria <sup>1</sup> |             |
|-------------------------|--|--------------------|--|--------------------|---|-------------|
|                         | 2000   | 2010<br>(2º trim.) | 2000   | 2010<br>(2º trim.) | 2002-2003   | 2009-2010   |
| Andalucía               | 13,3   | 13,9               | 18,3   | 22,8               | 44,0  | 49,7        |
| Aragón                  | 16,3   | 25,3               | 23,8   | 27,6               | 48,5  | 51,9        |
| Asturias, P. de         | 15,6   | 22,0               | 22,8   | 25,0               | 51,9  | 58,8        |
| Balears, Illes          | 18,7   | 27,7               | 23,2   | 33,3               | 38,3  | 39,3        |
| Canarias                | 18,0   | 24,7               | 23,7   | 34,0               | 48,2  | 56,1        |
| Cantabria               | 18,8   | 22,9               | 26,0   | 28,5               | 50,9  | 56,9        |
| Castilla v León         | 15,9   | 21,1               | 23,0   | 25,1               | 53,8  | 59,8        |
| C.-La Mancha            | 12,3   | 20,0               | 18,2   | 23,8               | 40,4  | 47,9        |
| Cataluña                | 18,6   | 21,8               | 25,3   | 23,2               | 45,9  | 49,4        |
| C. Valenciana           | 14,5   | 22,8               | 20,1   | 27,3               | 41,3  | 47,5        |
| Extremadura             | 12,0   | 16,5               | 16,4   | 22,5               | 42,6  | 47,7        |
| Galicia                 | 12,7   | 18,7               | 19,1   | 22,1               | 51,7  | 58,7        |
| Madrid, C. de           | 19,0   | 26,0               | 24,4   | 26,7               | 46,9  | 51,0        |
| Murcia, R. de           | 14,8   | 19,7               | 20,1   | 23,3               | 41,5  | 48,3        |
| Navarra, C. F.          | 15,0   | 24,0               | 18,5   | 27,4               | 46,7  | 50,9        |
| País Vasco              | 16,7   | 22,3               | 21,3   | 22,7               | 54,2  | 59,9        |
| Rioia, La               | 15,0   | 18,8               | 21,7   | 18,7               | 47,7  | 50,1        |
| <b>España</b>           | <b>15,9</b>  | <b>21,9</b>        | <b>21,6</b>  | <b>25,1</b>        | <b>46,1</b>   | <b>51,1</b> |
| <b>OCDE<sup>2</sup></b> | <b>42,0</b>  | <b>43,0</b>        | <b>48,0</b>  | <b>45,0</b>        |   |             |
| <b>UE-19*</b>           | <b>42,0</b>  | <b>47,0</b>        | <b>48,0</b>  | <b>50,0</b>        |   |             |

<sup>1</sup> Ratio entre matriculados en bachillerato y ciclos formativos de grado medio y la población entre 16 y 19 años.

<sup>2</sup> Para este organismo el año de referencia es el 2001.

\* Para este agregado el año de referencia es el 2008.

Fuente: Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*, op. cit., p. 185.

Centrándonos en la tabla anterior, la primera conclusión es la distancia, como ya apunta el autor, que separa España de los términos de comparación considerados, las

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp. 183-184.

medias de OCDE y UE-19. Pero ese análisis sería simplista si no observáramos la evolución de los indicadores. Cuando en la OCDE en 10 años apenas se ha aumentado un punto el indicador considerado, el aumento en España ha sido de 6 puntos, el mismo orden que en la UE-19. Pero, además, si tenemos en cuenta la población más joven, mientras que la OCDE disminuye su puntuación, España crece en el indicador tres veces más que la UE-19. Por supuesto, todo ello considerando que el punto de partida era mucho más bajo (15,9 de España frente al 42,0 de OCDE y UE-19).

La siguiente tabla con los datos de la educación superior, nos permite completar el panorama de los estudios postobligatorios.

**Tabla 8: Incidencia de la formación superior entre la población (porcentaje). 2000-2010.**

|                         | Población entre 25 y 64 años con formación superior |                    | Población entre 25 y 34 años con formación superior |                    | Tasa bruta de matriculación en formación superior <sup>1</sup> |             |
|-------------------------|---|--------------------|---|--------------------|--|-------------|
|                         | 2000  | 2010<br>(2º trim.) | 2000  | 2010<br>(2º trim.) | 2002-2003  | 2009-2010   |
| Andalucía               | 18,9  | 25,5               | 27,9  | 32,9               | 35,0   | 38,3        |
| Aragón                  | 23,9  | 32,4               | 38,0  | 42,1               | 41,4   | 40,5        |
| Asturias, P. de         | 21,7  | 32,3               | 35,0  | 43,9               | 45,4   | 45,9        |
| Balears, Illes          | 17,6  | 22,0               | 23,8  | 23,5               | 17,9   | 19,0        |
| Canarias                | 18,5  | 23,0               | 24,5  | 29,3               | 30,3   | 31,3        |
| Cantabria               | 23,4  | 35,5               | 34,5  | 41,8               | 31,2   | 33,2        |
| Castilla y León         | 23,4  | 31,9               | 38,2  | 41,9               | 49,0   | 51,4        |
| C.-La Mancha            | 15,6  | 23,3               | 23,7  | 33,0               | 21,3   | 21,8        |
| Cataluña                | 23,6  | 30,4               | 35,5  | 39,1               | 36,6   | 42,2        |
| C. Valenciana           | 20,1  | 28,1               | 30,6  | 36,6               | 37,9   | 44,7        |
| Extremadura             | 16,3  | 23,0               | 25,1  | 36,2               | 28,8   | 29,3        |
| Galicia                 | 18,7  | 30,1               | 33,0  | 44,0               | 41,2   | 42,1        |
| Madrid, C. de           | 31,4  | 40,9               | 44,3  | 50,1               | 49,2   | 55,7        |
| Murcia, R. de           | 20,8  | 23,6               | 28,2  | 26,2               | 33,8   | 36,8        |
| Navarra, C. F.          | 29,9  | 38,7               | 44,5  | 49,8               | 42,4   | 43,2        |
| País Vasco              | 32,0  | 43,8               | 50,2  | 58,1               | 46,1   | 51,6        |
| Rioja, La               | 22,9  | 36,4               | 36,7  | 47,4               | 31,9   | 33,6        |
| <b>España</b>           | <b>22,7</b>   | <b>30,5</b>        | <b>34,0</b>   | <b>39,2</b>        | <b>42,0</b>  | <b>46,8</b> |
| <b>OCDE<sup>2</sup></b> | <b>22,0</b>   | <b>28,0</b>        | <b>26,0</b>   | <b>35,0</b>        | -  | -           |
| <b>UE-19*</b>           | <b>21,0</b>   | <b>25,0</b>        | <b>26,0</b>   | <b>32,0</b>        | -  | -           |

<sup>1</sup> Ratio entre matriculados en estudios universitarios y ciclos formativos de grado superior, y la población entre 18 y 24 años.

<sup>2</sup> Para este organismo el año de referencia es el 2001.

\* Para este agregado el año de referencia es el 2008.

Fuente: Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*, op. cit., p. 186.

Es necesario destacar, a nuestro juicio, que el porcentaje de la población española con al menos estudios postobligatorios presenta dos rasgos diferenciales con respecto al resto de los países de la OCDE: el primero -que creemos que no se ha destacado lo suficiente- es que ha crecido el triple que el de la OCDE y el doble que el de la UE-19 en los últimos treinta años. El segundo, también significativo, que "el porcentaje de población situada en el escalón de los estudios superiores es mayor que el correspondiente a los que solo poseen estudios secundarios postobligatorios"<sup>55</sup>. En todo caso, si se analiza más pormenorizadamente la no convergencia de este indicador, se puede observar que la "proporción de adultos y jóvenes, entre 25 y 34 años, con al menos formación postobligatoria en España se eleva al 64,7% en 2008, una cifra que [...] representa una diferencia menor que la correspondiente a toda la población adulta, entre 25 y 64 años. Así pues, *las generaciones más jóvenes y más beneficiadas del esfuerzo educativo de las últimas décadas están convergiendo con los países más desarrollados*"<sup>56</sup>.

Cuestión aparte son las diferencias interregionales en este indicador "de retorno del sistema", el porcentaje de la población española con al menos estudios postobligatorios (lo que incluye los postobligatorios propiamente dichos –Bachillerato y Ciclos de Grado Medio- y los superiores –Universidad y Ciclos de Grado Superior-, como hemos visto).

"La Comunidad de Madrid y el País Vasco son las comunidades con mayor proporción de población con al menos estudios de secundaria postobligatoria en el 2010 con un 66,9% y un 66,1% respectivamente, frente al 52,4% de la media española en ese año. Las comunidades con menor proporción de adultos que superan la formación obligatoria son Extremadura (39,5%), la Región de Murcia (43,3%), Castilla-La Mancha (43,3%) y Andalucía (44,4%)"<sup>57</sup>.

Cuando analizamos el sector de la población española entre 25 y 34 años,

---

<sup>55</sup> Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*, loc. cit.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 185. La cursiva es nuestra.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 184.

"[...] las regiones con mayor porcentaje de adultos jóvenes con al menos estudios postobligatorios son el País Vasco (80,9%), la Comunidad Foral de Navarra (77,2%) y la Comunidad de Madrid (76,8%). La Región de Murcia y Andalucía, con un 49,5% y un 55,7% respectivamente, son las comunidades con menor proporción. Las comunidades que poseían ventajas relativas entre toda la población adulta las siguen manteniendo entre los adultos jóvenes. Así pues, aunque se ha producido una mejora generalizada en todas las regiones, sigue habiendo grandes diferencias regionales; los porcentajes mayores corresponden a Canarias e Illes Balears, y el menor a la Rioja"<sup>58</sup>.

Una conclusión poco halagüeña nos lleva a constatar que las desigualdades regionales en los niveles de estudios postobligatorios han aumentado en el período 2000-2010, tanto en la educación secundaria postobligatoria como en la educación superior, y ello a pesar de la favorable percepción de la ciudadanía que aparece en algunas investigaciones<sup>59</sup>. Por último, la tasa bruta de matriculación en estudios superiores señala también un aumento de la desigualdad interregional en la década considerada.

"Así pues, existen razones para concluir que la descentralización de la educación ha ido acompañada de un proceso de mejora generalizada en el acceso a los niveles formativos postobligatorios, pero también de una mayor desigualdad entre regiones en las oportunidades educativas. Sin embargo, sería un error interpretar estos resultados a partir de apriorismos sobre las causas de los mismos, pues tras los mismos parece que existen causas complejas"<sup>60</sup>.

### *El factor del gasto público en educación*

Antes de entrar en el análisis del gasto público en educación conviene tener en cuenta la entidad de la población escolar a la que dicho gasto público ha de prestar financiación. Un dato que procede destacar es el relativo a la sustancial variación del número de alumnos en la

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 187.

<sup>59</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya...*, *op. cit.*, p. 391.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 190. Entre las "causas complejas" que pueden contribuir a explicar este aumento de diferencias regionales estaría el hábitat de residencia entre el mundo rural y el urbano, la persistencia de las diferencias sociales a la hora de acceder a la educación postobligatoria y el nivel educativo de los padres, impedimento más potente incluso que la renta familiar.

educación escolar en España entre 2001 y 2009, que ha aumentado un 8,2% en el período considerado. Dicho aumento se debe en particular a la práctica generalización de la escolarización del alumnado del segundo ciclo de Educación Infantil, sobre todo a partir de 2008.

Hecha esta salvedad, debemos incidir en que el crecimiento del alumnado en el sistema público no ha sido homogéneo en todas las Comunidades Autónomas, dándose valores extremos que van desde el 28,6% de crecimiento en la Comunidad Foral de Navarra, el 18,2% de la Comunidad Valenciana, o el 14,9% de las Islas Baleares y el 14,5% de la Comunidad de Madrid, pasando por porcentajes próximos al 10% de La Rioja, País Vasco, Aragón o Murcia, hasta llegar a tasas de reducción muy claras como las representadas por Asturias (-18%), Galicia (-10,6%) y Castilla y León (-9,2%)<sup>61</sup>.

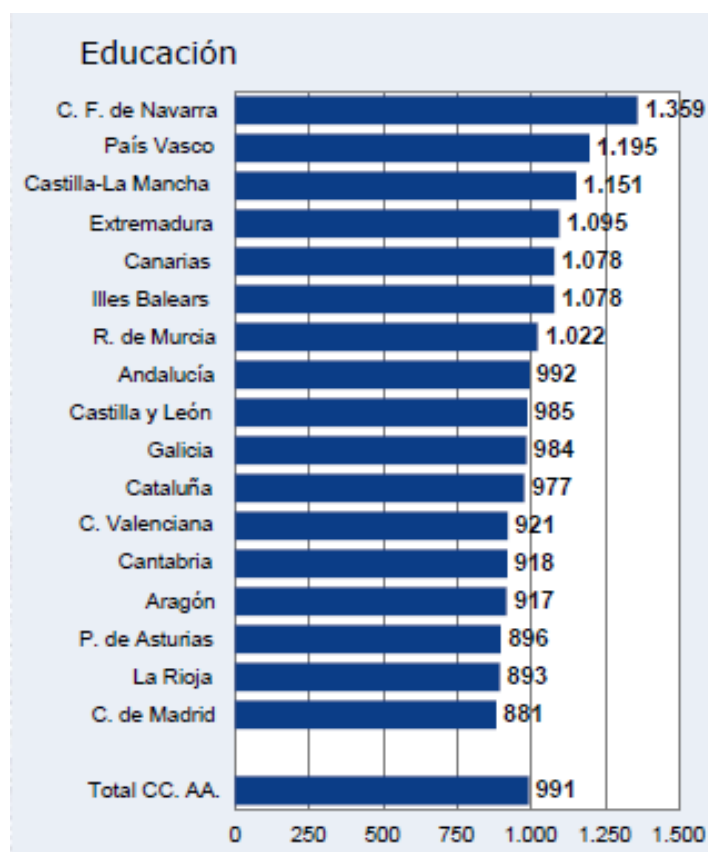
Una información interesante sobre la cuestión de las diferencias regionales en gasto público es que éste tiene que ver, sobre todo, con el nivel general de recursos que posea una determinada Comunidad Autónoma. El cálculo se suele realizar teniendo en cuenta la estructura de edades de una región determinada, pues ésta claramente determina las necesidades educativas, pero también "una enorme inercia, que hunde sus raíces en el trato dado a los territorios por el régimen anterior a la Constitución y los factores políticos que se esconden tras las múltiples modulaciones y cláusulas que han ayudado a mantener el statu quo"<sup>62</sup>. Es decir, no siempre responde el nivel de gasto con el nivel real de necesidades ni con las políticas educativas que es preciso poner en marcha.

---

<sup>61</sup> Los datos que manejamos en este apartado también son de Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español, op. cit.*, pp. 192-194.

<sup>62</sup> Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español, op. cit.*, p. 207.

**Gráfico 3: Gasto per cápita del sector público en educación. Media 2000-2008 en € constantes de 2008 por habitante.**



Fuente: FUNDACIÓN BBVA-IVIE. Presentación pública de la monografía *Las diferencias regionales en el sector público español*. [en línea] Fundación BBVA-IVIE, 28 de noviembre de 2011, p. 20. [ref. de 20 de abril de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

El análisis del gasto público por alumno reflejado en el gráfico anterior permite observar con claridad las diferencias interregionales. Partiendo de que, en euros constantes de 2008, la media de inversión entre 2000 y 2008 correspondiente a España era de 991 €, hay Comunidades Autónomas, como Navarra y el País Vasco, que tienen una media de gasto público en educación por habitante superior a la media nacional en un 37% y un 20%, respectivamente. En el otro extremo están las Comunidades Autónomas de La Rioja y Madrid, con un 10% menos de gasto medio en la década.

Pero si nos centramos en el gasto público por alumno en la educación escolar, en vez del gasto por habitante, ambos reflejados en la tabla siguiente, observamos que en 2008 la media nacional era de 4075 € por alumno. País Vasco y Asturias invertían 5297 € y 4997 € respectivamente -un 30% y un 23% más que la media nacional-, mientras que las Comunidades Autónomas que menos invertían eran Canarias y Madrid, con 3606 € y 3533 € respectivamente -un 11,5% y un 12,5% menos que la media-.

Tabla 9: Gasto en educación por habitante y por alumno en centros públicos (euros constantes de 2008)

|                        | Gasto público en educación por habitante |              | Gasto público en educación no universitaria por alumno |              | Gasto público en educación universitaria por alumno |              |
|------------------------|--|--------------|--|--------------|---|--------------|
|                        | 2001                                     | 2008         | 2001   | 2008         | 2001  | 2008         |
| <b>Andalucía</b>       | 919                                      | 1.113        | 2.809  | 3.637        | 4.526   | 7.917        |
| <b>Aragón</b>          | 799                                      | 1.073        | 3.577  | 3.987        | 5.291   | 9.740        |
| <b>Asturias, P. de</b> | 798                                      | 1.005        | 3.814  | 4.997        | 5.394   | 8.218        |
| <b>Balears, Illes</b>  | 801                                      | 1.149        | 3.409  | 4.377        | 5.971   | 7.011        |
| <b>Canarias</b>        | 1.127                                    | 1.045        | 3.735  | 3.606        | 6.138   | 7.171        |
| <b>Cantabria</b>       | 764                                      | 1.089        | 3.529  | 4.876        | 6.498   | 11.486       |
| <b>Castilla v León</b> | 883                                      | 1.108        | 3.577  | 4.453        | 5.399   | 7.933        |
| <b>C.-La Mancha</b>    | 960                                      | 1.327        | 3.336  | 4.533        | 5.463   | 9.029        |
| <b>Cataluña</b>        | 786                                      | 1.287        | 3.022  | 4.080        | 6.796   | 9.908        |
| <b>C. Valenciana</b>   | 1.077                                    | 884          | 3.548  | 4.222        | 6.465   | 9.871        |
| <b>Extremadura</b>     | 963                                      | 1.238        | 3.369  | 4.325        | 4.493   | 7.073        |
| <b>Galicia</b>         | 818                                      | 1.171        | 3.761  | 4.774        | 4.817   | 8.970        |
| <b>Madrid, C. de</b>   | 823                                      | 869          | 3.264  | 3.533        | 6.858   | 9.164        |
| <b>Murcia, R. de</b>   | 903                                      | 1.063        | 3.011  | 4.019        | 5.472   | 8.649        |
| <b>Navarra, C. F.</b>  | 1.340                                    | 1.464        | 4.512  | 4.541        | 7.790   | 12.840       |
| <b>País Vasco</b>      | 1.083                                    | 1.391        | 5.122  | 5.297        | 5.879   | 10.873       |
| <b>Rioja, La</b>       | 780                                      | 961          | 3.551  | 4.094        | 4.624   | 7.429        |
| <b>España</b>          | <b>906</b>                               | <b>1.107</b> | <b>3.347</b>   | <b>4.075</b> | <b>5.238</b>  | <b>7.896</b> |

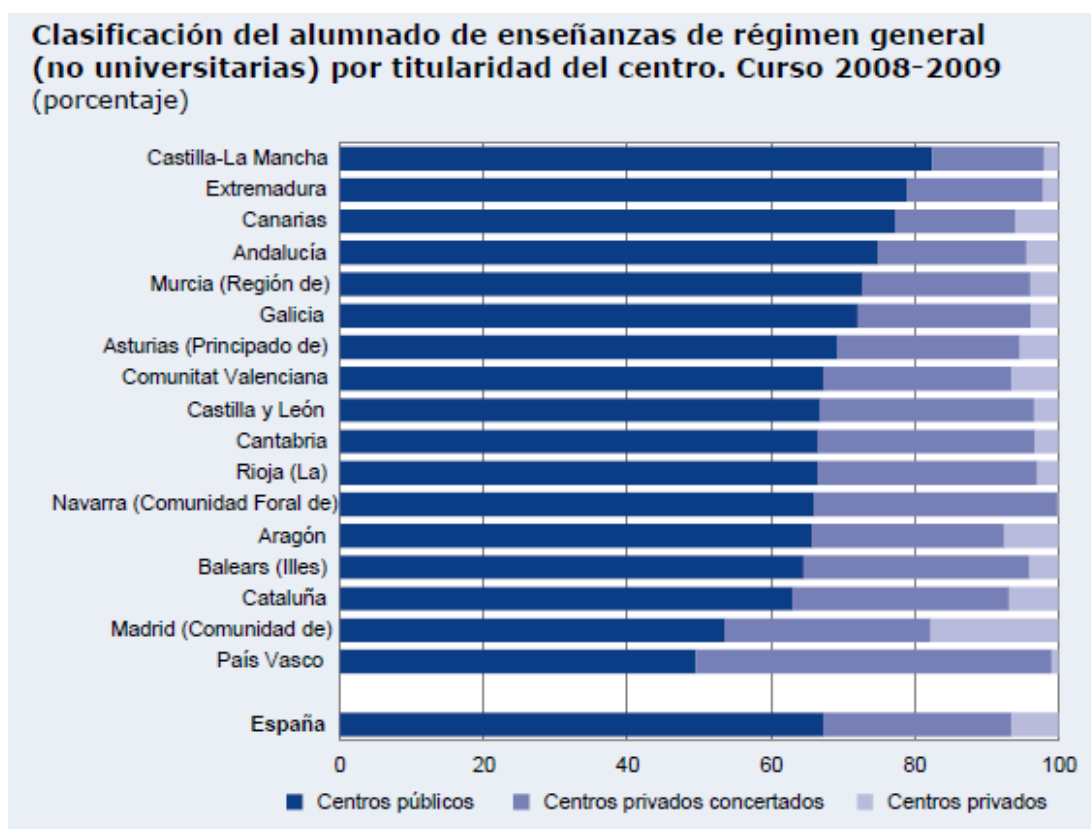
Fuente: Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*, op. cit., p. 194.

El segundo indicador que ilustra sustancialmente el factor que hemos denominado "gasto público" es la proporción de alumnado escolarizado en la enseñanza pública y en la enseñanza privada, concertada y no concertada. La distribución del alumnado en las tres categorías no es la misma en toda España, ya que hay diferencias sustanciales entre unas Comunidades Autónomas y otras, como podemos ver en el gráfico que incluimos a continuación.

"[...] la mayoría del alumnado de enseñanzas no universitarias está matriculado en centros de titularidad pública o privada concertada, y sólo en la Comunidad de Madrid la oferta privada no concertada se acerca al 20%. No obstante, hay comunidades como el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Illes Balears, La Rioja o Cantabria en las que el alumnado de los centros concertados supera el 30%, mientras que en Castilla-La Mancha, Extremadura o Canarias no llega al 20%"<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 195.

**Gráfico 4: Porcentaje del alumnado por Comunidades Autónomas y tipo de enseñanza escolar. Curso 2008-2009.**



Fuente: FUNDACIÓN BBVA-IVIE. Presentación pública de la monografía *Las diferencias regionales en el sector público español*. [en línea] Fundación BBVA-IVIE, 28 de noviembre de 2011, p. 21. [ref. de 20 de abril de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

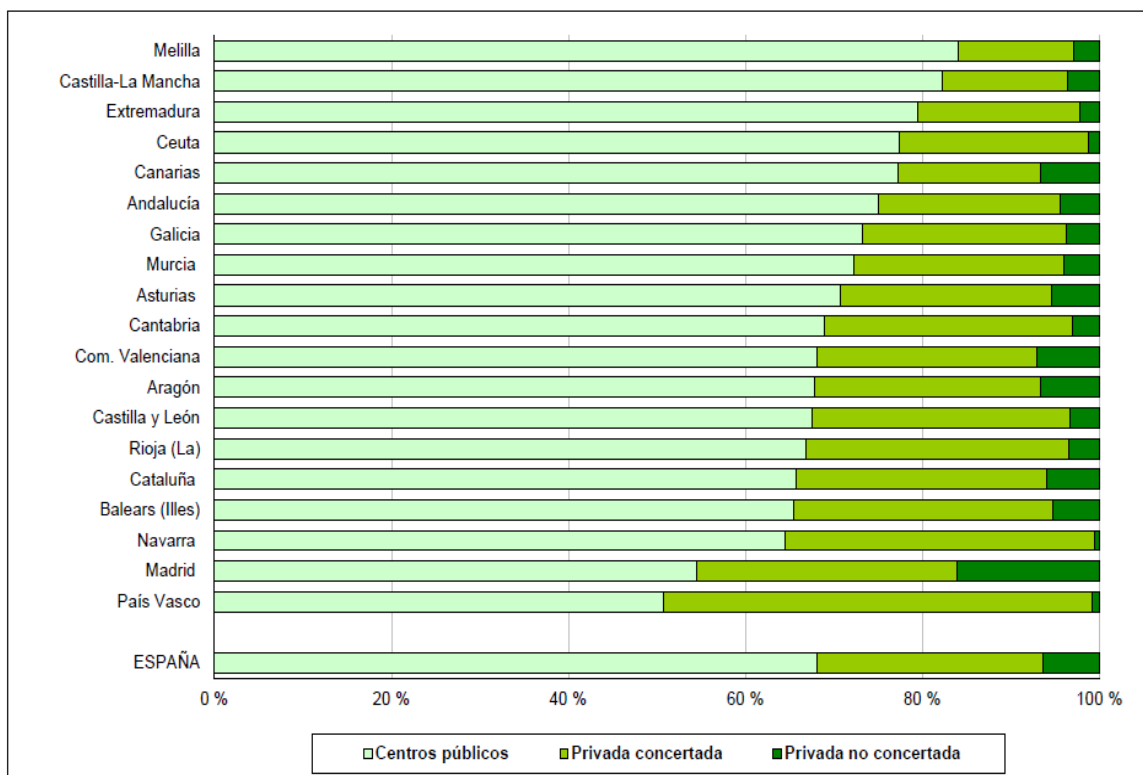
La comparación entre la tabla que recoge el gasto público por alumno y el gráfico de porcentaje del alumnado por titularidad del centro permite relacionar las dos variables, resultando que, en general, es menor el gasto por alumno en las Comunidades Autónomas con mayor proporción de centros privados. Pero tampoco podemos aseverarlo con nitidez, pues La Rioja, Murcia, Andalucía, Castilla y León y Baleares tienen un gasto por alumno bastante menor que el País Vasco, Asturias Cantabria o Galicia, con una proporción entre la enseñanza escolar pública y la privada muy similar entre ambos bloques de regiones.<sup>64</sup> Incluimos, a título meramente informativo, la actualización del porcentaje del alumnado por Comunidades Autónomas y tipo de

<sup>64</sup> Este argumento es un ejemplo más de que la complejidad del análisis del gasto educativo, y de las propias diferencias regionales, es extraordinaria, pues hay que introducir factores como la estructura territorial, la insularidad, la red de municipios, la dispersión de la población o la propia tradición en la implantación de la enseñanza privada, así como la mayor o menor antigüedad de la red escolar.



enseñanza escolar en el curso 2011-2012, con el fin de observar que no ha habido variaciones o éstas son de carácter no significativo.

**Gráfico 5: Porcentaje del alumnado por Comunidades Autónomas y tipo de enseñanza escolar. Curso 2011-2012.**



Fuente: *Las cifras de la educación en España. Curso 2011-2012 (Edición 2014)*. 20-12-2013. [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 20 de agosto de 2014]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

Como conclusión a esta descripción de evidencias socioeducativas que ilustran las diferencias entre las Comunidades Autónomas españolas, hemos de señalar que

"Como es sabido, los niveles educativos españoles eran bajos hasta hace poco y, aunque han mejorado en las últimas décadas, todavía se sitúan por debajo de la media de los países avanzados. Las mejoras se han producido en todos los territorios, beneficiando sobre todo a los más jóvenes, pero las desigualdades entre regiones siguen siendo importantes y no se aprecia un proceso de convergencia en los niveles de estudios y de matriculación, en especial en el caso de los estudios superiores. Las importantes diferencias de gasto público por alumno entre regiones responden, en buena medida, al nivel general de recursos de los que disponen las comunidades autónomas que prestan estos servicios. Así pues, una comunidad de bajo nivel de renta puede gastar más en educación si se encuentra entre las que disponen de más recursos por habitante, pero eso

no siempre sucede; y también existen regiones con bajo nivel de renta y recursos públicos por debajo de la media.

Una pregunta relevante es si en las comunidades que gastan menos en educación por poseer menos recursos se debilitan los niveles educativos y la calidad del servicio. En algunas regiones, parte de los efectos de la más estricta restricción presupuestaria se compensan basando más la provisión de este servicio en la oferta privada. Esta es más barata, pues los conciertos educativos tienen un coste por alumno inferior al de la escuela pública, debido a los distintos costes salariales y al número medio de alumnos por profesor. La siguiente pregunta es si una oferta más barata tiene consecuencias sobre la calidad y los resultados educativos, en términos de abandonos y retrasos. Una respuesta en profundidad a esta cuestión excede con mucho al análisis que se ha desarrollado en esta investigación, pero los resultados de la aproximación realizada corroboran que así es. Por consiguiente, en algunas regiones, la menor disponibilidad de recursos puede perpetuar sus desventajas educativas"<sup>65</sup>.

### **La influencia de la estructura social y productiva sobre la desigualdad en España**

A la hora de evidenciar la desigualdad entre las Comunidades Autónomas nos venimos centrando hasta el momento, pues ése es el objeto de la tesis, en analizar la pertinencia de los datos educativos. Pero el análisis quedaría incompleto si no hiciéramos referencia, siquiera colateral, a las desigualdades sociales y productivas presentes en el análisis de la desigualdad en España, datos que provienen de los ámbitos económico<sup>66</sup> y sociológico fundamentalmente.

---

<sup>65</sup> Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*, op. cit., pp. 293-294.

<sup>66</sup> Goerlich, F. J. y Villar, A. "Desigualdad y Bienestar en España y sus Comunidades Autónomas (1973-2003)", en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. XVII, Nº. 50, 2009, pp. 119-152, hacen un resumen de los principales estadísticos que nos permiten conceptualizar matemáticamente la desigualdad. Los índices de desigualdad que más se utilizan están relacionados con la curva de Lorenz para la distribución de la renta. Dicha curva representa el porcentaje acumulado de renta correspondiente a un percentil determinado de la distribución de la renta *per cápita*. Una representación gráfica de la curva de Lorenz permite observar que estará por debajo de la recta de 45 grados; si coincide con ésta implica completa igualdad, y cuanto más lejos esté de dicha recta mayor será el grado de desigualdad observado en la distribución de la renta. Otra familia de estadísticos comunes son los índices basados en el concepto de entropía de la teoría de la información, como son los Índices de Theil. También se utilizan los índices basados en la función de bienestar social, como es el Índice de Atkinson, que refleja el porcentaje de renta desperdiciada por la desigualdad existente y valorada en términos de una función de bienestar social. Los autores se decantan por el Índice de desigualdad de Theil, *T*, por sus propiedades, ya que puede ser descompuesto aditivamente por subgrupos de población, permitiendo análisis y ponderaciones de los subgrupos que suman la unidad.

"La crisis ha puesto de actualidad y ha dado un mayor relieve al debate sobre cuestiones que parecían olvidadas como la justicia social, las políticas redistributivas, la igualdad de oportunidades y el poder de clase. Son cuestiones y fenómenos que la sociedad española había arrinconado al ámbito académico pero que ahora centran el debate público y las movilizaciones de indignación y protesta"<sup>67</sup>.

La evolución de la desigualdad social en nuestro país presenta una serie de peculiaridades, fruto de su estructura salarial y productiva, con respecto a las naciones de su entorno (tanto si nos referimos a la UE como, más ampliamente, si tomamos en consideración a la OCDE). Según la Fundación 1º de Mayo, del sindicato Comisiones Obreras (CC. OO.):

"Si tomamos como una referencia concreta los valores del índice de Gini antes y después del estallido de la crisis nos indican que la desigualdad ha decrecido muy ligeramente en el conjunto de la UE 27 (una décima) en tanto que en el caso de España se ha incrementado en 2,1 puntos entre 2005 y 2010; una evolución que continúa su línea ascendente según los últimos datos de Eurostat [2013]

[...]

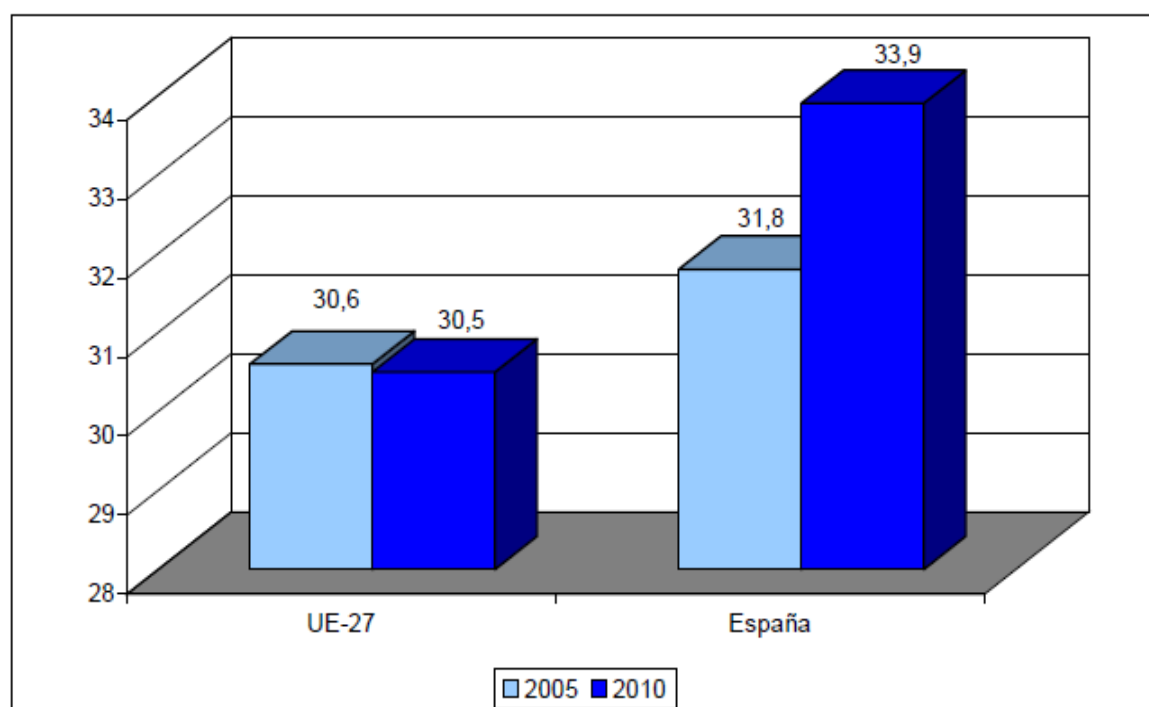
Una de las razones de este distinto comportamiento en términos de desigualdad entre España y el conjunto de la UE está vinculada a la evolución de la desigualdad en los ingresos, que ha tenido una evolución mucho más acusada también en España que en el resto de la UE"<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Fundación Encuentro. "Educación y movilidad social en España". *Informe España 2012. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 2012, p. 123.

<sup>68</sup> Fundación 1º de Mayo, *Desigualdad y estado social en España. Colección Estudios nº 64*. Madrid, Fundación 1º de Mayo, Junio 2013, p. 13. Uno de los índices que más se utiliza en economía para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini. Habitualmente se refiere a la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje y se calcula multiplicando dicho coeficiente por 100.

**Gráfico 6: Índice de Gini en España y la Unión Europea (UE-27) . Evolución entre 2005 y 2010.**



Fuente: Fundación 1º de Mayo, *Desigualdad y estado social en España. Colección Estudios nº 64*. Madrid, Fundación 1º de Mayo, Junio 2013. p. 13. Basado en Eurostat

Primeramente debemos analizar el sentido de la relación entre el nivel educativo medio de una Comunidad Autónoma y su estructura productiva. Tal relación se da en un doble sentido:

"Por un lado, si la región parte de una población con bajo nivel de cualificación, lo más probable es que su tejido productivo se especialice en actividades que requieren escasa formación. Por otro lado, a igualdad de formación entre dos regiones, si una de ellas desarrolla empresas que requieren bajo nivel de cualificación para operar, disminuirá los incentivos económicos para estudiar. [...] se puede hacer notar que algunas de las regiones con más bajas tasas de alfabetización en el pasado son precisamente las que tienen mayor peso de población masculina ocupada en sectores de baja cualificación e intensivos [*sic*] en mano de obra, como la construcción y la hostelería"<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", en Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, p. 91. En el original figura "sectores de baja cualificación e intensivos", lo que creemos que es una errata, pues debiera decir "sectores de baja cualificación e incentivos".

En segundo lugar, el sentido del término *desigualdad* merece una reflexión, pues a raíz de la crisis -primero financiera, luego económica y más tarde social- que padece España el concepto se ha modificado y ha adquirido completa relevancia, tanto por lo que supone en estos momentos como por sus implicaciones para el desarrollo futuro de nuestras sociedades.

Es claro que las desigualdades sociales se han agrandado en nuestros días por efecto de la crisis. Lo que no es tan conocido es que en los años de bonanza económica (los noventa del siglo XX y el primer lustro del XXI) las desigualdades estaban creciendo<sup>70</sup>, en particular porque con la expansión de la economía el empleo de baja cualificación aumentó, y con ello los salarios. Creemos que las causas que entonces aumentaron la desigualdad están aún de plena actualidad en nuestro país, agravadas por los años transcurridos:

"Los abanicos salariales empezaron a abrirse como consecuencia, entre otras razones, de la progresiva desaparición de empleos intermedios alentada por la introducción de nuevas tecnologías de información. Los niveles de productividad de los trabajadores muy cualificados aumentaron a un ritmo claramente superior a la media, mientras que los niveles intermedios eran sustituidos paulatinamente y los empleos de baja cualificación y baja productividad se desarrollaban con rapidez, especialmente en el sector servicios. A su vez, la negociación colectiva redujo su ámbito de cobertura respecto del conjunto de la fuerza de trabajo, afectando a las condiciones de trabajo de los sectores menos sindicalizados: mujeres, jóvenes e inmigrantes. Y a todo ello, había que añadir la creciente competencia ejercida por las economías emergentes, poniendo presión sobre los sectores de baja productividad y a los empleos poco cualificados bajo la amenaza de deslocalización. Para completar el panorama, los grupos profesionales situados en la cúspide de la pirámide, especialmente en el sector financiero, empezaron a incrementar de manera exponencial sus ingresos gracias a mecanismos de remuneración ligados a los rendimientos obtenidos en actividades de naturaleza especulativa. Las distancias entre los niveles retributivos de unos pocos privilegiados y los de la masa de

---

<sup>70</sup> Joaquín Almunia Amann narra una jugosa anécdota al respecto: "cuando poco antes del estallido de la crisis de las *subprime* un economista tan poco sospechoso de heterodoxia como el actual Presidente de la Reserva federal de EE.UU. Ben Bernanke llamó la atención sobre el aumento de las desigualdades que se venía produciendo en las últimas tres décadas, muchos reaccionaron con sorpresa". Cfr. Almunia Amann, J., "Prefacio III", en Fundación Alternativas Fundación Alternativas, *1er Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid, 2013, p. 13.

trabajadores excluidos de las actividades con altos niveles de productividad han alcanzado cotas nunca vistas desde el origen de las relaciones industriales modernas"<sup>71</sup>.

Si unimos estos condicionantes al problema de la redistribución de la riqueza (sustancialmente el gasto público en educación, sanidad y pensiones) en un mundo en el que el sistema tributario no puede acceder a las cada vez más opacas rentas del capital y en el que las rentas del trabajo se han desplomado por efecto del paro creciente, el estudio de las desigualdades ha de ser uno de los elementos que nos permita incidir sobre ellas para corregirlas.

El Consejo Económico y Social (CES) ha aportado una interesante información en 2013 sobre la evolución de la desigualdad en España, al diferenciar en la reciente historia de nuestro país, cuatro períodos en su evolución, matizando la idea de que entre mediados de los años ochenta del siglo XX y 2008 se había producido una reducción sustancial de la desigualdad en España. La idea, con ser cierta, no se ajustaba completamente a la realidad, pues la desigualdad se redujo sustancialmente en el primer período, hasta el inicio de los años noventa, pero después aumentó:

"En el primero, comprendido entre mediados de los años ochenta y 1990, se registra una reducción continuada de la desigualdad, especialmente intensa durante la segunda mitad de los años ochenta, periodo que en el que hubo una fase de expansión económica y en el que aumentó el esfuerzo redistributivo de las políticas sociales y fiscales.

El segundo periodo, referido a la primera mitad de los años noventa, coincidió con una corta pero intensa recesión económica. En estos años la desigualdad aumentó, poniendo freno a los progresos que se habían venido realizando en los años anteriores. [...] El tercer periodo, comprendido entre mediados de los noventa y 2007, se caracterizó por una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo, a pesar de lo cual, la desigualdad se mantuvo estable. Es decir, la desigualdad en este periodo no se redujo pese a haberse registrado un crecimiento económico notable. De manera que el retroceso que se produjo a tenor de la crisis económica de comienzos de los noventa se convirtió en permanente, no habiéndose producido mejoras en el periodo expansivo posterior. La experiencia española en este último periodo vino así a demostrar que la expansión

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, pp. 13-14.

económica y el crecimiento del empleo por sí solos no garantizaban una reducción de la desigualdad.

El cuarto periodo corresponde a la última crisis económica y financiera cuyos efectos en la desigualdad han sido intensos, habiéndose producido un aumento bastante pronunciado desde que aquella diera comienzo"<sup>72</sup>.

Los datos del Consejo Económico y Social indican que, si nos referimos a la economía familiar -por acercarnos a la realidad de la microeconomía-, los datos se mantienen constantes desde los años ochenta del siglo XX:

"La información proporcionada por las *Encuestas de Presupuestos Familiares* correspondientes a los años 1980, 1990, 2003 y 2007 muestra un patrón territorial de las desigualdades internas aparentemente consistente en el tiempo, en el sentido de que hay una serie de regiones -Aragón, La Rioja, Navarra, Asturias, País Vasco y la Comunidad Valenciana- que se mantienen a lo largo del periodo de análisis como las regiones más igualitarias, mientras que otras como Andalucía, Madrid y Canarias, muestran niveles de desigualdad superiores a la media.

Entre los años 1980 y 2007 se constata una ligera mejora en la desigualdad de la renta dentro de la práctica totalidad de las comunidades autónomas, con las únicas excepciones de País Vasco y La Rioja, donde aumenta ligeramente, observándose, por otra parte, un enquistamiento de la desigualdad en Madrid, Canarias y Andalucía.

[...]

Considerando la posición relativa de las comunidades autónomas respecto de la media, destaca la importante mejora registrada por Galicia, —que pasa de ser la comunidad autónoma con mayor nivel de desigualdad interna en 1980 a configurarse en 2007 como la cuarta región más igualitaria—, así como por Aragón, Baleares y Navarra. Por su parte, las regiones que más ven empeorada su posición relativa son Murcia, Cantabria y País Vasco"<sup>73</sup>.

Como es lógico, y así está establecido por el principio constitucional de solidaridad, el Estado se dotó de mecanismos de cohesión territorial que contribuyan a

---

<sup>72</sup> Consejo Económico y Social. *Informe 3/2013. Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos* [en línea] Madrid, 2013, pp. 51-53. [ref. de 25 de julio de 2014]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>73</sup> *Ibíd*, p. 106.

reducir las desigualdades. Nos referiremos a dos de los mecanismos de reequilibrio: el sistema impositivo, sustancialmente el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y el sistema de protección social, para hacer evidente lo que es, *more constitutio*, un acto de justicia y de solidaridad. Es el Consejo Económico y Social el que nos lo recuerda al señalar que

"En el ámbito del sistema impositivo, el instrumento más redistributivo es el impuesto sobre la renta de las personas físicas, dado su carácter progresivo, que conlleva que las personas con mayor nivel de renta contribuyan proporcionalmente más que las de menor renta. Por tanto, las comunidades autónomas con un mayor número de residentes de renta elevada contribuirán en su conjunto al sostenimiento del Estado del Bienestar en mayor medida que las de regiones de menor renta.

Sin embargo, el principal instrumento redistributivo del sector público es el gasto social, fundamentalmente, y en lo que concierne a las prestaciones económicas, el gasto en pensiones y en prestaciones por desempleo, en la medida en que los principales beneficiarios son los territorios de menor nivel de renta per cápita, al ser estos los que muestran generalmente un nivel de envejecimiento más elevado y un mayor nivel de desempleo.

En consecuencia, dado que la recaudación tributaria depende del nivel de ingresos de cada comunidad autónoma, mientras que el gasto público viene determinado por la población, la función redistributiva del sector público implica un trasvase de renta desde las regiones más desarrolladas hacia las menos desarrolladas, favoreciendo con ello la reducción de la dispersión territorial en renta disponible [...]"<sup>74</sup>.

Un segundo elemento que creemos fundamental para la comprensión del fenómeno de la desigualdad es que todo análisis de la misma debería tener en cuenta lo que Maravall ha denominado certeramente "desigualdad de condición"<sup>75</sup>, concepto centrado en lo real, no en lo formal, siendo lo formal la igualdad de oportunidades. Utilizando sus propias palabras:

---

<sup>74</sup> *Ibíd*, p. 111. El CES hace una fuerte crítica al sistema de financiación de los territorios forales, profundamente insolidario a nuestro entender, que permite que los españoles que allí residen tengan más recursos per cápita que los el resto de la nación y, por ende, mayores prestaciones sociales fruto de la mayor holgura económica de esos territorios.

<sup>75</sup> Maravall Herrero, J. M<sup>º</sup>., "Prefacio IV", en Fundación Alternativas, *1er Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid, 2013, p. 20.



[...] se centra en 'necesidades' y en 'derechos' –en distancias en las condiciones de vida, no en las diferencias en las posibilidades de toda persona de disponer de dichas condiciones de vida con independencia de sus orígenes sociales. Aborda la desigualdad real, no la formal –es decir, no la disposición de derechos sino la capacidad de realizarlos. Personas distintas pueden tener iguales derechos (a la educación o a la salud, por ejemplo) y hallarse ante una misma situación de necesidad (por ejemplo, una enfermedad que requiera un similar tratamiento), pero no disponer de la misma capacidad (o poder) para asegurarse ese derecho (ver atendida su salud de igual manera, con el mismo tratamiento)"<sup>76</sup>.

Quizás la igualdad de oportunidades -en este caso, las educativas de todos los españoles, sea cual fuere su lugar de nacimiento o residencia- esté oscureciendo el elemento fundamental, la igualdad de condición, al menos en el sentido que le da el autor.

Un resumen forzosamente somero, pero ilustrativo de las principales desigualdades socioeconómicas en la educación española, es el que plantea Jorge Calero al demostrar, con evidencia empírica, que los principales problemas del sistema educativo español son en buena medida problemas de equidad<sup>77</sup>, señalando -entre otras circunstancias- que los principales determinantes del nivel educativo de los españoles son el nivel educativo de los padres (pero más el de la madre), la clase social y lo que se puede denominar "efecto del territorio", pues

"[...] se observa un efecto negativo (para hombres y mujeres) derivado de residir en algunas Comunidades Autónomas. Es el caso de Comunidades donde se ha producido un desarrollo tardío de la escuela de masas (casos como Andalucía, Extremadura y Galicia) y, también, el de las Comunidades del arco mediterráneo y Canarias, donde el dinamismo

---

<sup>76</sup> *Loc. cit.*

<sup>77</sup> *Cfr.* Calero Martínez, J., *Sociedad desigual, ¿educación desigual? Sobre las desigualdades en el sistema educativo español*. Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte-CIDE, 2008. La obra analiza tanto los determinantes del nivel educativo de las personas como los procesos de movilidad educativa, la distribución de resultados educativos -basándose en PISA 2003-, la inserción laboral de los jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo y el gasto en educación de los hogares españoles.

del mercado de trabajo (especialmente en el sector servicios) incentiva a la incorporación laboral temprana de los jóvenes"<sup>78</sup>.

El estudio nos permite establecer además otra conclusión sobre la influencia mutua de la desigualdad educativa y la desigual estructura social y productiva, ya que

"[...] las desigualdades educativas tienen un fuerte carácter inercial: se transmiten de una generación a otra y se reproducen (en ocasiones de forma ampliada) a lo largo del ciclo vital. La posición central de la educación a la hora de definir las posiciones de las personas en el mercado de trabajo y en la sociedad en general hace que las desigualdades educativas incidan, también, cada vez más en los niveles agregados de desigualdad social.

Las desigualdades socioeconómicas presentes en el sistema educativo no sólo producen efectos sobre el tipo de inserción laboral de los jóvenes, sino que además agravan las condiciones asociadas a los niveles socioeconómicos bajos"<sup>79</sup>.

En este sentido vemos que se ha introducido en nuestro discurso, entre otros condicionantes, la importancia que tiene el concepto de clase social<sup>80</sup>, bien sea desde el punto de vista del marxismo y el neomarxismo, centrados –con matices– en las relaciones de producción, bien desde la teoría neoweberiana de Goldthorpe, basada en las oportunidades obtenidas de los recursos que se consiguen en el mercado, o bien desde la perspectiva del funcionalismo, que jerarquiza las profesiones según su prestigio, esto es, su valoración social<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 102.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, p. 105.

<sup>80</sup> Entendida, en un sentido muy amplio, como el conjunto de las oportunidades vitales determinadas en buena medida por la inserción laboral y económica del individuo, tal como la define Martínez García, J. S., *Estructura social y desigualdad en España*, Madrid, Catarata, 2013, p. 27.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, pp. 28-36, *passim*. En este sentido, el autor remarca "la importancia de las clases sociales para dar cuenta de la desigualdad, pues las condiciones de vida dependen en buena medida de la inserción en la producción (marxistas) o el mercado (weberianos). Del debate sobre las clases conviene retener que hay cuatro ejes importantes: propiedad de los medios de producción, cualificación, jerarquía y empleo manual frente a no manual". *Ibíd.*, p. 42.

La estructura del mercado laboral español, en contra de la extendida opinión sobre su rigidez, que es lo que se sostiene ordinariamente, es tan flexible que "entre 1987 y 2007 el número de ocupados se duplicó, lo que da una idea del intenso ritmo de crecimiento de nuestra economía, así como contradice la idea de que es rígida. Prueba de esta flexibilidad es que en [los primeros] cinco años de crisis se han destruido tres millones de empleos [...]"<sup>82</sup>. El paro y la crisis afectan a todos los españoles, pero en mucha mayor medida a obreros (cualificados o no) y al sector agrario.

La búsqueda de una explicación al paro en España nos lleva a prestar atención a dos familias de factores: la primera haría depender el paro de la legislación laboral, que no permitiría que los salarios se fijaran por la libre negociación de trabajadores y empresarios en función de la productividad, haciéndolos depender de la negociación colectiva; la segunda se basaría en la estructura productiva del país, que en los ochenta padeció la crisis del petróleo, la caída del empleo agrario y la adaptación a la competencia internacional, sobre todo a partir del ingreso en la CEE. Entre las dos explicaciones apuntadas, José Saturnino Martínez defiende claramente la segunda, ya que indica que la legislación laboral es la misma en toda España, mientras que "la tasa de paro es muy variada (en torno al 15 por ciento en País Vasco, Navarra y Cantabria, frente a niveles superiores al 30 por ciento en Canarias, Andalucía y Extremadura); las diferencias entre comunidades autónomas tienen más que ver con la estructura productiva y otros factores socioeconómicos que con la legislación laboral"<sup>83</sup>.

Como conclusión a estas reflexiones sobre la desigualdad, y retornando a las cuestiones meramente educativas, el Consejo Económico y Social señala que

"[...] durante estas décadas se ha desplegado un enorme esfuerzo en la superación del retraso histórico de España en materia de educación, que se materializó en un importante respaldo presupuestario, *especialmente entre 1975 y 1995*, a las numerosas reformas que han propiciado cambios cualitativos y cuantitativos de envergadura, entre los que destaca la universalización, gratuidad y ampliación del periodo de educación obligatoria. Los avances en el acceso a la educación no deben ocultar los problemas de calidad de que

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 77. El autor señala que las familias de explicaciones reciben diferentes apoyos sociales. Así, mientras "los defensores de la tesis de la legislación están muy vinculados a FEDEA, un *think tank* financiado por la banca y empresas del Ibex-35, [...] los defensores de la tesis del problema de la estructura productiva están más apoyados por el mundo sindical". *Ibíd.*, pp. 78-79.

adolece el sistema, fundamentalmente de fracaso escolar, abandono escolar temprano, pobres resultados comparados y escasa conexión entre la enseñanza reglada y las necesidades de especialización del sistema productivo, que no dejan de tener una lectura negativa en términos de equidad y distribución de la renta [...]”<sup>84</sup>.

### **Una mirada al pasado: la importancia de la alfabetización**

Nos parece determinante, en este punto de la tesis, hacer referencia a un elemento fundamental en la búsqueda de una explicación plausible a las desigualdades educativas que aparecen entre unas y otras Comunidades Autónomas: la alfabetización de la población. Creemos que las tasas de analfabetismo que históricamente han presentado las distintas regiones de España aún están presentes en los resultados del sistema educativo español, y que aún continúan influyendo sobre los mismos hoy en día.

El de la alfabetización en España es un problema muy complejo que ha sido estudiado con profundidad<sup>85</sup> y desde diversas perspectivas<sup>86</sup>. Podemos afirmar que en

---

<sup>84</sup> Consejo Económico y Social. *Informe 3/2013. Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos, op. cit.*, pp. 127-128. La cursiva es nuestra.

<sup>85</sup> Sucintamente, y a efectos de ofrecer una panorámica que aúne los estudios históricos con los más actuales, señalamos que los primeros trabajos reseñables son: Cossío, M. B., *La enseñanza primaria en España*, Madrid, 1897, Olóriz, F., *Analfabetismo en España*, Madrid, 1900, y las dos ediciones –la primera de 1917– de Luzuriaga, L., *El analfabetismo en España*. Madrid, J. Cosano, 1926. Posteriormente es preciso mencionar la obra de Guzmán Reina, A., Gil Carretero, S., Rodríguez Garrido, F. y Cerrolaza Asenjo, A., *Causas y remedios del analfabetismo en España*, Madrid, 1955. Como estudios fundamentales, citados en la práctica totalidad de los artículos que tratan del analfabetismo, señalamos los de Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*. Madrid, MEC-CIDE, 1992, y Escolano Benito, A., (Dir.), *Leer y escribir en España. Doscientos años de alfabetización*, Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1992. Para el estudio del tema en las dos últimas décadas es indispensable consultar los trabajos de Viñao Frago, A., "Alfabetización y alfabetizaciones", en Escolano Benito, A., *op. cit.*; también, del mismo autor, dos artículos: "Analfabetismo y alfabetización", en Guereña, J. L., Ruiz Berrio, J. y Tiana Ferrer, A., *Historia de la educación en la España contemporánea. Diez años de investigación (1983-1993)*, Madrid, MEC, 1994., pp. 23-50 y "La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme", en Moreno Martínez, P. L. y Navarro García, C. (Coords.), *Perspectivas históricas de la educación de personas adultas*. Vol. 3, Nº 1. Universidad de Salamanca, 2009, pp. 5-19 [en línea] [ref. de 23 de febrero de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía En particular nos remitirnos a las bibliografías incluidas en dichas obras.

<sup>86</sup> "Por lo que a las causas del analfabetismo español se refiere, en la literatura específica se observa una doble postura: la de aquellos autores que priman el factor escolar [...] y la de aquellos que priman el factor económico [...]. Es a partir de esta doble causalidad, generalmente no excluyente, que se vertebra la mayor parte de lo que se ha escrito sobre el tema. Ambas posturas lógicamente parten del atraso económico español, que genera un déficit crónico de escuelas y un elevado absentismo escolar, [...] y un

Europa "la alfabetización se ha extendido en círculos cada vez más alejados del núcleo inicial constituido por los países germánicos y escandinavos. España, en la parte más exterior de este círculo, junto con Yugoslavia, Grecia, Bulgaria, Rumania y Rusia no alcanzará una alfabetización generalizada hasta bien entrado el siglo XX"<sup>87</sup>.

Si comparamos el caso español con el de los países europeos desarrollados, podemos constatar que en el siglo XVI no había especiales diferencias entre los territorios peninsulares de la Monarquía hispánica y los de las naciones del centro y el norte de Europa en cuanto a la población alfabetizada. Pero la situación variará negativamente a lo largo del siglo XVII, en particular por la confluencia de factores políticos -desplazamiento de los centros de poder hacia el norte y el oeste-, económicos -descenso de la actividad comercial, sucesivas bancarrotas del Estado, desplome de la producción agrícola-, religiosos -Reforma protestante y Contrarreforma católica con las consecuencias que tuvieron ambos movimientos en la educación popular y en la cultura- y estrictamente culturales y educativos -aumento de la demanda de educación formal en unas regiones de Europa y disminución en otras, o la aparición de la segunda revolución en la imprenta con más fuerza en el centro y norte del continente-.

El proceso de expansión de la alfabetización en España a partir de la segunda mitad del siglo XVIII se verá

"[...] frenado por la reacción conservadora y aislacionista provocada en España por la revolución francesa y, sobre todo, por la crisis económica, política, educativa y cultural ocasionada por la Guerra de la Independencia (1808-1814), el reinado de Fernando VII (1814-1833) y el exilio, durante dicho reinado, de científicos, escritores, militares, profesores, clérigos, comerciantes, políticos e intelectuales de ideología liberal. El nuevo impulso a la alfabetización y la escolarización tendría lugar con la revolución liberal de 1836 si bien sería frenado ya a mediados del siglo XIX y ralentizado durante el resto del mismo"<sup>88</sup>.

---

nivel de renta bajo y muy desigualmente distribuido [...]. Al margen de esta doble postura hay que destacar que la bibliografía apenas hace referencia al papel jugado por la Iglesia católica en el retraso de la alfabetización en España; es innegable que su actitud de rechazo a la lectura popular de la Biblia hasta la segunda mitad del siglo pasado, ha sido una de las principales causas de dicho retraso [...]. Viñao Frago ha indicado con claridad hasta qué punto ha sido importante para España esta actitud secular de la Iglesia en relación a lo escrito". Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España...*, op.cit., pp. 71-72.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>88</sup> Viñao Frago, A., "La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme", en

Es en 1860 cuando se publica el primer censo que incluye datos sobre la alfabetización y cuando se hace evidente que el porcentaje de un 80% de analfabetos nos situaba muy lejos de la mayor parte de los países de Europa<sup>89</sup>. La crisis política casi endémica del último tercio del XIX y las políticas de la Restauración harán que se ralentice el aumento del porcentaje de población alfabetizada, lo que nos seguirá manteniendo lejos de los países avanzados del continente.

"Cuando de nuevo este lento y débil proceso alfabetizador parecía cobrar fuerza en los años 30 del siglo XX, junto con la escolarización, la guerra civil, la dictadura franquista y la posguerra vendrían a ralentizar de nuevo este impulso durante casi veinte años. Las migraciones y cambios sociales, económicos y culturales de los años 60 y 70, y el crecimiento en dichos años de la población escolarizada, harían por fin posible que el país alcanzara en la década de los 80 los porcentajes de alfabetización, en torno al 95 %, que los países europeos más avanzados ya habían alcanzado treinta o cuarenta años antes"<sup>90</sup>.

Queremos destacar esta idea de Viñao sobre las más de tres décadas de retraso que nos separan de los países con los que podemos comparar nuestro sistema educativo en la actualidad, ya que, a nuestro juicio, es un argumento que nos ayudará a entender mejor las comparaciones internacionales que hacemos en nuestros días. Naturalmente, esta cifra se refiere a los porcentajes de alfabetización y a los años 80 del siglo XX, pero no cabe duda de que el subsistema familiar, económico, cultural, y la escolarización están íntimamente relacionados con la alfabetización y ambas categorías influyen sobremanera en los resultados del sistema educativo que, consiguientemente, debería acusar esta influencia y manifestar algún tipo de retraso con respecto a los estándares internacionales.

---

Moreno Martínez, P. L. y Navarro García, C. (Coords.), *Perspectivas históricas de la educación de personas adultas*. Vol. 3, Nº 1. Universidad de Salamanca, 2009, p. 9 [en línea] [ref. de 23 de febrero de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>89</sup> Viñao Frago, A., *loc. cit.*, señala que la cifra de doce millones de analfabetos del censo de 1860 se mantendrá constante, a pesar del aumento de la población, hasta los censos de 1920 y 1930, en los que empieza a disminuir.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 10.

Concluimos esta introducción a la cuestión de la alfabetización con un resumen que Narciso de Gabriel realizó hace algunos años pero que, en líneas generales, es plenamente actual.

"Entre 1860 y 1991 la tasa de alfabetización crece de forma sistemática, destacando sobre todo los progresos que se producen desde 1910 a 1940. [...] Estos avances parecen estar directamente relacionados con los cambios -demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales- operados en la sociedad española, que propician una cierta mejora, cuantitativa y cualitativa, de la oferta escolar y -lo que posiblemente resulte más importante- una intensificación de la demanda social de alfabetización. El nivel de alfabetización aumenta con la edad, transversalmente considerada, por lo menos hasta alcanzar un determinado límite evolutivo, y desciende a continuación. El ascenso inicial, especialmente acusado en los hombres, evidencia el peso de una escolarización tardía, y sugiere la intervención de instancias alfabetizadoras distintas de la escuela primaria. El descenso posterior, más intenso en las mujeres que en los hombres, parece deberse no tanto a la edad en sentido estricto -aunque conviene tener presente el carácter reversible de la alfabetización-, como a la incidencia del factor generacional"<sup>91</sup>.

Además, debemos dejar constancia de la singularidad del fenómeno del analfabetismo en España o, al menos, de la gran diferencia que existe entre nuestro país y otros de Europa en esta cuestión, ya que

"[...] uno de los rasgos que caracterizan el proceso de alfabetización en España en comparación con otros países del Norte y centro de Europa, es la ausencia o debilidad de motivaciones ideológicas, religiosas y/o políticas, en su promoción e impulso. También su dependencia -como lugar e instrumento de alfabetización- de la escuela, del proceso de escolarización, y de la ciudad, es decir, del éxodo rural y el proceso de urbanización. De ahí la escasa importancia de la acción eclesial (en especial, si se tiene en cuenta el peso y presencia social de la Iglesia católica), de la institución familiar y de otras

---

<sup>91</sup> Gabriel, N. de, "Alfabetización, semialfabetización y analfabetismo en España (1860-1991)", *Revista Complutense de Educación*, nº 8, Madrid, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, 1997, p. 231. El autor analiza particularmente las tasas de alfabetización bruta y neta por edades y sexos, sin descender a la dispersión de datos en el territorio nacional.

agencias sociales -organizaciones de difusión cultural de signo religioso, reformista -burgués, obrero, etc.- o estatales -el Ejército-"<sup>92</sup>.

Las referencias a la dispersión territorial del fenómeno de la alfabetización por provincias y Comunidades Autónomas en forma de análisis serial durante cien años aparecen por primera vez en Vilanova y Moreno<sup>93</sup>. A su exhaustivo estudio nos remitimos, pero destacamos algunas de sus conclusiones, elevándolas a la categoría de argumentos.

En cuanto al análisis provincial y autonómico del analfabetismo, los citados autores subtitulan lapidariamente esta cuestión denominándola "Provincias analfabetas y provincias alfabetizadas" y "Las dos Españas", afirmando que "del análisis de las tasas de analfabetismo de las diferentes provincias españolas entre 1887 y 1981 se deduce que éste es un problema marcadamente estructural"<sup>94</sup>. De todas las provincias españolas sólo fluctúan alrededor de la media las cuatro gallegas, las tres aragonesas y algunas mediterráneas –Lérida, Tarragona y Valencia-, más Cádiz. Las treinta y ocho restantes se dividen en dos mitades: la mitad de ellas, con analfabetos por debajo de la media estatal<sup>95</sup>, se sitúa al norte de la línea imaginaria que une el extremo septentrional de la provincia extremeña de Cáceres con Castellón; las que tienen analfabetos por encima de la media<sup>96</sup>, se sitúan al sur. "El analfabetismo es, pues, un fenómeno que en España afecta de forma muy particular a las provincias meridionales. [...] Casi todos [los autores] lo han explicado en función de su estructura agraria de carácter marcadamente latifundista, ya sea de forma directa [...] o indirecta por sus consecuencias, [...] una marcada dispersión demográfica, [...] profundas desigualdades en la distribución de la renta"<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. Viñao Frago, A., "Historia de un largo proceso", en *Cuadernos de Pedagogía*, 179, marzo 1990, p. 46. El autor describe la evolución de la cuestión del analfabetismo entre 1860 y 1981, aprovechando la efeméride del Año Internacional de la Alfabetización, 1990.

<sup>93</sup> Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España...*, op. cit.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 77. Los autores consideran cuarenta y nueve provincias, al unificar las dos provincias canarias en una sola.

<sup>95</sup> Barcelona y Gerona en el noreste y Asturias, Cantabria, Castilla y León,, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco, además de la provincia de Guadalajara, que forman un cuadrado compacto del norte peninsular.

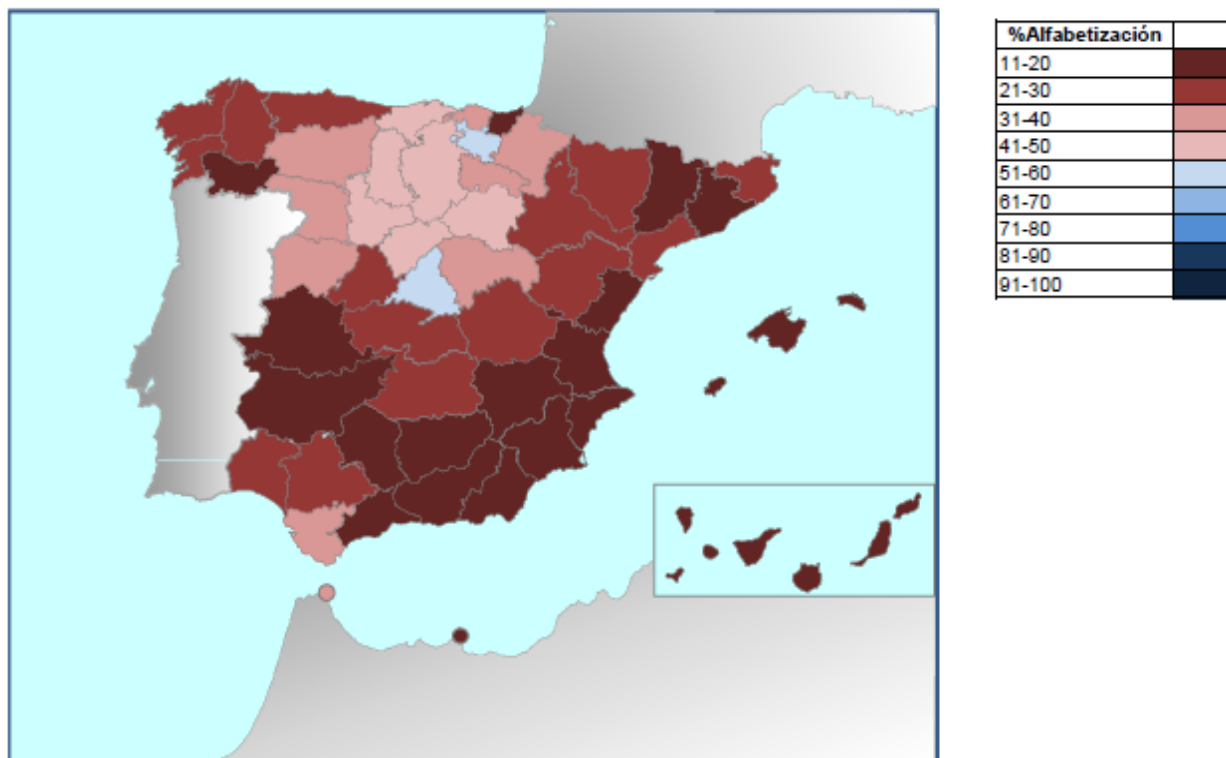
<sup>96</sup> Andalucía –excepto Cádiz-, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha –excepto Guadalajara-, Extremadura, Murcia y la Comunidad Valenciana –excepto la provincia de Valencia-..

<sup>97</sup> Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España...*, op. cit.,



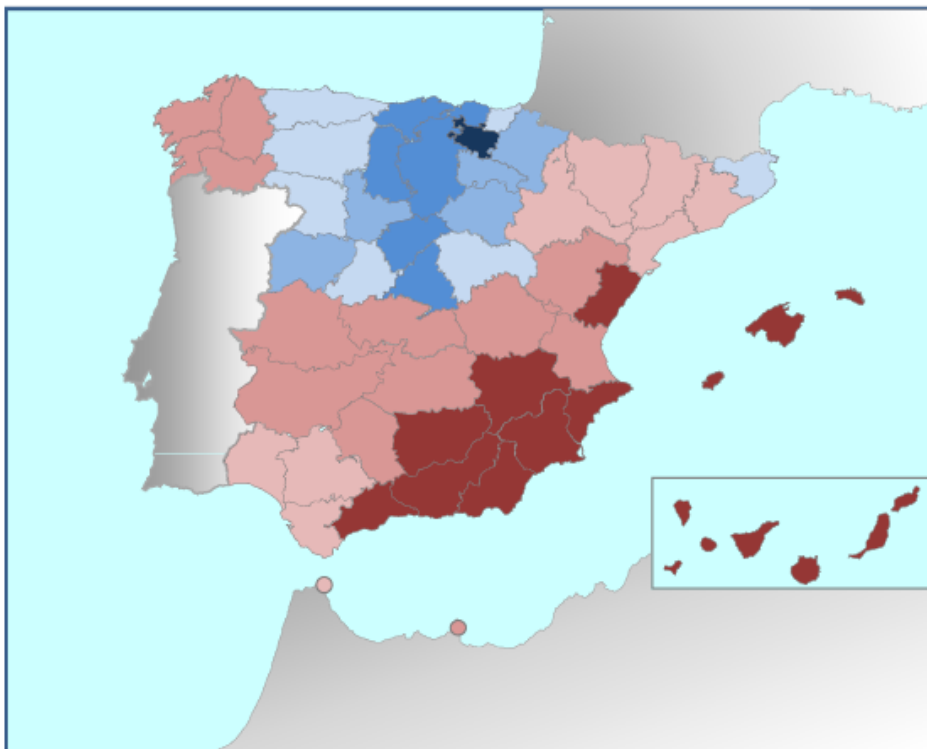
Podemos considerar, pues, que hay siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia), a las que sumaríamos las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) que configuran lo que podemos denominar históricamente la España analfabeta. La España de transición la configurarían dos Comunidades Autónomas: Aragón y Galicia. Por último, la España alfabetizada la compondrían ocho Comunidades Autónomas: Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco. La evolución del analfabetismo entre 1860 y 1981 nos permite apreciar gráficamente las afirmaciones que venimos haciendo.

**Gráfico 7: Tasa de alfabetización general en 1860.**



Fuente: Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 95.

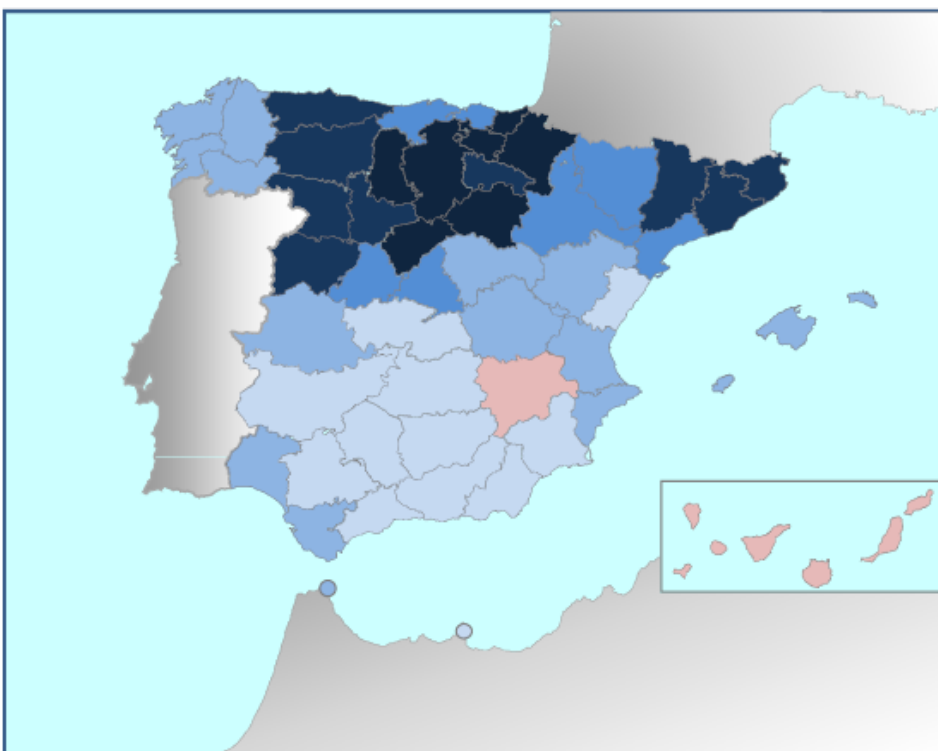
**Gráfico 8: Tasa de alfabetización general en 1900.**



| %Alfabetización |            |
|-----------------|------------|
| 11-20           | Dark Red   |
| 21-30           | Red        |
| 31-40           | Light Red  |
| 41-50           | Light Red  |
| 51-60           | Light Blue |
| 61-70           | Blue       |
| 71-80           | Dark Blue  |
| 81-90           | Dark Blue  |
| 91-100          | Dark Blue  |

Fuente: Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza...*, op. cit., p. 96.

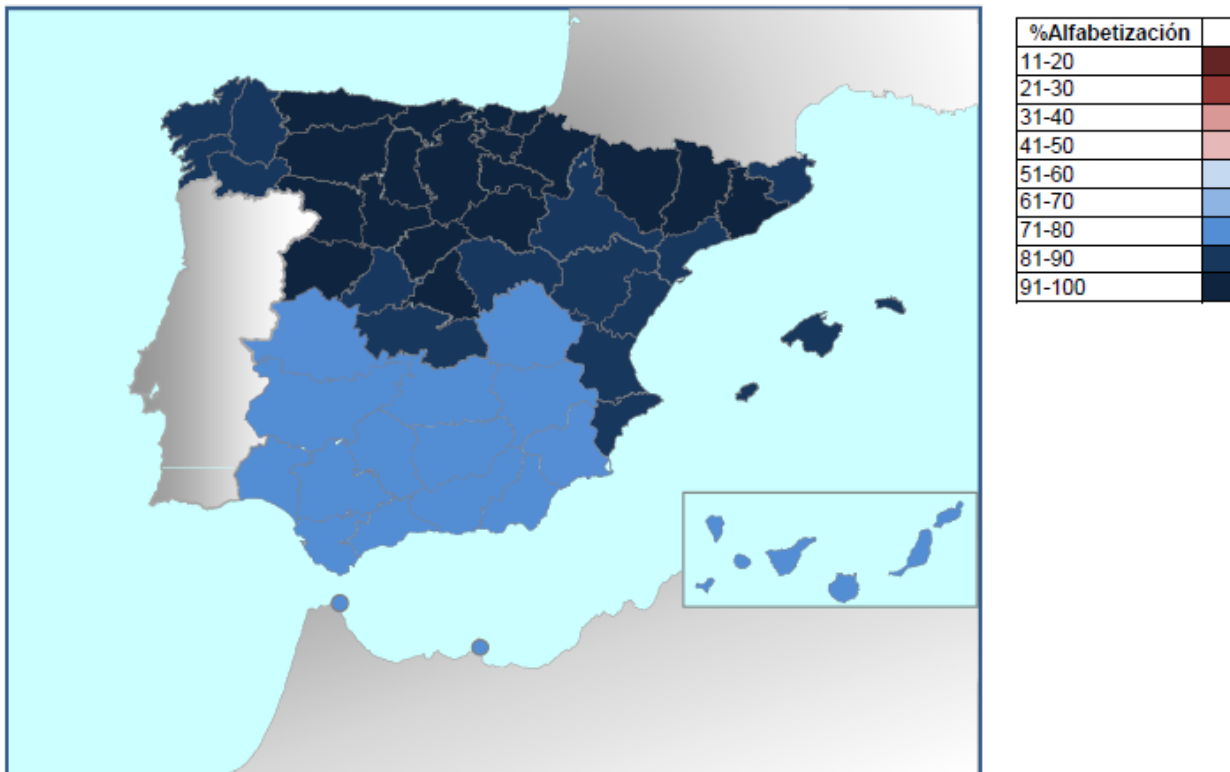
**Gráfico 9: Tasa de alfabetización general en 1930.**



| %Alfabetización |            |
|-----------------|------------|
| 11-20           | Dark Red   |
| 21-30           | Red        |
| 31-40           | Light Red  |
| 41-50           | Light Red  |
| 51-60           | Light Blue |
| 61-70           | Blue       |
| 71-80           | Dark Blue  |
| 81-90           | Dark Blue  |
| 91-100          | Dark Blue  |

Fuente: Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza...*, op. cit., p. 97.

**Gráfico 10: Tasa de alfabetización general en 1960.**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España...*, pp. 322-323.

**Gráfico 11: Tasa de alfabetización general en 1981.**

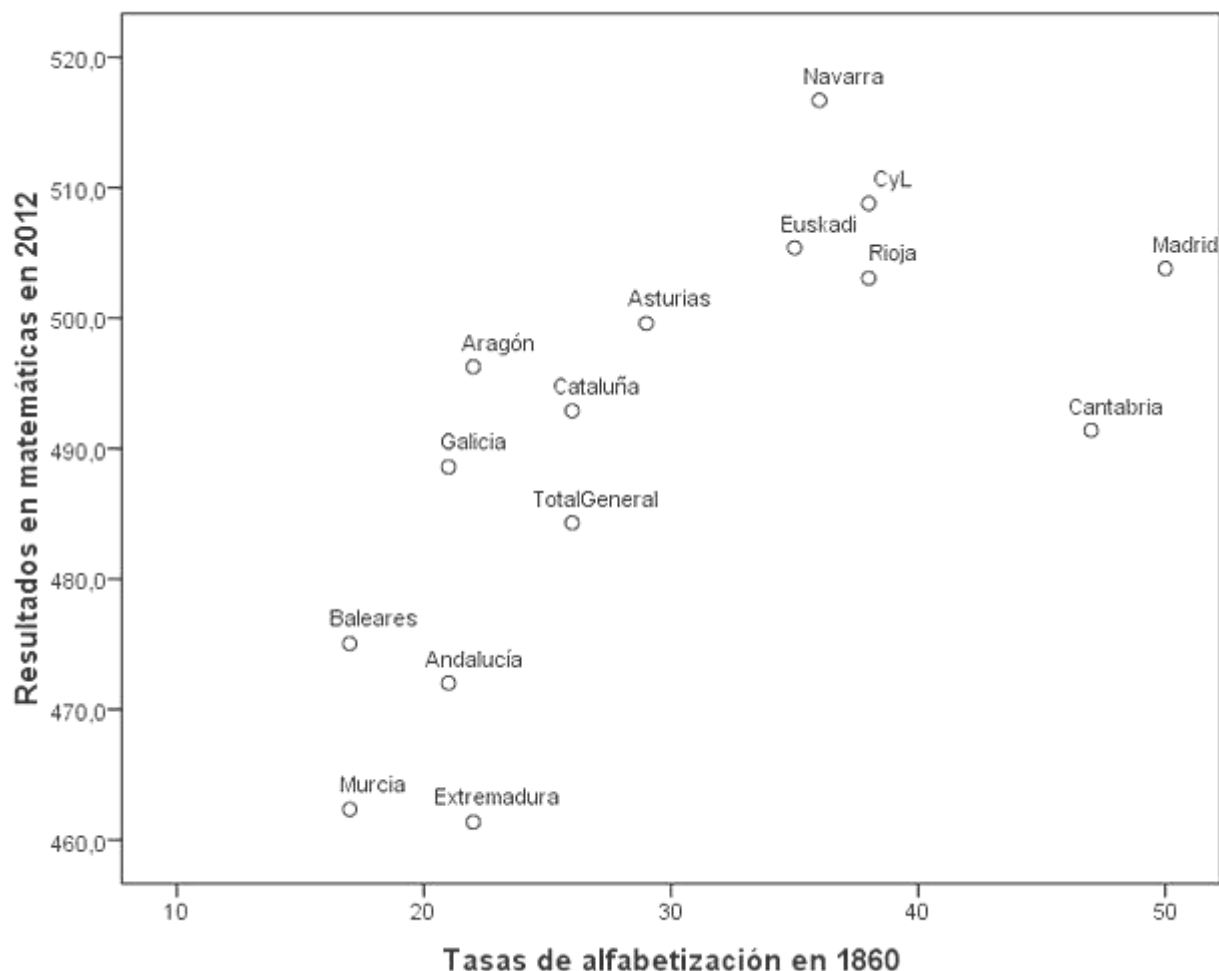


Fuente: Elaboración propia, a partir de Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España...*, *ibíd.*, pp. 342-343.

En un reciente artículo<sup>98</sup>, José Saturnino Martínez anota un dato para la reflexión que, precisamente por aportar una evidencia no tenida suficientemente en cuenta hasta el momento, creemos que merece ser resaltado. Al comparar las tasas de analfabetismo por regiones en 1860 con los resultados PISA 2012 en matemáticas (es decir, ni siquiera se ha pretendido buscar la aproximación histórica ni la correlación con otra área que trabaje más efectivamente la lectoescritura sino, a nuestro juicio, evidenciar el peso de la historia), la correlación es altísima, del 0'69.

Además, tal como comprobamos en el siguiente gráfico, el análisis regional puede afinarse mucho más, teniendo en cuenta la alfabetización de las regiones actuales en aquella temprana fecha.

**Gráfico 12: Correlación entre rendimiento matemático en 2012 y la tasa de alfabetización en 1860 en las actuales Comunidades Autónomas.**



Fuente: Martínez García, J. S., "La Historia en PISA", en *www.eldiario.es*. 4-12-2013.

<sup>98</sup> Martínez García, J. S., "La Historia en PISA", en *www.eldiario.es* [en línea] 4-12-2013 [ref. de 1 de agosto de 2014]. Cfr: la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

Por último, José Saturnino Martínez hace suya una reflexión de la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que estimó entonces que el 85% de las diferencias observadas entre las Comunidades Autónomas en PISA 2012 se debían a la diferente composición socioeconómica de su población, con lo que quedaría un 15% cuya explicación reside en otros factores, siendo uno de ellos, naturalmente, el de las políticas educativas llevadas a cabo.

Y aventura una explicación posible al señalar que:

"Como se ve, las diferencias entre comunidades autónomas no son resultado de la descentralización educativa, sino que tienen raíces históricas profundas. Una posible hipótesis es la estructura de propiedad de la tierra. Hay zonas con estructura de latifundio, en la que la población era tratada hasta hace unas décadas casi como esclava, como tan bien cuenta Miguel Delibes en *Los santos inocentes*, frente a estructuras de propiedad de la tierra más igualitarias, por sugerir alguna hipótesis que no sé si alguien ha verificado. Cuando eres un semi-esclavo, ni tienes la oportunidad de estudiar ni te sale a cuenta"<sup>99</sup>.

Para profundizar en las causas de estas diferencias y dar una explicación plausible de las mismas queremos basarnos en las afirmaciones de Antonio Viñao Frago, cuando analiza lo que él denomina "Alfabetización y analfabetismo; causas y remedios, fuerzas impulsoras y ralentizadoras"<sup>100</sup> y Clara Eugenia Núñez, cuando ésta analiza las pautas provinciales y regionales de la alfabetización y lo que ella denomina "la transición a una alfabetización universal en España"<sup>101</sup> Vamos a sistematizarlas centrándonos,

---

<sup>99</sup> Martínez García, J. S., *loc. cit.*

<sup>100</sup> Viñao Frago, A., "La alfabetización en España...", *op. cit.*, p. 10. El autor pone el acento, sin desdeñar el análisis económico, en los factores culturales, entre los que destaca singularmente la escolarización.

<sup>101</sup> La autora, aunque basa su análisis en las relaciones entre desarrollo económico (el papel del capital humano en el mismo es sustancial) y alfabetización, también contempla el papel crucial de la escolarización en la transición de la alfabetización en España. A este respecto, Núñez utiliza dos conceptos complementarios, el de *umbral de la alfabetización*, entendiendo que es el punto estadístico a partir del cual la alfabetización deja de ser restringida, es decir, "a partir del cual la difusión de la alfabetización se acelera y adquiere una velocidad nunca alcanzada con anterioridad, al mismo tiempo que los adelantos se consolidan", *cfr.* Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza...*, *op. cit.*, p. 123, y el de *transición de la alfabetización*, cuando combina el concepto de umbral con el de diferencial sexual, es decir, con las diferencias entre alfabetización masculina y femenina. Núñez señala que es necesario, al menos en los primeros niveles de alfabetización, entender que las tasas

fundamentalmente, en las diferencias regionales y fijándonos en tres tipos de factores: económicos, culturales y educativos.

En cuanto al primer factor, hay una serie de componentes de índole económica que parecen indiscutibles y que son destacados por Viñao:

"[...] la diferente distribución de la propiedad de la tierra y la correlación existente entre los altos porcentajes de analfabetismo y el predominio del latifundio [...]. Dicha correlación se aprecia asimismo por lo que respecta al nivel de la renta por habitante, familiar o del área territorial en que se reside. Pero de entre este tipo de aspectos, el factor más relevante es el aislamiento comercial y la incomunicación viaria. En especial cuando se combina con la diseminación de la población, el pastoreo, el latifundio y el elevado número de jornaleros agrícolas [...]. El comercio y el crecimiento urbano son dos de los factores clave que explican el avance en un país determinado de la alfabetización. El primero exige la escritura, el segundo constituye el nicho donde anida y se expande la cultura escrita"<sup>102</sup>.

Pero los elementos de índole económica no son completamente concluyentes en la explicación de las causas de la alfabetización, tal como indica Clara Eugenia Núñez que, por su parte, señala que en 1860

"[...] la población más alfabetizada vivía en la submeseta norte, con la excepción de Galicia, y la más analfabeta se concentraba en el sureste mediterráneo. Así, el País Vasco y Navarra, Castilla la Vieja, Asturias y León tenían tasas de alfabetización superiores a la media nacional, mientras que Valencia, Murcia, Andalucía Oriental y los dos archipiélagos, balear y canario, las tenían muy inferiores. [...] En Castilla la Vieja se encontraban los niveles de alfabetización más elevados"<sup>103</sup>.

Sin embargo, al tener en cuenta la causa del despegue de la tasa de alfabetización y su desarrollo hasta 1900 y después hasta 1930, no considera que el progreso económico sea el único factor de alfabetización, ni siquiera el más determinante:

---

globales de analfabetismo son poco representativas por no tener en cuenta el diferencial sexual. El primer concepto se refiere a una tasa de alfabetización del 30-40%, y el segundo al 40-70%, *ibíd.*, p. 91.

<sup>102</sup> Viñao Frago, A., "La alfabetización en España...", *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>103</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza...*, *op. cit.*, pp. 92-93.

"Aparentemente existe una relación entre niveles de alfabetización y actividad económica. Entre las provincias más alfabetizadas o en vías de alfabetización acelerada se encuentran algunas áreas industriales, como Vizcaya o Barcelona; otras eran, o habían sido en un pasado no muy lejano, prósperos centros comerciales como Cádiz, la propia Barcelona, Madrid e incluso Santander. La relación entre atraso económico y analfabetismo parece aún más evidente, como pone de manifiesto la escasísima alfabetización del sureste peninsular.

[...] La aparente relación existente entre alfabetización y actividad económica no indica, sin embargo, si hay o no una relación de causalidad entre ambas ni, en el caso de que la hubiera, en qué sentido se da esa causalidad. *En el fondo subsiste el viejo problema de determinar si la alfabetización es un bien de consumo, del que hay una mayor demanda cuando aumenta la renta, o un bien de inversión que va a producir niveles más altos de renta y de riqueza*"<sup>104</sup>.

Si nos detenemos en el segundo grupo de factores que podemos denominar, tal vez de forma vaga, culturales, siendo también morales, religiosos o sociales y estando determinados muchas veces por lo económico<sup>105</sup>, concluimos que hay elementos que merecen ser considerados, como son los que apunta Antonio Viñao (la filantropía privada, fruto de la responsabilidad social, o la mayor preocupación por la educación de la mujer) cuando se interroga por los siguientes condicionantes:

"¿Cómo explicar si no el hecho de que el mayor número de fundaciones docentes de escuelas de enseñanza primaria -es decir, el ejercicio de la filantropía privada en relación con la educación elemental-, desde el siglo XVI al XIX, se halle en las provincias de Álava, Ávila, Burgos, León, Lérida, Santander, Vizcaya y en las de Galicia

---

<sup>104</sup> *Ibíd.*, pp. 102-103. La cursiva es nuestra.

<sup>105</sup> Como sucede con la valoración social de la escuela como fuente de promoción social, por ejemplo. Si el tejido económico de una región es impermeable a la mayor o menor cualificación de los trabajadores, éstos no tendrán como objetivo la búsqueda de mayor cualificación. Es lo que refleja Clara Eugenia Núñez con un ejemplo que podríamos traspasar a nuestro tiempo y a algunos sectores productivos de nuestra economía, cuando señala que "La excesiva presencia de jornaleros entre los trabajadores del campo parece haber contribuido a que la escolarización primaria fuera baja en algunas regiones como Andalucía occidental y Extremadura. Probablemente las posibilidades del jornalero de mejorar profesionalmente gracias a su alfabetización eran muy limitadas en regiones donde la mano de obra era abundante y barata y donde a consecuencia de ello se introdujeron pocas innovaciones tecnológicas en el campo, el principal sector productivo". *Ibíd.*, pp. 325-326.

y Asturias, en estos dos últimos casos por la acción de los llamados 'indianos'? ¿Por qué los naturales de estas provincias han sido más propensos que los de otras -por ejemplo, las de Murcia, Málaga o Albacete- a la hora de establecer fundaciones docentes de enseñanza primaria? ¿Cómo entender la actitud pasiva u oposición a la extensión de la alfabetización femenina, en especial en lo que al aprendizaje y la práctica de la escritura se refiere, si no es a partir de prejuicios de índole moral y cultural, es decir, de formas de pensar sedimentadas socialmente a lo largo del tiempo y transmitidas de una generación a otra?"<sup>106</sup>.

Luzuriaga, en 1920, se preguntaba en el mismo sentido, desmantelando las argumentaciones sobre las causas a las que tradicionalmente se achacaba el analfabetismo:

"Si la existencia del analfabetismo se debe a la miseria, ¿por qué regiones ricas, como Cataluña y Levante tienen más analfabetos que otras relativamente más pobres, como Castilla la Vieja y León? Si la razón de aquél hay que buscarla en el carácter de la raza, ¿por qué el español que emigra a América se instruye allí tanto y tan bien como los demás inmigrantes? Cuando se aduce como explicación el carácter agrícola y rural de nuestro pueblo, ¿por qué provincias como las de Álava y Palencia tienen menos analfabetos que las de Vizcaya y Barcelona? Y si se arguye la falta de medios de comunicación, ¿a qué se debe que el analfabetismo esté más desarrollado en Málaga o Alicante que en León o Zamora?"<sup>107</sup>.

Tanto Viñao -con matices- como Luzuriaga van a concluir que la explicación de las diferencias no estriba en difusos factores culturales (si bien tampoco los desprecian), sino en un elemento muy significativo que nosotros hemos señalado como tercer condicionante de la alfabetización: la escolarización. O, como defiende Clara Eugenia Núñez, "la oferta escolar no era la principal o única responsable de la baja escolarización existente en nuestro país. La demanda de educación por parte de la familia era también un factor clave en la escolarización".<sup>108</sup> Junto a este factor, apunta otro que nos va a

---

<sup>106</sup> Viñao Frago, A., "La alfabetización en España...", *op. cit.*, p. 12.

<sup>107</sup> Luzuriaga, L., "El analfabetismo en España", *BILE*, 1920, citado por Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza*, *op. cit.*, pp. 201-202.

<sup>108</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza*, *op. cit.*, p. 286.



permitir demostrar que las diferencias regionales en la escolarización (no ya sólo en cuanto a la alfabetización) hunden sus raíces en el siglo XIX y se deben sobre todo al gasto por habitante en instrucción pública.

Habida cuenta de que la financiación de la instrucción primaria era responsabilidad municipal<sup>109</sup>, la desigualdad era palmaria según se optase por invertir en la instrucción primaria o en la enseñanza secundaria. Así:

"No es sorprendente constatar que en las regiones donde el caciquismo estaba más fuertemente arraigado y era favorecido por una distribución desigual de la riqueza y la concentración de la población en grandes núcleos urbanos de carácter predominantemente rural se optara por primar la calidad de la escuela primaria [...] y el desarrollo de la secundaria. [...] Obviamente, en el sur los políticos locales contribuyeron a configurar un sistema educativo que atendiera las necesidades de las clases medias y altas aún a costa de la educación de la mayor parte de la población"<sup>110</sup>.

A este factor de desigualdad unimos el dato de que, mientras en España había, hasta bien entrado el siglo XX, 20 estudiantes de secundaria por cada 1000 alumnos de primaria, en Francia ese número no pasaba de 15, siendo de 5 en Italia. La desproporción era evidente si además tenemos en cuenta que en Francia ya en 1860 la tasa de escolarización entre 5 y 14 años (en España el 36%) era de más del 70% y en Italia dicha tasa era, en 1910, del 80% (en España no llegaba al 50%)<sup>111</sup>. Todo esto añade un factor

---

<sup>109</sup> Hay que considerar, y no es baladí, que la intervención directa del Estado en la financiación de la escuela primaria no tuvo lugar en España hasta los primeros años del siglo XX, por lo que hasta entonces el margen, no ya de autonomía, sino de independencia, de los municipios para aplicar la Ley Moyano era muy amplio.

<sup>110</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza*, op. cit., p. 300. Apunta incluso la necesidad de estudios locales para comprender dónde se edificaban las escuelas primarias, señalando que probablemente en la España del sur las construcciones escolares se ubicaban en los barrios pudientes más que en los de las clases populares.

<sup>111</sup> *Ibid.*, pp. 293-294. Cabe pensar, en unos tiempos como los actuales en los que parece ganar adeptos la creación de bachilleratos de excelencia, dobles vías de acceso a los estudios, pruebas finales de etapa y demás cuestiones de ordenación educativa que valoradas en sí mismas no tienen por qué ser nocivas, si no estaremos repitiendo errores centenarios como los de renunciar a una fuerte base educativa y general en la sociedad. El error de financiar los centros de enseñanza secundaria y superior antes que los de primaria, además de renunciar a la educación de la mujer, ambos propios de los inicios de nuestro proceso de alfabetización, y que la autora señala como causas capaces de provocar el retraso económico de nuestro país, es posible que esté repitiéndose a otro nivel y con otras circunstancias, pero a nuestro juicio con la misma motivación.

de desequilibrio y de inadecuada distribución de los limitados recursos financieros de las haciendas locales -ayuntamientos y diputaciones provinciales-.<sup>112</sup>

Sin embargo, el gasto público en educación dedicado a la instrucción primaria – creciente por otra parte- fue siendo equilibrado por el Estado, aunque con altibajos, hasta llegar a la Segunda República y la Guerra Civil. Clara Eugenia Núñez se refiere con claridad a la acción compensadora del Estado cuando afirma rotundamente que "La creación del MEC ha contribuido igualmente al acortamiento de las diferencias regionales, parte de las cuales se deben a las diferencias educativas entre hombres y mujeres, si bien este fenómeno no ha estado libre de oscilaciones"<sup>113</sup>. De hecho, la autora señala que la acción compensadora del Estado es un elemento fundamental de igualdad al indicar que

"[...] la mejora del nivel educativo no procede a igual velocidad en todo el país lo que inicialmente da lugar a un aumento de las diferencias regionales. La disparidad regional en instrucción primaria es menor a principios [del siglo XX] y, sobre todo, a finales [...]. El MEC, obviamente, en especial durante algunas etapas clave como la Dictadura de Primo y la Segunda República y más tarde a partir de 1960, ha sido responsable de esta convergencia en niveles educativos entre las distintas regiones"<sup>114</sup>.

Pero hay que hacer una salvedad, de la mano de Antonio Viñao, pues el sentido que damos en nuestros días a la escolarización es distinto. Entran en juego tasas de absentismo, promoción escolar, atención a la diversidad o normativa de evaluación y

---

<sup>112</sup> Este proceso no es más que una desviación de recursos públicos: una transferencia de renta hacia las clases más favorecidas a expensas de detraerlos de las clases populares. Cabe preguntarse, quizás retóricamente, si en nuestro tiempo y en nuestro país no ha sucedido lo mismo con la generalización de los conciertos educativos, con el argumento del apoyo a la libertad de elección de centro, olvidando que estos colegios privados escolarizan sobre todo a los hijos de las élites económicas y sociales.

<sup>113</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", *op. cit.*, pp. 42-43. Sobre el dato del papel de las diferencias educativas entre hombres y mujeres en las diferencias educativas regionales volveremos más tarde, al explicar las causas de dichas diferencias educativas territoriales.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 43. La autora atribuye las diferencias regionales fundamentalmente a la previa disparidad entre los niveles de alfabetización masculinos y femeninos, y atribuye con claridad a la Administración educativa la reducción primero y la eliminación después, de esa disparidad mediante acciones concretas de escolarización femenina.

otros muchos elementos que serían exotismos en aquellas escuelas que abrieron paso a la alfabetización universal. Por ello debemos tener en cuenta que:

"[...] las cifras o porcentajes relativos a la escolarización pueden resultar engañosos. No reflejan el fenómeno habitual, hasta la segunda mitad del siglo XX, de la asistencia irregular. El concepto de escolarización actual no es aplicable más allá, yendo hacia atrás en el tiempo, de mediados del siglo XX [...]. Tres, cuatro o cinco años de escolarización no eran tres, cuatro o cinco años de asistencia escolar regular, sino de asistencia intermitente. De ahí lo habitual del analfabetismo por desuso, es decir, del aprendizaje escolar de la lectura y la escritura en sus niveles más elementales y la pérdida de las escasas habilidades adquiridas por el no uso de las mismas. Al fin y al cabo la alfabetización es un proceso no sólo escolar sino también, sobre todo, social. Un proceso ligado al grado de difusión, en una sociedad determinada, de la cultura escrita, es decir, de la lectura y de la escritura como prácticas sociales y culturales"<sup>115</sup>.

Creemos que lo que podemos denominar "la larga sombra de la alfabetización" sigue influyendo en el diferente desarrollo educativo de las Comunidades Autónomas actuales. Y que además es preciso entender que todo el proceso se ha debido a la combinación de los tres elementos señalados: el desarrollo económico y sus variables de influencia; determinados elementos relacionados con la idiosincrasia, las costumbres, la valoración de la mujer y la cultura de cada región; por último, la influencia determinante que tuvo la escolarización o, mejor dicho, la oferta de instrucción combinada con la demanda de educación en cada una de las regiones.

Como colofón a estas reflexiones, siguiendo a José Saturnino Martínez, hay una explicación que las complementa y que abunda en dos mecanismos a través de los cuales sigue influyendo la alfabetización (y la escolarización, añadimos nosotros) en las diferencias del nivel educativo de las Comunidades Autónomas en el presente:

---

<sup>115</sup> Viñao Frago, A., "La alfabetización en España...", *op. cit.*, p. 13. Es interesantísima, y creemos que apoya nuestra argumentación, la importancia que da el autor a la existencia de una red social de bibliotecas. Por cierto, y abundando más en las diferencias regionales, los indicadores de desarrollo bibliotecario, lecturas públicas, préstamos por habitante u otros relacionados, sitúan a la cabeza de España a Navarra, Castilla y León y Asturias y, en los últimos lugares, a Canarias, Cantabria, Andalucía, Murcia y Madrid.

"Por un lado, el nivel educativo de la familia es la variable conocida no cognitiva que guarda más relación con el nivel educativo de los hijos [lo] que bien podría ser debido a que los padres más educados educan mejor y crían más saludablemente a sus hijos, contribuyendo así a incrementar sus capacidades intelectuales [...] o a que simplemente están más familiarizados con las arbitrariedades de la cultura escolar [...]. Por otro lado puede existir un mecanismo más agregado y societal, pues una sociedad más educada es razonable que demande más bienes y servicios culturales, de los que se pueden beneficiar tanto las personas de bajo como de alto nivel cultural"<sup>116</sup>.

A este elemento, el nivel educativo de la familia, debemos referirnos como la base de las desigualdades educativas entre Comunidades Autónomas. Más concretamente, al diferencial sexual en la alfabetización, ya que las madres más rápidamente alfabetizadas fueron un factor de aceleración de la demanda del servicio educativo para sus hijos, comenzando por la escuela primaria hace cien años y -ya en nuestros días- siguiendo con los estudios secundarios obligatorios y postobligatorios.

## **2. La objetivación de la desigualdad: los descriptores estadísticos y las políticas educativas**

Ciertamente, es preciso realizar un ejercicio de aproximación cuantitativa al problema de la desigualdad educativa entre las Comunidades Autónomas españolas. Y ello porque es necesario apoyarse en los datos para poder extraer conclusiones que permitan vislumbrar el camino que podría seguirse para corregir esas desigualdades.

Pero el objetivo no es sencillo. Aunque en un contexto diferente y con un marco ideológico y epistemológico muy distinto del que nos movemos, el sociólogo Carlos Lerena avisaba contra la utilización de la estadística al servicio de la ideología "en un proceso de recolección-interpretación-comentario de datos llevado a cabo por un floreciente ejército impersonal de trabajadores con orejeras, que produzca sobre pedido y que atienda a una creciente demanda de justificaciones ideológicas"<sup>117</sup>.

Queremos huir, explícitamente, de los condicionantes que la epistemología positivista pone al proceso de conocimiento cuando maneja datos. Tales condicionantes, expresados en forma de reglas, serían:

---

<sup>116</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 88.

<sup>117</sup> Lerena Alesón, C., *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona, Ariel, 1980, p. 378.

"Primera regla: la *regla del conformismo*, que invita a preguntarse únicamente por *lo que es*, lo cual implica haberse respondido de antemano que lo que es, es inevitable. Segunda regla: la *regla del masoquismo*, en virtud de la cual la práctica empirista se autocondena a subordinar el planteamiento de problemas relevantes a la posibilidad de empleo de técnicas precisas de observación. Tercera regla: la *regla del ritualismo*, en virtud de la cual las técnicas de investigación determinan el problema a plantear, el cual se convierte en una excusa para utilizar dichas técnicas y hacer como que se investiga. Cuarta regla: la *regla del juego inofensivo*, por la que la sociología empirista viene obligada a establecer un pacto de no agresión con el orden existente, pacto al que llama *objetividad*, lo que conduce a un culto sistemático de las apariencias y a la confirmación de verdades, tan sospechosas como las de perogrullo, elevándolas a la categoría de científicas"<sup>118</sup>.

Lo cierto es que la maraña de datos de que disponemos puede inducir, de hecho induce, a errores de juicio sobre la situación real del sistema educativo nacional. Pretendemos, en este apartado, centrarnos en los datos estadísticos que pueden aportar luz a la explicación de la desigualdad existente entre las distintas Comunidades Autónomas pero, además, queremos observar la evolución de dichos elementos a lo largo de los casi tres lustros transcurridos desde que se generalizaron los traspasos competenciales en educación, explicando cada concepto elegido.

Y ello, como señala Puelles Benítez, "siempre que seamos capaces de vencer las dos tentaciones en las que solemos incurrir más a menudo: la ilusión autocomplaciente de que todo se ha hecho bien, o, en el extremo opuesto, el pesimismo colectivo de que todo se ha hecho mal, al que también somos propensos"<sup>119</sup>.

### **Los datos estadísticos de la desigualdad educativa**

Uno de los primeros problemas que se nos presenta es el de optar, entre la multitud de datos estadísticos, por los que mejor reflejen la desigualdad, pues, aunque

---

<sup>118</sup> *Loc. cit.* En nuestro caso, multitud de fuentes consultadas sobre la desigualdad se ciñen a los dictados de la econometría y no acaban de encontrar el *quid* educativo de la cuestión. Particularmente, veremos que los sucesivos informes PISA pecan, muchas veces, de ese defecto.

<sup>119</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*. Madrid, UNED, 2012, p. 317.

algunos de ellos aparecen en todas las fuentes consultadas, podemos afirmar que la primera conclusión a la que llegamos tras el análisis de las fuentes es, precisamente, que no hay un acuerdo generalizado sobre este tema. Como elemento añadido, los datos estadísticos tienen diversos orígenes, aunque en todos los casos consultados se remiten finalmente a las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación, del Instituto Nacional de Estadística o a Eurostat.

La segunda cuestión relevante ha sido la necesidad de ampliar nuestra perspectiva a otros elementos no estrictamente pedagógicos, pero que influyen en lo educativo, determinándolo muchas veces. Lamentablemente, en la bibliografía educativa no suele hacerse referencia a este tipo de datos estadísticos, debiendo acudir para su consulta, necesariamente, a las fuentes económicas.

En tercer lugar hemos creído necesario prestar atención, además de a los datos objetivos que publican las Administraciones, a las diferentes corrientes ideológicas que realizan estudios teóricos sobre los resultados del sistema educativo nacional.

Para empezar, parece obligado reseñar primeramente el sistema más prestigioso de indicadores de la educación en España, al que todas las demás fuentes hacen referencia, el sistema estatal de indicadores de la educación, publicado por el Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación.

"El *Sistema estatal de indicadores de la educación* comenzó a diseñarse a partir de 1993, con la constitución del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), [...] se basa en la utilización de indicadores educativos como instrumento indispensable para describir y conocer la realidad educativa así como para hacer posible la definición de objetivos educativos y la adopción de las políticas adecuadas para conseguir dichos objetivos. La finalidad de los indicadores es contribuir al conocimiento del sistema educativo, evaluar el grado de eficacia y de eficiencia de dicho sistema y orientar la toma de decisiones de las administraciones educativas"<sup>120</sup>.

Los indicadores y subindicadores son los siguientes:

---

<sup>120</sup> Instituto de Evaluación, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2011*. Madrid, Ministerio de Educación-Instituto de Evaluación, 2011, p. 9. La cursiva es del original.

Tabla 10: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación

|  |
|--|
| <b>ESCOLARIZACIÓN</b>  |
| <b>E1 Escolarización y población</b>   |
| E1.1 • Escolarización y población escolarizable de 0 a 29 años   |
| E1.2 • Escolarización según la titularidad   |
| E1.3 • Esperanza de vida escolar a los seis años   |
| <b>E2 Tasas de escolarización en las edades teóricas de los niveles no obligatorios (CINE 0, 3, 4 y 5)</b> |
| E2.1 • Educación Infantil  |
| E2.2 • Educación Secundaria segunda etapa  |
| E2.3 • Educación Superior  |
| <b>E3 Alumnado extranjero</b>  |
| <b>E4 Alumnos por grupo y por profesor</b>   |
| E4.1 • Alumnos por grupo educativo   |
| E4.2 • Alumnos por profesor  |
| <b>E5 Participación en el aprendizaje permanente</b>   |
| <b>FINANCIACIÓN EDUCATIVA</b>  |
| <b>F1 Gasto total en educación</b>   |
| F1.1 • Gasto total en educación con relación al PIB  |
| F1.2 • Gasto público total en educación  |
| F1.3 • Gasto público destinado a conciertos  |
| <b>F2 Gasto en educación por alumno</b>  |
| <b>RESULTADOS EDUCATIVOS</b>   |
| <b>R4 Idoneidad en la edad del alumnado</b>  |
| R4.1 • Idoneidad en la edad del alumnado de educación obligatoria  |
| R4.2 • Alumnado repetidor  |
| <b>R5 Abandono temprano de la educación y la formación</b>   |
| <b>R6 Tasas de graduación (CINE 2, 3, 5 y 6)</b>   |
| R6.1 • Tasa bruta de graduación en Educación Secundaria Obligatoria  |
| R6.2 • Tasa bruta de graduación en estudios secundarios segunda etapa                                      |
| R6.3 • Tasa bruta de graduación en estudios superiores   |
| R6.4 • Tasa de graduados superiores en Ciencias, Matemáticas y Tecnología                                  |
| <b>R7 Nivel de estudios de la población adulta</b>   |
| <b>R8 Tasa de actividad y desempleo según nivel educativo</b>  |
| R8.1 • Tasa de actividad según nivel educativo   |
| R8.2 • Tasa de desempleo según nivel educativo   |
| <b>R9 Diferencias de ingresos laborales según el nivel de estudios</b>                                     |
| R9.1 • Ingresos laborales de la población y nivel de estudios  |
| R9.2 • Ingresos laborales por sexo y nivel de estudios   |
| <b>R10 Competencia lingüística en lenguas extranjeras</b>  |
| R10.1 • Estudio Europeo de Competencia Lingüística. Primera lengua   |
| R10.2 • Estudio Europeo de Competencia Lingüística. Segunda lengua   |
| <b>R11 Formación del profesorado de Matemáticas</b>  |

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2012, p. 6.

Las series de indicadores han ido cambiando, si bien hay un núcleo, el de los indicadores prioritarios, que se ha mantenido con muy pocas variaciones, precisamente para no comprometer la comparabilidad de las mismas.

"La primera versión del *Sistema estatal de indicadores* vio la luz en el año 2000. [...] La necesidad de actualización continua de todo el sistema de indicadores y de su presentación sintética, ha llevado a modificaciones a lo largo de este tiempo, incorporando nuevos indicadores, suprimiendo otros o tratando de mejorar los inicialmente elaborados. Hasta el momento se han desarrollado nueve ediciones: 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011 y la actual correspondiente a 2012. Los 15 indicadores de esta edición se agrupan en los siguientes apartados: Escolarización y entorno educativo, compuesto por 5 indicadores, Financiación educativa, integrado por 2 indicadores, y Resultados educativos, constituido por 8 indicadores"<sup>121</sup>.

En el año 2003, Álvaro Marchesi redactó para la Fundación Alternativas<sup>122</sup> un documento de trabajo sobre el fracaso escolar<sup>123</sup>. Entre los principales indicadores que maneja el autor en su estudio

"[...] cabe destacar el porcentaje de alumnos de cada contexto sociocultural que participan en los programas de Garantía Social, los resultados de los alumnos en el área de Ciencias Sociales a lo largo de la ESO, el nivel de estudios de la población española en comparación con la de otros países de la OCDE, el porcentaje de población activa que

---

<sup>121</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2012, p. 5. La cursiva es del original.

<sup>122</sup> La Fundación Alternativas se define en su web (<http://www.falternativas.org/la-fundacion/que-es-la-fundacion>) como " un lugar de encuentro, de discusión y elaboración de ideas y propuestas en el que participan los actores más dinámicos y avanzados de nuestra sociedad. El objetivo central de los impulsores de este proyecto es el análisis y definición de nuevas ideas, dirigiéndose al encuentro de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad. Además, tenemos el objetivo de hacer propuestas a los partidos políticos y otros actores económicos y sociales con la intención de que éstos las incorporen a la toma de decisiones. Nuestras áreas de trabajo abarcan todas las políticas públicas, tanto desde un enfoque nacional como europeo y global. Estas áreas encuentran su desarrollo en las diferentes departamentos de la Fundación Alternativas que pueden ser consultadas en esta web. Así, el Laboratorio de Alternativas aparece como el lugar desde donde se pretende impulsar la elaboración de propuestas rigurosas a cuestiones que preocupan a los ciudadanos". Aunque no aparece vinculada ni legal ni organizativamente al PSOE, muchos miembros de su patronato y su dirección pertenecen a dicho partido.

<sup>123</sup> Marchesi Ullastres, A., *El fracaso escolar en España*. Documento de trabajo 11/2003. Madrid, Fundación Alternativas, 2003. [en línea] Madrid, 31 de enero de 2003. [ref. de 20 de octubre de 2012]. *Cfr.* la dirección



ha completado estudios postobligatorios y la tasa de graduados en educación postobligatoria por Comunidades Autónomas, el tiempo de enseñanza, la utilización de los recursos de las escuelas y la percepción de la comunidad educativa sobre el interés y la motivación para el aprendizaje de los alumnos"<sup>124</sup>.

Tiana Ferrer realizó en 2004 un exhaustivo análisis de la situación educativa del Estado autonómico para la Fundación Hogar del Empleado, en la que pretendía "entresacar y presentar los datos más significativos de entre la inundación de cifras que a veces nos acomete"<sup>125</sup>. Divide su estudio en cuatro apartados, casi siempre segmentando los datos por Comunidades Autónomas: la situación de la población escolarizada<sup>126</sup>, los datos de centros y profesorado, las cifras del gasto en educación y las de resultados escolares<sup>127</sup>. Nos reconocemos deudores de este estudio, aunque no pretendemos ser tan exhaustivos y nos centraremos sobre todo en lo que el autor denomina "resultados educativos".

Por su seriedad, alto nivel técnico y la cita recurrente del mismo en la bibliografía, hemos de mencionar el VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008<sup>128</sup> elaborado por la Fundación FOESSA<sup>129</sup>. Nos referimos, particularmente,

---

web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>124</sup> Marchesi Ullastres, A., *ibíd.*, p. 5.

<sup>125</sup> Tiana Ferrer, A., "La educación en el Estado de las Autonomías. Datos para la reflexión", en Fundación Hogar del Empleado, *Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Santillana, 2004, p. 35.

<sup>126</sup> Los datos que incluye son el porcentaje de población 0-29 años, el porcentaje de población adulta con estudios postobligatorios, el número de alumnos en enseñanzas no universitarias (nosotros preferimos la denominación de "escolares" para las mismas), los años de escolarización en Educación Infantil, la tasa neta de escolaridad a los 17 años y su incremento porcentual 1995-2000, y la esperanza de vida escolar a los seis años.

<sup>127</sup> El autor elige para ilustrar los resultados la tasa de graduados en Bachillerato y Ciclos de Grado Medio de FP y la variación de dicha tasa en 1999-2000, la tasa de abandono escolar entre los 14 y los 16 años, la tasa de idoneidad a los 15 años, los resultados de rendimiento en matemáticas a los 14 años y los de comprensión lectora a los 16, ambos en 1997, y la tasa bruta de población que alcanza los objetivos de la enseñanza obligatoria en el curso 1998-1999.

<sup>128</sup> Fundación FOESSA, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. [en línea] Fundación FOESSA, 2008. [ref. de 29 de diciembre de 2012]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>129</sup> La Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada) se constituyó en 1965, con el impulso de Cáritas Española por la necesidad de conocer, ante las iniciadas políticas de desarrollo, la situación social de España del modo más objetivo y continuado posible. Desde su origen, los Informes sobre la situación

a su capítulo 4, "Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria", en el que los indicadores de referencia son la exclusión y vulnerabilidad educativas, el absentismo escolar, el fracaso escolar, el abandono escolar prematuro, el nivel educativo de la población, el abandono educativo antes y después de obtener el título de ESO, y la tasa de repetición.

En el año 2010 la *Revista de Educación* dedicó un número monográfico<sup>130</sup> al abandono escolar. Si bien no se refiere específicamente a las diferencias regionales, Enrique Roca<sup>131</sup> incluye referencias al abandono educativo temprano, a las tasas de escolarización, a las tasas de graduación en la ESO, porcentaje de extranjeros matriculados en el sistema educativo y a los datos de rendimiento PISA 2006.

La Fundación La Caixa publicó en 2010 un amplio estudio sobre el fracaso escolar en España, a cargo de Fernández Enguita, Mena y Rivière<sup>132</sup>. Los autores analizan multitud de variables, entre las que destacamos, por ser las más comunes, las tasas netas de escolarización, las tasas de repetición, el porcentaje de alumnos con retrasos acumulados, el porcentaje de alumnos de ESO que promocionan curso, las tasas de idoneidad, la tasa bruta de población que termina la ESO, el bachillerato y los Ciclos de Grado Medio, el alumnado matriculado por enseñanza, el nivel de formación de la población joven y el nivel de estudios de los padres de los alumnos.

En los años 2006, 2007 y 2011, la asociación Profesionales por la Ética<sup>133</sup> publicó sendos informes divulgativos en formato digital, titulados *Políticas educativas en*

y el cambio social de España (1967, 1970, 1975, 1980-83, 1994 y 2008) han señalado la importancia de conocer la situación social de España a través del análisis de los procesos en que se manifiesta la evolución social, así como las estructuras y tendencias que se corresponden con esos procesos. Los fines de la Fundación FOESSA son: servir al conocimiento de la realidad social de España; ser referente estable y continuado en el ámbito de la exclusión social y la sociología aplicada; ofrecer un espacio de encuentro para personas, grupos y entidades que trabajan en el análisis social. *Cfr.* [http://www.foessa.es/cCaritas\\_identidad.aspx](http://www.foessa.es/cCaritas_identidad.aspx).

<sup>130</sup> *Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas.* Madrid, Ministerio de Educación, 2010.

<sup>131</sup> Roca Cobo, E., "El abandono temprano de la educación y la formación en España", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas.* Madrid, Ministerio de Educación, 2010, pp. 31-62.

<sup>132</sup> Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L., y Rivière Gómez, J., *Fracaso y abandono escolar en España.* [en línea] Barcelona, Fundación La Caixa, 2010. [ref. de 30 de mayo de 2011]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>133</sup> Se define públicamente como "una iniciativa de la sociedad civil, de carácter independiente y sin ánimo de lucro, cuyo nacimiento tuvo lugar en Madrid (España) en 1992. El equipo fundador, formado por Carmen Gómez de Agüero, Cristina Urrutia, Mariano Muñoz, Gloria Ostos y Teresa García-Noblejas, ha vinculado el primer impulso de esta realidad a la experiencia de su participación en la IV

*España: Ranking de excelencia educativa.* El más reciente, coordinado por Miguel Ángel Gómez de Agüero, analiza de manera segmentada por Comunidades Autónomas, a partir de las estadísticas publicadas por el Ministerio de Educación, el INE, la OCDE y Eurostat, 58 indicadores agrupados en 9 áreas: Escolarización, Resultados: Graduación, Resultados: Idoneidad, Abandono educativo temprano, Educación e iniciativa social, Gasto público, Profesorado, Recursos complementarios y Eficiencia del gasto. El resultado final del informe es una clasificación educativa de las Comunidades Autónomas, seguido de una serie de recomendaciones sobre política educativa.

La Fundación FAES<sup>134</sup> publicó en 2011 dos obras que aportan información sobre estadísticos de la educación. Por una parte, la de Fernando Sánchez-Pascuala Neira, director general y viceconsejero en la consejería de Educación de la Junta de Castilla y León durante la última década, "Del éxito escolar a la reducción del 'abandono escolar temprano'"<sup>135</sup>, en la que el autor se centraba en los indicadores de eficacia del sistema educativo (resultados internos) y los de eficiencia (resultados proyectados). Por otra, FAES dedicó un estudio monográfico<sup>136</sup> a analizar los resultados del Informe PISA 2009 centrándose en las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas y proponiendo algunas líneas de actuación para mejorar los resultados.

La Fundación BBVA viene publicando numerosos estudios de índole económica y social sobre el desarrollo de España y sus regiones, muchas de ellas en colaboración con el

---

Jornada Mundial de la Juventud, celebrada en Czestochowa (Polonia) en agosto de 1991, y a la determinación de hacerse presentes de manera organizada en la vida pública, como ciudadanos y profesionales, a partir de la propuesta cristiana sobre la persona y el bien común". *Cfr.* Página web de la asociación <http://www.profesionalesetica.org/informacion/>

<sup>134</sup> "FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, es una fundación privada sin ánimo de lucro que trabaja en el ámbito de las ideas y las propuestas políticas. Vinculada al Partido Popular desde su creación, en 1989, [...] FAES es un gran laboratorio de ideas y programas cuya vocación es nutrir el pensamiento y la acción política del centro liberal y reformista. [...] FAES busca fortalecer los valores de la libertad, la democracia y el humanismo occidental. El propósito es crear, promover y difundir ideas basadas en la libertad política, intelectual y económica. Ideas capaces de ofrecer alternativas políticas y de pensamiento diferentes a las del socialismo. [...] FAES organiza foros de discusión, seminarios, conferencias, campus de verano y cursos de formación. Edita publicaciones electrónicas, libros, una revista, *Cuadernos de Pensamiento Político*, Papeles FAES, y libros de la Fundación y de la editorial Gota a Gota." *Cfr.* [http://www.fundacionfaes.org/es/que\\_es\\_faes](http://www.fundacionfaes.org/es/que_es_faes).

<sup>135</sup> Sánchez-Pascuala Neira, F., "Del éxito escolar a la reducción del 'abandono escolar temprano'", *Cuadernos de pensamiento político*, n° 29, Enero-marzo 2011, [en línea] Madrid, Fundación FAES, 2011, pp. 143-165. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>136</sup> Sainz González, J., Sanz Labrador, I. y Sanz Sanz, J. F., "El Informe PISA 2009. España empeora sus resultados", *Papeles FAES*, n° 153, 14-02-2011. [en línea] Madrid, Fundación FAES, 2011. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). Destacamos, por su utilidad para el tema que nos ocupa, dos muy recientes. La primera es la monografía dirigida en 2011 por Francisco Pérez García<sup>137</sup>, que aporta datos fundamentales, como hemos visto anteriormente, para el análisis de las diferencias regionales en el sector público español. Los indicadores que utiliza se refieren al porcentaje de población con estudios postobligatorios, el gasto público por alumno, la ratio alumno/profesor, o el abandono escolar temprano. A mediados de 2012, y también en colaboración con el IVIE, la Fundación BBVA, bajo la coordinación de Villar Notario, realizó un estudio<sup>138</sup> analizando el sistema educativo nacional a partir de los datos del informe PISA 2009 y su impacto en el desarrollo económico de las regiones de España, abordando cuatro temas relevantes: la evaluación del rendimiento, la equidad y la calidad de los sistemas educativos; la estimación de la insuficiencia formativa; la relación existente entre rendimiento educativo, crecimiento económico y mercado de trabajo; y los factores que explican las grandes diferencias de rendimiento educativo observadas en las Comunidades Autónomas. Introduce indicadores ya utilizados en otros estudios, pero añade algunos nuevos, de especial relevancia, como son el Índice de Desarrollo Educativo (IDE), el Índice de Pobreza Educativa.

En 2012 el Colectivo Lorenzo Luzuriaga<sup>139</sup> realizó un profundo estudio del fracaso escolar en el Estado autonómico en el marco de un seminario sobre dicho tema llevado a cabo a lo largo de 2011 y 2012. El resultado final fue una publicación coordinada por Puelles Benítez<sup>140</sup>. Dicho seminario contó con una metodología innovadora en la que, a partir de un borrador realizado por dos miembros del colectivo se redactó un texto que se remitió a los ponentes del seminario<sup>141</sup> y se constituyeron

---

<sup>137</sup> Pérez García, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*, op. cit.

<sup>138</sup> Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012.

<sup>139</sup> El Colectivo Lorenzo Luzuriaga (<http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com>) es un foro de estudio y debate sobre la educación, que "se identificó desde sus comienzos con la tradición progresista de la educación [...]. Su finalidad ha sido, pues, contribuir, en la medida de lo posible, con su experiencia, pensamiento, análisis y propuestas, a mejorar la educación, en especial la escuela pública, para que ésta pueda cumplir con las funciones vertebradoras de integración social, intercultural y territorial [...]". Cfr. Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, p. 373.

<sup>140</sup> Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías...*, op. cit.

<sup>141</sup> Tales ponentes fueron Mariano Fernández Enguita, Enrique Roca, José Saturnino Martínez García, Mariano Martín Gordillo y Julio Carabaña. "Para la determinación de los ponentes se acudió a los mejores especialistas que han destacado por su dedicación a este problema. A estos expertos, además de remitirles el

diversas mesas redondas para dar la palabra al profesorado. La publicación incluye numerosas referencias a indicadores, según las diferentes ponencias, como son los resultados PISA 2009, la tasa de titulación en ESO, el nivel de estudios de la población adulta, las expectativas familiares de estudios, la repetición de curso, la tasa de fracaso escolar administrativo, la tasa bruta de alfabetización, el gasto por alumno, la ratio alumno/profesor, la titularidad de centros o el origen social del alumnado. El documento redactado por el Colectivo se centra particularmente en las tasas netas de escolarización, la tasa de idoneidad, la tasa bruta de graduación y el abandono educativo temprano.

Finalmente, en 2012, Puelles Benítez<sup>142</sup>, al describir la situación de la educación en el Estado autonómico tras culminarse los traspasos, destaca tres indicadores: las tasas brutas de escolaridad en educación infantil y educación secundaria postobligatoria, la evolución del gasto por alumno en los años ochenta, y el gasto público en educación por alumno a finales de los noventa. Cuando da fe del balance en la primera década plenamente autonómica<sup>143</sup> selecciona los titulados en la educación básica obligatoria, la evolución del abandono escolar temprano y los resultados PISA 2009 en comprensión lectora, comprensión matemática y comprensión científica.

Por nuestra parte, y siguiendo las pautas que señalamos al inicio del capítulo, indicaremos que debemos renunciar de antemano a reflejar datos que ya pueden encontrarse en otras fuentes, salvo para ilustrar las afirmaciones que hagamos, ya que no pretendemos reiterar lo que está recogido en las mismas. Por ello, y en aras de la claridad, pretendemos centrar nuestro análisis en las medidas que creemos van a aportar más valor a nuestro estudio, precisamente por ser -casi todas ellas- comunes a los análisis precitados. Hemos elegido las siguientes:

1. Fracaso escolar (FE)
2. Abandono escolar temprano (AET)
3. Resultados PISA 2012
4. Índice de desarrollo educativo (IDE)
5. Índice de pobreza educativa (IPE)

---

mencionado borrador, se les solicitó, en encuentros previos, que fueran capaces de sustraerse a la retórica [...] con que suele tratarse este y otros problemas. Es decir, que intentaran estudiar el fracaso escolar de manera diferente a como suele hacerse, huyendo de tópicos y afirmaciones no respaldadas por la evidencia empírica". *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>142</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*, *op. cit.*, pp. 304-306.

<sup>143</sup> *Ibid.*, pp. 311-316.

Para cada uno de ellos primeramente conceptualizaremos su sentido porque, aunque no es el objeto de esta tesis, detectamos que en la literatura científica a veces no se da una definición unívoca de cada concepto. Se pasará después a justificar la aportación que hacen a la evidencia de la desigualdad. Además pretendemos ofrecer la variación estadística del indicador siempre que sea posible, basándonos en datos tasados, bien sea de fuentes de la Administración educativa, instituciones internacionales o de otras entidades (Fundación BBVA, Fundación Alternativas o Colectivo Lorenzo Luzuriaga, por ejemplo).

### **El fracaso escolar en el Estado autonómico**

Una cuestión previa a la conceptualización del fracaso escolar es la de identificar claramente a qué nos referimos cuando hablamos del mismo<sup>144</sup>, pues el término es lamentablemente equívoco, aunque no debiera serlo por utilizarse de manera continua tanto por los técnicos como por los políticos y los medios de comunicación. Podemos identificar, al menos, tres aspectos del concepto que contribuyen a su problemática definición y a su ambigüedad:

"Una primera faceta de la ambigüedad deriva del hecho de que tanto el gobierno como la oposición superponen unas veces, y confunden otras, dos modalidades del fracaso escolar que son muy diferentes [...].

Un segundo aspecto de la ambigüedad deriva de que el fracaso escolar se mide o se expresa, en cualquiera de sus modalidades, en términos relativos. Indudablemente es grave que en 2009, según los últimos datos facilitados por el Ministerio de Educación en 2011, el 26% del alumnado de la ESO no obtenía el título de GESO [Graduado en Educación Secundaria Obligatoria]. Sabemos también que es más grave todavía que ese porcentaje alcance el 38% en la Comunidad Valenciana. Pero no sabemos si nos podemos dar por satisfechos con el 11% de fracaso escolar en el Principado de Asturias. Y por lo que se refiere a las clasificaciones PISA ocurre algo parecido. ¿Qué puesto de la

---

<sup>144</sup> Lo que Fernández Enguita denomina lapidariamente la deconstrucción del concepto mismo de fracaso escolar presentado como un problema. *Cfr.* Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L., y Rivière Gómez, J., *Fracaso y abandono escolar en España*. [en línea] Barcelona, Fundación La Caixa, 2010. [ref. de 30 de mayo de 2011]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

clasificación nos contentaría? ¿Sólo el primero? ¿Estar entre los cinco o entre los diez primeros?

La tercera cara de la ambigüedad deriva del mismo término "fracaso", un término de dureza inusitada con el que se estigmatiza a los miles de alumnos y alumnas que por las más diversas razones, de muchas de las cuales no son culpables, no obtienen el título de graduado escolar. Al igual que se supone que por unas décimas en la clasificación otros miles de alumnos y alumnas no han tenido éxito<sup>145</sup>.

El hecho de que, cuando hablamos de fracaso escolar, en realidad estamos tomando en consideración dos conceptos diferentes, aunque relacionados, es bastante más que un matiz y entra de lleno en el propio núcleo del concepto que estamos tratando. "Podemos definir el fracaso escolar como el hecho administrativo de *no lograr el título académico mínimo* o como *no alcanzar cierto nivel mínimo de conocimientos*, tal y como se definen en los estudios de PISA"<sup>146</sup>. Por otra parte, el concepto es también discutido por dos motivos:

---

<sup>145</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 275-276.

<sup>146</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Vol. 2, n° 1, 2009, p. 56. La cursiva es nuestra. Dada la amplitud de la cuestión, nosotros nos ceñiremos, singularmente, a esta dualidad entre fracaso administrativo y fracaso escolar académico. Para profundizar en la importancia de los contextos sociocultural, familiar y educativo del fracaso escolar (estudiando el gasto público, el tiempo de aprendizaje, la flexibilidad organizativa y curricular, el estilo de enseñanza, la formación de los profesores la disposición de los alumnos), nos remitimos al análisis realizado por Marchesi Ullastres, A., *El fracaso escolar en España*. Documento de trabajo 11/2003. Madrid, Fundación Alternativas, 2003. [en línea] Madrid, 31 de enero de 2003. [ref. de 20 de octubre de 2012]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. Si lo que se desea es estudiar los factores que lo causan (concretamente el origen social, el sexo, la pertenencia a minorías y las familias desestructuradas) debemos referirnos al informe de Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L., y Rivière Gómez, J., *Fracaso y abandono escolar en España*, *op. cit.* La clasificación más clara que hemos encontrado sobre factores de origen y causas del fracaso escolar en España es la aportada por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías*, *op. cit.* Para el estudio de los diversos matices del concepto nos remitimos, por su actualidad y su nivel, a las diferentes ponencias que se incluyen en dicha obra: Fernández Enguita, M., "Del desapego al desenganche y de éste al fracaso escolar"; Roca, E., "Fracaso escolar o rendimiento educativo"; Martínez García, J. S., "Fracaso escolar y comunidades autónomas"; Martín Gordillo, M., "El fracaso escolar: una mirada desde el centro educativo"; y Carabaña, J., "Debilidades de PISA y errores en la atribución del fracaso escolar académico". Un análisis del fracaso escolar desde el punto de vista de la econometría, basado en datos de rendimiento PISA-2009 es el que realizan Calero, J., Escardíbul, J.-O. y Choi, A., "El fracaso escolar en la Europa mediterránea a través de PISA-2009: radiografía de una realidad latente", en *Revista Española de Educación Comparada* n° 19. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, pp. 69-103. Un punto de vista diferente es el sostenido por Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., "Diagnóstico y reforma de la educación general en España", en Pérez Díaz, V., Rodríguez, J. C., Felgueroso, F. y Jiménez-Martín, S., *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*. Vol. II. Cizur Menor, Thomson Reuters Civitas, pp. 13-205, planteando "un análisis del sistema de educación general (*qua* instrucción

"El primero, por su valor denotativo, ya que no hay una definición clara del mismo, pues para unos consistiría en no terminar la ESO, y para otros, en no terminar la educación secundaria postobligatoria, a la vez que cabría incluir todas las formas de suspenso, repetición o retraso; es decir, los fracasos parciales que podrán jalonar un difícil camino hacia el éxito. El segundo, por su valor connotativo, pues conllevaría la descalificación e incluso la estigmatización del alumno, su culpabilización en exclusiva con la consiguiente desresponsabilización de la institución"<sup>147</sup>.

### Concepto de fracaso escolar

En una primera aproximación podemos entender como fracaso escolar la no consecución de un título o certificado que, expedido por la Administración, indica que un alumno ha superado determinado nivel, arbitrariamente<sup>148</sup> marcado por ella. En este caso,

---

escolar) español con vistas a señalar sus limitaciones y apuntar medidas para superarlas. Las limitaciones se refieren, fundamentalmente, a que los rendimientos escolares de nuestro sistema educativo son insuficientes, tanto medidos en pruebas objetivas como en tasas de obtención de determinadas titulaciones, o en otro tipo de resultados, como el dominio de idiomas extranjeros y el desempeño de actividades artísticas". *Cfr.* Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., *op. cit.*, p. 4.

<sup>147</sup> Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L., y Rivière Gómez, J., *Fracaso y abandono escolar en España*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>148</sup> El sentido de lo que definimos como "arbitrariedad" administrativa queda clamorosamente en evidencia si contemplamos el relato -basado en la normativa legal que ha regulado el proceso de evaluación- de las vicisitudes del proceso de titulación -la consecución del Graduado en Educación Secundaria Obligatoria- desde que se implanta la LOGSE hasta la actualidad.

En 1991, con la publicación en el BOE de los reales decretos de Enseñanzas Mínimas (1007/1991, de 14 de junio, BOE del 26) y de Currículo (1345/1991, de 6 de septiembre, BOE del 13) se dan dos pasos más en la conformación de la evaluación de la ESO. El primero establecía la obligación de que el MEC, previo informe de las Comunidades Autónomas con competencias educativas, determinara los elementos básicos de los informes de evaluación (la determinación se hizo por orden de 30 de octubre de 1992, BOE de 11 de noviembre). El segundo indicaba en sus arts. 12 y 13 el carácter y ámbito de la evaluación, extendiéndola al alumnado, al proceso de enseñanza y a la práctica docente, encomendando al MEC las normas que desarrollen los procedimientos de evaluación y promoción del alumnado. La determinación de dichos procedimientos se hizo por orden de 12 de noviembre de 1992 (BOE del 20).

Observemos que el tiempo transcurrido desde la promulgación de la LOGSE (inicio del curso 1990-91) hasta la aparición de normativa concreta sobre la evaluación y titulación de alumnos (bien entrado el curso 1992-93) es de dos años; como mínimo, dilatado. Esta falta de marco legal en el inicio de la anticipación de la LOGSE supondrá no pocas dificultades para que los centros escolares articulen una intervención adecuada sobre el alumnado.

La orden de 12 de noviembre de 1992 sobre evaluación en Educación Secundaria Obligatoria (BOE del 20) indicaba que el título de Graduado en Educación Secundaria (entonces no añadía el calificativo de "obligatoria") se podía obtener con algunas de las áreas o materias evaluadas negativamente, pero sin señalar cuántas, dejando al albur de las juntas de evaluación la decisión, que podía ser de titulación con seis áreas suspensas en un centro y con ninguna en otro situado a pocos metros -como de hecho así fue-.

Año y medio más tarde, ante las críticas y consultas que la excesiva generalidad de la norma hizo llegar a la Administración educativa, el MEC publica la resolución de 28 de mayo de 1993, de la Secretaría de



fracaso escolar en España era, en 1980, no obtener durante el año natural en el que se cumplían los 14 años el título de Graduado Escolar de la Educación General Básica. En 2000, el fracaso escolar tenía que ver con la no consecución del título de Graduado en Educación Secundaria (que más tarde se denominaría Graduado en Educación Secundaria Obligatoria) durante el año natural en el que se cumplían los 16 años. En este sentido estaríamos hablando de fracaso escolar administrativo<sup>149</sup>.

### ¿Una confusión interesada?

Esta noción de fracaso como imposibilidad de titulación a la edad señalada por la Administración se mezcla comúnmente, incluso en discursos pretendidamente técnicos,

---

Estado de Educación, sobre criterios y procedimientos para decidir la promoción y titulación del alumnado en la ESO (BOE de 4 de junio). Surge por la necesidad de homogeneizar los criterios y procedimientos de promoción y titulación en los diversos centros escolares del país (al menos del "territorio MEC", aunque las Comunidades Autónomas con competencias educativas en aquel momento siguieron la estela del Ministerio). Intenta aclarar de qué manera debe titularse a los alumnos, pero se llena de contradicciones al desaconsejar, primero, que el criterio sea estrictamente numérico (áreas suspensas) y establecer después un número mínimo de áreas suspensas ("una o dos") para hacer efectiva la titulación. Se centra después en la forma de adoptar la decisión de promoción pero indicando que si se vota, debe haber una mayoría de al menos dos tercios del equipo de profesores para tomar la decisión de titular a un alumno.

Desde nuestro punto de vista la resolución estaba redactada, claramente, en contra del espíritu de la orden anterior, y donde pretende aclarar, provoca más confusión. Se centra en los modos de tomar las decisiones, pero no baja a la raíz, a la necesidad de establecer un límite para que juntas excesivamente laxas o rigoristas puedan ocasionar perjuicios al alumnado.

Este panorama seguirá en vigor hasta la generalización de las transferencias educativas, momento en el que cada Comunidad Autónoma va a regular la cuestión. Por ilustrarlo con un ejemplo, por orden de 29 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición de la Educación Secundaria Obligatoria en Castilla y León (BOCyL de 10 de mayo), adapta la normativa anterior del MEC a la administración autonómica. Asume la mayor parte de las cuestiones ya enunciadas, pero introduce una modificación notable en la titulación, que se hará con dos áreas o materias suspensas como máximo.

Con la promulgación de la LOE se adapta el marco normativo y la Comunidad Autónoma publica la orden EDU/1952/2007, de 29 de noviembre, por la que se regula la evaluación en educación secundaria obligatoria en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL del 7 de diciembre), en la que se indica que podrán obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria quienes superen todas las materias de la etapa en la evaluación de junio o que, tras la celebración de la prueba extraordinaria de septiembre tengan evaluación negativa en una o dos materias, y excepcionalmente en tres. No podrán obtener el título aquellos alumnos que tengan pendiente simultáneamente lengua castellana y literatura, y matemáticas, junto a una tercera materia suspensa.

Todo esto en el plazo de quince años, variando también los términos de calificación, que primero fueron cualitativos y al final del proceso, cuantitativos. Por ello consideramos que la comparabilidad de resultados es más que discutible.

<sup>149</sup> Así lo denomina Martínez García, J. S., "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *op. cit.*, p. 57. El autor incluso concreta más cuando introduce los conceptos diferenciados de "Tasa bruta de fracaso escolar: proporción de jóvenes que no obtienen el título sobre el total de jóvenes de su edad, a la edad teórica para obtener el título (14 años con la EGB y 16 años con la ESO)" y "Tasa neta de fracaso escolar: Proporción de jóvenes entre 19 y 20 años que no logran el título obligatorio y no siguen estudiando". *Ibid.*, p. 58.

con otro concepto: la imposibilidad de alcanzar un determinado nivel de conocimientos en algún tipo de evaluación de rendimiento, tomándose usualmente como criterio la puntuación obtenida en las sucesivas aplicaciones de las pruebas del *Programme for International Student Assessment*, es decir, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (conocido como PISA por sus siglas en inglés). Dichas pruebas otorgan una calificación cuya media es de 500 y la desviación típica de 100. Estaríamos hablando aquí de fracaso de rendimiento escolar<sup>150</sup>. Hemos de decir claramente que no hay evidencia científica de que ambos conceptos estén relacionados, es decir, no se da la situación de que donde hay menos fracaso escolar administrativo haya menos fracaso de rendimiento escolar, o a la inversa, pero es que además ni siquiera existe correlación estadística, tal y como podemos comprobar si confrontamos los datos de fracaso escolar administrativo y fracaso de rendimiento escolar:

**Tabla 11: Fracaso escolar administrativo 2006 (tasa bruta de fracaso escolar) y % de alumnado en los niveles 0 y 1 de PISA 2006 en las Comunidades Autónomas con muestra suficiente.**

|  | Niveles de Pisa 0 y 1 | Tasa bruta de fracaso escolar<br>(administrativo) |
|--|-----------------------|---|
| Andalucía                                      | 17,7                  | 34,7  |
| Aragón   | 6,9                   | 25,7  |
| Asturias                                       | 8,2                   | 14,9  |
| Cantabria                                      | 7,4                   | 22,9  |
| Castilla y León                                | 5,2                   | 20,9  |
| Cataluña                                       | 11,3                  | 27,8  |
| Galicia  | 9,0                   | 24  |
| La Rioja                                       | 5,3                   | 28,4  |
| Navarra  | 7,0                   | 18,5  |
| País Vasco                                     | 9,1                   | 16,5  |
| Resto de España                                | 14,8                  | 13,4*   |
| *Ponderado por la población entre 15 y 16 años |                       |   |

Fuente: Martínez García, J. S., "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *op. cit.*, p. 64.

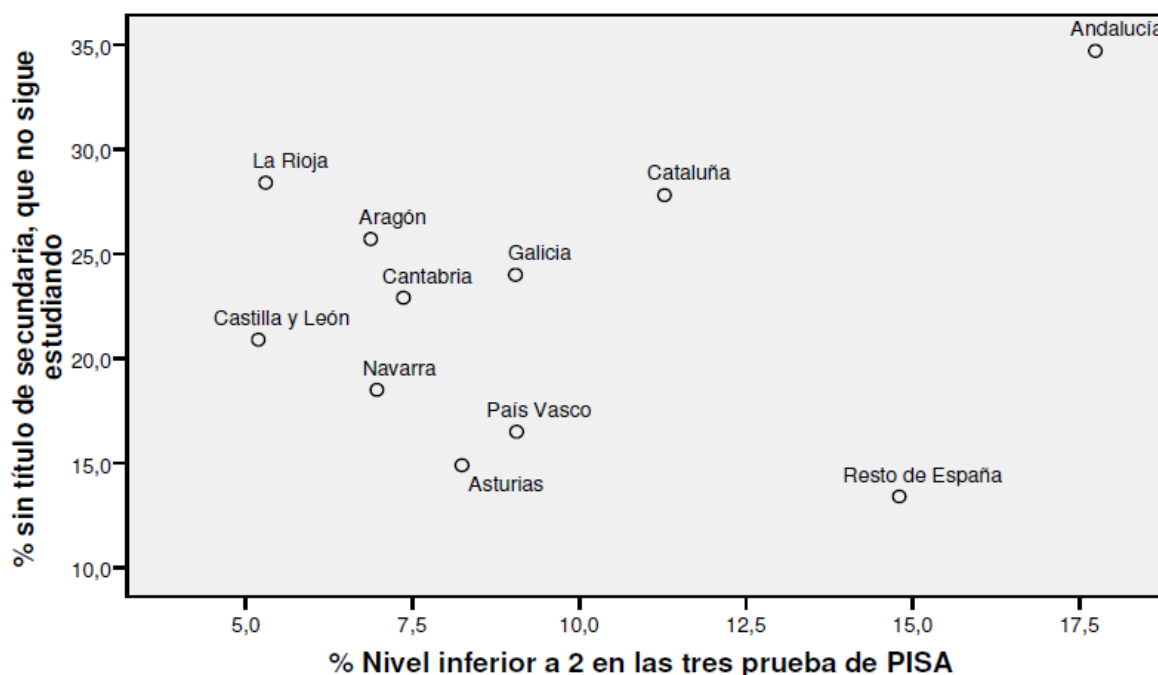
Si, además, tenemos en cuenta los datos por Comunidades Autónomas,

"[...] la relación parece más bien inversa, es decir, aquellas comunidades con menor nivel bajo [sic] en PISA tienden a ser las de mayor tasa de fracaso escolar, con la clara excepción

<sup>150</sup> Martínez García, *loc. cit.*, denomina "Fracaso escolar-PISA" al hecho de "considerar que no han logrado el mínimo de conocimientos quienes no obtienen al menos el nivel 2 en las pruebas (una puntuación por debajo de 409,45 en Ciencias; en Matemáticas, 420,05; y en Lectura, 407,45)".

de Andalucía. También apreciamos que la variabilidad es mayor en las tasas brutas de fracaso escolar (entre 34,7% y 13,9%) que en los niveles bajos de PISA (entre 17,7% y 5,3%). En apariencia, parece que, si exceptuamos Andalucía, y quizá Cataluña, a mejor resultado en PISA, mayor fracaso escolar"<sup>151</sup>.

**Gráfico 13: Relación entre fracaso escolar administrativo 2006 y fracaso de rendimiento escolar en PISA 2006 por Comunidades Autónomas**



Fuente: Martínez García, J. S., "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *op. cit.*, p. 64.

Esta realidad ha de hacernos reflexionar seriamente tanto sobre las causas del fracaso escolar administrativo, pero también sobre el sentido del fracaso de rendimiento escolar, pues es evidente que ambos factores se mezclan sin razones técnicas suficientes, en el discurso político y educativo.

"En una situación ideal, el fracaso escolar administrativo y el fracaso de rendimiento escolar deberían estar muy unidos, pero no ocurre así [y] más bien lo que sucede es que existen "dos Españas". Por un lado, la España no peninsular (Balears, Canarias, Ceuta y Melilla) y Andalucía, con tasas de fracaso escolar en PISA [2009] (en las tres pruebas simultáneamente) superiores al 18%. Por otro, el resto de CC AA, con tasas de fracaso escolar en PISA [2009] en torno al 10%, con un margen de error muestral de  $\pm 2\%$ . En esta España conviven situaciones de bajo fracaso administrativo,

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 63.

como País Vasco o Asturias, con otras en que es alto, como La Rioja o Murcia. Es decir, el nivel de exigencia para lograr el título de GESO en la España de bajo fracaso en PISA [2009] es muy variable, con comunidades en las que es extremadamente difícil lograrlo"<sup>152</sup>.

Es preciso señalar que lo más habitual es unir ambos elementos en el análisis político o periodístico sin tener en cuenta que, como hemos observado, su relación es, cuando menos, problemática. Parece entonces que habría que buscar la responsabilidad de las tasas de fracaso escolar administrativo no en el bajo nivel de conocimientos del alumnado, desmentido por las evaluaciones PISA, sino en otras causas.

Un testimonio sobre esta, llamémosla falacia comúnmente aceptada, que liga las dos modalidades de fracaso escolar, es un análisis proveniente del Real Instituto Elcano, concretamente de su departamento de Demografía y Migraciones Internacionales, y merece la pena ser destacado por su claridad y por provenir de un ámbito ajeno al debate educativo:

"[...] como vienen señalando hace tiempo varios expertos (Julio Carabaña y José S. Martínez) con argumentos muy convincentes pero lamentablemente con escaso eco en los medios de comunicación, el mayor fracaso escolar de los alumnos españoles no es el resultado de alguna deficiencia en su nivel de conocimientos. Es, al contrario, la consecuencia de una vara de medir puesta en España más alta que en otros países. La prueba proviene de la comparación entre los resultados de la prueba PISA que la OCDE realiza con iguales preguntas entre los alumnos de 15 años de todos los países del grupo, y las tasas de fracaso escolar que recogen los gobiernos respectivos y que publica conjuntamente Eurostat.

[...] España es además internamente inconsistente y en algunas Comunidades resulta mucho más difícil que en otras obtener el título de la ESO. Los resultados de PISA muestran que los alumnos de varias Comunidades Autónomas españolas obtienen resultados iguales a los del país que se encuentra en cabeza, Finlandia. Se trata de Castilla-León y de la Rioja. Sin embargo, también a ellos les suspenden. Estas dos Comunidades sólo tienen un 5% de alumnos que en PISA se encuentran en los dos grupos de peores resultados, el 0 y el 1, y sin embargo sus porcentajes de fracaso escolar son altos (21% en Castilla-León y 28% en La Rioja). De hecho, [...], no existe ninguna

---

<sup>152</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 83.

relación entre los resultados de las Comunidades Autónomas españolas en la prueba PISA y su tasa de fracaso escolar. Resulta claramente más fácil obtener el título de la ESO en el País Vasco y en Asturias que en Galicia y La Rioja<sup>153</sup>.

Este último dato destacado por el Real Instituto Elcano, el de la diferencia entre regiones a la hora de tener "éxito educativo", entendiendo por tal la consecución del título de la ESO, nos lleva a pensar que el *quid* de la cuestión de la explicación de la desigualdad entre regiones ha de tener en cuenta la relativa dificultad de obtener el primer título educativo que se expide en España: el Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Un segundo testimonio, fundamentado en el análisis de los datos de la evaluación PISA 2009, señala que la situación del fracaso escolar en España depende de elementos que escapan al control unitario del sistema, ya que

"[...] la relación entre el 'fracaso PISA' y el 'fracaso acreditación' no es [...] ni mucho menos directa: en España un 28,4% de los alumnos no obtienen el título de Graduado en ESO, cuando únicamente el 19,6% incurre en 'fracaso PISA': al medir el nivel de competencias con instrumentos homologables internacionalmente encontramos que la situación de los alumnos españoles con más problemas de aprendizaje no se diferencia de la situación media de la Unión Europea; en cambio, al medir en función de procesos de evaluación internos al centro las diferencias son muy importantes. El 'fracaso acreditado' español, por tanto, parece estar parcialmente motivado por niveles de exigencias de los profesores y centros españoles que no se corresponden con los aplicados en otros países de nuestro entorno"<sup>154</sup>.

Fernández Enguita también señala la nula relación existente entre el fracaso escolar administrativo y el fracaso de rendimiento escolar, evidenciando que tampoco hay relación estadística entre el nivel económico y los resultados escolares cuando indica que

---

<sup>153</sup> González Enríquez, C., *El engañoso fracaso escolar*. Comentario Elcano 15/2013. 18 de febrero de 2013. Madrid, Real Instituto Elcano, 2013, pp. 1-2.

<sup>154</sup> Calero, J., Escardíbul, J.-O. y Choi, A., "El fracaso escolar en la Europa mediterránea a través de PISA-2009...", *op. cit.*, pp. 72-73.

"No hay una asociación sistemática entre el nivel de riqueza y resultados escolares, pues si bien es cierto que el País Vasco, Madrid y Navarra, por ejemplo, se sitúan por la cabeza en las clasificaciones tanto económicas como educativas, o que Andalucía, Extremadura y Canarias lo hacen en la cola de ambas, también lo es que Baleares y la Comunidad Valenciana son inesperadamente ricas para los malos resultados que obtienen y Castilla y León y Asturias inesperadamente pobres para los suyos. Pero lo más chocante es la falta de correspondencia entre las puntuaciones PISA y los resultados académicos. Así, por ejemplo, Castilla y León, que es la primera región en las puntuaciones PISA 2009 en Matemáticas y en Ciencias y la segunda en Lectura, apenas es la quinta en el porcentaje de graduados en la ESO, precedida por Asturias, País Vasco, Cantabria y Navarra que, sin embargo, quedan sensiblemente por detrás de ella en las pruebas unitarias y objetivas de competencias"<sup>155</sup>.

Aunque ya nos hemos referido a la cuestión al comentar la necesidad de que el Estado asuma verdaderamente su papel compensador de desigualdades interregionales, no podemos dejar de reiterar que hay un factor ajeno a la estructura autonómica del Estado y que, sin embargo, es claramente sustancial en la cuestión de la desigualdad: lo que Fernández Enguita denomina "la cultura y los usos de la profesión docente en materia de evaluación"<sup>156</sup>. Por decirlo de otro modo "Francia, con resultados en PISA muy semejantes a los de España, registra sin embargo menos de la mitad del "fracaso" escolar que España. Es decir, los centros educativos franceses aprueban a alumnos que en España suspenderían"<sup>157</sup>. En el caso de Italia y Bélgica el razonamiento sería prácticamente el mismo.

**Tabla 12: Porcentaje de alumnos en los niveles 0 y 1 de PISA 2009 y fracaso escolar administrativo en 2009**

|         | Lectura | Matemáticas | Ciencia | Fracaso escolar |
|---------|---------|-------------|---------|-----------------|
| España  | 19,5    | 23,7        | 18,2    | 26,5            |
| Francia | 19,7    | 22,6        | 19,3    | 12,0            |
| Italia  | 21,0    | 25,0        | 20,6    | 18,2            |
| Bélgica | 17,7    | 19,0        | 18,1    | 12,3            |

Fuente: González Enríquez, C., *El engañoso fracaso escolar*. Comentario Elcano 15/2013. 18 de febrero de 2013. Madrid, Real Instituto Elcano, 2013, p. 1.

<sup>155</sup> Fernández Enguita, M., "Del desapego al desenganche y de éste al fracaso escolar", *op. cit.*, p. 33.

<sup>156</sup> *Loc. cit.*

<sup>157</sup> González Enríquez, C., *El engañoso fracaso escolar*, *loc. cit.*

En este momento, a la luz de las evidencias aportadas, creemos que es preciso afinar aún más el análisis de lo que hemos venido denominando fracaso escolar administrativo, término que -como vimos- acuñaba con acierto José Saturnino Martínez<sup>158</sup>, y que hemos desligado del fracaso de rendimiento escolar, cuestión distinta y distante, como ha quedado demostrado.

### **Fracaso escolar político y fracaso escolar académico**

Lo cierto es que la no consecución del título -el fracaso escolar administrativo- que certifica el logro de unos determinados objetivos está en manos de numerosas instancias y circunstancias educativas distintas (profesores, equipos docentes, claustros, equipos directivos, autoridades locales, provinciales, autonómicas o nacionales, inspectores de carrera, inspectores accidentales, asesores técnicos o asesores de formación del profesorado), lo que hace complicado buscarle una solución estrictamente pedagógica. Se ve influida, además, por numerosas variables alejadas de lo estrictamente escolar (hemos venido mencionando los factores familiares, culturales, sociales, económicos e incluso genéticos<sup>159</sup> y de género). Por ello podríamos diferenciar dos

---

<sup>158</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *op. cit.*, p. 57.

<sup>159</sup> *Cfr.* Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., "Diagnóstico y reforma de la educación general en España", *op. cit.*, cuestión ésta, la de la toma en consideración de la genética, que vino a crear cierta polvareda en la prensa, con afirmaciones mendaces sobre lo afirmado por los autores, a las que no fue ajena la CEOE tales como: "¿Determinismo genético a estas alturas? La hipótesis de la patronal CEOE de que la herencia fijada en los cromosomas de los alumnos puede influir en el éxito escolar por encima del nivel socioeconómico o educativo de las familias ha armado un revuelo unánime en la comunidad educativa: nadie está de acuerdo. Tampoco encuentra respaldo otro punto de vista de los empresarios: achacar la jornada continua de muchos centros -que critican- a la masiva presencia de mujeres en la enseñanza. La patronal se queda sola con estos puntos calientes de su informe *Educación y Formación Profesional*, editado por el Instituto de Estudios Económicos, el *think tank* de los empresarios [...]. Los capítulos más polémicos del volumen -265 páginas- han corrido a cargo de Víctor Pérez-Díaz, catedrático de la Universidad Complutense, y del sociólogo Juan Carlos Rodríguez". *Cfr.* Nogueira, Ch., "¿Un gen del fracaso escolar?", *El País*. 4 de julio de 2011[en línea]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. En un ejemplo más de la irracionalidad del debate educativo cuando salta a los medios de comunicación, incluso en medios reconocidos socialmente. Los autores desmintieron haber hecho esas afirmaciones y se remitieron al trabajo que habían redactado en el que, simplemente, señalaban la necesidad de no olvidar que los trabajos que comparan el rendimiento escolar de los hijos biológicos y de los hijos adoptados tienen en cuenta indirectamente otros factores y apuntan a que el peso de la herencia biológica (y no necesariamente de la inteligencia) puede ser similar al del nivel socioeconómico.

submodalidades dentro del fracaso escolar administrativo, siguiendo la denominación que les da Julio Carabaña<sup>160</sup>: el fracaso escolar académico y el fracaso escolar político.

El fracaso escolar académico es un elemento achacable al proceso de aprendizaje del alumnado, de índole interna a los centros escolares y que, de resolverse, lo haría por cauces estrictamente pedagógicos y didácticos y, en todo caso,

"[...] el fracaso escolar académico no se puede delimitar objetivamente, no se puede eliminar, sino como mucho atenuar y, además, no hay obligación de eliminarlo, sino tan solo de disminuirlo. [...] por bajo que se ponga el mínimo que arbitrariamente lo definiría, siempre encontraremos alguien incapaz de alcanzarlo, por mucho empeño que se ponga en ello. [...] La obligación de atenuarlo no es más que una consecuencia de la obligación general de enseñar a todos los alumnos lo más y mejor que se pueda, obligación que incluye la atención a todas las necesidades educativas especiales"<sup>161</sup>.

El fracaso escolar político, sin embargo, se ve influido por multitud de factores de origen político (como lo son las decisiones legislativas de promocionar con un número determinado de materias suspensas, o con ninguna, o de titular a una edad y con unas condiciones determinadas). En este sentido,

"[...] comprende todas las diferencias de titulación que, a igualdad de aprendizaje, se producen entre aulas, centros, tipos de centro, comarcas, provincias y comunidades autónomas [...]. En cambio [...], plantea problemas directamente políticos: en primer lugar, que es injusto, pues concede un título de gran valor con criterios sistemáticamente distintos, y luego es también ilegal, pues su existencia rompe el principio de igualdad ante la ley.

Los remedios de este fracaso escolar político son asimismo únicamente políticos [...]. El remedio más radical es la supresión del título, manteniendo la simple certificación de lo logrado por el alumno. El menos radical consiste en la introducción de un examen nacional"<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Carabaña, J., "Debilidades de PISA y errores en la atribución del fracaso escolar académico", en Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, p. 158.

<sup>161</sup> Carabaña, J., "Debilidades de PISA y errores...", *ibíd.*, pp. 160-161.

<sup>162</sup> *Ibíd.*, p. 159.



Concluimos el análisis del fracaso escolar en el Estado autonómico, antes de pasar a los datos estadísticos, señalando que, para cerrar el círculo de comprensión del fenómeno, e incluso para tener una perspectiva nueva sobre el mismo, no han de olvidarse dos peculiaridades del sistema educativo español que influyen grandemente sobre este análisis: la existencia de un título al final de la educación obligatoria y la excesiva utilización de la repetición de curso como estrategia pedagógica..

Con respecto al primer elemento, hay que señalar que no son muchos los países de la UE (ni siquiera de la OCDE) que otorgan un título único sancionador al final de la etapa obligatoria, siendo mucho más común la emisión por las autoridades educativas de certificados o diplomas que permiten el acceso a todas o a algunas de las etapas educativas postobligatorias. Tiana Ferrer, de forma lapidaria indica que

"[...] hay que llamar la atención sobre la profunda injusticia que encierra el hecho de obligar a todos los jóvenes a permanecer escolarizados hasta cumplir los 16 años de edad, para luego certificar que una notable proporción de ellos no son aptos para seguir ningún tipo de formación postobligatoria. Si la educación básica se considera obligatoria, habría que procurar que todos tuviesen una salida formativa posterior, sin conformarse con adoptar una actitud selectiva que arroja a muchos jóvenes fuera del sistema de educación y formación"<sup>163</sup>.

Con respecto al segundo, la repetición, parece haber un acuerdo general en su falta de contribución al éxito posterior -más bien contribuye al fracaso- y su poca utilidad, su carga de distorsión de la vida escolar y su elevadísimo coste para las arcas públicas<sup>164</sup>. Es significativa la referencia que se hace desde los informes PISA a este hecho de la repetición al señalar que

---

<sup>163</sup> Tiana Ferrer, A., "Comentarios al documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en Puellas Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías...*, op. cit., p. 354. Tiana hace hincapié en la injusticia y la subjetividad del hecho de que -como venimos apuntando en la tesis- no haya concordancia entre los resultados de determinadas Comunidades Autónomas en las evaluaciones de diagnóstico, o en PISA, y sus tasas de graduación.

<sup>164</sup> Tiana, con datos del MEC, valora el coste para 2011 en una horquilla que iría de los 1430 a los 2230 millones de €. *Cfr., ibid.*, p. 351.

"[...] los resultados promedio de los alumnos españoles que nunca han repetido curso se comparan en términos muy favorables con los conseguidos en otros países que alcanzan los mejores resultados globales en este tipo de pruebas. En la edición de 2012 los alumnos españoles con esas características se sitúan en todas las áreas de conocimiento por encima de las puntuaciones medias de los estudiantes no repetidores de la OCDE. Sin embargo, cuando se considera el conjunto de la población estudiantil la posición española resulta bastante más discreta. El problema de las grandes bolsas de repetidores en España es, por tanto, una cuestión de evidente relevancia para valorar los resultados de la enseñanza obligatoria en España y que tiene, además, efectos posteriores en términos de abandono temprano de la educación y problemas de rendimiento en niveles posteriores de enseñanza"<sup>165</sup>.

Es claro que, a corto plazo, tanto las estrictas motivaciones pedagógicas como la enorme sangría económica que supone este hecho acabarán por modificar la regulación legal de la repetición de curso, destinando los cuantiosos fondos que consume a programas de refuerzo y recuperación del alumnado, una vez que promoció con materias no superadas.

### **Las causas del fracaso escolar**

Un análisis de los factores que inciden en el fracaso escolar, basado en los datos de la evaluación PISA 2006, es el realizado por Calero, Choi y Waisgrais<sup>166</sup>. Los autores entienden que inciden en el mismo una serie de factores personales (el hecho de repetir curso es un elemento que no contribuye a disminuir el fracaso escolar, así como el ser varón), familiares ("los hijos de padres económicamente activos y/o de categoría socioeconómica 'cuello blanco cualificado', aquellos alumnos cuyos hogares están mejor dotados de recursos materiales educativos, y los que hacen un mejor uso de dichos

---

<sup>165</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013, p. 211.

<sup>166</sup> Calero, J., Choi, A. y Waisgrais, S., "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010, pp. 225-256.

recursos tienen una menor probabilidad de fracaso escolar"<sup>167</sup>) y sociales (estar matriculado en un colegio primado o ser hijo de inmigrantes de primera generación aumenta el riesgo de fracaso escolar). Sin embargo,

"[...] los resultados parecen indicar que políticas destinadas a incrementar los recursos escolares y las consistentes en la agrupación de alumnos entre y dentro de las clases tendrán un impacto nulo para reducir el riesgo de fracaso escolar en dicho centro. Igualmente irrelevante de cara a la reducción del riesgo de fracaso escolar en un centro es el hecho de que esa escuela utilice criterios de admisión basados en determinadas filosofías de instrucción u orientaciones religiosas"<sup>168</sup>.

Choi y Calero<sup>169</sup>, basándose en los datos de rendimiento de PISA 2009, vuelven a analizar estadísticamente los datos y a concluir que las causas del fracaso escolar están ligadas a factores como la que denominan escasamente efectiva repetición de curso, pertenecer a una familia inmigrante de primera generación, o la acumulación de alumnos de difícil educabilidad en determinados centros.

No estaría completo este análisis del fracaso escolar en el Estado autonómico si no hiciéramos referencia a las causas del mismo. Reflejamos en este caso una perspectiva que no se suele tener en cuenta en los análisis de índole estrictamente pedagógica: los factores que son achacables a la ordenación académica, es decir, a la propia naturaleza del sistema que nos hemos dado (factores endógenos) y los condicionantes previos sobre los que el sistema educativo no puede actuar más que para paliar sus efectos negativos sobre el individuo (factores exógenos).

Así, podríamos sistematizar las causas del fracaso escolar, siguiendo el análisis que realizó el Colectivo Lorenzo Luzuriaga en su "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías"<sup>170</sup>, diferenciando los factores endógenos (achacables

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*, p. 250.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, p. 251.

<sup>169</sup> Choi de Mendizábal, A. y Calero Martínez, J., "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España en PISA-2009 y propuestas de reforma", en *Revista de Educación*, nº 362. Septiembre-diciembre 2013. Madrid, MECD, 2013, pp. 562-593. Este análisis llega prácticamente a las mismas conclusiones que el realizado tres años antes con los datos de PISA 2006 por Calero, J., Choi, A. y Waisgrais, S., "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España...", *op. cit.*

<sup>170</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, pp. 292-308. El análisis es, a nuestro parecer, demoledor en algunos aspectos, particularmente aquellos

tanto a las características básicas del propio sistema como a elementos puramente educativos que tendrían una solución también educativa) y otros exógenos, ajenos al sistema y del que éste no es responsable.

Primeramente analizaremos los factores internos atribuibles al sistema, que se pueden denominar

"[...] factores endógenos, propios de la ordenación básica del sistema educativo, que son previos por tanto al ingreso de los alumnos en el tramo obligatorio del sistema educativo. Aquí se incluirán el número de años en los que el alumnado debe cursar la educación obligatoria, el currículo, también básico, que deben cursar los alumnos en dicho periodo y la clase de titulación exigible a su término, haciendo especial hincapié en las condiciones en que el título se obtiene o se deniega"<sup>171</sup>.

En cuanto a la duración de la etapa de educación básica, ya llevamos casi cinco lustros -más tiempo que el que estuvieron en vigor los ocho años de obligatoriedad de la EGB- con diez años de educación obligatoria y, a pesar de algunas voces discordantes, no parece que la materia esté en discusión. Probablemente haya mucho más que ganar en equidad manteniendo la duración de la enseñanza obligatoria que lo que se perdería si se redujera, siempre que el sistema establezca mecanismos correctores para ayudar al alumnado que pueda tener más problemas en el tránsito por la Educación Primaria y la ESO.

Si nos referimos a la segunda cuestión, la existencia de un currículo común, encontramos que puede ser, y de hecho es, un problema serio, pero también podemos afirmar que su solución es puramente política. Un currículo diferente aliviaría los datos de fracaso escolar<sup>172</sup> sin duda.

En lo concerniente al tercer factor, el título, creemos que la existencia de un título único al final de la enseñanza básica es, probablemente, la causa de mayor peso en el fracaso escolar. Y no sólo porque la no obtención cierra todas las puertas del

---

que afectan a los condicionantes formales u organizativos de la educación en España: duración de la escolaridad básica, currículo común y titulación única.

<sup>171</sup> *Ibíd.*, p. 293.

<sup>172</sup> Los programas de Diversificación Curricular de la LOGSE y la LOE, verdadero éxito no suficientemente valorado en nuestra opinión, marcan la pauta de lo que puede y debe hacerse al respecto.

sistema<sup>173</sup>, sino porque la misma obtención del diploma "no está sujeta a ninguna clase de control externo"<sup>174</sup> en aras de la autonomía que la normativa legal atribuye a cada uno de los centros que, en última instancia, otorgan el título o lo niegan en virtud de lo que incluya su proyecto educativo, sin que exista más que un vago control nominal de las diferentes inspecciones de educación (debemos remarcar la importancia del adjetivo, pues cada Comunidad Autónoma tiene la suya, sin coordinación horizontal alguna<sup>175</sup>) sobre los documentos organizativos de cada centro que son los que, con la ley en la mano, regulan la concesión del título. Aunque según los documentos institucionales de cada centro (proyecto educativo y programaciones didácticas, sustancialmente) pudiera parecer que existe un control sobre la multitud de pruebas de evaluación a las que un alumno se somete durante los diez años de escolaridad obligatoria, este control, en caso de ejercerse y siempre a instancia de parte (es decir, previa reclamación por parte del usuario del servicio educativo) no pasa de ser un vago ajuste a los enormemente generalistas decretos de currículo de cada etapa o a los distintos proyectos educativos, que no pasan más examen (otra vez nominal) que el de la aprobación por el claustro de profesores respecto de los elementos pedagógicos y docentes y por el consejo escolar del centro respecto de los elementos más ideológicos.

---

<sup>173</sup> Cabe señalar que la normativa contempla también una vía de entrada a los Ciclos de Grado Medio de Formación Profesional sin necesidad de acreditar el Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que consiste en una prueba de acceso basada en los contenidos de algunas de las áreas de la ESO y que, organizada independientemente por las distintas Administraciones educativas autonómicas y cuya superación certifica el director del Instituto de Educación Secundaria donde se celebra el examen, tiene validez nacional. Hacemos caer en la cuenta de que, si por un lado supone una manera de aliviar el fracaso en el título, por otro su certificación manifiesta una grave irregularidad, ya que *de facto* se expide un certificado nacional sin registro ni control administrativo más allá de los archivos de un Instituto.

<sup>174</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 299. Quizás, como se señala en el mismo lugar, sería más ajustado a la realidad hablar de "control laxo sobre los procedimientos evaluatorios que conducen, o no, a la obtención de dicha titulación".

<sup>175</sup> Unas Comunidades Autónomas han convocado procedimientos de acceso al Cuerpo de Inspectores y otras tienen una proporción de inspectores accidentales que se acerca al 90% de la plantilla. Dichos inspectores accidentales permanecen en sus puestos a discreción de la Administración educativa y pueden ser designados directamente por la misma o, en el mejor de los casos, han superado un concurso de méritos en el que la parte del león del baremo la tiene una entrevista; otras Comunidades Autónomas presentan un modelo mixto. En todo caso, creemos que el mecanismo de control del sistema educativo adolece de graves inconvenientes para desempeñar su función de garante de los derechos básicos del ciudadano.

## Los factores explicativos del fracaso escolar

Creemos que los datos que aportamos en la siguiente tabla son, en ausencia de otros, lo suficientemente significativos como para interpelarnos seriamente sobre la *sospecha* de que el título de Graduado en ESO no se esté otorgando en condiciones de igualdad en todas las Comunidades Autónomas, sobre si no debieran pasar a ser denominados *evidencia estadística*<sup>176</sup> y sobre si las Administraciones educativas no debieran estar tomando desde hace tiempo medidas contra esta flagrante desigualdad.

**Tabla 13: Tasa bruta de fracaso escolar administrativo por Comunidades Autónomas. Curso 2011-2012.**

| Posición relativa                | Comunidad Autónoma   | Tasa bruta de fracaso escolar administrativo |
|----------------------------------|----------------------|--|
| Por debajo de la media de España | País Vasco           | 14.4   |
|                                  | Asturias             | 15.8   |
|                                  | Cantabria            | 17.5   |
|                                  | Cataluña             | 19.1   |
|                                  | Galicia              | 21.2   |
|                                  | Castilla y León      | 21.3   |
|                                  | Madrid               | 22.3   |
|                                  | Extremadura          | 23.0   |
|                                  | Navarra              | 23.5   |
|                                  | La Rioja             | 24.9   |
|                                  | <b>ESPAÑA</b>        | <b>24.9</b>                                  |
| Por encima de la media de España | Canarias             | 25.3   |
|                                  | Andalucía            | 26.5   |
|                                  | Aragón               | 26.9   |
|                                  | Castilla-La Mancha   | 28.7   |
|                                  | Murcia               | 29.3   |
|                                  | Baleares             | 32.6   |
|                                  | Comunidad Valenciana | 37.0   |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, p. 93

El análisis de las diferencias en el fracaso escolar administrativo que, en el curso 2011-2012, presentan entre sí las Comunidades Autónomas españolas aporta cifras

<sup>176</sup> El Colectivo Lorenzo Luzuriaga señala que "[...] se puede llegar incluso a tener la sospecha de que en las distintas comunidades autónomas se emplean criterios calificadorios dispares, sospecha que podría confirmarse comparando los datos de PISA y los datos de fracaso escolar según comunidades". Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 302.

escandalosas, con diferencias tan enormes como los casi veinte puntos porcentuales que separan al País Vasco y Asturias, por ejemplo, de Baleares y la Comunidad Valenciana.

Dado que, además, estas cifras no tienen relación, como hemos visto, con los resultados académicos medidos con pruebas objetivas y que la normativa de admisión en las instituciones educativas, la cualificación del profesorado y la organización de los centros docentes están sujetas a la legislación básica nacional -es decir, son similares en todo el Estado- cabe afirmar que

"[...] la única conclusión a la que se puede llegar es que los alumnos y alumnas españoles tienen probabilidades, significativamente diferentes, de obtener el título de Graduado según la comunidad autónoma en la que siguen sus estudios, y de que poco se podrá progresar en las políticas de reducción del fracaso escolar si no se logra saber con algún grado de certeza cuál es la razón de la disparidad del porcentaje de fracaso escolar en las comunidades autónomas.[...] En nuestro sistema educativo no existe sólo una descentralización cuasi federal en las comunidades autónomas, existe también, por lo que respecta a la concesión del título de Graduado, una descentralización absoluta en los centros. No naturalmente en lo que se refiere a la concesión jurídico-administrativa, sino en lo que se refiere a su otorgamiento material. En el seno de cada comunidad autónoma centenares de centros, desconectados unos de otros, deciden sobre la concesión del título. Ante la inexistencia de pruebas exteriores no se sabe ni se puede saber cuánto "vale" cada título en cada centro. Sólo cabe suponer que la aplicación de las mismas normas reguladoras del currículo dará lugar a similares interpretaciones de las mismas y que una "mano invisible" conseguirá que el sistema se ajuste y comporte equitativamente"<sup>177</sup>.

Una vez sugeridos los factores endógenos debemos referirnos a los exógenos. "El problema es que no sabemos bien cuáles son, ni cómo ni en qué medida inciden en el fracaso escolar de los alumnos"<sup>178</sup>. Vamos a fijar la atención en los elementos sobre los que existe un acuerdo en la literatura científica, esto es, el género, los factores socioculturales -en particular la clase social- y la herencia genética, sobre todo, las aptitudes intelectuales de los alumnos.

---

<sup>177</sup> *Ibíd.*, pp. 302-303.

<sup>178</sup> *Ibíd.*, p. 305.

En primer lugar mencionamos el género, pues en todas las estadísticas son las mujeres quienes obtienen mejores resultados, sin que seamos capaces de explicar la causa, que podría atribuirse, bien a sus mejores capacidades escolares, bien a que el sistema educativo prima precisamente las capacidades que puedan tener las mujeres más las que presentan los varones. Gabarró Berbegal señala al respecto que "la forma como las mujeres perciben el ámbito académico y las expectativas que ellas tienen en dicho ámbito y de su propio papel social ha permitido a nuestra sociedad incrementar el éxito académico en las chicas"<sup>179</sup>, planteando que la inclusión de la perspectiva de género en el mundo educativo es una de las razones del aumento del éxito escolar en las últimas décadas y que debería convertirse en un objetivo del sistema ponerla en marcha<sup>180</sup>, lo que, teniendo en cuenta que las medidas educativas relativas a la introducción de la perspectiva de género se basan particularmente en el trabajo con factores psicológicos y emocionales, además de los propiamente microsociales en los centros escolares, no deja de ser una atractiva propuesta pedagógica que a nuestro juicio tiene enorme recorrido.

El origen socioeconómico es otro de los factores exógenos, ligado a la cultura de respeto a la escuela presente en unos lugares más que en otros<sup>181</sup> y a la pertenencia a una u otra clase social o a la pertenencia a etnias o grupos sociales marginados.

Creemos necesario centrar nuestra atención en la clase social<sup>182</sup>, por más que haya desaparecido prácticamente del debate político esta noción. Desde la Sociología se han intentado explicar las desigualdades educativas entre clases principalmente a través de dos paradigmas: la teoría de la reproducción y la teoría de la elección racional.

---

<sup>179</sup> Gabarró Berbegal, D., *¿Fracaso escolar? La solución inesperada del género y la coeducación*. Lleida, Boira Editorial, 2010, p. 43.

<sup>180</sup> "Si un grupo racial determinado, históricamente subyugado, y partiendo de posiciones de éxito académico inferior a otro grupo racial, consiguiese no sólo igualar sino superar al grupo racial dominante veríamos claramente que algo importante ha ocurrido. En ese momento estudiar, definir y exportar a la sociedad en su conjunto las razones de su éxito sería un objetivo científico –así como social y político– ineludible". Gabarró Berbegal, D., *ibíd.*

<sup>181</sup> Ya nos hemos referido a ello al tratar la cuestión de la alfabetización y la escolarización.

<sup>182</sup> Sobre el concepto de clase social y su relación con el fracaso escolar y el nivel educativo, *cfr.* Martínez García, J. S., "Dos reflexiones sobre el sistema educativo español: el nivel educativo no cae y las clases sociales sí existen", en *El Viejo Topo*, nº 213, noviembre 2005, pp. 66-73 y, del mismo autor, "Fracaso escolar, clase social y política educativa", en *El Viejo Topo*, nº 238, noviembre 2007, pp. 44-49. También en "Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas", en *Revista de Educación*, nº 342, Madrid, MEC, 2007, pp. 287-306, particularmente en las tablas que acompañan al artículo, publicadas en <http://josamaga.webs.ull.es/clase-genero-educacion.htm>.



"La teoría de la reproducción considera que la meritocracia del sistema educativo es aparente debido a los conocimientos tácitos exigidos a los alumnos, pues el ambiente cultural de la escuela está más cerca del ambiente cultural de las familias de clases alta y medias [...]. Además, la valoración del trabajo manual e intelectual es distinta en las diferentes clases. Por tanto, desde esta perspectiva, las clases sociales no son sólo un indicador de recursos desiguales, sino también de formas de pensar, sentir y actuar diferentes, en lo que se conoce como *habitus* de clase.

[...] Las teorías de la elección racional (Boudon, 1983; Breen y Goldthorpe, 2000) resaltan que la decisión de estudiar está motivada por un análisis coste-beneficio, un análisis que depende de la posición social de las personas. Esto se debe a que, quienes pertenecen a la clase social más baja no pueden descender de clase, con lo cual, si no van a la escuela, no corren el riesgo de descenso social. Sin embargo, a mayor clase social, mayor es el riesgo de empeorar la posición social si no se va a la escuela. A este proceso se le denomina *efecto suelo*.<sup>183</sup>.

El sentido de la influencia de la clase social al que venimos refiriéndonos queda palmariamente demostrado en la siguiente tabla<sup>184</sup>:

---

<sup>183</sup> Martínez García, J. S., "Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas", *ibíd.*, pp. 294-295. La cursiva es del original.

<sup>184</sup> La tabla diferencia "chicos" y "chicas" en cada clase social (en catalán *nois* y *noies*, respectivamente).

**Tabla 14: Porcentaje de varones y mujeres de 19 y 20 años con bachillerato según clase social de la familia.**

|                    | Clase Alta |       | Clase intermedia |       | Clase autónomos/as |       | Clase obrera |       | Clase agraria |       |
|--------------------|------------|-------|------------------|-------|--------------------|-------|--------------|-------|---------------|-------|
|                    | Nois       | Noies | Nois             | Noies | Nois               | Noies | Nois         | Noies | Nois          | Noies |
| 1977               | 72 %       | 67%   | 38 %             | 37%   | 36 %               | 28%   | 16 %         | 16%   | 14 %          | 14%   |
| 1981               | 71%        | 71%   | 38%              | 39%   | 29%                | 40%   | 16%          | 17%   | 12%           | 31%   |
| 1987               | 71%        | 73%   | 37%              | 48%   | 31%                | 38%   | 23%          | 30%   | 13%           | 40%   |
| 1991 <sup>33</sup> | 66 %       | 73 %  | 36 %             | 44%   | 24 %               | 38 %  | 19 %         | 32 %  | 19 %          | 27 %  |
| 1996               | 69%        | 79%   | 42%              | 57%   | 32%                | 56%   | 30%          | 42%   | 28%           | 55%   |
| 1997               | 72%        | 79%   | 49%              | 61%   | 41%                | 50%   | 30%          | 45%   | 20%           | 57%   |
| 2001               | 74%        | 80%   | 47%              | 62%   | 47%                | 67%   | 30%          | 52%   | 26%           | 57%   |
| 2004               | 69 %       | 82 %  | 45 %             | 59%   | 42 %               | 57 %  | 33 %         | 45 %  | 26 %          | 58 %  |

Fuente: Gabarró Berbegal, D., *¿Fracaso escolar? La solución inesperada del género y la coeducación*. Lleida, Boira Editorial, 2010, p. 48.

El autor diferencia en la tabla cinco clases sociales: la clase de servicio o clase alta, compuesta por los empresarios con personal asalariado y por los profesionales liberales (sean autónomos o asalariados), las clases intermedias, formadas por los tradicionales “cuellos blancos” (personal de venta, personal administrativo, personal de oficina...), la clase social de las personas que trabajan por su cuenta (autónomos que no son ni profesionales liberales, ni del sector agrícola), la clase obrera, y la clase agraria (ya sean jornaleros o por personas que tienen su propia explotación). Se puede observar que las diferencias entre clases son enormes, si bien atenuadas a medida que han transcurrido los años, pero el éxito escolar de los varones de clase alta o de servicio es tres veces el de los pertenecientes a la clase agraria o el doble de los de la clase obrera, si bien en el caso de las mujeres las diferencias, siendo muy altas, no son tan abismales.

Si centramos la explicación del fracaso escolar en las diferencias de clase podemos llegar a concretar los factores más próximos al alumno: los que son atribuibles a la familia.

"Entre los sociólogos se discute a qué se debe esta relación entre fracaso escolar y clase social. A grandes rasgos, hay dos familias de explicaciones. Unas insisten en los aspectos culturales de la clase [...], mientras que otras insisten en las diferencias de tipo económico [...], pero conviene tener en cuenta que los datos disponibles parecen apuntar a que el efecto del nivel cultural de los padres parece ser mayor que los recursos puramente económicos [...], pero éstos también son importantes, así como la percepción de los jóvenes del mercado laboral [...]. Además, en lo que coinciden las distintas líneas de explicación es en que, cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la influencia de la familia, pues menor es la autonomía del hijo, y, además, si la educación es obligatoria y está prohibido que los menores trabajen, la influencia de los factores económicos se ve muy limitada"<sup>185</sup>.

Sobre el último factor exógeno que hemos mencionado, la herencia genética, quisiéramos mencionar que deberíamos hacer un ejercicio de realismo educativo y tener en cuenta, a pesar de que no sea lo que defiende el pensamiento político -y también el educativo- dominante, la importancia que en el desarrollo escolar del alumnado tienen sus capacidades intelectuales y, en definitiva, su inteligencia. Evidentemente, la existencia de diferencias individuales en esta cuestión es determinante a la hora de alcanzar un nivel u otro de aprendizaje. La escuela, a este respecto, deberá tener en cuenta las características del alumnado para ofrecerle las ayudas que sea menester con el fin de que éste alcance el desarrollo de sus capacidades y, cuando corresponda, el sistema administrativo deberá sancionar con un título o una certificación dicho nivel con el fin de facultarlo para desempeñar socialmente el papel que le corresponda. En este sentido

"[...] algunos investigadores han vuelto a estudiar la posible influencia de un factor descuidado especialmente en sociología de la educación, esto es, los posibles efectos de la herencia genética en el rendimiento académico. Los estudios han partido de enfoques distintos, pero el más provechoso hasta ahora ha sido el de comparar la asociación que se da entre el nivel educativo o socioeconómico de los padres con el rendimiento escolar de los hijos biológicos y la que se da en el caso de los hijos adoptados. Así es posible discernir, siquiera como una primera aproximación, el peso del entorno familiar y el de la carga biológica. La principal conclusión de estos trabajos, que requerirá de más confirmaciones, es que la herencia genética tiene una influencia sustantiva en el

---

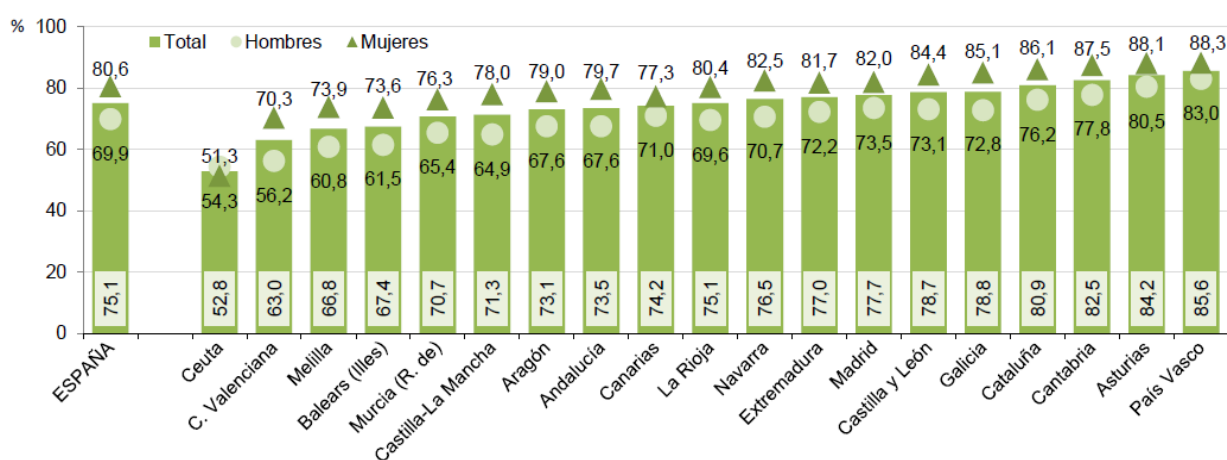
<sup>185</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar, clase social y política educativa", *op. cit.*, pp. 46-47.

rendimiento escolar de los hijos equivalente o algo superior a la del origen socioeconómico. De manera que, cuando se tiene en cuenta esa herencia, la influencia del nivel educativo o el nivel socioeconómico familiar se reduce a la mitad. Así, en los estudios habituales en economía y sociología de la educación [...] quizá estaríamos sobreestimando notablemente la influencia del nivel social familiar en el rendimiento escolar"<sup>186</sup>.

Aunque el análisis de las posibles líneas de política educativa tendentes a reducir el fracaso escolar no es objeto de esta investigación, Choi y Calero apuntan algunas<sup>187</sup>, como el refuerzo de las políticas de escolarización temprana, la redistribución de la cuota de responsabilidad sobre el alumnado más difícil entre los centros concertados y los públicos, el aumento del tiempo de docencia en competencia lectora o la incentivación de la reincorporación al sistema educativo del alumnado que abandona prematuramente.

### Los datos del fracaso escolar en las Comunidades Autónomas

**Gráfico 14: Tasa bruta de graduados en ESO por Comunidad Autónoma y sexo. Curso 2011-2012**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, p. 93

<sup>186</sup> Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., "Diagnóstico y reforma de la educación general en España", *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>187</sup> Choi de Mendizábal, A. y Calero Martínez, J., "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España en PISA-2009 y propuestas de reforma", *op. cit.*, pp. 587-588.

Vamos a mostrar los datos del fracaso escolar administrativo y los de fracaso de rendimiento escolar<sup>188</sup> basándonos en el *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*, teniendo en cuenta la tasa bruta de graduados en ESO<sup>189</sup> en 2011-2012, el último curso disponible, y la evolución del indicador en la última década.

Este primer contacto con los datos estadísticos del fracaso escolar administrativo, el de su magnitud, nos hace ver que, dejando al margen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla<sup>190</sup> -que entendemos no son comparables ni en tamaño ni sociológicamente con las Comunidades Autónomas, por mucho que en las estadísticas figuren siempre con las mismas por motivos sobre todo políticos y administrativos, la diferencia entre las Comunidades Autónomas son notables, de más de veinte puntos de éxito escolar entre el País Vasco (la tasa más alta) y la Comunidad Valenciana (la más baja) situándose en la media nacional o por encima -en orden creciente de titulados- La Rioja, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Galicia, Cataluña, Cantabria, Principado de Asturias y País Vasco.

Ciertamente éste último se sitúa 10,5 puntos por encima de la media estatal, lo que podría atribuirse a sus características específicas, pero es que Asturias, Cantabria y Cataluña tienen resultados muy parecidos, todas con más del 80% de titulados en ESO.

---

<sup>188</sup> En lo que respecta a datos estadísticos, el exhaustivo análisis de los datos del fracaso escolar en España realizado por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, pp. 281-291, nos parece completo e ilustra y complementa las afirmaciones que venimos realizando. Por nuestra parte, sólo nos centraremos en los datos que más nos interesa, en cuanto a la comparación entre Comunidades Autónomas.

<sup>189</sup> Como ya se ha indicado, la tasa bruta de graduación en ESO se define como la relación entre el alumnado que termina con éxito esta etapa, independientemente de su edad, y el total de la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso (15 años). Los titulados a través de los PCPI (módulos voluntarios) y de Educación Secundaria para Personas Adultas, se consideran aparte. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores. Edición 2014*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, p. 93. Para valorar el fracaso escolar es el mejor indicador, a nuestro juicio, porque el que se venía utilizando hasta el curso 1999-2000, primero en el que se generalizó la implantación de 4º de ESO, era el que podemos llamar "fracaso escolar directo", es decir, el porcentaje de alumnado que titulaba con respecto al total de alumnos matriculados en ese curso. No hace falta decir que ese indicador "eliminaba" de la estadística al alumnado que había abandonado la educación obligatoria e incluso al repetidor de curso. Con respecto a los diferentes indicadores de fracaso escolar, *cfr.* Lacasa, J. M., "Los indicadores de fracaso escolar como medida de las desigualdades educativas por comunidades autónomas en España", en *Papeles de Economía Española*, nº 119. Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2009, pp. 101-104.

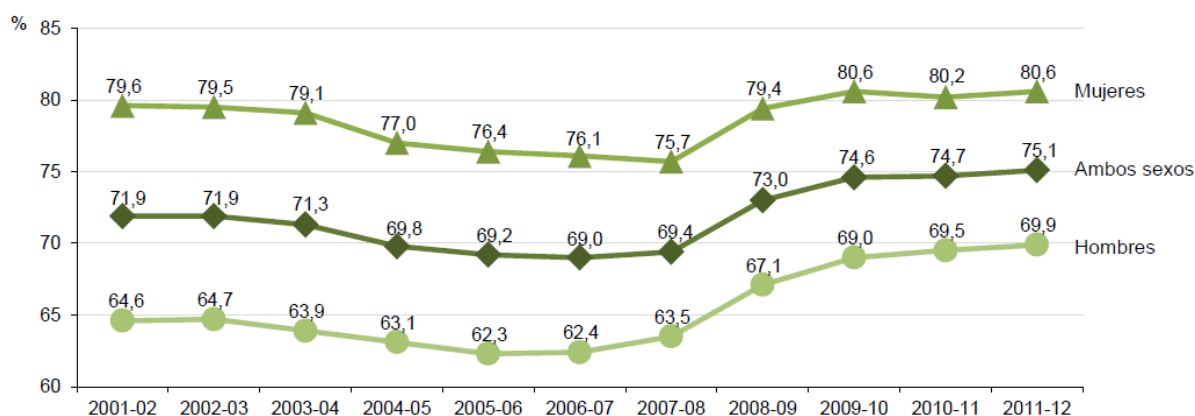
<sup>190</sup> Siguiendo aquí el criterio -que nos parece correcto y cabal- de Fernández Enguita, M., "Del desapego al desenganche...", *op. cit.*, p. 33, en el sentido de poner en evidencia tanto la verdadera magnitud como la peculiar naturaleza de ambas Ciudades Autónomas a la hora de la comparabilidad. Eso no significa, en modo alguno, que las políticas educativas tendentes a resolver el problema del fracaso escolar en ambas ciudades no tengan que ser relevantes e inmediatas, tanto más cuanto que la responsabilidad sobre las mismas recae en la Administración central.

Nos parece interesante destacar que, salvo en Ceuta, en el resto de las Comunidades Autónomas hay prácticamente diez puntos de diferencia entre la tasa de graduación masculina y femenina, situándose ésta notablemente por encima.

Nos llama la atención, entre las Comunidades que no alcanzan la media nacional, el caso de Aragón, tradicionalmente perteneciente a la "España alfabetizada", así como, en sentido contrario, las Comunidades Autónomas de Andalucía -por su peso en la media nacional- y Canarias, con datos muy próximos a esta media, lo que indica que obtienen mejores resultados de lo que podría esperarse.

Es extraordinariamente preocupante el caso de la Comunidad Valenciana, que obtiene unos resultados que no se corresponden en absoluto con su nivel económico.

**Gráfico 15: Evolución de la tasa bruta de población que se gradúa en ESO. 2001-2012.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, loc. cit.*

Para interpretar el gráfico hemos de tener en cuenta que las políticas educativas tienen su reflejo en las estadísticas con un intervalo de retardo que no podemos cuantificar exactamente, pero que al menos ha de abarcar un trienio desde que se ponen en marcha hasta que se hacen efectivas. Teniendo ese extremo en cuenta, podemos observar que, si contemplamos la evolución de la tasa bruta de graduación en los once cursos que refleja la gráfica, se pueden diferenciar dos zonas bien delimitadas: por una parte, la que abarca de 2001 a 2006, en la que la tasa disminuyó progresivamente, si bien en una magnitud no especialmente significativa y que creemos puede atribuirse, además de a otros factores que hemos estado valorando en este apartado, a dos elementos: uno es el de la propia puesta en marcha de las Administraciones educativas autonómicas, con sus lógicos pasos en falso iniciales, los cambios en los equipos gestores y la propia búsqueda no tanto del éxito educativo como de la consolidación de lo que hemos venido

llamando "modelos educativos propios"; el segundo, más importante, fue el de la ejecución de las políticas educativas por un gobierno, el del Partido Popular, que en su programa electoral ya planteaba el cambio de marco legal y que, de hecho, promulgó una nueva ley de educación, la LOCE, en 2002. La segunda etapa es la que va de 2006 a 2012, con tasas crecientes de graduación y con un marco legal, el de la LOE, que hemos visto que planteaba serias medidas de compensación y refuerzo educativo (PROA y programas de mejora del éxito educativo entre otras), precisamente con el objetivo declarado de disminuir el fracaso escolar. La década reflejada termina con tasas de graduación muy por encima de las que había en su inicio, lo que parece demostrar que no es la descentralización educativa la responsable de los resultados del fracaso escolar o, al menos, contradice la figura común de culpabilizar a la gestión de las Comunidades Autónomas de dichas tasas.

**Tabla 15: Evolución de la tasa bruta de población que se gradúa en ESO y en ESO a través de PCPI y Educación de Personas Adultas.**

|                    | ESO     |         |         |         |                               | A través de PCPI<br>(Módulos voluntarios) |         | A través de Educación<br>Secundaria Adultos |         |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|-------------------------------|---|---------|---|---------|
|                    | 2002-03 | 2005-06 | 2008-09 | 2011-12 | Diferencia<br>2011-12/2002-03 | 2008-09                                   | 2011-12 | 2008-09                                     | 2011-12 |
| España             | 71,9    | 69,2    | 73,0    | 75,1    | 3,2                           | 0,2                                       | 3,3     | 8,4   | 12,7    |
| Andalucía          | 66,7    | 65,0    | 71,0    | 73,5    | 6,8                           | 0,0                                       | 4,1     | 15,2  | 21,9    |
| Aragón             | 76,4    | 71,4    | 72,6    | 73,1    | -3,3                          | 1,0                                       | 1,6     | 4,2   | 7,9     |
| Asturias           | 85,6    | 84,6    | 88,4    | 84,2    | -1,4                          | 0,0                                       | 0,1     | 11  | 19,9    |
| Baleares (Illes)   | 66,4    | 64,2    | 64,2    | 67,4    | 1,0                           | 0,0                                       | 3,9     | 5,4   | 8,3     |
| Canarias           | 70,4    | 67,4    | 76,4    | 74,2    | 3,8                           | 0,6                                       | 4,1     | 12  | ..      |
| Cantabria          | 79,3    | 77,1    | 84,1    | 82,5    | 3,2                           | 0,3                                       | 2,4     | 4   | 9       |
| Castilla y León    | 76,7    | 76,6    | 77,3    | 78,7    | 2,0                           | 0,6                                       | 4,0     | 3,2   | 6,1     |
| Castilla-La Mancha | 66,8    | 65,0    | 66,7    | 71,3    | 4,5                           | 0,9                                       | 4,0     | 11  | 15,7    |
| Cataluña           | 75,4    | 71,6    | 76,1    | 80,9    | 5,5                           | 0,0                                       | ..      | 3,6   | 5,9     |
| C. Valenciana      | 68,2    | 60,1    | 62,8    | 63,0    | -5,2                          | 0,0                                       | 3,9     | 4,5   | 7,9     |
| Extremadura        | 66,3    | 66,5    | 73,8    | 77,0    | 10,7                          | 0,0                                       | 4,0     | 15,1  | 14,3    |
| Galicia            | 76,6    | 75,5    | 75,5    | 78,8    | 2,2                           | ..  | 3,6     | 7,1   | 24,8    |
| Madrid             | 74,3    | 72,2    | 76,5    | 77,7    | 3,4                           | 0,0                                       | 1,9     | 7,7   | 9,6     |
| Murcia (R. de)     | 66,1    | 65,9    | 67,6    | 70,7    | 4,6                           | 0,1                                       | 3,6     | 5,8   | 12,2    |
| Navarra            | 82,1    | 77,9    | 79,6    | 76,5    | -5,6                          | 0,2                                       | 0,3     | 0,8   | 2,1     |
| País Vasco         | 82,8    | 83,4    | 85,6    | 85,6    | 2,8                           | 0,0                                       | 1,9     | 8,5   | 9,3     |
| Rioja (La)         | 71,3    | 68,8    | 69,3    | 75,1    | 3,8                           | 0,0                                       | 5,1     | 4,4   | 4,7     |
| Ceuta              | 48,6    | 49,6    | 53,4    | 52,8    | 4,2                           | 0,1                                       | 10,8    | 17,5  | 14,7    |
| Melilla            | 53,4    | 60,8    | 56,3    | 66,8    | 13,4                          | 1,2                                       | 7,5     | 6,2   | 7       |

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, loc. cit.*

Esta tabla es la que más información aporta a nuestro objeto de estudio, pues incluye tanto el dato del fracaso escolar administrativo como su evolución. Al margen de la mejora de resultados nacionales (sin tener en cuenta la graduación a través de los Programas de Cualificación Profesional Inicial -PCPI- ni de la Educación Secundaria

para Personas Adultas -ESPA-, que mejoran los resultados), el análisis de la situación de las Comunidades Autónomas revela que podemos diferenciar dos situaciones:

Por un lado, las Comunidades Autónomas que mejoran sus resultados notablemente, unas superando la media nacional y otras aún no: son los casos de Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y La Rioja<sup>191</sup>. Es de destacar el caso de Extremadura, que se coloca por encima de la media nacional en 2012 partiendo de resultados inferiores a dicha media en 2002.

Por otro lado, las que empeoran sus resultados: Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana y Navarra. Debemos matizar las diferencias, pues Asturias y en menor medida Navarra, a pesar de empeorar, se mantienen por encima de la media nacional, especialmente Asturias, que con una tasa de graduación del 84,2% es un ejemplo para las demás Comunidades en este indicador. Navarra es un caso atípico, pues su descenso en la tasa de titulación es de casi seis puntos, pasando de estar casi diez puntos por encima de la media nacional a superarla en apenas un punto. Aragón pasa de superar la media en casi cinco puntos a estar dos por debajo, luego también es un caso que conviene estudiar, junto con el de Navarra, en un contexto en el que la mayor parte de las Comunidades Autónomas mejoran sus resultados. Dejamos para el final la gravedad del caso de la Comunidad Valenciana que, en el curso 2002-2003 estaba apenas tres puntos por debajo de la media nacional y en el 2011-2012 multiplica por cuatro esa diferencia, destacándose como la Comunidad Autónoma -la ciudad de Ceuta al margen- que tiene unos resultados de titulación más pobres.

No entramos, por exceder el objeto de nuestra tesis, en el análisis de la importancia que tienen los indicadores de graduación a través de PCPI y de ESPA, que en Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia o Murcia presentan tasas superiores al 10% y, en el caso de Galicia, de más del 24%, lo que viene a mejorar las cifras generales de graduación que venimos ofreciendo.

---

<sup>191</sup> Si bien Ceuta y particularmente Melilla (una diferencia de más de 13 puntos entre 2002 y 2012 es un dato indiscutible) muestran una mejora notable, seguimos el criterio de no incluirlas en el listado general.



## El abandono escolar temprano en España

Conviene aclarar, antes de discutir las diferencias entre Comunidades Autónomas en el abandono escolar temprano de la educación y la formación, el origen de este indicador y su relación con el otro gran indicador de desigualdades educativas, el fracaso escolar.

La noción de abandono escolar temprano es relativamente reciente<sup>192</sup>. Surge cuando la UE fija, en el Consejo Europeo de Bruselas, en 2003, cinco puntos de referencia o *benchmarks* para 2010 -que más tarde se fijarían para 2020- que marcaban algunos objetivos esperados de los sistemas educativos europeos. Uno de ellos era reducir al 10% el porcentaje de población entre 18 y 24 años con educación secundaria obligatoria que no sigue estudios posteriores. En el caso de España, y debido a la elevada tasa de abandono escolar temprano que poseía en aquel momento, el objetivo para 2020 se fijó en el 15%<sup>193</sup>.

### Concepto de abandono escolar temprano

El Consejo Europeo decidió concretar el objetivo definiendo el concepto de abandono como el "*porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que han alcanzado como máximo la educación secundaria inferior (obligatoria) y no continúan estudiando o formándose a fin de alcanzar el nivel que para el siglo XXI se ha definido como deseable: la educación secundaria superior (postobligatoria)*"<sup>194</sup>. De hecho,

---

<sup>192</sup> Para conceptualizar la noción de abandono escolar temprano *cfr. Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010, sustancialmente el artículo de Roca Cobo, E., "El abandono temprano de la educación y la formación en España", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2010...*, *ibíd.*, pp. 31-62.

<sup>193</sup> Aunque en el preámbulo de la LOMCE se soslaye este dato y se base la argumentación sólo en el 10% acordado por la UE.

<sup>194</sup> Roca Cobo, E., "El abandono temprano...", *op. cit.*, p. 36. La cursiva es del original. Con respecto a la definición de abandono escolar temprano el autor señala que "Probablemente hubiera sido más directo y comprensible para el conjunto de la sociedad que el Consejo hubiera adoptado una definición positiva del punto de referencia, más o menos en los siguientes términos: 'que el 90% de los jóvenes europeos continúe estudiando y formándose una vez finalizada la escolarización obligatoria, hasta alcanzar al menos una titulación de educación secundaria superior'", *ibíd.*, p. 37.

"[...] el abandono temprano de la educación y la formación es uno de los puntos de referencia establecidos por el Consejo de Educación de mayo de 2009 sobre un *Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación* («ET 2020»). Asimismo, el Consejo Europeo en junio de 2010, bajo Presidencia española, aprobó la Estrategia Europa 2020, en la que se recoge el objetivo: "*El porcentaje de abandono temprano de la educación y la formación debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos*"<sup>195</sup>.

Lógicamente el abandono escolar temprano se traduce en una importante pérdida de oportunidades para aumentar el nivel educativo individual y socialmente, a la vez que genera un claro desaprovechamiento de recursos públicos. Además el abandono escolar suele traducirse en un fracaso social y, simultáneamente, puede potenciar el riesgo de exclusión social. Sin embargo, el hecho de que se trate de un indicador en algún modo "negativo", pues pone el acento más bien en lo que no llega a conseguir la población más que en sus logros, y que además no acaba de estar claro el objetivo de cualificar a la población europea como si todos los puestos de trabajo hubieran de estar ocupados por personal cualificado -cuando es evidente que en el sistema productivo habrá puestos de baja cualificación-, nos hace estar de acuerdo con el Colectivo Lorenzo Luzuriaga cuando señala al analizar el abandono escolar temprano:

"Se parte del objetivo, al parecer universalmente aceptado, de que cada vez mayor número de población tenga cada vez más años de escolarización y obtenga mayores titulaciones, dado que éstas serán muy necesarias en una sociedad cada vez más competitiva. Un objetivo loable sin duda porque es cierto que el mercado laboral crea, y necesita, cada vez puestos más cualificados pero también lo es que el mismo mercado crea, y necesita también, puestos de trabajo poco o muy poco cualificados. Con lo que salvo que se acepte que el objetivo final es que los puestos cualificados sean ocupados por la población nativa y los no cualificados por los inmigrantes, se puede estar creando un ejército de sobrecualificados"<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe español 2013*. Madrid, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013. La cursiva es del original.

<sup>196</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 311.

Debemos hacer otras dos puntualizaciones, que creemos significativas, al concepto de abandono escolar. Una tiene que ver con su cálculo y otra con la confusión a la que puede prestarse el concepto si lo comparamos con otros, sustancialmente con el de fracaso escolar.

Con respecto a su cálculo, en España el abandono escolar temprano se deduce de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), homologable en la mayoría de los países del entorno, que tiene el acierto de recoger la formación de la población de 18 a 24 años pero que, en el caso de que efectivamente se trate de jóvenes que no han continuado sus estudios, no recoge la realidad inmediata de quienes finalizan la ESO sin seguir estudiando, ya que éstos tardan en aparecer en la EPA entre dos y ocho años, un tiempo excesivo en todo caso para tomar medidas o valorar las que se hayan puesto en marcha con el fin de reducir el abandono. En palabras de Enrique Roca,

"[...] las cifras que ofrece la EPA sobre abandono deben ser complementadas, en mi opinión, por las de otros indicadores que presentan datos educativos recientes, si se desea obtener una visión más ajustada de la situación educativa actual y reciente, y no sólo de la formación alcanzada por la población adulta. Si se considerara un indicador como las tasas de matrícula en las edades en las que los alumnos finalizan la educación obligatoria y las de escolarización en la educación secundaria superior podrían tenerse una información complementaria muy valiosa para este punto de referencia"<sup>197</sup>.

Con respecto a su utilización junto a otros conceptos o indicadores, es usual que la expresión abandono escolar temprano se maneje en la literatura pedagógica junto con las de fracaso escolar, absentismo escolar o desescolarización, cuando poco tienen que ver estos términos con aquél.

En un resumen lapidario, y habiéndonos referido ya al concepto de fracaso escolar, podemos decir que la expresión "absentismo escolar" se refiere a la ausencia injustificada, sistemática y reiterada del alumno o alumna en edad de escolarización obligatoria, matriculado en un centro educativo, sin causa que lo justifique, consentida o propiciada por la familia o por voluntad del mismo alumno. Por su parte, la desescolarización es una situación académica en la que un menor en edad de

---

<sup>197</sup> Roca Cobo, E., "El abandono temprano...", *op. cit.*, p. 43.

escolarización obligatoria (esto es, entre los 6 y los 16 años cumplidos en el año natural), no ha formalizado la matrícula en un centro educativo o bien se trata de alumnos que estando matriculados en el centro al inicio de curso no ha acudido ningún día al mismo al menos durante el último mes anterior a la recogida de los datos y no ha solicitado en ningún momento el traslado de su expediente académico para continuar sus estudios en otro centro.

Observamos que, mientras abandono escolar temprano se refiere a una circunstancia que atañe a las etapas postobligatorias del sistema educativo, los otros indicadores con los que suele emparejarse -fracaso escolar, absentismo escolar y desescolarización- conciernen a la educación obligatoria. Por supuesto, tal como señala Enrique Roca,

" [...] el abandono temprano en España está condicionado en buena medida por el fracaso: aquellos alumnos españoles que al finalizar los estudios obligatorios no han obtenido el título de ESO no pueden formalmente continuar estudios de bachillerato o de ciclos formativos de grado medio y, por tanto, parte del abandono temprano español se explica por esta razón.

[También] el abandono se explica en parte por las dificultades educativas que desalientan a muchos jóvenes, quienes abandonan los estudios en el momento que pueden hacerlo, bien por finalizar la educación obligatoria, o por alcanzar la edad señalada, generalmente los 15 o 16 años. Es decir, las dificultades en el aprendizaje no resueltas de modo satisfactorio durante la educación obligatoria (por ejemplo, las que provocan la repetición de curso en el caso español) son una de las razones de peso que conducen al abandono a los alumnos que las sufren"<sup>198</sup>.

Debemos, en este momento, hacer una reflexión crítica sobre determinadas posturas pretendidamente técnicas, que combinan datos de diferentes orígenes y los relacionan, estableciendo conclusiones a nuestro parecer poco científicas y ciertamente aventuradas. Es el caso de la afirmación que se recoge en este párrafo:

"Los elevados niveles de abandono educativo temprano españoles son motivo de creciente preocupación. El abandono prematuro es señalado como uno de los problemas más graves del sistema educativo español, junto al rendimiento educativo de nuestros

---

<sup>198</sup> *Ibíd.*, p. 39.

estudiantes al acabar la enseñanza obligatoria del que informan regularmente los sucesivos informes PISA [...]. Ambos problemas están relacionados, ya que [...] un menor rendimiento en la enseñanza secundaria obligatoria puede propiciar un mayor abandono temprano de los estudios"<sup>199</sup>.

Es preciso dejar claro una vez más que el rendimiento escolar medido a través de las pruebas PISA no tiene relación con la tasa de titulación al final de la ESO<sup>200</sup>, es decir, con el fracaso escolar, como venimos demostrando. Y, sin embargo, el fracaso escolar sí que tiene una relación directa con la consecución del título de la ESO, pues es el requisito que en España se considera condición necesaria para continuar estudios. Por ello, no parece especialmente afortunada la afirmación de que "un menor rendimiento en la enseñanza secundaria obligatoria puede propiciar un mayor abandono temprano de los estudios" recogida en el informe del IVIE precitado. Y, sin embargo, se repite una y otra vez el argumento, como si la repetición pudiera darle verosimilitud cuando el cúmulo de causas que influyen en el abandono escolar temprano es de muy diferente naturaleza, la mayor parte de ellas ajenas al mundo escolar -aunque alguna muy importante, el título de la ESO, es claramente responsabilidad del mismo- y próximas al tejido social y productivo, como veremos.

### **Las causas del abandono escolar temprano**

Así pues, tal y como hemos hecho anteriormente con el indicador de fracaso escolar, creemos que es necesario hacer referencia a las causas del abandono escolar temprano, siquiera en un recorrido somero a través de las mismas.

Enrique Roca<sup>201</sup> agrupa las causas del abandono escolar temprano en dos grandes apartados: las personales o atribuibles al propio individuo y a su pasado académico que pueden provocarle rechazo por los estudios y, por otro, las que corresponden a la influencia del entorno educativo, familiar o económico. Entre las relativas al entorno escolar estarían las que tienen que ver con el rechazo a lo académico, fruto de escasos

---

<sup>199</sup> Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *El abandono educativo temprano: análisis del caso español*. Valencia, IVIE, 2013, p. 4.

<sup>200</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 83.

<sup>201</sup> Roca Cobo, E., "El abandono temprano...", *op. cit.*, pp. 46-55.

apoyos, malas experiencias con el profesorado o la influencia negativa del grupo de iguales. La influencia de la familia puede actuar en una doble dirección, la de favorecer el abandono escolar temprano o la inversa, la de promover la mejora educativa de sus hijos. Por último, el entorno económico y productivo es la principal influencia, particularmente en España, ya que

"[...] en el mercado de trabajo español, las personas con menor nivel de formación han encontrado más oportunidades que sus homólogos de la Unión Europea o la OCDE para conseguir empleo, presentando sobre todo en el caso de los hombres con estudios primarios, una tasa de desempleo muy por debajo de la media internacional. La oferta de puestos de trabajo, sin ninguna cualificación profesional previa, que se ha producido en determinados sectores del mercado laboral español hasta 2007, ha tenido un importante efecto de atracción para los jóvenes con niveles de formación más bajos"<sup>202</sup>.

Al lado de esta incluye un aspecto al que nos venimos refiriendo: la peculiaridad española de sancionar -en el más amplio sentido de la palabra- al alumnado al final de la educación obligatoria con un título cuya ausencia impide continuar estudios postobligatorios<sup>203</sup>.

El Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) señala en el informe que realiza en 2013<sup>204</sup> un conjunto de causas que podemos agrupar en individuales (el abandono tiene más prevalencia entre los varones, los inmigrantes y las personas de mayor edad), familiares (el 85% de los abandonos totales corresponden a jóvenes cuyas madres poseen la enseñanza obligatoria como máximo, mientras que sólo el 3,6% corresponde a jóvenes cuyas madres tienen estudios superiores) o escolares (la tasa de abandono entre los que no alcanzan el graduado en ESO es del 69,2%, mientras

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>203</sup> "El 30% de alumnos que no obtienen el título de Graduado en Educación Secundaria han tenido hasta la actualidad serias dificultades para continuar su formación en España. Esta circunstancia es muy específica del sistema educativo español, que se diferencia del resto por este exigente requisito formal". *Cfr. Ibid.*, p. 52.

<sup>204</sup> *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, El abandono educativo temprano..., op. cit.*, pp. 10-14. En sus conclusiones apunta las graves consecuencias a las que llevaría la elevada tasa de abandono escolar temprano: "Los costes del abandono temprano, tanto desde el punto de vista de los jóvenes que abandonan como del conjunto de la sociedad, son sustanciales. Así lo indican las estimaciones acerca del impacto del abandono sobre la inserción laboral en cuestiones que afectan a la participación en el mercado de trabajo, la probabilidad de empleo, la estabilidad del empleo, los salarios y la productividad", *ibid.*, p. 42.

que entre los graduados desciende hasta el 15,5%). El IVIE señala que "Las reducciones de las tasas de abandono desde que comenzó la crisis, año 2008, han sido más intensas entre los varones, los nacionales, los hijos de padres con estudios básicos (hasta ESO), los menores de 20 años y los que no obtienen el título de ESO"<sup>205</sup>. El IVIE señala que, además de estos factores enunciados,

"Dadas unas características personales, familiares y de desempeño educativo previo, la probabilidad de abandono es significativamente distinta entre regiones y las diferencias entre territorios llegan a ser muy notables. Las características del mercado de trabajo de cada zona parecen ser un componente muy importante de ese efecto del entorno. Entornos más favorables en términos relativos a los jóvenes con formación básica propician el abandono: mayor importancia de sectores como la construcción, menores oportunidades de empleos altamente cualificados, menor incidencia de paro diferencial para los trabajadores de baja cualificación. Al margen de esos factores más estructurales, la situación del ciclo económico resulta decisiva. Las estimaciones confirman que en periodos de empleo abundante para los jóvenes la probabilidad de abandono crece, mientras que se reduce conforme aumenta la tasa de paro juvenil. El ciclo económico habría influido fuertemente en el aumento del abandono durante la última y prolongada expansión económica y la caída posterior con la crisis"<sup>206</sup>.

Desde el mundo sindical se hace un análisis diferente, centrado particularmente en lo que el sistema educativo puede hacer, señalando que

"La situación de abandono educativo temprano (AET) se produce, en España, precozmente, a edades muy tempranas. No es el resultado de los avatares académicos o laborales de los mayores de 19 años, sino de los menores de esa edad, por lo que es en esa franja de edad –o antes- en donde hay que concentrar el análisis.

Las medidas hay que tomarlas antes, al menos, de que cumplan los 19 años y, cuanto más se adelanten las medidas, mejor y más eficaces.

---

<sup>205</sup> *Ibíd.*, p. 13. Hemos de señalar que el análisis de las causas escolares, a pesar de que las conclusiones hablan siempre de graduados en ESO, se inicia con una referencia a "los logros durante el periodo de escolarización obligatoria", cuestión que vuelve a inducir a error porque parece referirse a las dificultades de aprendizaje durante la etapa, al nivel de suspensos o, como el propio informe indicaba, al rendimiento académico en la etapa.

<sup>206</sup> *Ibíd.*, pp. 41-42.

Por otro lado, dado que los jóvenes que han abandonado a esa edad no encuentran incentivos para retornar al sistema educativo, hay que concluir que no hay, en la actualidad, medidas efectivas en los centros educativos para reintegrar a los jóvenes de más de 19 años"<sup>207</sup>.

Además se pone el acento en un dato sobre el que venimos incidiendo al tratar del fracaso escolar: la repetición de curso, de manera que

"El 32% de AET se nutre fundamentalmente de repetidores (27 puntos porcentuales, es decir, un 84% del total de quienes están en AET, son repetidores). Los repetidores suponen ya el 44,4% a los 16 años y sólo hay un 5% de quienes abandonan que no han repetido. Por su peso en el colectivo de AET y los efectos disuasorios sobre su posterior reintegración educativa, debe revisarse el empleo de la medida de repetición".<sup>208</sup>

Debemos dejar constancia de la necesidad de reducir el porcentaje de AET, no sólo por lo que podríamos denominar "costes monetarios", ligados tanto a los presupuestos educativos como al porcentaje de población con estudios posobligatorios, sino porque el AET (que Fernández Gutiérrez y Calero denominan Abandono Escolar Prematuro o AEP) conlleva un conjunto de consecuencias que agrupamos en los "costes no monetarios", a los que hasta el momento no se ha prestado, a nuestro juicio, la atención suficiente

"[...] la adquisición de niveles educativos más elevados repercute enormemente en los resultados en salud. Concretamente, se observa un notable incremento en la probabilidad de tener un buen estado de salud declarado asociado a [...] completar un nivel educativo más allá de la educación obligatoria [...] Los resultados obtenidos implican que, en el momento de tomar las decisiones educativas [completar un nivel educativo más allá de la educación obligatoria] reporta, frente al AEP, 3,9 años más de esperanza de vida con buena salud, mientras que el incremento asociado a [completar otro nivel educativo

---

<sup>207</sup> Cruz, M. de la, y Recio, M., *Estudio sobre el abandono educativo temprano*. Observatorio social de la educación nº 3. Fundación 1º de Mayo. Centro Sindical de Estudios. Comisiones Obreras. Marzo 2011, p. 6.

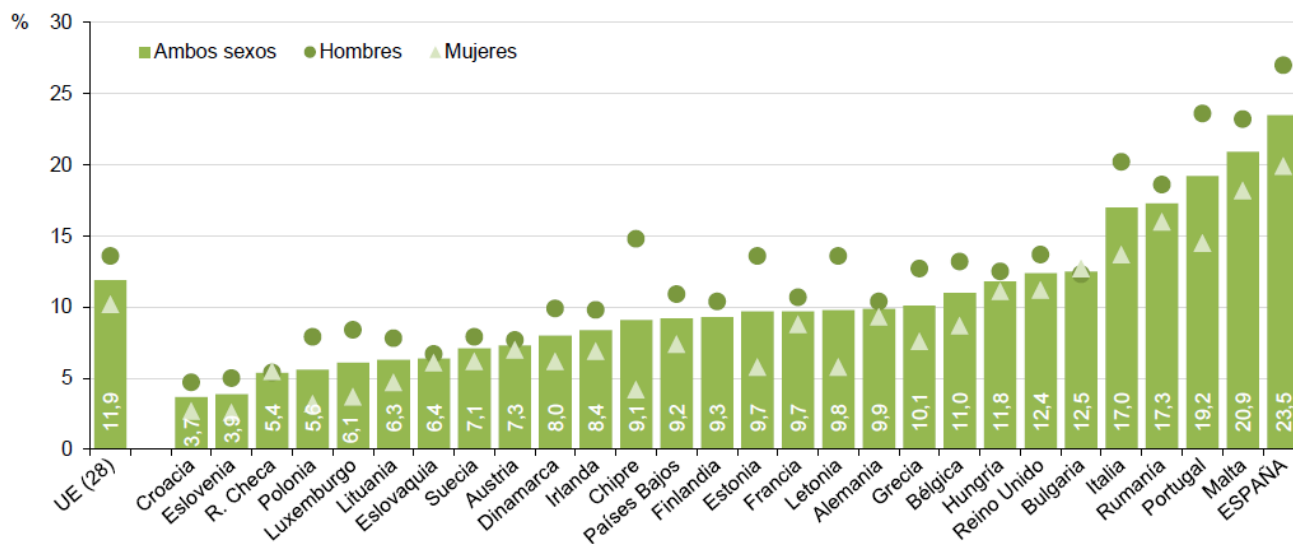
<sup>208</sup> *Ibíd.*, p. 7.



adicional: FP de Grado Superior o Educación Universitaria] es de 6,6 años. Se trata de una pérdida enorme para las personas que experimentan AEP, a añadir a las de tipo monetario. Este coste no monetario, sin embargo, es frecuentemente infravalorado o ignorado por los individuos en la toma de decisiones educativas, debido a problemas de información imperfecta, asociados a la difícil detección y la dilación en el tiempo de los efectos sobre la salud. Para el conjunto de la sociedad española, el coste estimado del AEP se traduce en que 226.977 personas dejarían de tener un buen estado de salud declarado en 2027, cuya valoración monetaria resultaría superior al 1% del PIB anual. La eliminación del AEP generaría, de esta forma [...]no solo un gran beneficio personal para los individuos que abandonen la situación de AEP, sino también un conjunto de externalidades positivas o beneficios sociales [...] tales como menores necesidades de gasto público para atender problemas sanitarios y situaciones de dependencia y una mayor productividad laboral, especialmente en las franjas de mayor edad"<sup>209</sup>.

### El abandono escolar temprano en la Unión Europea y en las Comunidades Autónomas

**Gráfico 16: Porcentaje de población de 18 a 24 años que abandona de forma temprana la educación y la formación por sexo en los países de la Unión Europea. 2013.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, p. 91.

<sup>209</sup> Fernández Gutiérrez, M. y Calero Martínez, J., "Los costes no monetarios del abandono educativo prematuro: Una estimación en términos de años de buena salud", en *Educación XXI*, nº 17 (2), Madrid, Facultad de Educación UNED, 2014, pp. 209.

Las cifras del abandono escolar temprano los mostramos basándonos en el *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*<sup>210</sup> con los datos del curso 2011-2012, último disponible, y también con la evolución del indicador para España tanto en la última década como desde 1992 a la actualidad.

El porcentaje de abandono escolar temprano registrado en la UE en 2013 fue del 11,9%, realmente próximo al objetivo del 10% marcado para 2020. Podemos observar que nuestro país es el que tiene la tasa más alta de abandono escolar de la UE-28.

Para estimar en su justa medida el porcentaje español, que dobla la medida de la UE, es necesario previamente tener en cuenta lo que señala Enrique Roca cuando afirma:

"Conviene recordar que reducir el abandono es un objetivo definido en 2003 por la Unión Europea. Como se ha señalado, en ese momento finaliza en España la educación secundaria obligatoria la primera generación de alumnos que debió permanecer en el sistema educativo hasta los 16 años. Es importante tener en cuenta esta circunstancia para explicar el elevado abandono temprano español. Reducir el abandono, o mejor dicho, mantener en la educación y la formación después de la educación obligatoria al 90% de los jóvenes no era objetivo del sistema educativo ni de la sociedad en esa fecha [...]. No es posible alcanzar un objetivo si éste no se ha planteado, y la sociedad española no se ha planteado este objetivo hasta 2006, cuando se aprueba la Ley Orgánica de Educación"<sup>211</sup>.

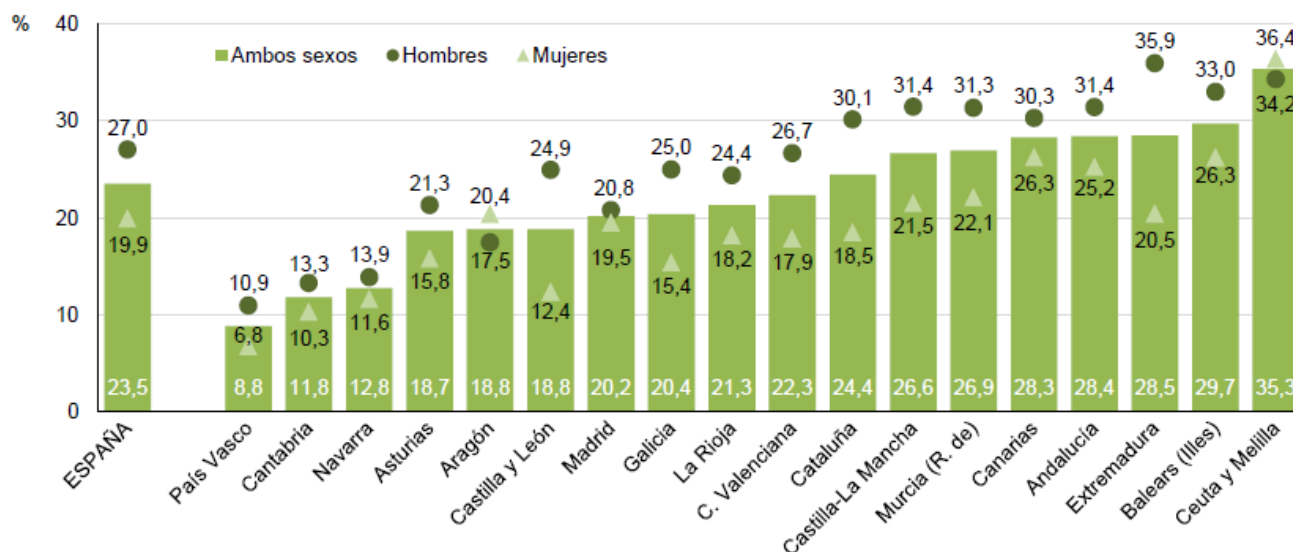
El porcentaje de abandono escolar temprano registrado en España en 2013 fue del 23,5%, con una enorme diferencia por sexos (de más de 7 puntos entre varones y mujeres). Si el objetivo que España se marca para 2020 es reducir el abandono escolar temprano a un porcentaje del 15% (más elevado que el 10% que marca la UE como objetivo, pero más realista observando los diferentes puntos de partida nacional y comunitario), es claro que queda mucho camino por recorrer.

---

<sup>210</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, pp. 90-91

<sup>211</sup> Roca Cobo, E., "El abandono temprano...", *op. cit.*, p. 40. De hecho, sólo recientemente ha aparecido el abandono escolar temprano como un indicador del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.

**Gráfico 17: Porcentaje de personas que han abandonado de forma temprana la educación y la formación, por Comunidad Autónoma y sexo. Año 2013.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, loc. cit.*

Pero hay otra característica del indicador que debemos destacar: la enorme desigualdad regional en cuanto al abandono escolar temprano.

En España hay una Comunidad Autónoma, el País Vasco, que ya ha alcanzado en 2013 el objetivo europeo para 2020. Otras dos, Cantabria y Navarra, que ya han conseguido el objetivo español para ese año, el 15%. Hay Comunidades autónomas como Asturias, Aragón, Castilla y León, Madrid y Galicia, que se sitúan entre el 18% y el 20% (cuando apenas dos años antes lo hacían entre el 20 y el 25%). La Rioja y la Comunidad Valenciana están por debajo de la media española y el resto de las Comunidades se sitúan entre el 24% y 29,9%, si descartamos las cifras de Ceuta y Melilla, ambas por encima del 35%.

Este comportamiento tan desigual obedece a causas complejas que combinan las que anteriormente hemos apuntado. Es lo que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa denomina la "dimensión territorial del abandono", dando un salto cualitativo, de las Comunidades Autónomas a las provincias, cuando señala que

"Los datos confirman la existencia de un patrón con diferencias territoriales sustanciales. Como puede apreciarse, en muchos casos existen también diferencias importantes entre provincias pertenecientes a una misma comunidad autónoma (por ejemplo, obsérvense las menores tasas de Zaragoza o Barcelona en comparación con las otras provincias aragonesas o catalanas respectivamente). En cualquier caso, y al margen

de las notorias diferencias en la intensidad del problema, todas las provincias españolas tenían tasas por encima del 10% planteado como objetivo por la Unión Europea y apenas dos provincias se situaban por debajo del 15% de abandono. Por otra parte, en dieciséis provincias la tasa media de abandono se mantuvo por encima del 35%.

[...] El patrón territorial es, en términos generales, de tasas más bajas en el norte y más altas en el sur, aunque el problema del abandono sigue estando generalizado.

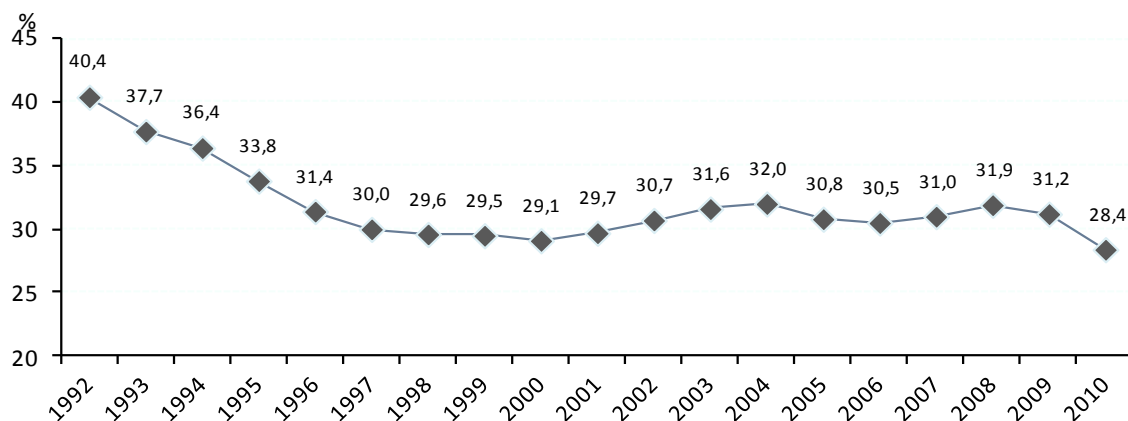
[...] Estas diferencias podrían corresponderse con las existentes entre unas áreas y otras en cuanto a los beneficios esperados de un mayor nivel educativo en términos de mejores oportunidades de empleo cualificado (más abundante en las grandes ciudades); menores costes directos de proseguir la formación (asociados a las mayores facilidades educativas ligadas a la proximidad a centros de enseñanza posobligatoria, típicas de las zonas más pobladas) y diferentes características poblacionales (por ejemplo, mayores niveles educativos de los padres en las zonas más urbanas)<sup>212</sup>.

Deseamos dejar constancia de que, a diferencia de las evidencias encontradas en el fracaso escolar, que nos permitían hacer un análisis autonómico, el abandono escolar temprano es un indicador cuya incidencia puede rastrearse en unidades territoriales menores que las Comunidades Autónomas (precisamente porque la EPA nos desagrega también la información local y provincial), como son las provincias y los municipios. En este momento, descender al nivel municipal excede nuestro objeto de estudio, aunque nos atrevemos a aventurar la hipótesis de que la densidad de población, los servicios, la mayor o menor urbanización que, como vemos han sido determinantes en las tasas provinciales de abandono escolar temprano, influyen aún mucho más si consideramos el nivel local.

---

<sup>212</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit.*, pp. 6-10.

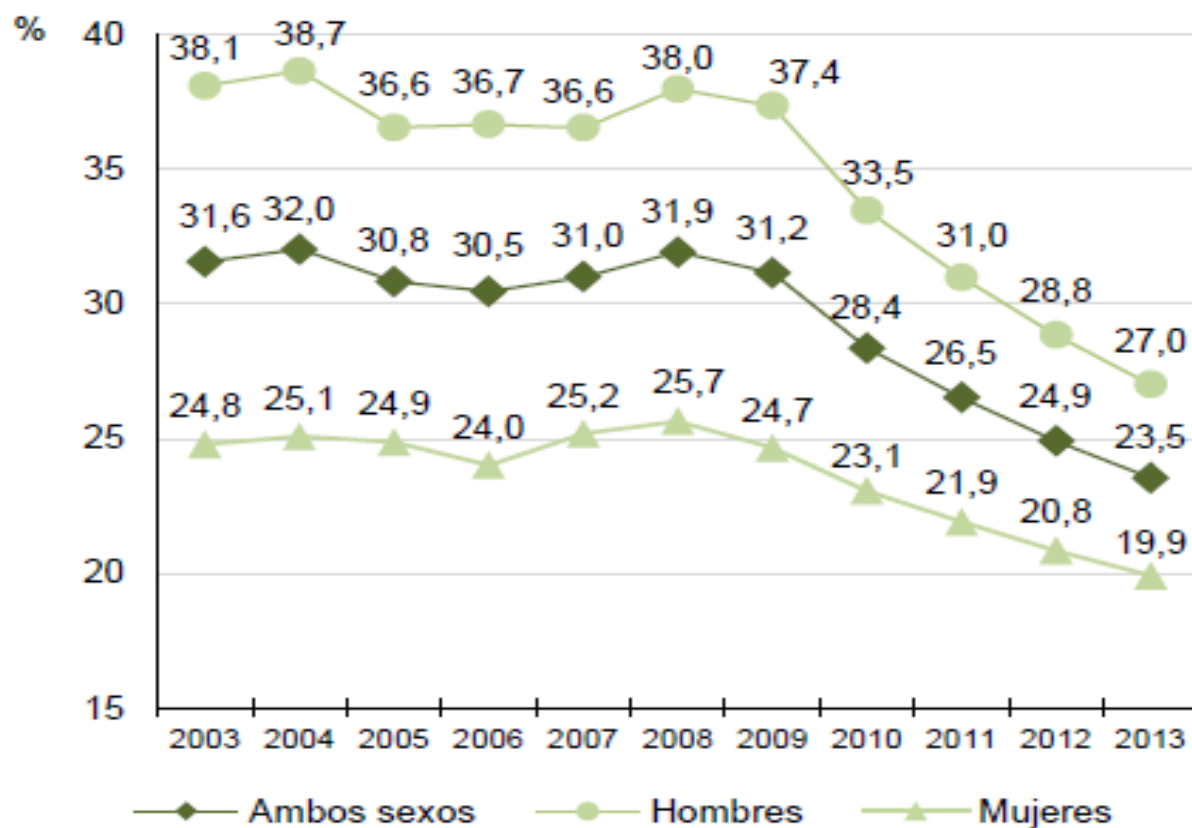
**Gráfico 18: Evolución del porcentaje de personas que han abandonado de forma temprana la educación y la formación. 1992- 2010**



Fuente: Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en Puelles Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, p. 314.

Para finalizar el análisis del abandono escolar temprano y, como veremos, dar una perspectiva esperanzadora al problema, debemos tener en cuenta la evolución del indicador en los últimos años. Primeramente, como señala el gráfico anterior, debemos tener en cuenta que a principios de los años noventa del siglo XX el indicador partía de tasas superiores al 40% para acabar, a finales de la década, en tasas del 30% que se mantuvieron estables hasta prácticamente el año 2010, creciendo levemente entre 2003 y 2008. Es decir, coincide la fecha de generalización de competencias autonómicas con la del repunte de la tasa de abandono escolar temprano sin que creamos que ambos hechos están relacionados, sino que el repunte se produce realmente por otro hecho significativo, como es la entrada creciente en la EPA de las primeras promociones que terminaban la enseñanza básica diseñada por la LOGSE y que, por consiguiente, comenzaban a presentar altas tasas de fracaso escolar administrativo al no conseguir el Graduado en ESO, lo que les imposibilitaba el acceso a los estudios postobligatorios, aumentando, o al menos no permitiendo que disminuyera, la tasa de abandono escolar temprano.

**Gráfico 19: Evolución del porcentaje de personas que han abandonado de forma temprana la educación y la formación, por sexo. 2003-2013.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit.*

Hemos indicado que los datos que podemos aportar son esperanzadores, ya que, si realizamos un análisis de la tasa de abandono escolar temprano entre 2003 y 2013, el descenso del indicador desde 2009, en el que no continuaba estudios postobligatorios un 31,2%, es continuo y sostenido en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, descendiendo a la misma velocidad que en los primeros años noventa. Aplicando un modelo estadístico sencillo la conclusión más que probable es que en 2020 se cumpla el objetivo del 15% de abandono en España, al menos en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Seguramente no están siendo ajenos a las causas de este descenso ni el marco macroeconómico ni la elevada tasa de paro que han empujado a los jóvenes a escolarizarse tras la ESO en busca de más oportunidades laborales.

## El nivel rendimiento de las Comunidades Autónomas en las pruebas PISA

PISA, acrónimo de *Program for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos), consiste en una evaluación estandarizada organizada y dirigida cooperativamente por los países de la OCDE y desarrollada internacionalmente de manera conjunta por los países participantes<sup>213</sup>, destinada a alumnos de 15 años<sup>214</sup> escolarizados en sus centros educativos, lo que en España se corresponde con 4º de ESO, aunque pueden participar alumnos repetidores de 3º y/o 2º.

### Descripción del proyecto PISA

El proyecto PISA abarca tres áreas de evaluación del rendimiento académico, también denominadas competencias troncales *efectivamente adquiridas* por el alumnado participante *al final de la etapa de sus estudios obligatorios*: lectura, matemáticas y ciencias (incluyendo entre éstas biología, física, geología, química y tecnología). El proyecto pretende definir cada campo no sólo en cuanto al dominio del currículum escolar, sino en cuanto a los conocimientos relevantes y las destrezas necesarias para la vida. También se presta especial atención al dominio de los procedimientos, a la

---

<sup>213</sup> En 2012 se aplicó en 65 países del mundo, entre los que estaban los 34 que pertenecen a la OCDE. España ha participado, desde su primera edición en el año 2000, en todos los ciclos trienales. En 2012, además de la muestra estatal, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ha ampliado su muestra con el fin de reunir datos comparables estadísticamente a nivel internacional. Las Comunidades Autónomas que han participado en PISA 2012 con una muestra suficiente para su comparabilidad internacional son: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco. Han quedado fuera de esta modalidad, por tanto, Canarias, Castilla-La Mancha y Valencia, además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, aunque sus resultados sí son comparables entre Comunidades. En PISA 2009 participó también Canarias.

<sup>214</sup> "Los alumnos de la población PISA deben tener 15 años cumplidos y al menos seis años de escolarización. Las exclusiones se minimizan hasta por debajo del 5% de la población total de 'alumnos PISA'; los criterios de exclusión más frecuentes son alguna discapacidad intelectual o física y el dominio limitado de la lengua de enseñanza (en alumnos que llevan menos de un año escolarizados en la lengua de la prueba, que es la lengua de enseñanza). La aplicación de la prueba se realiza por personas externas a los centros educativos, en una horquilla de tiempo de seis semanas. En España siempre se ha aplicado en la primavera, entre abril y mayo del año correspondiente". Cfr. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 12. La edad del alumnado está comprendida realmente entre los 15 años y 3 meses cumplidos y los 16 años y 2 meses cumplidos en el momento de la evaluación. Su período de permanencia en el sistema educativo oscila entre los 8 y los 10 años.

comprensión de los conceptos y a la capacidad para responder a situaciones diferentes dentro de cada campo de conocimiento.

La metodología utilizada, aunque desde 2009 se aplica en algunos países -entre ellos España- en formato digital y en 2015 sólo se aplicará de esa manera, consiste en pruebas impresas de dos horas de duración que combinan preguntas de elección múltiple con otras que pretenden la construcción de la respuesta por parte del alumno. Además de dichas preguntas, que podemos denominar "temáticas", relacionadas con matemáticas, ciencias y lectura, los alumnos responden a un "cuestionario de contexto" en unos 30 minutos sobre su entorno y características con el fin de aportar información sobre sí mismos. Igualmente, los directores de los centros escolares donde se aplica PISA deben rellenar un cuestionario con preguntas sobre la institución que regentan. Por último, los padres o tutores de los alumnos han de contestar otro cuestionario en casa<sup>215</sup>.

La primera evaluación tuvo lugar en el año 2000<sup>216</sup> y, a partir de entonces, la publicación de resultados se ha venido realizando en ciclos de tres años, aunque realmente el proyecto se organiza en fases de tres ciclos de cuatro años de duración cada uno, solapados entre ellos. El primer año está dedicado fundamentalmente al diseño del estudio (desarrollo del marco conceptual de la evaluación, construcción de las pruebas e ítems, muestreo para la prueba piloto, etc.). El segundo año se realiza la prueba piloto. El tercero se generaliza la aplicación de la prueba y se obtienen definitivamente los datos, además de elaborarse los resultados preliminares. El cuarto, finalmente, se dedica al análisis y difusión de los resultados obtenidos. Cada ciclo estudia con profundidad un área de contenido principal a la que se dedican dos tercios del tiempo de las pruebas, mientras que las otras dos áreas ofrecen un perfil resumido de capacidades y cada una de

---

<sup>215</sup> Por ejemplo, la evaluación PISA 2009 constó de seis cuestionarios de contexto: el cuestionario del estudiante, el escolar, el de carrera educativa, el de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el cuestionario sobre la lectura para los colegios, y el cuestionario para padres.

<sup>216</sup> Al margen de la información incluida en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, puede consultarse una excelente exposición del programa PISA en Schleicher, A., "Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006*. PISA. Programa para la Evaluación internacional de Alumnos. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, pp. 21-43. También en Turner, R., "El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA). Una perspectiva general", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006, op. cit.*, pp. 45-74. Diversos análisis que inciden en la influencia de PISA sobre las políticas educativas de los Estados son los incluidos en *Revista Española de Educación Comparada n° 19. Monográfico: PISA: Aportaciones e incidencia sobre las políticas educativas nacionales*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012. Si se prefiere un resumen que incide en los aspectos fundamentales, puede encontrarse en Jiménez Sánchez, J., "El ABC de PISA". *Cuadernos de Pedagogía*, n° 381, julio-agosto 2008.



ellas ocupa un sexto del tiempo. Las áreas principales han sido: lectura en 2000 y 2009, matemáticas en 2003 y 2012<sup>217</sup> y ciencias en 2006 y -previsiblemente- 2015.

Los objetivos de PISA son:

"Orientar las políticas educativas, al enlazar los resultados de los alumnos en las pruebas cognitivas con su contexto socio-económico y cultural, además de considerar sus actitudes y disposiciones, y al establecer rasgos comunes y diferentes en los sistemas educativos, los centros escolares y los alumnos.

Profundizar en el concepto de competencia, referida a la capacidad del alumno de aplicar el conocimiento adquirido dentro y fuera de su entorno escolar, en las tres áreas clave objeto de evaluación del estudio.

Relacionar los resultados de los alumnos con sus capacidades para el auto-aprendizaje y el aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo su motivación e interés, su autopercepción y sus estrategias de aprendizaje.

Elaborar tendencias longitudinales para mostrar la evolución de los sistemas educativos en un plano comparativo internacional"<sup>218</sup>.

No cabe duda de que podrían obtenerse conclusiones estrictamente pedagógicas de la evaluación PISA, que orientasen los procesos didácticos, al profesorado y a la organización de los centros escolares, pero esto no es así y ése es un error que se está cometiendo cada vez que en la prensa aparecen los resultados de cada evaluación trienal. Muy al contrario

"Los objetivos de la evaluación PISA tienen una marcada orientación política, pues pretenden suministrar datos relevantes y fiables sobre el funcionamiento del sistema educativo, conocimiento necesario para la toma de decisiones por parte de las Administraciones de los países y economías participantes. En definitiva se persigue obtener indicadores de rendimiento educativo para definir y formular políticas educativas de largo alcance"<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> En 2012, además, los países que lo deseaban podían participar en la medición de la competencia financiera.

<sup>218</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 8.

<sup>219</sup> Soler Guillén, A., "PISA 2009: aspectos metodológicos", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, p. 60.

Respecto de la utilidad y destino de los datos que se extraen de los informes PISA, Julio Carabaña hace unas acertadas observaciones que podemos extrapolar a la actualidad, a pesar de que ya tienen casi una década, indicando que

"[...] los informes PISA son una guía negativa para las políticas, pero no una guía positiva. No son una guía positiva en el sentido de que no apoyan ningún curso de acción determinado, pese a los piadosos esfuerzos de sus autores e intérpretes por apuntalar con sus datos ciertas corrientes pedagógicas. En rigor, lo más que se deriva de los datos PISA es un refuerzo a la teoría de la indiferencia (o contingencia) de las organizaciones educativas. Todas funcionan razonablemente bien, y no hay evidencia de que una sea mejor que otra. Los datos PISA proporcionan también un fuerte refuerzo a la teoría de la futilidad de las reformas que afectan a la didáctica, la organización o los currícula. Con todos los modelos educativos se consigue igualmente que los alumnos aprendan (siempre que se sitúen en países desarrollados).

Como guía para la política los datos PISA tienen en cambio gran utilidad negativa porque desacreditan prácticamente por igual todas las dogmas, teorías e ideologías que se disputan actualmente el campo de la pedagogía [...]. PISA encuentra que la memorización es tan buena estrategia de aprendizaje como la elaboración, que el aprendizaje competitivo es complementario y no rival del cooperativo y que la motivación declarada de los alumnos apenas se relaciona con el aprendizaje, entre otros hallazgos demoledores para los dogmas pedagógicos más corrientes"<sup>220</sup>.

El informe PISA define seis niveles de competencia<sup>221</sup> en cada área evaluada, según las puntuaciones del test, que se corresponderían con los niveles de capacitación que el alumno puede demostrar. Este rasgo, el de la distribución de la población en los niveles, es tan importante, si no más, que el de la propia puntuación resultado de las pruebas. Y ello porque

"[...] los niveles superiores informan sobre la calidad del sistema educativo (qué porcentaje de población consigue acceder a las mayores competencias, asociadas a los niveles 5 y 6), mientras que el porcentaje de población en los niveles inferiores (por

---

<sup>220</sup> Carabaña, J., "El 'Informe PISA', mala guía para la LOE", *El País*, Madrid, 6 de marzo de 2006.

<sup>221</sup> Realmente en comprensión lectora son siete, pues el nivel 1, el más bajo, se subdivide en 1a y 1b. Se consideran seis niveles en matemáticas y en ciencias.

debajo del nivel 2) da una medida del fracaso del sistema educativo a la hora de proporcionar un mínimo de competencias a todos los ciudadanos. Los datos muestran que las diferencias entre países en la distribución de estos niveles de competencias son mucho mayores que las diferencias en los valores medios"<sup>222</sup>.

Para comprender PISA de manera científica, más allá del ruido mediático y político que genera la publicación de los informes trienales, es necesario tener en cuenta varias cuestiones, entre las que destacamos su principal característica: aportar información sobre el rendimiento del sistema educativo en tres aspectos muy concretos del aprendizaje: lectura, matemáticas y ciencias. Más aún, ese rendimiento no es más que el reflejo de la adquisición de un conocimiento aplicable a la resolución de situaciones o tareas y, en modo alguno, la evaluación de la educación recibida.

"[...] PISA no pretende evaluar conocimientos -no es correcto decir que, según PISA, los alumnos españoles saben menos que sus correspondientes compañeros europeos-, sino las competencias básicas que han desarrollado al llegar a los 15 años de edad. El dominio de las competencias básicas supone el desarrollo de la capacidad del alumno para responder a situaciones y tareas dotadas de cierta complejidad, combinando conocimientos, habilidades, valores y actitudes. Las pruebas no tratan de saber qué conoce el alumno sino cómo integra y cómo relaciona sus conocimientos y demás elementos para hacer frente a las diferentes situaciones con que se enfrenta en dichas pruebas. Suponen, en definitiva, cierta capacidad de aplicar lo que han ido acumulando a lo largo de la escolaridad obligatoria"<sup>223</sup>.

La evaluación PISA ofrece tres tipos de resultados como fuente de análisis. Por una parte, los indicadores básicos, es decir, un perfil base de los conocimientos y destrezas de los alumnos. En segundo lugar un conjunto de indicadores contextuales que tienen en cuenta diferentes variables demográficas, sociales, económicas y educativas. Por último, indicadores de tendencias que muestran los cambios en la distribución de

---

<sup>222</sup> Villar Notario, A., "PISA 2009 y el sistema educativo español: una visión panorámica", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español. op. cit.*, p. 19.

<sup>223</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, ""Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 317.

resultados, las relaciones entre variables y los resultados del entorno de los alumnos y de los centros.

**Tabla 16: Resumen de los niveles de aptitud según competencias evaluadas en PISA.**

| Competencia evaluada       | Nivel de aptitud | Límite inferior de puntuación |     |
|----------------------------|------------------|-------------------------------|-----|
| <b>Ciencias</b>            | 6                | 708                           |     |
|                            | 5                | 633                           |     |
|                            | 4                | 559                           |     |
|                            | 3                | 484                           |     |
|                            | 2                | 409                           |     |
|                            | 1                | 335                           |     |
| <b>Matemáticas</b>         | 6                | 669                           |     |
|                            | 5                | 607                           |     |
|                            | 4                | 545                           |     |
|                            | 3                | 482                           |     |
|                            | 2                | 420                           |     |
|                            | 1                | 358                           |     |
| <b>Comprensión lectora</b> | 6                | 698                           |     |
|                            | 5                | 626                           |     |
|                            | 4                | 553                           |     |
|                            | 3                | 480                           |     |
|                            | 2                | 407                           |     |
|                            | 1                | 1a                            | 335 |
|                            |                  | 1b                            | 262 |

Fuente: Elaboración propia partiendo de Soler Guillén, A., "PISA 2009: aspectos metodológicos", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español. op. cit.*, pp. 61-67 e Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto, op. cit.*, pp. 42, 66 y 76.

Los resultados PISA se presentan en escalas con una puntuación media de 500 puntos y una desviación típica de 100 puntos. La primera implicación es que dos tercios del alumnado se ubica entre 400 y 600 puntos, clasificados en los seis niveles (siete en el caso de la comprensión lectora) ya indicados, aunque se suele añadir, en matemáticas y ciencias, un séptimo nivel que agrupa a los que no alcanzan el 1.

Por finalizar esta referencia a los resultados de rendimiento, señalamos que, según esta división de puntuaciones, se clasifica a los alumnos en cuatro categorías, denominando *top performers* a los alumnos de las categorías 5 y 6, *strong performers* a los del nivel 4 de rendimiento, *moderate performers* a los de los niveles 2 y 3 y *lowest performers* a los del nivel 1 o inferior.

### **El Índice Social, Económico y Cultural (ESCS) en PISA**

Para comprender PISA en su justa medida hemos de referirnos también a la relación entre el nivel socioeconómico y cultural de las familias y el rendimiento de los alumnos en las pruebas. Esa relación se suele interpretar como una medida de equidad de los sistemas educativos. PISA construye un parámetro que denomina Índice Social, Económico y Cultural (ISEC en su acrónimo español y ESCS, en sus siglas en inglés, mucho más utilizado)

"[...] que refleja la ocupación profesional y el nivel educativo de los padres, así como los recursos disponibles en el hogar, por ejemplo, el número de libros en casa. Un sistema educativo se considera tanto más equitativo cuanto menor sea el impacto de la variación del ESCS del alumnado en su rendimiento educativo.

El ESCS se ha elaborado a partir de las respuestas de los alumnos a los cuestionarios de contexto aplicados junto con las pruebas de rendimiento. Se ha expresado como un valor tipificado con media en 0 correspondiente al promedio OCDE y desviación típica 1. Los valores negativos indican que el entorno de las familias está más desfavorecido en cuanto a su nivel social, económico y cultural que el promedio de la OCDE, mientras que, por el contrario, los niveles positivos del índice ponen de manifiesto que el contexto del alumnado es mejor que el promedio de los países miembros de la OCDE"<sup>224</sup>.

A pesar de que hay multitud de factores que pueden reflejar este índice, PISA analiza los siguientes elementos:

- *Nivel de estudios de los padres*, estableciendo tres categorías: Bajo, ninguno de los dos padres ha alcanzado la educación secundaria superior. Medio, al menos uno de los padres tiene educación secundaria superior. Alto, al menos uno de los padres tiene educación terciaria).

---

<sup>224</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 87.

- *Ocupación de los padres*, que se ha dividido en cuatro categorías: Ocupaciones básicas (peones, limpiadores, etc.). Ocupaciones manuales semicualificadas (trabajadores agrícolas y pesqueros, operarios, etc.). Ocupaciones no manuales semicualificadas (administrativos, trabajadores de cara al público, etc.). Ocupaciones cualificadas (directivos, jueces, profesionales, etc.).
- *Número de libros en casa*, estableciendo cinco intervalos que los clasifican.

### **Los resultados de PISA en España y sus Comunidades Autónomas**

En la descripción de los resultados de PISA 2012 señalaremos dos tipos de puntuaciones. Primeramente incluiremos las que se obtienen en cada una de las pruebas (matemáticas, lectura y ciencias), para pasar más tarde a describir los niveles de competencia de las Comunidades Autónomas, porque, como ya hemos indicado, tal vez aportan más información que los promedios a la hora de explicar las diferencias entre las regiones.

En el caso de las puntuaciones, que realmente son promedios regionales, estaríamos ante una clasificación que compara no sólo a la mayoría de las Comunidades Autónomas entre sí, sino también con los países de la OCDE y de la UE. A este respecto, y tomando una postura muy general, es necesario afirmar que

"[...] puede decirse que España se encuentra prácticamente en la media de los países de la OCDE que, repetimos, están a la cabeza de los sistemas educativos del mundo (aunque según PISA 2009 el epicentro educativo puede haber comenzado a desplazarse hacia el Asia oriental). Como ha señalado un especialista, si dividimos los países de referencia en cinco grupos, ordenados por las puntuaciones obtenidas en las tres competencias evaluadas, España está en el grupo del centro (diríamos que justamente en tercera posición, ni en primera ni en segunda -los mejores-, ni en cuarta o quinta -los peores-). La mayoría de los países de la OCDE se colocan en el centro (con pequeñas variaciones no muy significativas), una minoría de ellos ocupan lugares relevantes y buena parte de los países asociados en sitúan en el extremo inferior".<sup>225</sup>

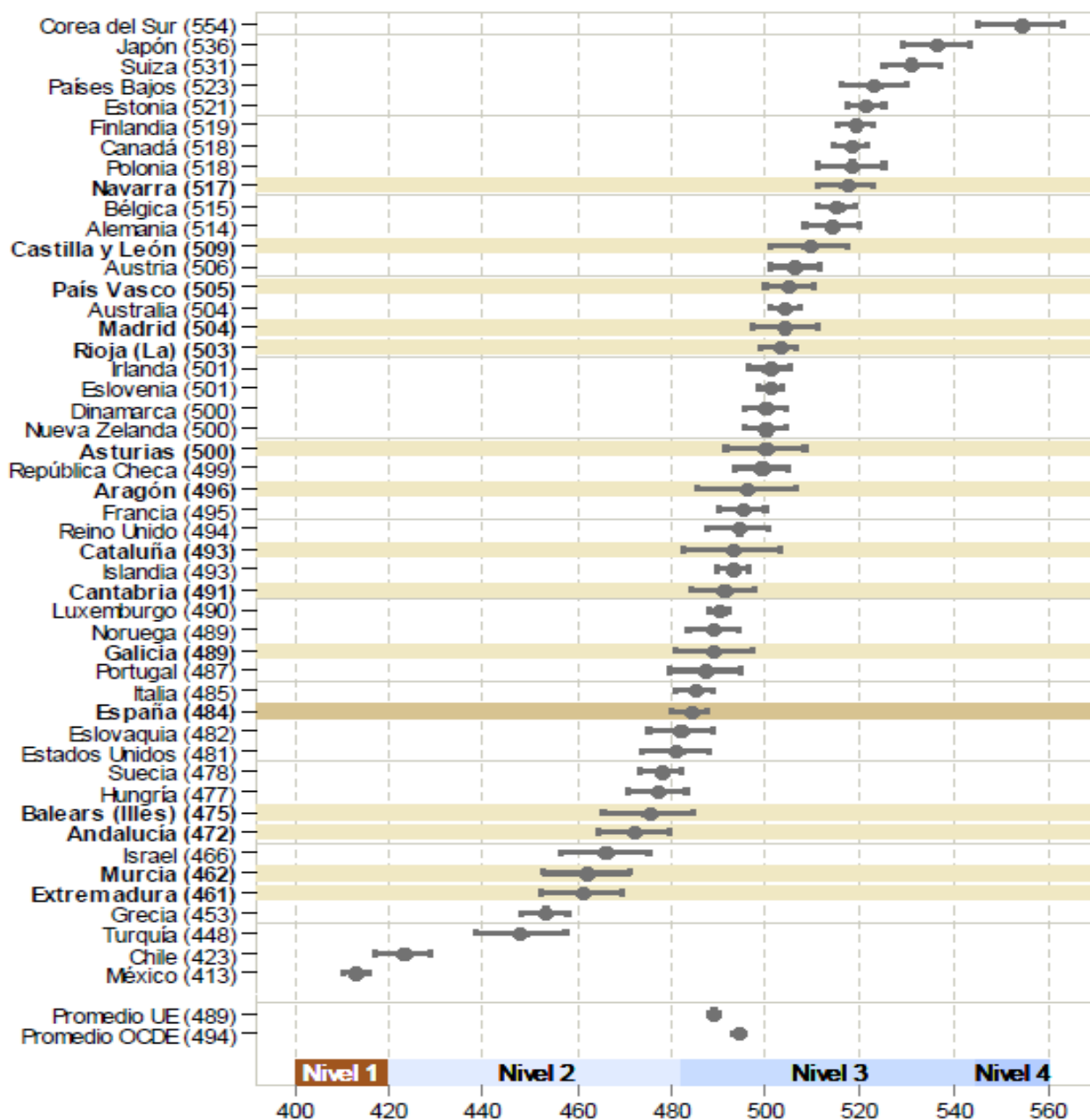
---

<sup>225</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, pp. 317-318.

Cuando se considera la media desagregada de cada Comunidad Autónoma es interesante señalar que, tal y como nos ofrecen los resultados PISA, dos tercios de las regiones españolas están al mismo nivel -*grosso modo* y con todas las salvedades estadísticas que deseemos hacer- que la mayoría de los países testados.

Pasamos ahora a la descripción objetiva de los datos. Hemos de tener en cuenta, para la correcta comprensión de cada gráfico, que no es el punto central el que determina la posición del país con respecto a los restantes, sino que hay que fijarse en el intervalo, de modo que en países o regiones que tengan intervalos coincidentes en todo o en parte tienen, estadísticamente, los mismos resultados y técnicamente están en la misma posición, al considerarse no sólo las medias sino también las desviaciones estándar.

Gráfico 20: PISA 2012. Puntuaciones medias en matemáticas por países y Comunidades Autónomas españolas con un intervalo de confianza del 95% para la media poblacional.



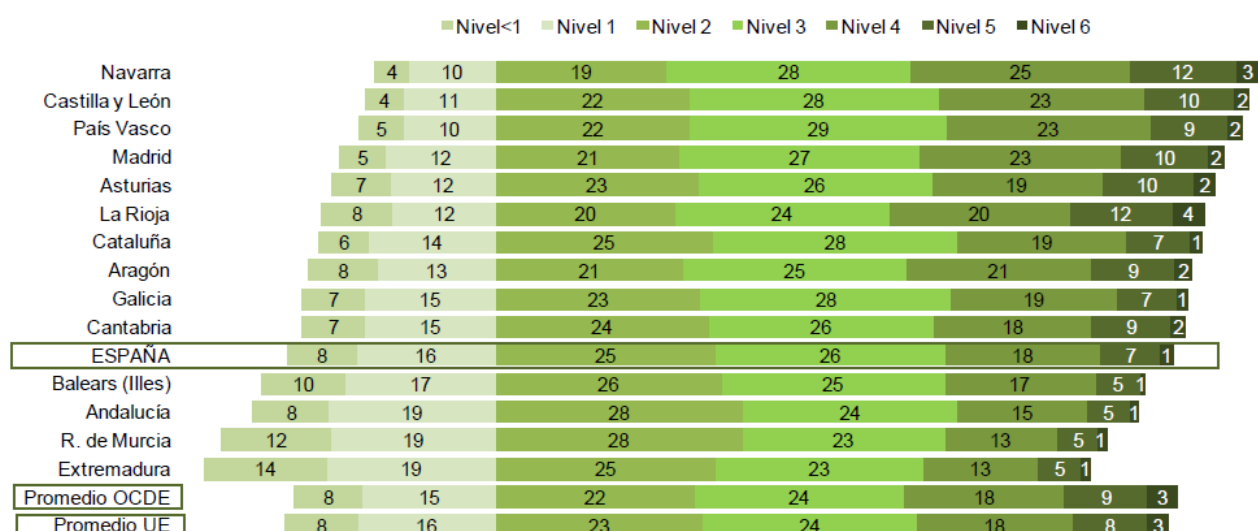
Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 37.

La puntuación media de España es de 484 puntos en matemáticas, 10 puntos por debajo de la media de la OCDE (494) y 5 por debajo de la media de la UE (489). La diferencia con la OCDE sí que es estadísticamente significativa, pero no así la que se mantiene con la UE. El rendimiento del alumnado de España está, con un 95% de confianza, en el intervalo de 481 a 488 puntos. Entre las Comunidades Autónomas las puntuaciones más altas en matemáticas corresponden a Navarra (517), Castilla y León



(509), País Vasco (505), Madrid (504) y La Rioja (503), siendo todas ellas significativamente superiores a la media de la OCDE (494). En el caso contrario, con puntuaciones significativamente inferiores a la media de la OCDE están Baleares (475), Andalucía (472), Murcia (462) y Extremadura (461).

**Gráfico 21: PISA 2012. Niveles de rendimiento en matemáticas por Comunidades Autónomas.**

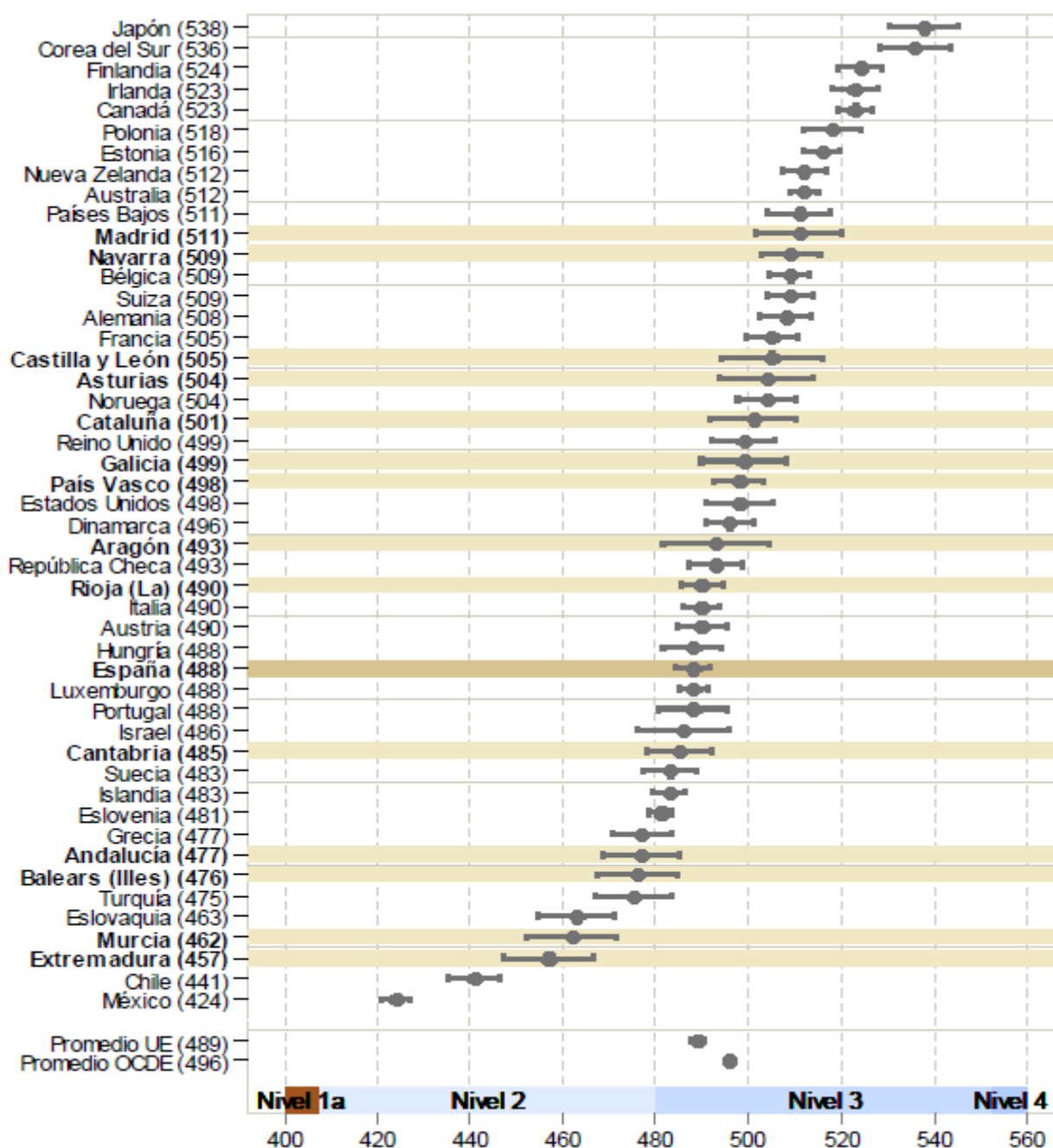


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit., p. 73.*

El gráfico anterior, que engloba los niveles de rendimiento en matemáticas, nos aporta una información mucho más valiosa que las medias. En principio, la distribución de los niveles de rendimiento en matemáticas en España (24%), la OCDE (23%) y la UE (24%) no presenta diferencias en los niveles inferiores (<1 y 1) ni tampoco en los medios (2 y 3). En cambio, en los niveles superiores hay diferencias notables, ya que hay un 8% de los alumnos con resultados del nivel 5 y 6, mientras que en la OCDE hay un 12% y un 11% en la UE.

Si analizamos las Comunidades Autónomas vemos que, en un extremo, Navarra y Castilla y León tienen menos del 15% de sus alumnos en los niveles inferiores (<1 y 1), mientras que Extremadura y Murcia tienen a más del 30% de sus alumnos en estos niveles. Navarra y La Rioja superan la media de la OCDE y la UE en los niveles superiores (5 y 6), mientras que Andalucía, Baleares, Extremadura y Murcia tienen sólo un 6% de los alumnos en dichos niveles.

Gráfico 22: PISA 2012. Puntuaciones medias en lectura por países y Comunidades Autónomas españolas con un intervalo de confianza del 95% para la media poblacional.

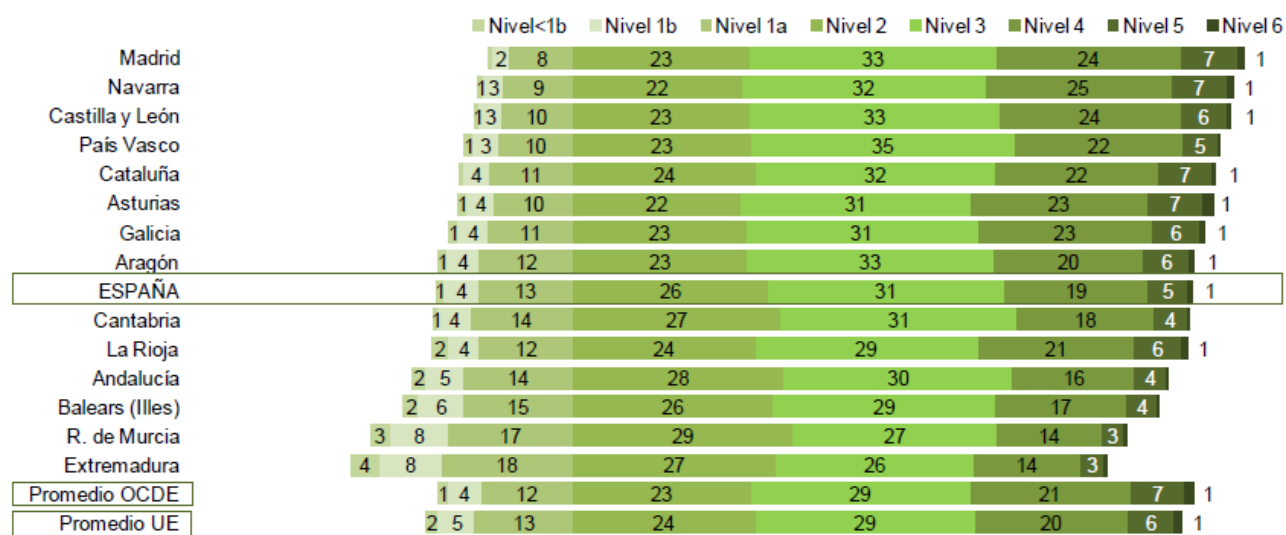


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 61.

Si nos centramos en la competencia lectora, la puntuación media de España es de 488 puntos, con una diferencia estadísticamente significativa con respecto a la media de la OCDE (496), aunque no a la media de la UE (489). Las Comunidades Autónomas con mayor puntuación son Madrid (511), Navarra (509), Castilla y León (505) y Asturias (504). No presentan diferencias significativas con la media de España: Cataluña (501),

Galicia (499), Aragón (493), La Rioja (490), Cantabria (485). Tienen puntuaciones inferiores Andalucía (477), Baleares (476), Murcia (462) y Extremadura (457).

**Gráfico 23: PISA 2012. Niveles de rendimiento en lectura por Comunidades Autónomas.**

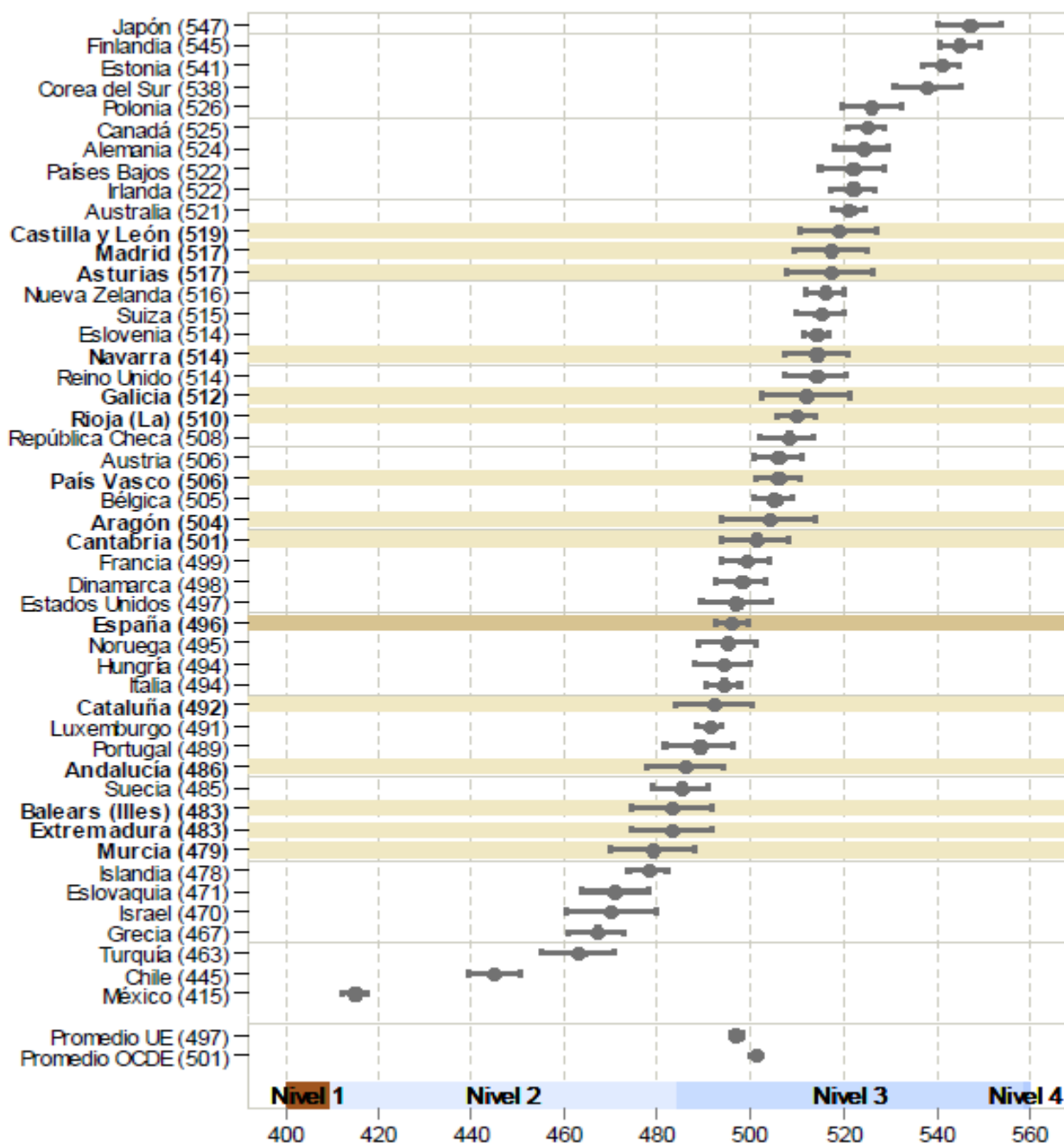


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit.*, p. 69.

La distribución de los niveles de rendimiento en lectura en España (18%), la OCDE (17%) y la UE (20%) no presenta diferencias significativas en los niveles inferiores (<1b, 1b y 1a), aunque en los medios (2 y 3), España (57%) es ligeramente superior a la OCDE (52%) y la UE (53%). En cambio, en los niveles superiores es similar, ya que hay un 6% de los alumnos con resultados del nivel 5 y 6, mientras que en la OCDE hay un 8% y un 7% en la UE.

Cuando analizamos las Comunidades Autónomas vemos que, en un extremo, Madrid, Navarra, Castilla y León y País Vasco tienen menos del 15% de sus alumnos en los niveles inferiores, mientras que Andalucía, Baleares, Murcia y Extremadura tienen más del 30% de sus alumnos en estos niveles. En cuanto a los niveles superiores, Madrid, Navarra, Cataluña y Asturias alcanzan nivel del 8% de la OCDE en los niveles 5 y 6, mientras que en Murcia y Extremadura sólo un 3% alcanza el nivel 5, siendo el 6 inexistente.

Gráfico 24: PISA 2012. Puntuaciones medias en ciencias por países y Comunidades Autónomas españolas con un intervalo de confianza del 95% para la media poblacional.

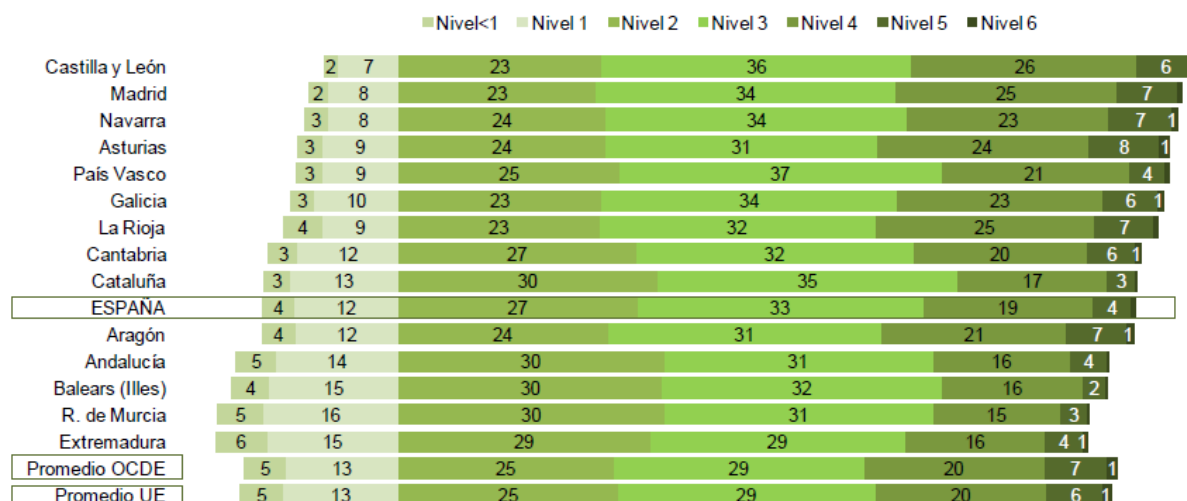


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 72.

España obtiene 496 puntos en ciencias, con una diferencia de 5 puntos por debajo de la media de la OCDE (501), siendo esta diferencia significativa desde el punto de vista estadístico. El resultado de España es similar al promedio de la UE (497). Con respecto a las Comunidades Autónomas, Castilla y León (519), Madrid (517), Asturias (517), Galicia (512) y La Rioja (510) alcanzan puntuaciones superiores (entre 9 y 18 puntos) a

la media de la OCDE. País Vasco (506), Aragón (504), Cantabria (501) y Cataluña (492) están al mismo nivel que la OCDE. Entre 15 y 22 puntos por debajo de la OCDE estarían Andalucía (486), Baleares (483), Extremadura (483) y Murcia (479).

**Gráfico 25: PISA 2012. Niveles de rendimiento en ciencias por Comunidades Autónomas.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit., p. 77.

En la distribución de los niveles de rendimiento en ciencias se observa que, al contrario que ocurría en matemáticas y lectura, España (16%) tiene una proporción menor de alumnos en los niveles inferiores (<1 y 1) que la OCDE y la UE (ambas con el 18%). Pero sólo un 4% de los alumnos alcanza los niveles superiores (5 y 6), frente al 8% de la OCDE y al 7% de la UE.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, Castilla y León es la única con menos del 10% de sus alumnos en los niveles inferiores (<1 y 1), mientras que Extremadura y Murcia tienen más del 20% de sus alumnos en aquéllos. En los niveles superiores destaca Asturias (9%), que supera la media de la OCDE y de la UE; sin embargo, en Baleares sólo el 2% alcanza los niveles 5 y 6.

La siguiente tabla resume los niveles de rendimiento en las tres pruebas consideradas, esto es, los niveles de competencias en ciencias, lectura y matemáticas en cada una de las Comunidades Autónomas. Para su correcta interpretación es significativo observar los valores extremos, tanto los valores inferiores (<1 y 1) como los superiores (5 y 6), que indican claramente el nivel alcanzado en cada Comunidad.

Tabla 17: PISA 2012. Niveles de rendimiento en ciencias, lectura y matemáticas por Comunidades Autónomas.

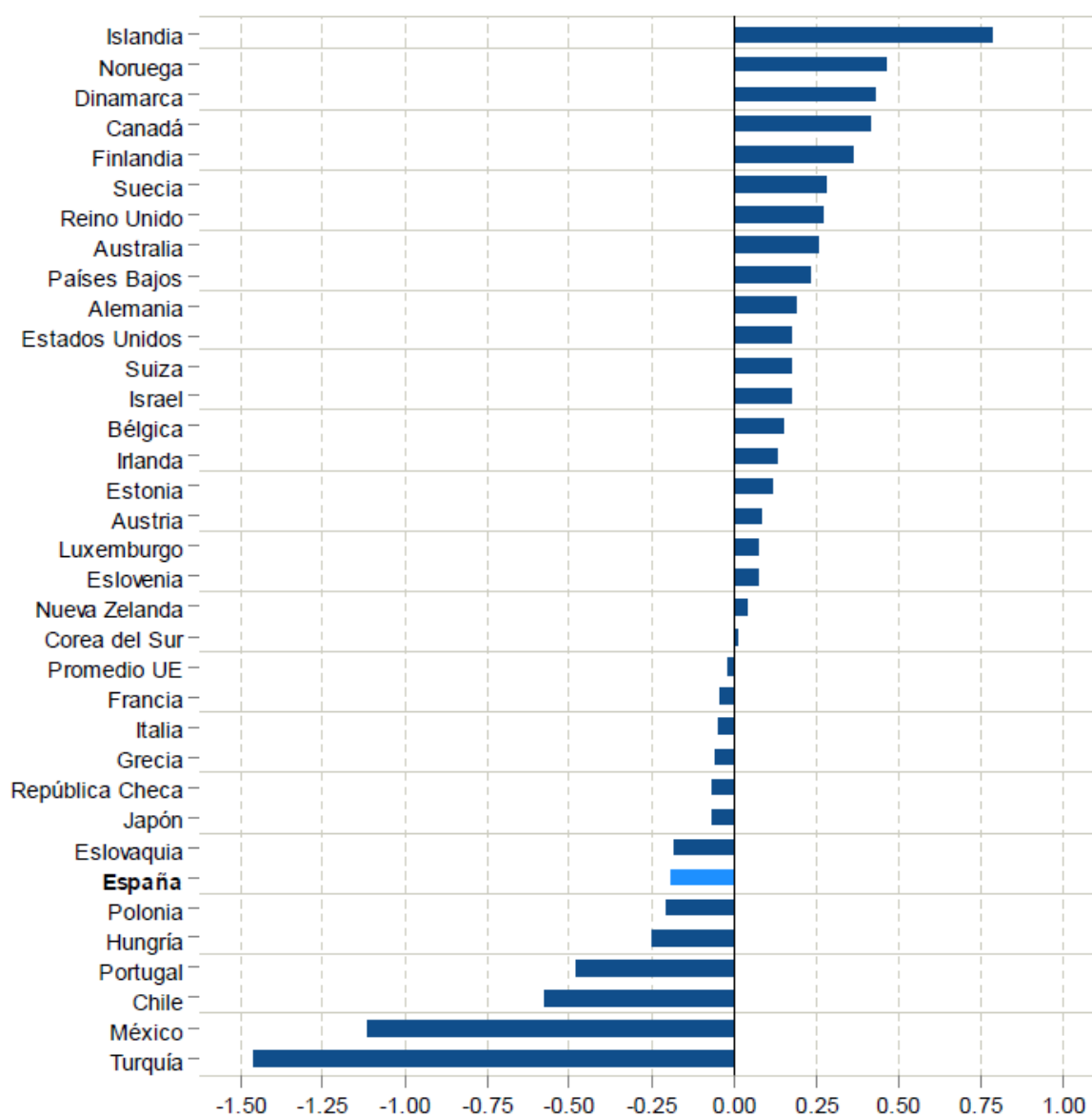
|                   | RESULTADOS PISA |    |    |    |    |   |   |         |    |    |    |    |    |   |             |    |    |    |    |    |    |    |
|-------------------|-----------------|----|----|----|----|---|---|---------|----|----|----|----|----|---|-------------|----|----|----|----|----|----|----|
|                   | Ciencias        |    |    |    |    |   |   | Lectura |    |    |    |    |    |   | Matemáticas |    |    |    |    |    |    |    |
|                   | <1              | 1  | 2  | 3  | 4  | 5 | 6 | <1b     | 1b | 1a | 2  | 3  | 4  | 5 | 6           | <1 | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  |
| Andalucía         | 5               | 14 | 30 | 31 | 16 | 4 | - | 2       | 5  | 14 | 28 | 30 | 16 | 4 |             | 8  | 19 | 28 | 24 | 15 | 5  | 1  |
| Aragón            | 4               | 12 | 24 | 31 | 21 | 7 | 1 | 1       | 4  | 12 | 23 | 33 | 20 | 6 | 1           | 8  | 13 | 21 | 25 | 21 | 9  | 2  |
| Asturias, P. de   | 3               | 9  | 24 | 31 | 24 | 8 | 1 | 1       | 4  | 10 | 22 | 31 | 23 | 7 | 1           | 7  | 12 | 23 | 26 | 19 | 10 | 2  |
| Balears, Illes    | 4               | 15 | 30 | 32 | 16 | 2 | - | 2       | 6  | 15 | 26 | 29 | 17 | 4 |             | 10 | 17 | 26 | 25 | 17 | 5  | 1  |
| Canarias          | -               | -  | -  | -  | -  | - | - | -       | -  | -  | -  | -  | -  | - | -           | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  |
| Cantabria         | 3               | 12 | 27 | 32 | 20 | 6 | 1 | 1       | 4  | 14 | 27 | 31 | 18 | 4 |             | 7  | 15 | 24 | 26 | 18 | 9  | 2  |
| Castilla y León   | 2               | 7  | 23 | 36 | 26 | 6 |   | 1       | 3  | 10 | 23 | 33 | 24 | 6 | 1           | 4  | 11 | 22 | 28 | 23 | 10 | 12 |
| C.-La Mancha      | -               | -  | -  | -  | -  | - | - | -       | -  | -  | -  | -  | -  | - | -           | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  |
| Cataluña          | 3               | 13 | 30 | 35 | 17 | 3 | - |         | 4  | 11 | 24 | 32 | 22 | 7 | 1           | 6  | 14 | 25 | 28 | 19 | 7  | 1  |
| C. Valenciana     | -               | -  | -  | -  | -  | - | - | -       | -  | -  | -  | -  | -  | - | -           | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  |
| Extremadura       | 6               | 15 | 29 | 29 | 16 | 4 | 1 | 4       | 8  | 18 | 27 | 26 | 14 | 3 |             | 14 | 19 | 25 | 23 | 13 | 5  | 1  |
| Galicia           | 30              | 10 | 23 | 34 | 23 | 6 | 1 | 1       | 4  | 11 | 23 | 31 | 23 | 6 | 1           | 7  | 15 | 23 | 28 | 19 | 7  | 1  |
| Madrid, C. de     | 2               | 8  | 23 | 34 | 25 | 7 | - |         | 2  | 8  | 23 | 33 | 24 | 7 | 1           | 5  | 12 | 21 | 27 | 23 | 10 | 2  |
| Murcia, R. de     | 5               | 16 | 30 | 31 | 15 | 3 | - | 3       | 8  | 17 | 29 | 27 | 14 | 3 |             | 12 | 19 | 28 | 23 | 13 | 5  | 1  |
| Navarra, C. F. de | 3               | 8  | 24 | 34 | 23 | 7 | 1 | 1       | 3  | 9  | 22 | 32 | 25 | 7 | 1           | 4  | 10 | 19 | 28 | 25 | 12 | 3  |
| País Vasco        | 3               | 9  | 25 | 37 | 21 | 4 | - | 1       | 3  | 10 | 23 | 35 | 22 | 5 |             | 5  | 10 | 22 | 29 | 23 | 9  | 12 |
| Rioja, La         | 4               | 9  | 23 | 32 | 25 | 7 | - | 2       | 4  | 12 | 24 | 29 | 21 | 6 | 1           | 8  | 12 | 20 | 24 | 20 | 12 | 4  |
| España            | 4               | 12 | 27 | 33 | 19 | 4 | - | 1       | 4  | 13 | 26 | 31 | 19 | 5 | 1           | 8  | 16 | 25 | 26 | 18 | 7  | 1  |
| OCDE              | 5               | 13 | 25 | 29 | 20 | 7 | 1 | 1       | 4  | 12 | 23 | 29 | 21 | 7 | 1           | 8  | 15 | 22 | 24 | 18 | 9  | 3  |
| UE                | 5               | 13 | 25 | 29 | 20 | 6 | 1 | 2       | 5  | 13 | 24 | 29 | 20 | 6 | 1           | 8  | 16 | 23 | 24 | 18 | 8  | 3  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit., pp. 77, 69 y 73.*

### El valor de la equidad del sistema en España a través del Índice Social, Económico y Cultural (ESCS)

El Índice Social, Económico y Cultural (ESCS) constituye un dato que apenas se refleja en las campañas mediáticas o políticas que se desatan cada vez que los resultados PISA llegan a la opinión pública, pero que nos parece de crucial importancia para poder dar valor tanto a las puntuaciones medias en cada competencia evaluada como a la distribución de los niveles de rendimiento en las mismas.

Gráfico 26: Valor promedio del ESCS de los países de la OCDE en PISA 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto, op. cit., p. 88.*

El gráfico anterior incluye los datos de los países de la OCDE participantes en PISA 2012, teniendo en cuenta que el promedio de la OCDE es 0 y el de la UE -0,02 y que

"En 21 países de la OCDE, el ESCS es superior al promedio OCDE. Islandia es el país con el mayor nivel socioeconómico y cultural de las familias, con 0,78 puntos, muy por encima del segundo mayor valor que corresponde a Noruega (0,46), seguido de cerca por Dinamarca (0,43) y Canadá (0,41). En 13 países el nivel socioeconómico y cultural es inferior al promedio OCDE. México y Turquía son los únicos países dentro

del conjunto de países analizados cuyo ESCS se encuentra por debajo de -1, de modo que los alumnos de estos países pertenecen a los contextos socioeconómicos y culturales más desfavorecidos"<sup>226</sup>.

Si contamos con que las medias de la OCDE y de la UE marcan la tendencia central, tanto Madrid como País Vasco la superan, colocándose al nivel de países como Austria, Luxemburgo o Nueva Zelanda, aunque lejos del ESCS de Dinamarca, Finlandia, Reino Unido o los Países Bajos. Asturias se ubica en la media de la UE, mientras que Cantabria, Aragón, Castilla y León, Navarra, Cataluña, La Rioja, Baleares y Galicia estarían en la línea de países como Francia, Italia, Grecia o la República Checa. Sin embargo Andalucía, Extremadura y Murcia estarían, en este parámetro, en valores más bajos, equiparadas a Portugal.

Por todo ello, cuando nos referimos a la equidad del sistema, es decir, a la independencia del rendimiento de los alumnos con respecto a sus circunstancias, particularmente las económicas, sociales y culturales, que PISA mide con el ESCS, debemos afirmar con rotundidad que

"[...] España ocupa un lugar relevante desde el punto de vista de la equidad, muy superior a la media de la OCDE y muy cerca de Finlandia o Canadá, que ocupan los primeros puestos en sendos índices -rendimiento y equidad-. El sistema educativo de España, globalmente considerado, compensa el dispar estatus socioeconómico del alumnado: los alumnos españoles con índices socioeconómicos desfavorables obtienen mejores resultados que sus homólogos europeos"<sup>227</sup>.

Además, y particularizando el concepto de equidad, hay que desechar la idea de que es un elemento contrario a la calidad pues, como afirma Antonio Villar: "Se observa una correlación positiva entre cantidad y calidad de educación, por una parte, y entre estas y la igualdad de oportunidades, por otra. En particular los datos españoles no

---

<sup>226</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>227</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 318.



apoyan la idea de que las regiones que presentan menores valores medios sean aquellas con sistemas más equitativos, sino más bien lo contrario"<sup>228</sup>.

Si nos referimos a la importancia de los datos que aporta PISA sobre la equidad del sistema -que a nuestro juicio es mayor aún que la de los datos sobre rendimiento- y que, en definitiva, muestra si el desarrollo de nuestro país se produce de manera equilibrada o si el mismo aboca a una fractura social y territorial de consecuencias imprevisibles, nos damos cuenta de que el hecho de que nuestro sistema educativo sea uno de los más equitativos de la OCDE según PISA es un índice fundamental de cohesión territorial y social. De hecho, la perspectiva de futuro del sistema -sin perder la equidad- permite afirmar que, superados los efectos de la Gran Recesión (2007-2014) y su impacto sobre el rendimiento escolar, particularmente en el alumnado cuyos padres perdieron su empleo durante la crisis, las puntuaciones PISA crecerán de manera significativa en futuras evaluaciones<sup>229</sup>.

### **PISA: fortalezas y debilidades del Programa**

Vamos dedicar un espacio a señalar las fortalezas y las debilidades de PISA, sus luces y sombras, en definitiva, lo que nos permitirá valorar mejor las desigualdades regionales en España basadas en el rendimiento escolar o, mejor dicho, en el rendimiento del sistema educativo, pues eso es, sobre todo, lo que mide PISA.

En cuanto a los aciertos o fortalezas de PISA -la mayor parte de las cuales ya se han recogido en los párrafos anteriores y responden a sus características, ya descritas-

---

<sup>228</sup> Villar Notario, A., "PISA 2009 y el sistema educativo español...", *op. cit.*, p. 44.

<sup>229</sup> A este respecto, Cahu, P., Díez, L. y Gortázar, L., "Determinantes de los cambios en la calidad de la educación en España", en *PISA 2012 Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, pp. 26-27, indican que "vemos cómo la crisis ha tenido un impacto significativo en el rendimiento escolar, al afectar la pérdida del empleo a tiempo completo del padre [...] y la reducción de los ingresos familiares. Por otra parte, este impacto no fue el mismo para todos los estudiantes, golpeando más a los estudiantes en la parte central de la distribución, cuyos padres perdieron con más frecuencia sus puestos de trabajo. Los canales por los que la pérdida del empleo del padre afectan al rendimiento de los alumnos son múltiples e incluyen, entre otros, la alteración de la figura paterna, la percepción del esfuerzo, la estructura familiar, y la escasez de recursos en el hogar. El hecho de que el rendimiento de los estudiantes se mantuviera estable o mejorara ligeramente a pesar de la dura crisis nos permite adelantar que puede ser posible que España logre avances significativos en las puntuaciones de PISA en ausencia de crisis económica. Aunque las causas reales de la mejora en eficiencia del sistema educativo no pueden ser identificadas, podría esperarse que el rendimiento de los estudiantes españoles mejore en el medio plazo, siempre y cuando se produzca una recuperación real de la economía que pueda afectar positivamente a las familias".

debemos señalar, en primer lugar, la mayor de ellas: su propia existencia como sistema de comparaciones internacionales estadísticamente consistente y de información abierta<sup>230</sup>, con acceso libre a sus datos. Ello permite a los particulares, los estudiosos y las Administraciones educativas investigar y tomar decisiones basadas en evidencias, y opera de forma que los gobiernos de los países participantes ya no controlan la totalidad de la información sobre sus propios sistemas educativos, por lo que se ha ganado en limpieza. Julio Carabaña señala con gran claridad que

"Gracias a estas fortalezas, PISA ha puesto fuera de circulación muchos lugares comunes originados en observaciones casuales, en relatos literarios o en sabias reflexiones pedagógicas. Pensemos, por ejemplo, en las virtudes para el desarrollo de la competencia lingüística que se atribuían a la enseñanza cartesiana de la redacción en las escuelas francesas. PISA ha mostrado claramente que, por bueno que sea acostumbrar a los alumnos a escribir de modo sistemático y ordenado, ello no aumenta particularmente su capacidad de comprensión lingüística. O consideremos las ventajas atribuidas por unos al aprendizaje competitivo y por otros al cooperativo, por unos a la memorización y por otros a la elaboración de los conocimientos, por unos a la disciplina y al esfuerzo y por otros a la iniciativa y al descubrimiento. [...] PISA no ha sido capaz de contribuir en lo más mínimo a dirimir estas disputas. Pensemos, por último, en que la mayor parte de las ciencias de la educación se basan en estudios realizados en Estados Unidos y otros pocos países; gracias a que se realiza en más de sesenta países, PISA nos ha permitido saber que la relación entre los rasgos de las familias y el aprendizaje escolar es en ciertos países mucho mayor, y en otros mucho menor, de lo que antes se había pensado"<sup>231</sup>.

En la misma línea argumental, Cordero, Crespo y Pedraja afirman que

"[...] uno de los aspectos más positivos que plantea el uso de esta fuente de información es la posibilidad de contar con un gran volumen de datos del alumno, extraídos con un gran rigor estadístico, tanto en el diseño de las muestras como en la construcción de los

---

<sup>230</sup> Sobre los avatares del nacimiento de PISA y las luchas políticas entre los Estados Unidos de América y la propia OCDE al respecto, *cf.* Bottani, N., "Les origines à l'OCDE de l'enquête PISA", en *Revista Española de Educación Comparada* nº 19. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, pp. 17-37. También, del mismo autor, "La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006*, *op. cit.*, pp. 75-90.

<sup>231</sup> Carabaña, J., "Debilidades de PISA y errores en la atribución del fracaso escolar académico", *op. cit.*, p. 162.

distintos indicadores representativos de los factores asociados con el rendimiento escolar dentro y fuera de la escuela. Además, el hecho de que se trate de una prueba que evalúa las competencias y destrezas aprendidas por los alumnos en lugar de contenidos curriculares facilita en gran medida la comparación de los resultados obtenidos por los países participantes. Por último, y concretamente para España, la posibilidad de disponer de información representativa para un número cada vez mayor de comunidades autónomas que son responsables, en buena parte, de la política educativa, permitirá evaluar las consecuencias de esas políticas en los resultados"<sup>232</sup>.

Otra de las virtudes que destacamos es su continuidad, lo que podemos denominar coherencia diacrónica. El hecho de que cuente ya con cinco ediciones hace que podamos tener datos con series temporales y homogéneas -pues la metodología ha permanecido estable en lo sustancial- y que esos datos sean rigurosos.

Un tercer acierto es el rigor metodológico y la independencia en el diseño y explotación de los propios datos, lo que ha traído como resultado el resurgimiento de algún concepto económico y social relegado prematuramente, a nuestro juicio, por los investigadores, como es el de la clase social. Esta característica de transparencia

"[...] dice mucho a su favor, al poder contrastar desde el exterior - sin ser miembro de la OCDE o de cualquier gobierno- las conclusiones o proposiciones que se hacen para la mejora de los sistemas educativos. En este ámbito de la independencia de la investigación es muy sintomático el hecho de que haya sido PISA quien haya aflorado de nuevo la gran importancia de la clase social como factor explicativo de los resultados de los alumnos. No debemos olvidar que después del boom de la década de los ochenta, en la década de los noventa han sido muy pocas las contribuciones en este ámbito, llegándose a pensar que quizás se le estaba otorgando un peso excesivo. Ha tenido que ser un organismo internacional como la OCDE -acusado en muchas ocasiones de estar al servicio de las políticas neoliberales y conservadoras- el que ha vuelto, en la década del 2000, a poner la clase social en el debate sobre la escuela y los sistemas educativos de los países desarrollados"<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Cordero Ferrera, J. M., Crespo Cebada, E. y Pedraja Chaparro, F., "Rendimiento educativo y determinantes según PISA: Una revisión de la literatura en España", en *Revista de Educación*, nº 362. Septiembre-diciembre 2013, p. 290.

<sup>233</sup> Ferrer Juliá, F., "PISA: aportaciones e incidencia sobre las políticas educativas nacionales", en *Revista Española de Educación Comparada* nº 19. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, p.

Podríamos señalar, como cuarta fortaleza, la de su innegable impacto político y mediático, es decir, su influencia mediática y discursiva, como la denomina Francesc Pedró. En este sentido, "el poder de los *rankings* generados a partir de los datos de PISA es tal que su mera publicación se convierte en el detonante de enconadas discusiones políticas a escala nacional"<sup>234</sup>. No obstante, profundicemos en los dos tipos de influencia que ejerce la publicación de los resultados PISA. En cuanto a la influencia mediática, parece claro que la publicación de los sucesivos informes se ha convertido en un acontecimiento periodístico, radiofónico y televisivo trienal no sólo en España y que

"[...] es impresionante en todos los países participantes. Pero, como se ha mostrado en distintos casos esta presencia es superficial y amplifica todo cuanto arroja una imagen negativa del sistema escolar del país. En efecto, la presencia mediática contribuye enormemente a generar la imagen pública del sistema escolar de un país en la opinión pública y, generalmente, su efecto es devastador"<sup>235</sup>.

Otra aportación sobre la influencia mediática hecha desde nuestro entorno educativo y cultural, que completa la anterior y que creemos está cargada de razones, es la del Colectivo Lorenzo Luzuriaga cuando indica que

"[...] Cada tres años la apatía nacional respecto de la educación se remueve al conocerse el puesto que a España le corresponde en esa evaluación internacional de los alumnos.

---

13.

<sup>234</sup> Pedró, F., "Deconstruyendo los puentes de PISA: del análisis de resultados a la prescripción política", en *Revista Española de Educación Comparada* nº 19. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, p. 142.

<sup>235</sup> Pedró, F., *loc. cit.* A este respecto, el autor señala las diferencias del impacto mediático en la prensa francesa, británica y alemana, corroborando la negatividad, con matices, de los comentarios que aparecen en los tres países. Es muy interesante la reflexión del autor sobre "el shock de PISA" en Alemania, por la distancia cultural que tiene con respecto a España. "La expresión 'shock de PISA' se refiere a la conmoción pública creada por la publicación de los resultados de la primera oleada de PISA (2000) que, en cierta medida, ya habían sido adelantados años antes por los resultados de TIMSS. En el ranking resultante de PISA 2000 Alemania ocupaba la posición número 23 de un total de 30 países participantes", *loc. cit.*, nota 4. Como información complementaria, añadimos nosotros, la reacción inmediata del Ministerio Federal Alemán de Educación e Investigación a los resultados del informe PISA 2000 fue encargar un estudio multilateral, dirigido por Eckhard Klieme, quien reclutó colaboradores en países con los que Alemania deseaba una comparación más detallada, esto es, Canadá, Inglaterra, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia. *Cfr.* Schleicher, A., "Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006, op. cit.*, p. 40.

Como España no ha ocupado hasta el momento los primeros puestos de la 'clasificación', los lamentos perduran durante varios días. Después, la educación deja de interesar y PISA pasa a un discreto lugar, sólo accesible a los expertos y profesionales de la educación, no sin que la oposición de turno se aferre durante esos días a los 'malos datos' y culpe al gobierno correspondiente de los magros resultados obtenidos. No importa que los especialistas subrayen el carácter relativo de los puestos asignados a España en la 'ordenación' numeral efectuada por PISA. Contribuye al expresado malestar no sólo la crispación que con demasiada frecuencia envuelve a la política en este país, sino también la ignorancia, más o menos culpable, respecto de lo que dicen exactamente los informes PISA y la incapacidad para valorar lo que significa estar en la tabla clasificatoria poco más abajo o poco más arriba"<sup>236</sup>.

Si nos referimos a la influencia discursiva, parece una obviedad señalar que los datos PISA están presentes en el debate educativo y en el político, tal como podemos constatar en España con una simple consulta a las hemerotecas e, incluso, a los diarios oficiales. A este respecto, es sintomático que en el preámbulo de la LOMCE se mencione PISA en tres ocasiones, tanto más cuanto que debiera ser sólo una de las referencias, y no la única<sup>237</sup>. Francesc Pedró lo resume indicando que

"[...] la presencia discursiva en política educativa es igualmente destacable y, en cierta forma, es inducida también por la recepción mediática. La publicación de los resultados de una oleada PISA se traduce en un posicionamiento inmediato por parte de los actores relevantes en política educativa, ya se trate del gobierno, la oposición, los sindicatos o las organizaciones empresariales, así como de las familias. Pero, además, se espera que cualquier programa o estrategia política que tenga que ver con la educación obligatoria incluya una mención específica a los resultados de PISA [...]"<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 316.

<sup>237</sup> Como anécdota, frente a las tres citas de "PISA", se menciona siete veces "OCDE" y sólo dos "Europa".

<sup>238</sup> Pedró, F., "Deconstruyendo...", *op. cit.*, p. 143. Señala que, esa referencia a PISA es habitual en países como Alemania, Canadá, Francia, Inglaterra o Suiza, pero que no es así en Estados Unidos, donde los políticos prefieren referirse a las diferencias entre los Estados de la Unión antes que a las existentes con el resto de la OCDE.

Quizás debamos extendernos más en las sombras o las debilidades de PISA, precisamente para equilibrar nuestro discurso y porque precisamente esas sombras son las que pueden aportar luz al juicio sobre los datos y conclusiones de este sistema de evaluación. A este respecto, podríamos comenzar con una afirmación de Julio Carabaña que señala:

"El resultado general es que los estudios PISA han alcanzado un gran rigor en la descripción del aprendizaje de los alumnos, o de cualquier otra cosa que midan las pruebas, pero que avanzan muy poco en la explicación de las diferencias que han descubierto, limitándose a forzadas interpretaciones de algunas de ellas, de informe en informe más confundidas que aclaradas por análisis estadísticos de gran complejidad y elaboración técnicas. Y que de todo esto no pueden derivar, ni derivan formalmente, más que algunas tímidas y más que discutibles sugerencias para la política. En suma, los estudios PISA son buenos en lo descriptivo, deficientes en lo explicativo y básicamente irrelevantes como guías para la acción"<sup>239</sup>.

Si pasamos a la enunciación de las sombras de PISA, en primer lugar creemos que una de sus debilidades consiste en que tanto la opinión pública como, y esto es más grave, gran parte del mundo educativo, no conoce a ciencia cierta sus fines, metodología y estructura, aunque este sea un rasgo no achacable a los informes, sino al mal uso que se les da en los medios de comunicación y -a veces- en los foros políticos y educativos-. Esto es,

"[...] que los informes PISA sólo suministran información, información sobre enseñanza (o instrucción) y no sobre educación [...]. Lo que significa que cualquier aspecto no meramente instructivo escapa a los informes PISA. Se olvida que lo que evalúa PISA son las competencias adquiridas en un largo proceso de escolarización, no la educación recibida en el mismo. Conviene, pues, aclarar bien este extremo"<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*. Madrid, Colegio Libre de Eméritos, 2008, p. 4.

<sup>240</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 316.

Derivada de la anterior, podemos señalar una segunda: PISA no mide la totalidad del proceso educativo, sino sólo los aspectos que dice medir: el rendimiento en tres elementos competenciales concretos, como son matemáticas, lectura y ciencias, y algunos factores socioculturales del entorno. Por ello

"[...] si nos situamos en la perspectiva de la formación integral del educando, [los aspectos que mide PISA] dejan fuera otros ámbitos, también importantes: la expresión oral de los escolares, las humanidades clásicas y modernas, las artes, las lenguas vivas, la formación en valores cívicos, etc. [Además], para evaluar correctamente el rendimiento escolar sería preciso tener en cuenta al menos cuatro factores: los resultados objetivos de *todos* los aprendizajes básicos, el peso de las circunstancias socioeconómicas del estudiante, los procesos de enseñanza/aprendizaje y el impacto del aprendizaje en el bienestar económico y social. Sin embargo, como los propios expertos de PISA han reconocido en diversas ocasiones, sus informes sólo pueden evaluar hoy los dos primeros factores (pruebas objetivas de aspectos parciales del aprendizaje y factores socioeconómicos del entorno del alumno), quedando pendiente en realidad lo más importante: la evaluación de los procesos educativos y la incidencia de la educación en el desarrollo global de un país"<sup>241</sup>.

En tercer lugar, PISA mide competencias, es decir, no capacidades ni tampoco resultados del aprendizaje. Esta cuestión tiene dos matices. El primero, que según Julio Carabaña la evaluación PISA ignora el principal determinante del aprendizaje escolar, la capacidad cognitiva, y atribuye a otros factores, de índole social sobre todo, una importancia excesiva:

"[...] Según PISA, el aprendizaje escolar se explica mucho más por causas sociales, como los estudios de los padres, su clase social, los libros en casa, las relaciones entre los padres y los hijos, etc., que por causas psíquicas. Pero PISA llega a esta conclusión porque de estas posibles causas psíquicas sólo tiene en cuenta la motivación y los hábitos de estudio, omitiendo totalmente las capacidades cognitivas. [...] En PISA, la relación entre origen socioeconómico y aprendizaje escolar, que es y era el principal enigma de la

---

<sup>241</sup> *Ibíd.*, pp. 316-317. La cursiva es del original.

Sociología de la Educación, ha pasado de *explanandum* a *explanans*, de algo ininteligible y necesitado de explicación a algo aparentemente obvio e intuitivamente evidente"<sup>242</sup>.

El segundo matiz es de gran importancia para las conclusiones que pueden extraerse de los informes PISA: no evalúa conocimientos específicos, lo que en nuestro lenguaje académico llamaríamos currículum, sino la capacidad de asumir tareas relacionadas con la vida real, es decir, competencias. PISA plantea problemas para los que es necesario tener conocimientos que pueden enseñarse en las asignaturas escolares, pero no problemas fabricados para aplicar dichas asignaturas. La distinción es muy clara: "[...] PISA no evalúa lo que enseñan las escuelas, sino las competencias que se desarrollan en la vida en general. Quien evalúa las escuelas por los resultados PISA, les está atribuyendo los efectos en el desarrollo cognitivo general de todas las agencias de socialización"<sup>243</sup>. Cordero, Crespo y Ferrera también destacan este elemento al afirmar que "el *output* educativo se restringe a los resultados obtenidos en los test, sin prestar atención a otros resultados del proceso educativo, como los aspectos no cognitivos"<sup>244</sup>.

La cuarta limitación o debilidad de PISA sería la constatación de que ignora todo lo relativo al proceso de enseñanza y aprendizaje que acontece en las aulas, y ello por dos motivos; uno, porque la función de productividad en educación no contiene referencia alguna a dicho proceso, y otro, porque la dificultad de documentar los procesos didácticos y convertirlos en variables estadísticas para extraer de los mismos correlaciones válidas que permitan obtener conclusiones es tan grande que PISA prefiere ignorar ese factor. En palabras de Francesc Pedró:

"[...] el aula es, a todos los efectos, una 'caja negra' para PISA. En el fondo, se puede argumentar que se trata de una cuestión esencialmente metodológica habida cuenta de las dificultades que entrañaría un análisis de las prácticas pedagógicas en el aula que realmente pudiera dar cuenta de la variabilidad existente dentro de un mismo país, por no

---

<sup>242</sup> Carabaña, J., "Debilidades de PISA...", *op. cit.*, pp. 162-163. La cursiva es del original. El autor llega a denominar esta cuestión "la impostura sociologista y su encanto".

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 176. El autor extrae una consecuencia de enorme calado al indicar que "PISA no sirve para lo que ha sido diseñado, y no debería usarse para evaluar, juzgar ni comparar escuelas ni sistemas de enseñanza", *loc. cit.*, y también: "Al suplantar la capacidad cognitiva con la condición socioeconómica, confunde toda la descripción y el diagnóstico de las desigualdades escolares y del fracaso escolar académico", *ibid.*, p. 177.

<sup>244</sup> Cordero Ferrera, J. M., Crespo Cebada, E. y Pedraja Chaparro, F., "Rendimiento educativo y determinantes según PISA...", *op. cit.*, p. 290.



decir dentro de un mismo centro escolar, representándolas apropiadamente. Pero, en segundo lugar, más difícil sería aún vincular prácticas con resultados escolares en el contexto de PISA. De hecho, expresado así sería inviable puesto que los estudios PISA evalúan los logros de aprendizaje conseguidos por los alumnos de 15 años de edad de forma acumulativa a lo largo de su vida, es decir, no en relación a un curso académico o a una materia concreta sino limitándose a medir lo que los alumnos, en un determinado momento de su vida, pueden acreditar en relación a las competencias que se quieren evaluar sea cual sea la forma en que las hayan adquirido"<sup>245</sup>.

En quinto lugar, aunque nos parece menos importante que todo lo señalado hasta el momento, estarían las limitaciones que Francesc Pedró denomina técnicas o de índole metodológica<sup>246</sup>, como son el control de las tasas de respuesta, la elección de la población testada por edad en vez de por curso<sup>247</sup>, la motivación del alumnado que realiza la prueba, la orientación occidental y urbana en el diseño de los ítem o que pueda darse una política escolar, en algunos países, de entrenamiento para las pruebas, lo que falsearía sus resultados y no tendría especiales efectos beneficiosos para los alumnos.

### **El rendimiento de las Comunidades Autónomas en PISA**

Nosotros vamos a enfocar la cuestión resumiendo los resultados de las Comunidades Autónomas -dejando, como ya hemos dicho, fuera del análisis a Ceuta y Melilla- y extrayendo algunas conclusiones de dicho resumen. Una de las virtudes de PISA, ya destacada anteriormente, es la de permitirnos hacer comparaciones reales entre Comunidades Autónomas, tanto entre sí como con la media española y el resto de los países participantes en la evaluación PISA.

---

<sup>245</sup> Pedró, F., "Deconstruyendo...", *op. cit.*, p. 149. El autor indica que, si bien la explicación es plausible, se podría hacer mucho más de lo que se hace al respecto en el diseño de PISA. De hecho, se corre el peligro cierto de que -como hemos indicado más arriba- si las prácticas docentes no tienen la menor influencia en los resultados, podría llegar a considerarse irrelevante el uso de una u otra estrategia pedagógica, lo que contradice no sólo el sentido común, sino también la evidencia científica y la práctica diaria en las aulas.

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 145. Con respecto al diseño de los ítem el autor incluye un ejemplo que ilustra a la perfección el problema: " Por ejemplo, en la prueba PISA 2000 se solicitaba la interpretación de un *graffiti*, algo frecuente en las grandes ciudades europeas o norteamericanas, pero ciertamente despreciable para una joven de Singapur, donde el *graffiti* puede ser penado con ocho golpes de bastón o hasta tres años de cárcel", *loc.cit.*

<sup>247</sup> Cuestión que Carabaña, J., "Debilidades de PISA...", *op. cit.*, p. 162, muy crítico con PISA, considera sin embargo una mejora importante.

Pero, además, hemos incluido las medias de las Comunidades Autónomas, de España y de la OCDE en las tres últimas evaluaciones PISA a título meramente ilustrativo de la evolución sufrida por los indicadores, aunque entendemos que no es completamente correcto hacer comparaciones entre estas evaluaciones porque el elemento principal de cada una de ellas fue diferente: ciencias en 2006, lectura en 2009 y matemáticas en 2012. Es el propio Instituto Nacional de Evaluación Educativa el que da una explicación técnica de esta cuestión cuando señala que<sup>248</sup>

"En principio podría pensarse que comparar los resultados de los diferentes estudios PISA en el tiempo consiste simplemente en derivar sus medias y calcular su evolución en el tiempo. Desafortunadamente el ejercicio no es tan simple. En primer lugar el estudio PISA tiene en cada oleada un tema principal ('full assessment') aunque se realicen pruebas para las tres disciplinas (lectura, matemáticas y ciencias) en cada oleada.

[...] El segundo problema, relacionado con el anterior, es la necesidad de la existencia de un 'full assessment' de la materia para que se pueda establecer alguna comparabilidad con los siguientes PISA. Para que se pueda realizar una medida estadísticamente adecuada del cambio en la puntuación de una determinada materia entre diferentes estudios PISA es necesaria la existencia de ítems comunes en cada cuestionario. Esto solo es posible después del primer 'full assessment' y es bastante complicado cuando no se comparan dos años donde se ha producido un 'full assessment' de la misma materia. Por ejemplo los resultados del PISA 2000 en el campo de matemáticas no son comparables con los de 2006 ni 2009 ni 2012 puesto que el primer 'full assessment' no se produjo hasta 2003. La comparación estadísticamente más adecuada de la materia de matemáticas, principal en PISA 2012, se produce en relación a 2003. Por tanto podemos establecer tres categorías de comparaciones temporales: comparaciones no adecuadas por producirse entre un año anterior a un 'full assessment' y un año posterior (o entre dos años anteriores a un 'full assessment' como en el caso de ciencias en 2000 y 2003); las comparaciones entre años posteriores a un "full assessment"; [y] las comparaciones más adecuadas que se producen cuando se realizan utilizando dos años donde la materia ha sido principal"<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> Debemos la idea a Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, op. cit., pp. 12 y 14.

<sup>249</sup> Como acertadamente señala García Montalvo, J., "Crisis, igualdad de oportunidades y resultados educativos en España: una visión retrospectiva desde PISA 2012", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen II:*

Hay que advertir, por otro lado, que se están "leyendo" los resultados PISA con una enorme superficialidad. Julio Carabaña alude tanto al lector "ordinal", que interpreta las tablas de resultados en las que figuran las puntuaciones medias de cada país como si de una clasificación deportiva se tratase, como al lector "cardinal", que lee las puntuaciones comparándolas sin tener en cuenta el *tertium comparationis*, en este caso, la media de la OCDE o la de la UE, si acaso<sup>250</sup>.

Además, dadas las diferencias entre regiones de un mismo país -sustancialmente en Alemania, Bélgica, España o Italia, mucho menos en Canadá y Estados Unidos y apenas nada en Reino Unido- son tan grandes como las existentes entre países, parece claro que la unidad de análisis de PISA debería ser la región, con todos los problemas que este concepto puede traer cuando abarcamos la OCDE, en vez de países concretos.

"[...] No tiene mucho sentido preguntar por la puntuación de España si es la media de puntuaciones tan distintas. Parece poco sensato plantearse las razones de la diferencia de poco más de veinte puntos entre España e Italia cuando en realidad 'España' e 'Italia' están compuestas por unidades mucho más dispares que su conjunto. La cuestión es más bien qué tiene en común la Italia del Sur con Bulgaria y Rumania, y la España del Norte con los países Bajos, el Reino Unido, Suecia o, si se prefiere, con Corea y Japón. Los países podrían ser unidades en materia educativa cuando son pequeños, como Finlandia o Estonia; pero cuando son grandes, como Japón, Australia o Rusia, puede que sus partes sean tan iguales como las del Reino Unido, pero puede que sean tan diversas como en Italia. En suma, parece que *la región sería una unidad de análisis y estudio mucho más apropiada que el país*"<sup>251</sup>.

---

*Análisis secundario*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013, pp. 91-92, precisamente en contra de todas las informaciones, gráficas incluidas, que aparecen en los medios de comunicación y en las que se compara una oleada PISA con la anterior, como si de una clasificación deportiva se tratase. Debemos insistir, sin embargo que, el concepto de "full assessment" en PISA para una disciplina determinada indica el incremento del número de preguntas relacionadas con esa disciplina y, según recomienda la OCDE, la comparación para una disciplina dada es más fiable entre dos años si esa disciplina tuvo "full assessment" en ambos años. Dicho esto, es práctica habitual entre los analistas de resultados PISA el comparar series aunque no haya habido "full assessment", por lo que nosotros seguiremos este último criterio.

<sup>250</sup> Una reflexión extraordinariamente lúcida sobre la interpretación de los datos podemos encontrarla en Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *op. cit.*, pp. 11-20.

<sup>251</sup> *Ibíd.*, p. 23. La cursiva es del original.

Ofrecemos a continuación los resultados agregados de las Comunidades Autónomas Españolas desde que la evaluación PISA incluye un número significativo de las mismas de manera desagregada.

**Tabla 18: Resultados PISA en ciencias, lectura y matemáticas por Comunidades Autónomas. 2006, 2009 y 2012.**

|                          | RESULTADOS PISA |            |            |            |            |            |             |            |            |
|--------------------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|
|                          | Ciencias        |            |            | Lectura    |            |            | Matemáticas |            |            |
|                          | 2006            | 2009       | 2012       | 2006       | 2009       | 2012       | 2006        | 2009       | 2012       |
| <b>Andalucía</b>         | 474             | 469        | 486        | 445        | 461        | 477        | 463         | 462        | 472        |
| <b>Aragón</b>            | 513             | 505        | 504        | 483        | 495        | 493        | 513         | 506        | 496        |
| <b>Asturias, P. de</b>   | 508             | 502        | 517        | 477        | 490        | 504        | 497         | 494        | 500        |
| <b>Balears, Illes</b>    | -               | 461        | 483        | -          | 457        | 476        | -           | 464        | 475        |
| <b>Canarias</b>          | -               | 452        | -          | -          | 448        | -          | -           | 435        | -          |
| <b>Cantabria</b>         | 509             | 500        | 501        | 475        | 488        | 485        | 502         | 495        | 491        |
| <b>Castilla y León</b>   | 520             | 516        | 519        | 478        | 503        | 505        | 515         | 514        | 509        |
| <b>C.-La Mancha</b>      | -               | -          | -          | -          | -          | -          | -           | -          | -          |
| <b>Cataluña</b>          | 491             | 497        | 492        | 477        | 498        | 501        | 488         | 496        | 493        |
| <b>C. Valenciana</b>     | -               | -          | -          | -          | -          | -          | -           | -          | -          |
| <b>Extremadura</b>       | -               | -          | 483        | -          | -          | 457        | -           | -          | 461        |
| <b>Galicia</b>           | 505             | 506        | 512        | 479        | 486        | 499        | 494         | 489        | 489        |
| <b>Madrid, C. de</b>     | -               | 508        | 517        | -          | 503        | 511        | -           | 496        | 504        |
| <b>Murcia, R. de</b>     | -               | 484        | 479        | -          | 480        | 462        | -           | 478        | 462        |
| <b>Navarra, C. F. de</b> | 511             | 509        | 514        | 481        | 497        | 509        | 515         | 511        | 517        |
| <b>País Vasco</b>        | 495             | 495        | 506        | 487        | 494        | 498        | 501         | 510        | 505        |
| <b>Rioja, La</b>         | 520             | 509        | 510        | 492        | 498        | 490        | 526         | 504        | 503        |
| <b>España</b>            | <b>488</b>      | <b>488</b> | <b>496</b> | <b>461</b> | <b>481</b> | <b>488</b> | <b>480</b>  | <b>483</b> | <b>484</b> |
| <b>OCDE</b>              | <b>500</b>      | <b>501</b> | <b>501</b> | <b>492</b> | <b>493</b> | <b>496</b> | <b>498</b>  | <b>496</b> | <b>494</b> |
| <b>UE</b>                | -               | -          | <b>497</b> | -          | -          | <b>489</b> | -           | -          | <b>489</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op.cit, passim, e Instituto de Evaluación, *PISA 2006* y *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español. Madrid*, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, 2007 y 2010. Destacamos los años de "full assessment".

Es decir, ofrecemos datos desagregados desde 2006, ya que en 2003 no tenemos más datos de comparación que los de tres regiones y los de ninguna en el año 2000, pues PISA ofrece datos de toda España, pero no regionales comparables con otros países.

La interpretación de los resultados nacionales PISA en España permite afirmar con claridad, incluso incluyendo ciertos mecanismos correctores relacionados con la cuestión del *full assessment* mencionada anteriormente, que se ha producido una

recuperación de los resultados en lectura y una mejora estadísticamente significativa en los resultados de ciencias, siendo la situación de matemáticas completamente estable. Esto mejora notablemente la evolución de resultados experimentada por la OCDE, que sólo mejoran de manera estadísticamente significativa en lectura. Puede parecer que esta conclusión es una novedad, a la luz de las informaciones que medios de comunicación e instituciones políticas transmiten una y otra vez a la opinión pública<sup>252</sup>, cuando lo único que estamos haciendo es aplicar una interpretación estadística básica sin centrarnos en la búsqueda de interpretaciones políticas de uno u otro signo. Y, añadimos además, en un contexto que, en los años transcurridos, ha estado marcado desde 2007 por la crisis económica y el descenso del gasto en educación<sup>253</sup>.

Pasando al análisis de las Comunidades Autónomas, hay que decir, en primer lugar, que éstas se han ido incorporando progresivamente al programa PISA, de manera que, si en PISA 2000 la muestra española era únicamente estatal, en PISA 2003 se incorporaron tres Comunidades: Castilla y León, Cataluña y el País Vasco. En PISA 2006, además de la muestra nacional que permitía la comparación entre las Comunidades Autónomas, hubo una muestra representativa, a efectos de comparación externa, de diez de ellas<sup>254</sup>. Desde PISA 2009 catorce de las diecisiete pueden ser comparadas entre sí y con países de la OCDE como si de Estados se tratase a efectos de esta evaluación<sup>255</sup>. La primera conclusión que podemos establecer es la constatación de la desigualdad territorial, que en PISA 2006, PISA 2009 y PISA 2012 ha venido marcándose como tendencia. Vamos a considerar tres intervalos, separados por las medias de la OCDE, la

---

<sup>252</sup> "El error más difundido, persistente y arraigado de todos los que se han puesto en circulación sobre los resultados del Informe PISA, es que los alumnos españoles han obtenido resultados muy malos y que además han venido empeorando. "¡España a la cola!" ha sido el titular más repetido en la Prensa tras las tres ediciones del estudio. '¡No hay más que mirar los resultados del Informe PISA!', dice, con la seguridad de haber leído la prensa, todo aquel que quiere dar una prueba irrefutable de que el sistema educativo español está hecho un desastre". Con esta enorme ironía refleja la cuestión Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *ibíd.*, p. 11.

<sup>253</sup> Reducción a la que García Montalvo se refiere de manera un tanto críptica cuando afirma que "La consolidación presupuestaria producida como consecuencia de la crisis económica ha generado una reducción en los inputs disponibles en el sector educativo". *Cfr.* "Crisis, igualdad de oportunidades y resultados educativos...", *op. cit.*, p. 114.

<sup>254</sup> En PISA 2006 intervinieron diez comunidades: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.

<sup>255</sup> En PISA 2009 intervinieron catorce comunidades: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, a las que añadimos Ceuta y Melilla. En PISA 2012 el listado es el mismo, pero Canarias sale de la evaluación y entra Extremadura.

UE y España, en las tres últimas evaluaciones, pues ni PISA 2000 ni PISA 2003 permiten comparaciones entre una mayoría de Comunidades Autónomas.

Si nos centramos en matemáticas, la competencia objeto de evaluación principal en 2012, podemos constatar que hay siete Comunidades Autónomas por encima de la media de la OCDE (494), que son Navarra, Castilla y León, País Vasco, Madrid, La Rioja, Asturias y Aragón. Otras tres están por encima de la media de la UE (489), Cataluña, Cantabria y Galicia. Por último, cuatro están por debajo de la media española (484), Baleares, Andalucía, Murcia y Extremadura. La diferencia entre los tres intervalos considerados es muy significativa y del grupo de cabeza al de cola hay más de treinta puntos de diferencia media que, si consideramos las Comunidades mejor y peor situadas aumenta hasta 55 puntos. Según el Informe PISA:

"[...] las diferencias observadas en el rendimiento en matemáticas entre las comunidades autónomas españolas con muestra ampliada está en torno a los 55 puntos, y por tanto, se estima que en más de un curso académico. Estas diferencias eran similares en el año 2009 si consideramos las mismas comunidades autónomas que tienen muestra ampliada en la edición de 2012 y son cercanas en magnitud a las que se encuentran entre los países centrales de la Unión Europea. Si, como se ha documentado en la literatura reciente, un mayor rendimiento en pruebas de diagnóstico del sistema educativo se traduce en mayores tasas de crecimiento económico a largo plazo [...], estas importantes diferencias resultan aún más alarmantes ya que seguramente sus efectos se manifestarán en términos de importantes desigualdades en renta y crecimiento económico a largo plazo"<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 217. También en García Pérez, J. I. y Robles Zurita, J. A., "Diferencias regionales en el rendimiento educativo: ¿qué ha cambiado entre 2009 y 2012?", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012. Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, p. 99. Los autores denominan "sistemas educativos" a los modelos educativos de las Comunidades Autónomas, a nuestro juicio de manera equivocada, pues sólo hay un sistema educativo nacional, el español, con la misma estructura curricular, la misma ordenación jurídica, con cuerpos de profesores de ámbito nacional en la enseñanza pública y requisitos de docencia similares en la privada y concertada y con títulos únicos para todo el país, homologados por el Estado.

**Tabla 19: Países y Comunidades cuya puntuación media NO es significativamente diferente de aquella de la comunidad de referencia en matemáticas en PISA 2012.**

| <b>Comunidad Autónoma</b> | <b>Media en matemáticas</b> | <b>Países OCDE y Comunidades Autónomas con los que no presenta diferencia significativa en su puntuación</b>  |
|---------------------------|-----------------------------|---|
| <b>Navarra, C. F. de</b>  | 517                         | Países Bajos, Estonia, Finlandia, Canadá, Polonia, Bélgica, Alemania, Castilla y León y Austria   |
| <b>Castilla y León</b>    | 509                         | Países Bajos, Estonia, Finlandia, Canadá, Polonia, C. Foral de Navarra, Bélgica, Alemania, Austria, País Vasco, Australia, Comunidad de Madrid, La Rioja, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón y Cataluña  |
| <b>País Vasco</b>         | 505                         | Alemania, Castilla y León, Austria, Australia, Comunidad de Madrid, La Rioja, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón y Cataluña  |
| <b>Madrid, C. de</b>      | 504                         | Polonia, Alemania, Castilla y León, Austria, País Vasco, Australia, La Rioja, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón, Francia, Reino Unido, Cataluña y Cantabria   |
| <b>Rioja, La</b>          | 503                         | Castilla y León, Austria, País Vasco, Australia, Comunidad de Madrid, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón, Francia, Reino Unido y Cataluña  |
| <b>Asturias, P. de</b>    | 500                         | Alemania, Castilla y León, Austria, País Vasco, Australia, Comunidad de Madrid, La Rioja, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, República Checa, Aragón, Francia, Reino Unido, Cataluña, Islandia, Cantabria, Luxemburgo, Noruega, Galicia, Portugal y Promedio OCDE  |
| <b>Aragón</b>             | 496                         | Castilla y León, Austria, País Vasco, Australia, Comunidad de Madrid, La Rioja, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Francia, Reino Unido, Cataluña, Islandia, Cantabria, Luxemburgo, Noruega, Galicia, Portugal, Italia, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Promedio OCDE y Promedio UE                       |
| <b>OCDE</b>               | <b>494</b>                  |   |
| <b>Cataluña</b>           | 493                         | Castilla y León, Austria, País Vasco, Australia, Comunidad de Madrid, La Rioja, Irlanda, Eslovenia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón, Francia, Reino Unido, Islandia, Cantabria, Luxemburgo, Noruega, Galicia, Portugal, Italia, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Hungría, Illes Balears, Promedio OCDE y Promedio UE |
| <b>Cantabria</b>          | 491                         | Comunidad de Madrid, Irlanda, Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón, Francia, Reino Unido, Cataluña, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Galicia, Portugal, Italia, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Promedio OCDE y Promedio UE  |
| <b>Galicia</b>            | 489                         | Dinamarca, Nueva Zelanda, Principado de Asturias, República Checa, Aragón, Francia, Reino Unido, Cataluña, Islandia, Cantabria, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Italia, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Suecia, Hungría, Illes Balears, Promedio OCDE y Promedio UE  |
| <b>UE</b>                 | <b>489</b>                  |   |
| <b>España</b>             | <b>484</b>                  | <b>Reino Unido, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Italia, Eslovaquia, Estados Unidos, Suecia, Hungría y Promedio UE</b>  |
| <b>Balears, Illes</b>     | 475                         | Cataluña, Noruega, Galicia, Portugal, Italia, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Suecia, Hungría, Andalucía, Israel, Región de   |

|                      |     |  |
|----------------------|-----|--|
|                      |     | Murcia y Extremadura   |
| <b>Andalucía</b>     | 472 | Eslovaquia, Estados Unidos, Suecia, Hungría, Illes Balears, Israel, Región de Murcia y Extremadura |
| <b>Murcia, R. de</b> | 462 | Hungría, Illes Balears, Andalucía, Israel, Extremadura, Grecia y Turquía                           |
| <b>Extremadura</b>   | 461 | Illes Balears, Andalucía, Israel, Región de Murcia, Grecia y Turquía                               |

Fuente: Adaptación de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto, op. cit.*, pp. 40-41.

Sin apartarnos aún del análisis de la competencia matemática, podemos observar en la tabla las comparaciones de las Comunidades Autónomas entre sí y con los países de la OCDE. La mera revisión de la columna de comparaciones nos hace comprender que una gran mayoría de las Comunidades Autónomas participantes en la evaluación PISA están al nivel de los países más desarrollados en la media de rendimiento en matemáticas, incluso dos de las cuatro ubicadas en el tercer grupo, Baleares y Andalucía. Ciertamente sólo quedan descolgadas Murcia y Extremadura (además de desconocer la situación de Canarias, Castilla-La Mancha y Valencia, ausentes de PISA 2012).

"Si se atiende a los *Objetivos de la Estrategia Educación y Formación 2020* de la UE, en particular al "Porcentaje de alumnos de 15 años con un nivel 1 o <1 de competencia en las escalas de PISA" (Diario Oficial de la UE, 2009) [...]. Ese porcentaje queda fijado en el 15% para 2020 en las tres competencias.

[...] En matemáticas, España ha alcanzado en 2012 el 23,6%, mejorando una décima porcentual al conseguido en 2009 y en 1,1 puntos porcentuales al de 2006. Es, por tanto, muy próximo, aunque superior, al promedio de la OCDE (23,0%) y mejora al de la Unión Europea (23,9%)<sup>257</sup>.

En los resultados de la competencia lectora, objeto de evaluación principal en 2009, aunque estamos ofreciendo los resultados de la evaluación de 2012, podemos constatar que hay también siete Comunidades Autónomas por encima de la media de la OCDE (496), que son Madrid, Navarra, Castilla y León, Asturias, Cataluña, Galicia y País Vasco<sup>258</sup>. Aragón y La Rioja se sitúan por encima de la media UE (489), mientras

<sup>257</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto, op. cit.*, p. 43. Advertimos que el informe explica los porcentajes por aproximación al 15% del objetivo 2020, por lo que el 23,6% español "mejora" el 23,9% de la UE.

<sup>258</sup> Recordamos que en PISA 2009 compartían el primer lugar Castilla y León y Madrid, situándose a continuación Cataluña, La Rioja, Navarra, Aragón y País Vasco; por debajo de la media OCDE y encima de la



que Cantabria, Andalucía, Baleares, Murcia y Extremadura están por debajo de la media española (488). La diferencia entre las medias de las Comunidades situadas en los dos primeros intervalos considerados (OCDE-UE y UE-España) es de 10 puntos, pero la que existe entre las situadas por encima de la media OCDE y las situadas por debajo de la media española es de unos 40 puntos, desproporcionada a todas luces y mayor aún que en competencia matemática.

**Tabla 20: Países y Comunidades cuya puntuación media NO es significativamente diferente de aquella de la comunidad de referencia en lectura en PISA 2012.**

| <b>Comunidad Autónoma</b> | <b>Media en lectura</b> | <b>Países OCDE y Comunidades Autónomas con los que no presenta diferencia significativa en su puntuación</b>  |
|---------------------------|-------------------------|---|
| <b>Madrid, C. de</b>      | 511                     | Finlandia, Irlanda, Canadá, Polonia, Estonia, Nueva Zelanda, Australia, Países Bajos, C. Foral de Navarra, Bélgica, Suiza, Alemania, Francia, Castilla y León, Principado de Asturias, Noruega, Cataluña, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos y Aragón   |
| <b>Navarra, C. F. de</b>  | 509                     | Polonia, Estonia, Nueva Zelanda, Australia, Países Bajos, Comunidad de Madrid, Bélgica, Suiza, Alemania, Francia, Castilla y León, Principado de Asturias, Noruega, Cataluña, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos y Aragón   |
| <b>Castilla y León</b>    | 505                     | Polonia, Estonia, Nueva Zelanda, Australia, Países Bajos, Comunidad de Madrid, C. Foral de Navarra, Bélgica, Suiza, Alemania, Francia, Principado de Asturias, Noruega, Cataluña, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos, Promedio OCDE, Dinamarca, Aragón, República Checa, La Rioja, Austria, Hungría, Portugal e Israel                                |
| <b>Asturias, P. de</b>    | 504                     | Polonia, Estonia, Nueva Zelanda, Australia, Países Bajos, Comunidad de Madrid, C. Foral de Navarra, Bélgica, Suiza, Alemania, Francia, Castilla y León, Noruega, Cataluña, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos, Promedio OCDE, Dinamarca, Aragón, República Checa, La Rioja, Austria, Austria, Hungría, Portugal e Israel                              |
| <b>Cataluña</b>           | 501                     | Nueva Zelanda, Australia, Países Bajos, Comunidad de Madrid, C. Foral de Navarra, Bélgica, Suiza, Alemania, Francia, Castilla y León, Principado de Asturias, Noruega, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos, Promedio OCDE, Dinamarca, Aragón, República Checa, La Rioja, Italia, Austria, Hungría, España, Portugal, Israel y Cantabria                |
| <b>Galicia</b>            | 499                     | Nueva Zelanda, Países Bajos, Comunidad de Madrid, C. Foral de Navarra, Bélgica, Suiza, Alemania, Francia, Castilla y León, Principado de Asturias, Noruega, Cataluña, Reino Unido, País Vasco, Estados Unidos, Promedio OCDE, Dinamarca, Aragón, República Checa, La Rioja, Italia, Austria, Promedio UE, Hungría, España, Luxemburgo, Portugal, Israel y Cantabria |
| <b>País Vasco</b>         | 498                     | Comunidad de Madrid, C. Foral de Navarra, Alemania, Francia, Castilla y León, Principado de Asturias, Noruega, Cataluña, Reino Unido, Galicia, Estados Unidos, Promedio OCDE, Dinamarca, Aragón, República Checa, La Rioja, Italia, Austria,  |

media española estaban Asturias, Cantabria y Galicia. Por debajo del promedio español se situaban Murcia, Andalucía, Baleares y Canarias.

|                       |            |  |
|-----------------------|------------|--|
|                       |            | Hungría, Portugal e Israel   |
| <b>OCDE</b>           | <b>496</b> |  |
| <b>Aragón</b>         | 493        | Países Bajos, Comunidad de Madrid, C. Foral de Navarra, Suiza, Alemania, Francia, Castilla y León, Principado de Asturias, Noruega, Cataluña, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos, Promedio OCDE, Dinamarca, República Checa, La Rioja, Italia, Austria, Promedio UE, Hungría, España, Luxemburgo, Portugal, Israel, Cantabria, Suecia, Islandia, Eslovenia, Grecia, Andalucía, Illes Balears y Turquía |
| <b>Rioja, La</b>      | 490        | Castilla y León, Principado de Asturias, Cataluña, Reino Unido, Galicia, País Vasco, Estados Unidos, Dinamarca, Aragón República Checa, Italia, Austria, Promedio UE, Hungría, España, Luxemburgo, Portugal, Israel, Cantabria, Suecia e Islandia  |
| <b>UE</b>             | <b>489</b> |  |
| <b>España</b>         | <b>488</b> |  |
| <b>Cantabria</b>      | 485        | Cataluña, Galicia, Estados Unidos, Dinamarca, Aragón, República Checa, La Rioja, Italia, Austria, Promedio UE, Hungría, España, Luxemburgo, Portugal, Israel, Suecia, Islandia, Eslovenia, Grecia, Andalucía, Illes Balears y Turquía  |
| <b>Andalucía</b>      | 477        | Aragón, Austria, Hungría, España, Portugal, Israel, Cantabria, Suecia, Islandia, Eslovenia, Grecia, Illes Balears, Turquía, Eslovaquia y Región de Murcia  |
| <b>Balears, Illes</b> | 476        | Aragón, Austria, Hungría, España, Portugal, Israel, Cantabria, Suecia, Islandia, Eslovenia, Grecia, Andalucía, Turquía, Eslovaquia y Región de Murcia  |
| <b>Murcia, R. de</b>  | 462        | Grecia, Andalucía, Illes Balears, Turquía, Eslovaquia y Extremadura  |
| <b>Extremadura</b>    | 457        | Eslovaquia y Región de Murcia  |

Fuente: Adaptación de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *ibíd.*, pp. 64-65.

Si realizamos en la competencia lectora el mismo ejercicio de comparación con los países de las OCDE que hicimos para la competencia matemática los resultados son muy similares.

La conclusión es que la mayor parte de las Comunidades Autónomas están en el mismo nivel que los países más desarrollados de la OCDE, aunque también hemos de advertir la extremadamente débil situación, en esta competencia lectora, de las Comunidades Autónomas de Murcia y Extremadura (hacemos la misma salvedad que antes con respecto a Canarias, Castilla-La Mancha y Valencia). En el caso de Murcia, su nivel sería aproximadamente el de Grecia, Turquía o Eslovaquia, y el de Extremadura sólo es comparable (en la OCDE) al de Eslovaquia.

"Con respecto a los Objetivos 2020 de la Unión Europea, y mirando la evolución de la puntuación media en lectura [Porcentaje de alumnos de 15 años con un nivel 1 o <1 de competencia en las escalas de PISA], España va mejorando, acercándose al punto de

referencia propuesto en esta Estrategia de Educación y Formación, con un 18,3%. El promedio de la OCDE está en 18,0% y, más alejado se sitúa la media de la Unión Europea, localizada en el 19,7%<sup>259</sup>.

Si analizamos, por último, la competencia en ciencias, que fue objeto de evaluación principal en 2006, y de la que ofrecemos los resultados de 2012, podemos constatar que nueve de las catorce Comunidades Autónomas participantes en la evaluación PISA están por encima de la media OCDE, de la UE y de España: Castilla y León, Asturias, Madrid, Navarra, Galicia, La Rioja, País Vasco, Aragón y Cantabria. Las otras cinco, con diferencias de puntuación, están por debajo de esas medias: Cataluña, Andalucía, Baleares, Extremadura y Murcia. En este caso sólo podemos definir dos intervalos (las Comunidades situadas por encima de la media OCDE y las situadas por debajo de la media española) con una diferencia media entre ambos de 25 puntos, menor que en las otras dos competencias, pero muy grande aún.

Al efectuar el mismo ejercicio de comparación que con las anteriores competencias en matemáticas y comprensión lectora el resultado nos permite definir con qué países se compararían cada una de las Comunidades.

**Tabla 21: Países y Comunidades cuya puntuación media NO es significativamente diferente de aquella de la comunidad de referencia en ciencias en PISA 2012.**

| Comunidad Autónoma | Media en lectura | Países OCDE y Comunidades Autónomas con los que no presenta diferencia significativa en su puntuación  |
|--------------------|------------------|--|
| Castilla y León    | 519              | Polonia, Canadá, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Australia, Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Nueva Zelanda, Suiza, Eslovenia, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria y Aragón                          |
| Asturias, P. de    | 517              | Polonia, Canadá, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Australia, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Nueva Zelanda, Suiza, Eslovenia, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria, País Vasco, Bélgica, Aragón y Cantabria |
| Madrid, C. de      | 517              | Polonia, Canadá, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Australia, Castilla y León, Principado de Asturias, Nueva Zelanda, Suiza, Eslovenia, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria, País Vasco y Aragón                  |
| Navarra, C. F. de  | 514              | Polonia, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Australia, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Nueva Zelanda, Suiza, Eslovenia, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria, País Vasco, Bélgica, Aragón y Cantabria      |
| Galicia            | 512              | Polonia, Alemania, Países Bajos, Irlanda, Australia, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Nueva Zelanda,  |

<sup>259</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 67.

|                       |            |  |
|-----------------------|------------|--|
|                       |            | Suiza, Eslovenia, C. Foral de Navarra, Reino Unido, La Rioja, República Checa, Austria, País Vasco, Bélgica, Aragón, Cantabria, Francia, Dinamarca y Estados Unidos  |
| <b>Rioja, La</b>      | 510        | Castilla y León, Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Nueva Zelanda, Suiza, Eslovenia, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, República Checa, Austria, País Vasco, Bélgica, Aragón y Cantabria  |
| <b>País Vasco</b>     | 506        | Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Suiza, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria, Bélgica, Aragón, Promedio OCDE, Cantabria, Francia, Dinamarca y Estados Unidos  |
| <b>Aragón</b>         | 504        | Castilla y León, Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Nueva Zelanda, Suiza, Eslovenia, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria, País Vasco, Bélgica, Promedio OCDE, Cantabria, Francia, Dinamarca, Estados Unidos, Promedio UE, España, Noruega, Hungría, Italia, Cataluña, Portugal y Andalucía |
| <b>Cantabria</b>      | 501        | Principado de Asturias, C. Foral de Navarra, Reino Unido, Galicia, La Rioja, República Checa, Austria, País Vasco, Bélgica, Aragón, Promedio OCDE, Francia, Dinamarca, Estados Unidos, Promedio UE, España, Noruega, Hungría, Italia, Cataluña, Luxemburgo, Portugal y Andalucía   |
| <b>OCDE</b>           | <b>501</b> |  |
| <b>UE</b>             | <b>497</b> |  |
| <b>España</b>         | <b>496</b> |  |
| <b>Cataluña</b>       | 492        | Aragón, Promedio OCDE, Cantabria, Francia, Dinamarca, Estados Unidos, Promedio UE, España, Noruega, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal, Andalucía, Suecia, Illes Balears, Extremadura y Región de Murcia  |
| <b>Andalucía</b>      | 486        | Aragón, Cantabria, Francia, Dinamarca, Estados Unidos, España, Noruega, Hungría, Italia, Cataluña, Luxemburgo, Portugal, Suecia, Illes Balears, Extremadura, Región de Murcia, Islandia, Eslovaquia e Israel   |
| <b>Balears, Illes</b> | 483        | Estados Unidos, Noruega, Hungría, Italia, Cataluña, Luxemburgo, Portugal, Andalucía, Suecia, Extremadura, Región de Murcia, Islandia, Eslovaquia e Israel  |
| <b>Extremadura</b>    | 483        | Estados Unidos, Noruega, Hungría, Italia, Cataluña, Luxemburgo, Portugal, Andalucía, Suecia, Illes Balears, Región de Murcia, Islandia, Eslovaquia e Israel  |
| <b>Murcia, R. de</b>  | 479        | Cataluña, Portugal, Andalucía, Suecia, Illes Balears, Extremadura, Islandia, Eslovaquia, Israel, Grecia y Turquía  |

Fuente: Adaptación de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *ibíd.*, p. 75.

En ciencias las comparaciones permiten señalar que el nivel de todas las Comunidades (y remarcamos "todas"), como puede verse, está en el mismo intervalo de los países desarrollados. Incluso en las que tienen medias más bajas los países comparables son Estados Unidos, Suecia o Islandia, además de otros que ocupan posiciones inferiores. Como indica el propio Informe PISA al referirse a ciencias:

"Si se atiende, finalmente, a los Objetivos 2020 de la Unión Europea [Porcentaje de alumnos de 15 años con un nivel 1 o <1 de competencia en las escalas de PISA], en Ciencias la evolución de los resultados españoles es aún más llamativa en cuanto a su mejora. [...] España casi alcanza el punto de referencia propuesto en la Estrategia de Educación y Formación, con un 15,7%. El promedio de la OCDE está en 17,8% y el de la Unión Europea, se localiza en el 18,4%"<sup>260</sup>.

El problema es que, si bien el objetivo de reducir el número de alumnos en el nivel "no competente" parece que se logra en las competencias lectora y científica, y quizás menos en matemáticas, en las tres el porcentaje de alumnos que está en el nivel superior es más bajo que en la UE y la OCDE, naturalmente, con diferencias entre las Comunidades Autónomas que, en este caso, son más homogéneas que en el resto de los indicadores.

En todo caso, creemos que el problema de la desigualdad en rendimiento medido con las evaluaciones PISA presenta varias facetas.

Primeramente, ha de considerarse que, de las 17 Comunidades Autónomas<sup>261</sup>, casi dos terceras partes presentan un nivel de rendimiento bastante más que aceptable según los parámetros de la UE e incluso según los más exigentes niveles de la OCDE. Hemos de ser conscientes de que, además, algunas de ellas, de ser países independientes a efectos de comparación, ocuparían los primeros puestos de la OCDE en las tres competencias medidas. Por último, nuestro sistema educativo es un ejemplo de equidad, tal como revelan los informes PISA. Y todo ello con los condicionantes del sistema educativo español en cuanto a su relativamente reciente generalización y su mejorable nivel de inversión en educación.

En segundo lugar, constatamos que, al lado de este panorama relativamente positivo, existe un número no desdeñable de Comunidades Autónomas, las dos insulares y un grupo de Comunidades peninsulares situadas geográficamente en el sur, cuyos resultados son muy bajos comparados con las medias UE y OCDE, e incluso hemos de admitir que en alguna de las competencias y alguna de las evaluaciones los resultados son extremadamente preocupantes tanto por su bajo promedio como por la acumulación de

---

<sup>260</sup> *Ibíd.*, p. 77.

<sup>261</sup> Insistimos en que la situación de las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla es peculiar tanto por su composición social como por su particularidad geopolítica y deben, a nuestro juicio, tener un tratamiento específico para no sesgar las estadísticas.

alumnos en los niveles que señalan el no dominio de la competencia evaluada. Además, la existencia de varias Comunidades Autónomas que no participan como tales en PISA, sino englobadas en el total nacional o "resto de España", manifiesta un elemento añadido a esa preocupación<sup>262</sup> por no disponer de datos efectivos sobre ellas.

Como tercer apunte sobre las diferencias observadas, entendemos que debe hablarse de "dos Españas" en esta cuestión. Tal como ya señalaba el Colectivo Lorenzo Luzuriaga:

"[...] si atendemos al hecho de que las siete comunidades que están por encima de la media OCDE, al igual que las otras tres que están por encima del promedio español, se sitúan en el norte de España, y las otras cuatro que están bajo esos estándares están en el sur (a las que probablemente hay que sumar las comunidades como Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura, que no se han presentado a las pruebas), tendríamos una polarización norte/sur que no es de hoy sino que reproduce, salvando las distancias, el problema centenario que sufrió España en el siglo XIX con la alfabetización. Estaríamos reproduciendo de nuevo una línea imaginaria que iría desde el extremo norte de Cáceres hasta Castellón y las Islas Baleares, diferenciando la España alfabetizada del norte de la España analfabeta del sur. Ciertamente la situación no es hoy la del siglo XIX. Tenemos una población totalmente escolarizada y alfabetizada pero, sin duda, no podemos hablar de una sustancial igualdad en la distribución territorial de la educación"<sup>263</sup>.

En cuarto lugar, debemos centrar el problema real, que entendemos que quizás se esté definiendo de forma errada. No se trata de que la desigualdad educativa entre territorios sea un agravio para los menos desarrollados. Un territorio no es sujeto de derechos, sino que lo son los ciudadanos de ese territorio. Por ello a nuestro juicio el problema reside en la desigualdad de derechos entre los españoles, concretamente en el derecho a la educación, que se ve vulnerado de manera flagrante cuando su nivel educativo está dependiendo de su lugar de nacimiento y residencia. Si cambiáramos la perspectiva y estuviéramos refiriéndonos a la existencia de desigualdades en la sanidad (la

---

<sup>262</sup> De hecho, dice mucho a favor de la transparencia y el enfoque de la política educativa que Comunidades Autónomas que obtienen bajos rendimientos en las últimas evaluaciones continúen participando en las mismas con una muestra ampliada para seguir disponiendo de los datos PISA.

<sup>263</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, " Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías ", *op. cit.*, p. 325.

esperanza de vida o la prevalencia del cáncer), la seguridad ciudadana (los delitos de índole racista o los crímenes relacionados con la violencia doméstica, por ejemplo) o la ecología (la salubridad del agua de consumo humano), seguramente se estaría planteando ya una potente intervención del Estado (en el sentido más amplio de la expresión) para eliminar las causas de la desigualdad y trabajar por unos niveles homogéneos y favorables a la ciudadanía.

En quinto y último lugar, hay dos facetas ligadas entre sí que debemos tener en cuenta. Una de ellas es la imposibilidad de negar la historia de cada Comunidad Autónoma<sup>264</sup>: su acceso a la alfabetización y a la escolarización, el perfil educativo de los padres (aunque como vemos en las conclusiones de los sucesivos informes PISA, es más importante el de las madres), la red escolar, la oferta educativa y la demanda social de este bien intangible que es la educación. Ciertamente sería preciso aplicar el principio constitucional de solidaridad para intervenir seriamente y con un esfuerzo continuado en el tiempo en las Comunidades Autónomas que presentan niveles más bajos de rendimiento (los resultados históricos del rendimiento PISA en la Comunidad Autónoma de Andalucía son un ejemplo de que pueden superarse ciertos lastres y mejorar en un espacio de tiempo no excesivamente largo).

La otra faceta, un elemento de suma importancia que engloba todo lo anteriormente expuesto y que es aplicable a todo el sistema educativo español, pero que se olvida con excesiva frecuencia a nuestro juicio, se refiere a la necesidad de tener presente la evolución sufrida por la educación en España, que partía hace apenas medio siglo de una posición propia de un país claramente subdesarrollado<sup>265</sup>. El esfuerzo

---

<sup>264</sup> Lo que "equivale a remitirse al déficit histórico que tienen algunas comunidades en materia de educación. Si estudiáramos la distribución de la educación en la España del norte -porcentaje de padres y madres con titulación postobligatoria o universitaria-, posiblemente se fundamentaría más el criterio, básicamente compartido por los especialistas, de que el nivel educativo y cultural de las familias es uno de los factores más importantes a la hora de lograr el éxito escolar". *Loc. cit.*

<sup>265</sup> "Hace cuarenta años, cuando se comenzaron a poner tímidamente las bases del desarrollo económico y educativo, el Libro Blanco de la Educación de 1969 reflejaba una situación que era la que correspondía a un país claramente subdesarrollado: en educación primaria había cerca de un millón de niños y niñas sin un puesto escolar; en educación secundaria apenas un puñado de institutos (119); en educación universitaria seguíamos teniendo las mismas universidades que diseñó la ley Moyano en 1857; el gasto público rondaba el 1% del Producto Interior Bruto (mientras que los países europeos de referencia sobrepasaban ya el 5%). Resulta obvio señalar que desde entonces se ha recorrido un largo camino aunque quede todavía un buen trecho por recorrer. [...] Siendo la situación de partida tan defectuosa, los ritmos de progreso han tenido que superar graves obstáculos. Ignorar estos hechos no contribuye a un mejor conocimiento de las causas de la situación actual, de los problemas pendientes de resolver y de las dificultades que hay que vencer". *Ibid.*, pp. 319-320.

realizado por la sociedad española queda resumido en el siguiente aserto de la OCDE en 2011:

"El crecimiento español ha sido, entre los países con un punto de partida más modesto, el más intenso después de Corea. El porcentaje de población española de 55 a 64 años titulada en Educación Superior en 1997 era inferior al 10% y la población de 25 a 34 años titulada en esta etapa en 2009 es prácticamente del 40%, una mejora de más de 30 puntos porcentuales, que sitúa a España en una cifra similar de titulados superiores a la del promedio de la OCDE.

Estos cincuenta años han supuesto para España uno de los mayores cambios educativos de los registrados en los países de la OCDE. Partiendo de los niveles más bajos de formación de la población adulta entre los países de la OCDE a mediados del siglo pasado hemos alcanzado en formación superior los promedios de la OCDE y los niveles de los países más avanzados entonces, Estados Unidos y Alemania. En Educación Secundaria superior hemos reducido drásticamente las diferencias de partida, de más de 60 puntos porcentuales que nos separaban de los países con mayores niveles educativos entonces, a poco más de 20 con los que tienen ahora los porcentajes más elevados. Es en esta etapa educativa donde se mantiene el reto español de alcanzar los promedios de la OCDE"<sup>266</sup>.

## **El Índice de Desarrollo Educativo**

Tras la revisión de lo que hemos considerado indicadores básicos de la desigualdad interregional (abandono escolar temprano, fracaso escolar y rendimiento escolar medido por de las pruebas PISA) deseamos completar el panorama con otros dos indicadores muy relacionados con los ya estudiados, pero que nos ofrecen dos perspectivas diferentes: el Índice de Desarrollo Educativo y el Índice de Pobreza Educativa, que tienen la ventaja de incorporar a la dimensión "rendimiento" las de "calidad" y "equidad" educativas, lo que completa y profundiza el análisis de la desigualdad.

El Informe PISA 2012, en su versión española, incluye, por primera vez en la serie de informes desde 2003, una referencia al Índice de Desarrollo Educativo (IDE, o

---

<sup>266</sup> Instituto de Evaluación, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe Español*, Madrid, Ministerio de Educación, 2011, p. 16.



*EDI: Educational Development Index*, en inglés)<sup>267</sup>. El IDE fue definido antes de 2012 por Antonio Villar en *Educación y Desarrollo*, de la Fundación BBVA<sup>268</sup>, donde analizaba los resultados PISA 2009 y, algo más tarde, en 2013 en la revista *Modern Economy*. El autor pretende introducir un indicador sintético que sirva como factor de análisis de las diferencias educativas entre países (en el caso español, también entre Comunidades Autónomas) que sea más ajustado y real que el que facilita el análisis de las puntuaciones de rendimiento PISA. Para ello define un indicador multidimensional que integra tres aspectos o elementos fundamentales para una correcta evaluación de los resultados educativos de una sociedad: el rendimiento, la equidad y la calidad.

"Para aproximar el rendimiento se toman los valores medios de los resultados del estudio PISA. La dimensión equidad trata de reflejar el grado de igualdad de oportunidades que presentan los diferentes sistemas educativos, en términos de la dependencia de los resultados de los estudiantes de las características de su entorno social y familiar (mayor dependencia significa menor equidad del sistema). [...] la calidad trata de evaluar la importancia relativa de los estudiantes que se sitúan en los niveles superiores de competencia con relación a aquellos que se sitúan en los niveles inferiores. Estas tres dimensiones son consideradas como de igual importancia, razón por la cual entran con el mismo peso en la fórmula agregada. El Índice de Desarrollo Educativo (IDE) no es más que la media geométrica de las tres variables que miden los logros en las tres dimensiones mencionadas arriba (rendimiento, equidad y calidad), debidamente normalizadas".<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 123.

<sup>268</sup> Villar Notario, A., "El índice de desarrollo educativo: una aproximación multidimensional a la evaluación de los sistemas educativos a partir de los datos de PISA", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 79-113. A pesar de esto, el propio Antonio Villar señala en su blog de economía, <http://nadaesgratis.es/?p=34176>, el 3-12-2013, que la primera vez que lo propuso fue en su artículo "The Educational Development Index: A Multidimensional Approach to Educational Achievements through PISA", en *Modern Economy*, vol. 4, 2013, pp. 403-411. En todo caso, en palabras del autor: "Desde un punto de vista metodológico el IDE adopta la formulación del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas: un promedio de tres variables básicas. Yo había estado trabajando para Naciones Unidas en la revisión de este indicador en 2010 y concebí la idea de trasladarlo al ámbito de la evaluación educativa, dado que era un índice con gran aceptación. En el año 2013 publiqué un trabajo proponiendo este indicador y explicando sus ventajas en una revista especializada (*Modern Economics*)". Cfr. "Entrevista a Antonio Villar". *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*. n° 20, Mayo 2014, p. 2.

<sup>269</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 123. La media geométrica es un estadístico (es decir, una función medible T que, dada una muestra

Debemos analizar los tres componentes considerados en el IDE. Para el rendimiento, dado que se toma el promedio de resultados de la prueba PISA en la competencia correspondiente (lectura, matemáticas o ciencias), nos remitimos a lo ya indicado en esta tesis<sup>270</sup>. Pero debemos profundizar más en los aspectos de equidad y calidad.

En cuanto a la equidad, que es un concepto estrechamente ligado al de igualdad de oportunidades en educación, aunque no idéntico, mide el grado de dependencia de los resultados del sistema educativo con respecto a las circunstancias de los individuos. Así, un sistema educativo será tanto más equitativo cuanto menos dependan sus resultados de las circunstancias de sus usuarios.

"Para medir el grado de equidad de un sistema educativo se toma como referencia el cuadrado del valor del coeficiente de correlación entre los resultados del estudio y los valores del indicador ESCS (es decir, el coeficiente de determinación). Esta variable proporciona una medida adecuada de la dependencia de los resultados de los individuos de sus condiciones socio-económicas y culturales y puede por tanto tomarse como un indicador de "desigualdad de oportunidades" [...]. A partir de aquí se define el indicador de equidad de un sistema educativo como la diferencia entre la unidad y el coeficiente de determinación. Adviértase que si el coeficiente de determinación fuera igual a 1, los resultados vendrían explicados completamente por las condiciones socio-económicas y culturales, lo que daría un índice de equidad igual a cero. Y lo contrario sucedería cuando ese coeficiente fuera 0, en cuyo caso el índice de equidad sería igual a 1, el mayor valor posible".<sup>271</sup>

La equidad se convierte en un elemento fundamental de análisis, pues nos da información esencial sobre el conjunto de competencias que son comunes a toda la población del país o territorio considerado. La información sobre las circunstancias

---

estadística de valores, les asigna un número que sirve para estimar determinado parámetro de la distribución de la que procede la muestra) que presenta mejores propiedades que la media aritmética a la hora de comparar indicadores compuestos de diferentes variables, pues penaliza la dispersión de las variables que se consideran (en este caso, el rendimiento, la equidad y la calidad), de modo que para que el índice tenga valores altos se requiere tener dichos valores altos en todas las variables.

<sup>270</sup> Cfr. pp. 386-426.

<sup>271</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 124.

"externas al rendimiento de los alumnos" -el sexo, la nacionalidad, la religión, el nivel cultural y socioeconómico o la región donde residen- se analizan también en PISA, que estudia en particular las características socioeconómicas y culturales de las familias, que integran el Índice Social, Económico y Cultural (ESCS)<sup>272</sup>.

En cuanto al tercer componente del IDE, la calidad del sistema, se ha optado por tomar como referencia "la fracción de estudiantes que alcanzan los niveles 5 y 6 de competencia (los mayores niveles posibles), deflactando esta cifra por la fracción de estudiantes que no alcanza el nivel 2, que es el que se considera como el nivel mínimo necesario para poder hacer frente con garantías de éxito al futuro laboral y social"<sup>273</sup>. Podríamos entender, incluso, que los estudiantes que no han alcanzado el nivel 2 entrarían en la categoría de lo que podemos considerar una medida elemental de la pobreza educativa de un país o región. "Desde un punto de vista filosófico [se] parte de la idea de que la equidad y la calidad son variables que describen aspectos estructurales que no son recogidos por las puntuaciones medias de los test".<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Antonio Villar lo denomina IESEC o Índice de Estatus Socioeconómico y Cultural, *cfr.* Villar Notario, A., "El índice de desarrollo educativo...", *op. cit.*, p. 89. Nosotros utilizaremos la nomenclatura que aparece en el informe PISA que, por otra parte, es a la que Villar se adhiere más recientemente, señalando que "En cuanto a las características familiares tomaremos como referencia el llamado Índice del Estatus Socio-Económico y Cultural (ESCS), que resume las principales características socioeconómicas y culturales de las familias. Este índice 'combina la información sobre la educación de los padres y sus ocupaciones así como las posesiones en el hogar. Se obtiene a partir de las siguientes variables: el índice internacional de estatus ocupacional del padre o la madre, el que sea más alto, convertido en años de escolarización; y el índice de posesiones en el hogar, obtenido a partir de preguntas a los estudiantes sobre si disponen de una mesa para estudiar en casa, una habitación independiente, un lugar tranquilo para estudiar, software educativo, conexión a internet, su propia calculadora, libros de literatura clásica y poesía, libros de arte (p. ej. pintura), libros que les ayuden en sus tareas escolares, un diccionario, lavaplatos, reproductor de DVD o video, tres cuestiones adicionales específicas de cada país, y el número de teléfonos móviles, televisores, ordenadores, coches y libros que hay en casa". *Cfr.* "Rendimiento, esfuerzo y productividad: análisis de los resultados en matemáticas de los estudiantes españoles según PISA (2012)", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen II: Análisis secundario*, *op. cit.*, p. 126.

<sup>273</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, p. 124.

<sup>274</sup> Villar Notario, A., "Entrevista a Antonio Villar", *op. cit.*, p. 2.

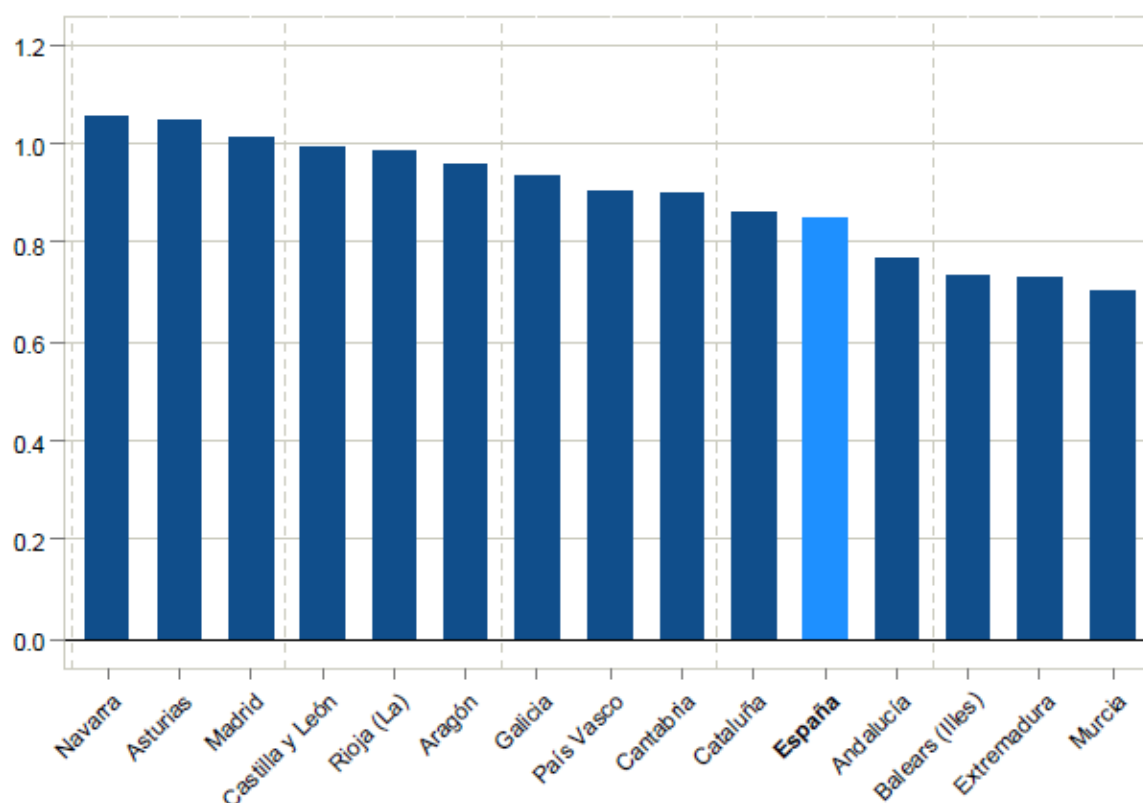
**Tabla 22: Valores del Índice de Desarrollo Educativo asociado en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Global en las Comunidades Autónomas. OCDE = 1.**

|                         | Matemáticas | Lectura | Ciencias | Global | %<br>Global<br>España |
|-------------------------|-------------|---------|----------|--------|-----------------------|
| <b>Andalucía</b>        | 0,739       | 0,777   | 0,793    | 0,770  | 91                    |
| <b>Aragón</b>           | 0,977       | 0,924   | 0,979    | 0,959  | 113                   |
| <b>Asturias</b>         | 1,033       | 1,034   | 1,078    | 1,048  | 123                   |
| <b>Baleares (Illes)</b> | 0,756       | 0,787   | 0,662    | 0,733  | 86                    |
| <b>Cantabria</b>        | 0,960       | 0,821   | 0,923    | 0,899  | 106                   |
| <b>Castilla y León</b>  | 1,037       | 0,965   | 0,978    | 0,993  | 117                   |
| <b>Cataluña</b>         | 0,885       | 0,974   | 0,743    | 0,862  | 102                   |
| <b>Extremadura</b>      | 0,714       | 0,680   | 0,808    | 0,732  | 86                    |
| <b>Galicia</b>          | 0,875       | 0,959   | 0,980    | 0,937  | 110                   |
| <b>Madrid</b>           | 0,995       | 1,042   | 1,001    | 1,012  | 119                   |
| <b>Murcia</b>           | 0,721       | 0,676   | 0,722    | 0,706  | 83                    |
| <b>Navarra</b>          | 1,114       | 1,035   | 1,022    | 1,056  | 124                   |
| <b>País Vasco</b>       | 0,992       | 0,864   | 0,863    | 0,904  | 107                   |
| <b>Rioja (La)</b>       | 1,082       | 0,913   | 0,973    | 0,987  | 116                   |
| <b>España</b>           | 0,847       | 0,863   | 0,836    | 0,849  | 100                   |

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, PISA 2012: *Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto, op. cit.*, p. 130.

Si anotamos los resultados de las Comunidades Autónomas en el cálculo del IDE podemos extraer unas conclusiones a nuestro juicio interesantes y que revelan más sobre el sistema educativo español que los promedios PISA. Así, la mera yuxtaposición de los resultados del IDE en las regiones de España indica que Andalucía, Extremadura, Baleares y Murcia se ubican por debajo de la media nacional, mientras que Navarra, Asturias y Madrid están, incluso, por encima de la media de la OCDE.

**Gráfico 27: Comparación de las Comunidades Autónomas en términos de IDE global. Año 2012.**

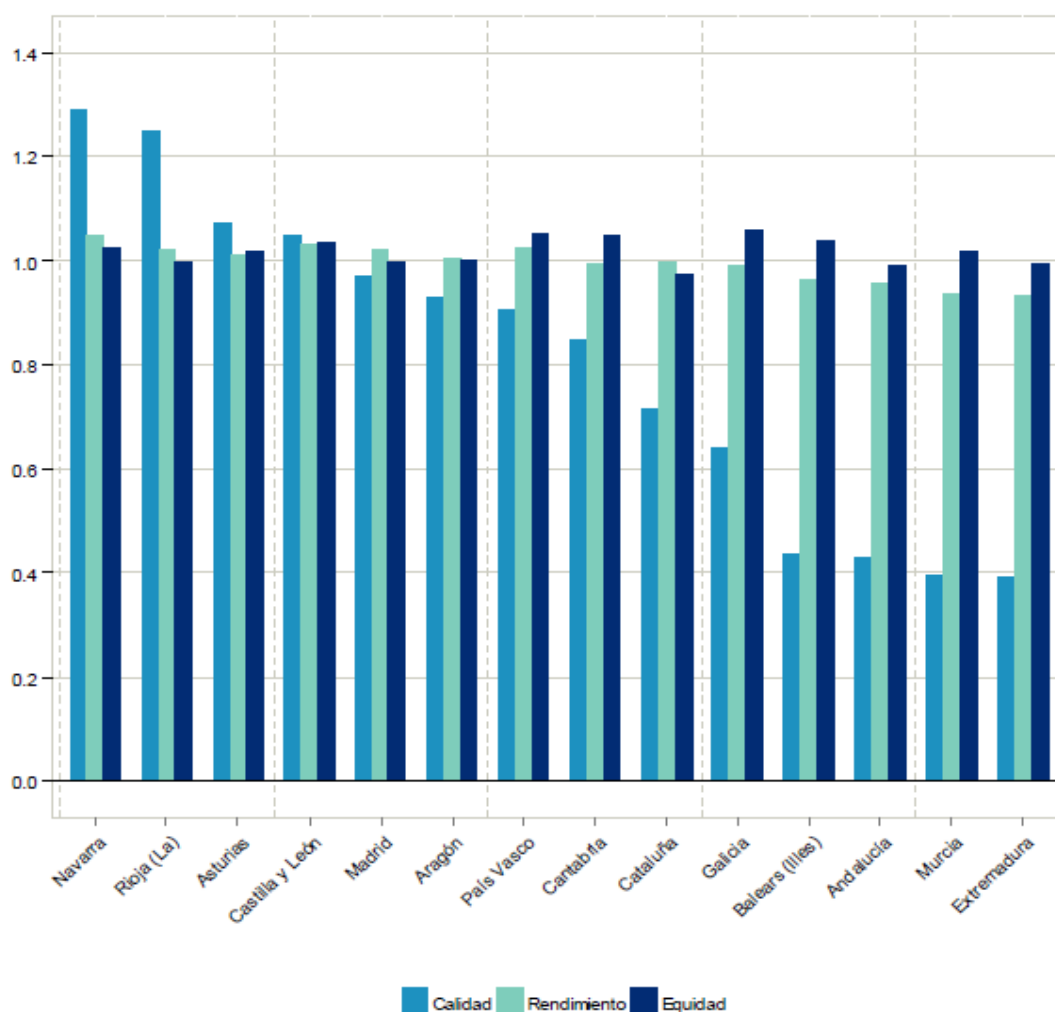


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto, op. cit.*, p. 131.

Un análisis más pormenorizado que tenga en cuenta los factores componentes del IDE nos revela que, en términos de puntuaciones globales, la variabilidad en los resultados de las regiones es reducida, pero hay diferencias muy importantes en cuanto al rendimiento entre ellas, que llegan al menos a un año de escolarización. Las diferencias entre las Comunidades en rendimiento y equidad son pequeñas, mientras que en el factor calidad son sustanciales. También se repite la correlación positiva entre rendimiento y calidad, rendimiento y equidad, y equidad y calidad.

La principal conclusión que podemos extraer es que las diferencias entre las regiones españolas con modelos escolares similares son tan grandes como las existentes entre países de la OCDE con sistemas escolares muy diferentes entre sí. Este hecho debiera hacernos valorar la posibilidad de que una gran parte (estamos hablando de al menos el 50%) de las causas de las diferencias pueden encontrarse tal vez en elementos ajenos al sistema escolar y a sus condicionantes principales (horarios, currículo, organización escolar, sistema de reclutamiento de docentes, etc.); y que puede que tengan que ver más con otro tipo de factores, ligados tanto a la historia como a la estructura social y productiva de cada una de las Comunidades Autónomas.

**Gráfico 28: Comparación entre las Comunidades Autónomas en las variables componentes del IDE. Año 2012.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *ibid.*, p. 132.

El gráfico es extraordinariamente elocuente al respecto, pues nos permite afirmar que, en España, las puntuaciones de equidad del sistema educativo son muy parecidas en todas las Comunidades Autónomas, sucediendo algo similar, aunque con más diferencias –a veces de un año de escolaridad-, con los datos de rendimiento. Sin embargo, la medida de los niveles de calidad del sistema presenta enormes desigualdades entre las Comunidades, de modo que los datos de Navarra y La Rioja triplican los de Baleares, Andalucía, Murcia y Extremadura. Sin embargo, es necesario destacar una segunda información que nos da el gráfico: la alta correlación que tienen algunas Comunidades Autónomas en las tres puntuaciones. Es el caso de Castilla y León y de Asturias, con elevados puntajes en calidad, equidad y rendimiento.

El IDE se convierte, por tanto, en un indicador que nos permite discriminar las

diferencias entre regiones o países de manera mucho más adecuada que los promedios en puntuaciones de lectura, matemáticas o ciencias. Sin embargo aún no se ha generalizado en los informes de la OCDE, aunque el Instituto Nacional de Evaluación Educativa ya lo incluye en el Informe PISA 2012<sup>275</sup>. La causa, a juicio de su autor, es meramente política, ya que

"[...] el Índice de Desarrollo Educativo muestra diferencias entre los sistemas educativos de nuestras comunidades mucho mayores que las que ofrecen los promedios de los test; en particular por la enorme diversidad existente en la variable calidad.

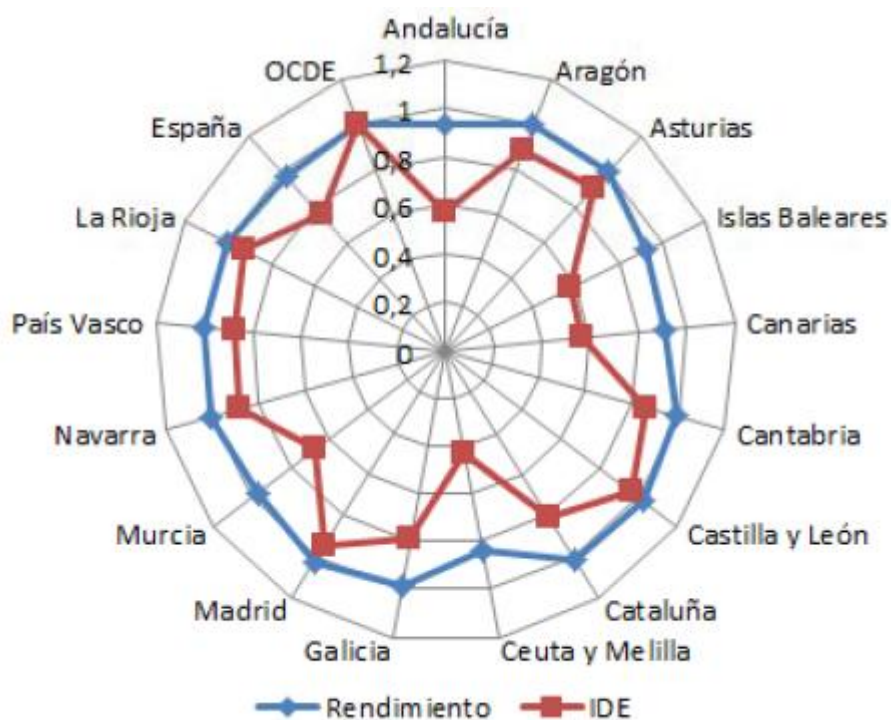
La OCDE no ha incorporado este indicador y no es fácil que lo haga, precisamente por las implicaciones políticas de presentar unas valoraciones que muestran mayores diferencias de resultados entre países. Se trata de un tema muy sensible para los gobiernos. Pero debo decir que sí ha facilitado su cálculo ofreciendo por primera vez de forma separada información sobre los porcentajes de estudiantes en los niveles dos o inferior y cinco o superior. Estas son, precisamente, las componentes que el IDE usa para medir la calidad de los sistemas educativos".<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, p. 123.

<sup>276</sup> Villar Notario, A., "Entrevista a Antonio Villar", *op. cit.*, p. 3.

Gráfico 29: Rendimiento PISA 2009 e IDE de OCDE, España y sus Comunidades Autónomas



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Boletín de Educación*, nº 09, Abril 2013.

Un ejemplo ilustrativo de la afirmación que hacemos es el gráfico anterior, en el cual, frente a un nivel de rendimiento PISA relativamente homogéneo o, al menos, en el que las diferencias no son excesivamente acusadas, el IDE refleja grandes y profundas desigualdades en un país, como España, con un sistema educativo que *de iure* es el mismo en todo su territorio.

Por otra parte, si contemplamos la evolución del IDE entre PISA 2009 y PISA 2012 podemos concluir que las variaciones son enormes, tanto en cada uno de los factores como globalmente. En particular las diferencias en la calidad del sistema (medida según el IDE) son mucho mayores que las de rendimiento y equidad acumuladas.



**Tabla 23: Variación % del IDE, 2012-2009, en España y sus Comunidades Autónomas (datos de 2009 expresados como fracción de la media de OCDE en 2012)**

|                        | Matemáticas | Lectura | Ciencias | Global |
|------------------------|-------------|---------|----------|--------|
| <b>Andalucía</b>       | 11,6        | 41,4    | 28,1     | 26,4   |
| <b>Aragón</b>          | -9,4        | 9,0     | 11,3     | 3,2    |
| <b>Asturias</b>        | 10,7        | 19,3    | 18,0     | 15,9   |
| <b>Baleares</b>        | 7,7         | 40,8    | 21,0     | 22,5   |
| <b>Cantabria</b>       | -3,6        | -0,8    | 2,1      | -0,8   |
| <b>Castilla y León</b> | -8,4        | 4,3     | -3,6     | -2,7   |
| <b>Cataluña</b>        | -7,7        | 23,8    | -11,1    | 0,5    |
| <b>Galicia</b>         | 3,3         | 26,4    | 7,5      | 12,0   |
| <b>Madrid</b>          | 5,2         | 15,2    | 9,2      | 9,8    |
| <b>Murcia</b>          | -4,1        | 4,0     | 4,9      | 1,5    |
| <b>Navarra</b>         | 4,2         | 22,4    | 11,2     | 12,4   |
| <b>País Vasco</b>      | -7,1        | 3,4     | 15,2     | 3,4    |
| <b>La Rioja</b>        | -0,2        | 2,3     | 1,2      | 1,1    |
| <b>España</b>          | -0,9        | 19,5    | 8,1      | 8,5    |

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *ibíd.*, p. 133.

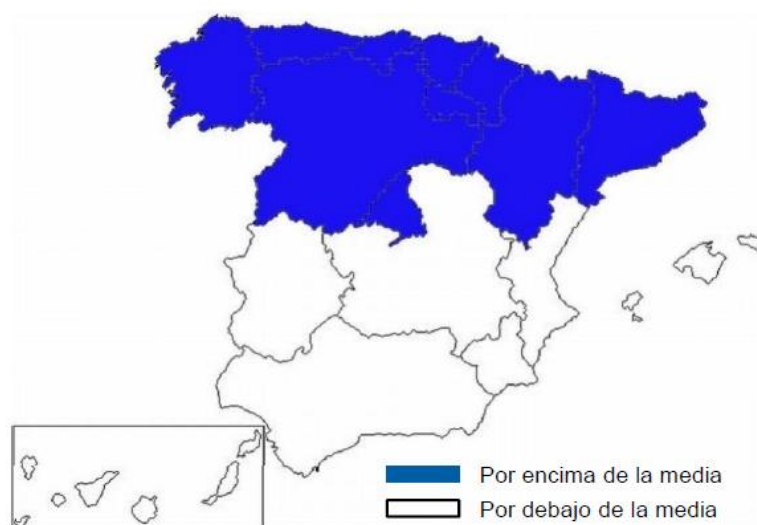
Podemos hacernos la misma pregunta que se hace Antonio Villar: "¿Cómo es posible que en un país con un sistema educativo unificado haya tantas diferencias regionales como entre los países de la OCDE?"<sup>277</sup>. Hay que considerar, además, que los factores conocidos –los componentes del ESCS que recoge PISA- pueden explicar hasta un 50% de la diferencia, eso sí, con un elemento que hay que tener en cuenta:

"Estas variables explican en promedio en torno a la mitad de las diferencias observadas. Pero lo hacen de manera muy distinta según la región que consideremos. Por ejemplo, si Cataluña tuviera la estructura socio-económica de Andalucía sus resultados educativos serían indistinguibles. Aquí las variables de entorno explican prácticamente el 100% de las diferencias. Eso no pasa, sin embargo, cuando calculamos qué resultados se darían en Navarra o Castilla y León si tuvieran la estructura socio-económica de Andalucía. Las diferencias se reducirían algo, pero persistirían resultados sustancialmente diversos".<sup>278</sup>

<sup>277</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>278</sup> *Ibíd.*, p. 8.

**Gráfico 30: Distribución geográfica del Índice de Desarrollo Educativo en España según PISA 2009.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Boletín de Educación*, nº 09, Abril 2013.

Con los datos de PISA 2009 Villar realiza en 2012 un análisis estadístico<sup>279</sup> en el que compara los IDE regionales de España e Italia. Se trata de países similares, del sur de Europa, pertenecientes a la "zona euro" y de renta per cápita parecida pero, además, en lo que a nuestro objeto de estudio concierne, ambos tienen regiones con fuertes identidades –incluso, con matices, nacionalismos periféricos potentes como el catalán y el vasco en el caso español o el de las regiones del valle del Po en el italiano–, y con enormes diferencias regionales, también entre el norte y el sur. En un interesante ejercicio estadístico, que puede hacerse gracias a la sobredimensión de sus muestras regionales en PISA, extrae dos conclusiones:

"Primera, en ambos casos existen diferencias regionales muy importantes en cuanto a los logros educativos. Segunda, que las diferencias regionales en el desarrollo educativo muestran patrones claramente distintos en España e Italia. *Los datos muestran, una vez más, que las diferencias en los resultados educativos no se pueden explicar ni por el diseño formal de los sistemas educativos ni por los niveles de desarrollo económico*".<sup>280</sup>

<sup>279</sup> Villar Notario, A., "El índice de desarrollo educativo: una aproximación multidimensional a la evaluación de los sistemas educativos a partir de los datos de PISA", *op. cit.*, pp. 97-107.

<sup>280</sup> *Ibíd.*, p. 100. La cursiva es nuestra. Nos parece fundamental destacar la conclusión de Villar, pues

Hay aspectos, sin embargo, que distinguen ambas realidades nacionales: España tiene un sistema educativo con mayor equidad que el italiano e Italia tiene mayores diferencias en el factor "calidad" entre sus regiones. Pero más importante aún es la comprobación de la independencia del factor IDE con respecto al desarrollo económico: en Italia hay una correlación casi perfecta entre un norte con un elevado desarrollo económico y un alto IDE, mientras que en España la división norte-sur con respecto al IDE no se extrapola en modo alguno al desarrollo económico, por lo que la explicación meramente económica no es válida para explicar las diferencias entre Comunidades Autónomas españolas en el desarrollo educativo, por lo que la búsqueda de factores explicativos va dando sus frutos. Así:

"[...] Las relaciones entre el sistema educativo y el grado de desarrollo económico son notablemente complejas. Las condiciones socioeconómicas [sólo] explican poco más de un cuarto de la varianza del rendimiento observado. Mayores niveles de renta no están asociados sistemáticamente con mejores resultados educativos.

[...] Se aprecian en el estudio realidades educativas muy diferentes entre grupos de países de características muy similares. Ello se observa, en particular, en el caso de las regiones de países como España o Italia, cuyo comportamiento es tan distinto como si se tratara de países diferentes con distintos sistemas educativos. Estos datos sugieren la presencia de factores culturales y organizativos de ámbito micro que afectan a los resultados del sistema educativo más allá de las características relacionadas con la renta, la educación de las generaciones precedentes o los gastos educativos".<sup>281</sup>

### **El Índice de Pobreza Educativa**

El Índice de Pobreza Educativa (IPE), último indicador que vamos a incluir en nuestra investigación, no se ha generalizado y no tiene el peso del IDE, que es aceptado como indicador de estudio de las diferencias educativas entre regiones y países, al menos

---

abunda en la dirección de lo que venimos apuntando en este trabajo y, lo que es mucho más importante, establece una evidencia estadística que respalda su afirmación.

<sup>281</sup> *Ibíd.*, pp. 108-109. La afirmación, realizada en 2012 con datos de PISA 2009, es perfectamente extrapolable a 2014 con datos de PISA 2012 en el aspecto de la variabilidad entre regiones pues, como hemos venido afirmando, los datos del IDE en PISA 2009 y PISA 2012 presentan variaciones por los diferentes resultados obtenidos en las Comunidades Autónomas.

en el ámbito del informe español PISA, y que hemos visto que es una herramienta mucho más potente que la mera comparación de promedios al uso.

**Gráfico 31: Porcentaje sobre la media de España del Índice de Pobreza Educativa por Comunidades Autónomas según PISA 2009.**

| Comunidades autónomas | % sobre la media española |
|-----------------------|---------------------------|
| Navarra               | 57                        |
| Castilla y León       | 59                        |
| País Vasco            | 61                        |
| C. de Madrid          | 62                        |
| Aragón                | 73                        |
| Cataluña              | 75                        |
| Galicia               | 77                        |
| Cantabria             | 86                        |
| Murcia                | 88                        |
| Resto de España       | 88                        |
| La Rioja              | 89                        |
| Asturias              | 104                       |
| Andalucía             | 150                       |
| Illes Balears         | 165                       |
| Canarias              | 193                       |
| Ceuta y Melilla       | 415                       |

Fuente: Villar Notario, A., "Una estimación de la pobreza educativa a partir de los datos del informe PISA 2009", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, p. 138.

El IPE aparece por vez primera en la obra de Villar Notario, *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*<sup>282</sup> de 2012. En dicha publicación se define el IPE como un parámetro multidimensional que aporta información sobre las insuficiencias educativas de una región o de un país mediante un indicador que promedia los resultados de los estudiantes que no alcanzan el nivel 2 en la evaluación PISA. La composición del IPE se calcula con el porcentaje de estudiantes que no llegan al mínimo

<sup>282</sup> Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español. op. cit.*, pp. 129 y ss. Hemos de señalar que, así como en el caso del IDE la demostración y categorización del factor multidimensional tenía gran consistencia, en el caso del IPE las explicaciones y la propia consecución del parámetro son bastante menos consistentes, dependiendo en demasía de similitudes con el Índice de Desarrollo Humano definido por el PNUD y del propio Índice de Desarrollo Educativo. En todo caso, nos parece un logro en sí mismo definir un elemento que categorice estadísticamente la pobreza educativa de una región o un país.

(incidencia), con la información de la distancia relativa a ese umbral mínimo de referencia (intensidad) y con la información de la distribución de la desigualdad, es decir, cómo de desiguales son entre sí los estudiantes (desigualdad).

**Tabla 24: Índice de Desarrollo Educativo (IDE PISA 2012) e Índice de Pobreza Educativa (IPE PISA 2009) por Comunidades Autónomas.**

|                          | IDE          |            | IPE           |            |
|--------------------------|--------------|------------|---------------|------------|
|                          | GLOBAL 2012  | % S/ESPAÑA | GLOBAL 2009   | % S/ESPAÑA |
| <b>Andalucía</b>         | 0,770        | 91         | 0,0371        | 150        |
| <b>Aragón</b>            | 0,959        | 113        | 0,0179        | 73         |
| <b>Asturias, P. de</b>   | 1,048        | 123        | 0,0256        | 104        |
| <b>Balears, Illes</b>    | 0,733        | 86         | 0,0407        | 165        |
| <b>Canarias</b>          | -            | -          | 0,0478        | 193        |
| <b>Cantabria</b>         | 0,899        | 106        | 0,0213        | 86         |
| <b>Castilla y León</b>   | 0,993        | 117        | 0,0145        | 59         |
| <b>C.-La Mancha</b>      | -            | -          | -             | -          |
| <b>Cataluña</b>          | 0,862        | 102        | 0,0185        | 75         |
| <b>C. Valenciana</b>     | -            | -          | -             | -          |
| <b>Extremadura</b>       | 0,732        | 86         | -             | -          |
| <b>Galicia</b>           | 0,937        | 110        | 0,0191        | 77         |
| <b>Madrid, C. de</b>     | 1,012        | 119        | 0,0154        | 62         |
| <b>Murcia, R. de</b>     | 0,706        | 83         | 0,0217        | 88         |
| <b>Navarra, C. F. de</b> | 1,056        | 124        | 0,0141        | 57         |
| <b>País Vasco</b>        | 0,904        | 107        | 0,0150        | 61         |
| <b>Rioja, La</b>         | 0,987        | 116        | 0,0220        | 89         |
| <b>España</b>            | <b>0,849</b> | <b>100</b> | <b>0,0247</b> | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, PISA 2012: *Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto, op. cit.*, p. 130 y Villar Notario, A., "Una estimación de la pobreza educativa a partir de los datos del informe PISA 2009", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, p. 138.

La fórmula matemática de cálculo del Índice de Pobreza Educativa es similar a la del Índice de Desarrollo Humano o a la del Índice de Desarrollo Educativo. Las tres dimensiones del IPE dependen del número, tipología y distribución de los alumnos que no alcanzan el nivel 2 PISA, como hemos señalado.

Ambos índices, IDE e IPE, están relacionados, si bien no correlacionan exactamente y, a nuestro juicio, permiten un análisis de las desigualdades educativas mucho más ajustado que otras medidas, incluidos los promedios PISA y los niveles de

rendimiento. En todo caso, todos ellos son necesarios para definir la posición relativa de cada territorio con respecto a los demás, en definitiva, para comparar unas Comunidades Autónomas con otras.

El mapa de resultados de las Comunidades Autónomas en el IPE es casi coincidente con el del IDE, pero hay dos casos que desconciertan. Uno es el de Asturias, con un IDE por encima de la media nacional y con una pobreza educativa que no corresponde con su puntuación PISA de rendimiento. El otro es el de Murcia, que podemos argumentar a la inversa, ya que tiene menor pobreza educativa de la que cabría esperar por su puntuación en PISA. El factor principal que puede arrojar luz sobre estos datos es el de haber identificado insuficiencia educativa con pobreza educativa (no llegar al nivel 2 PISA), además de haber unido esa pobreza educativa a la pérdida de bienestar. En el fondo, es una medida de capacidad del sistema para proporcionar al conjunto de la población un mínimo de conocimientos precisos para poder desenvolverse en la vida cotidiana.

**Gráfico 32: Distribución geográfica de la pobreza educativa según PISA 2009.**



Fuente: Villar Notario, A., "Una estimación de la pobreza educativa a partir de los datos del informe PISA 2009", *ibid.*, p. 139.

La conclusión es la misma que la expuesta anteriormente: no coinciden los niveles de desarrollo económico ni con el IDE ni con el IPE, por lo que la explicación de la desigualdad hay que buscarla en otras fuentes y no sólo en las meramente económicas.

### **Las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: ¿modelos o subsistemas?**

Los descriptores nacionales e internacionales no son los únicos elementos que nos permiten objetivar la desigualdad a pesar de ser los más citados en la bibliografía y los que tienen un mayor peso específico por ser datos cualitativos.

Hay un segundo conjunto de datos, mucho más cercanos a la realidad del sistema y a los intereses de la ciudadanía, al que no se suele prestar tanta atención ni desde los medios de comunicación ni desde la política. Este conjunto de datos es el que puede deducirse de la ejecución de las competencias educativas por cada una de las Comunidades Autónomas. Es este segundo bloque, el de la ejecución de políticas concretas, el que nos va a permitir afirmar que la desigualdad tiene muchos matices.

Antes de entrar en la descripción de los elementos más notables que presenta la ejecución de las competencias educativas parece oportuno discutir si se puede hablar realmente de políticas educativas<sup>283</sup> diferentes en las distintas Comunidades Autónomas. Como venimos señalando, tras la culminación del proceso de transferencias educativas en 2000, todas las Comunidades Autónomas se encontraron en el punto de poder ejercer completamente sus competencias en educación escolar tras un proceso cuya larga duración ha hecho que la primera disarmonía proviniese del hecho de que algunas Comunidades Autónomas iniciaron su gestión educativa ese año mientras que otras llevaban dos décadas gestionando su modelo educativo autonómico<sup>284</sup>.

---

<sup>283</sup> La política educativa de las Comunidades Autónomas ha sido estudiada, desde el punto de vista de la normativa curricular, por Frías del Val, A.-S., *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: La problemática de las enseñanzas mínimas y comunes*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004. Desde una posición más centrada en el reparto competencial y la ejecución legislativa, además de los indicadores educativos, *cfr.* Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004.

<sup>284</sup> La expresión "modelos educativos autonómicos", que nos parece muy acertada y más ajustada a la realidad nacional de España que "subsistema educativo", es utilizada por Jiménez Sánchez, J., "Diez años de transferencias". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399, marzo 2010, p. 53. El autor profundiza en esta idea en Jiménez Sánchez, J., *Hacia un modelo educativo aragonés. Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicos. El caso de Aragón: ni tan iguales ni tan diferentes*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 2014.

En todo caso, desde 2000

"[...] al Estado sólo se le reserva un papel de garante de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, entre los que se encuentran los relacionados con la educación, y algunas competencias en exclusiva como la regulación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas sobre enseñanza. Pero a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo y ejecución de esa "legislación básica estatal", lo que implica la gestión plena del sistema educativo en sus respectivos territorios, con su propio desarrollo normativo y la adopción de medidas concretas de política educativa"<sup>285</sup>.

El ejercicio de la autonomía educativa, la ejecución de las políticas, en definitiva, se ha llevado a cabo teniendo en cuenta al menos tres elementos: "el contexto social y económico del territorio, la historia reciente de su mapa escolar y la 'voluntad política' del gobierno que gestiona directamente el servicio educativo"<sup>286</sup>. Es probable también que cada una de las Comunidades Autónomas (sus gobiernos en particular) quisiera imprimir su propio sello en un aspecto tan visible y tan cercano a la ciudadanía -y de un volumen presupuestario más que notable- como es la gestión del sistema escolar.

Sin embargo, no podemos hablar en modo alguno de diecisiete sistemas educativos, ni siquiera de subsistemas, pues

"[...] la columna vertebral del sistema educativo apenas ha sufrido modificaciones y con la descentralización educativa no 'se ha roto España', como machaconamente predicán los sectores más conservadores. Al contrario, los trasposos de competencias a todas las Comunidades Autónomas le ha venido muy bien al sistema educativo 'nacional', expresión utilizada en una sentencia (1991) del Tribunal Constitucional. El problema no es tanto que se formen distintos subsistemas territoriales o modelos autonómicos dentro de un único sistema estatal sino que siga agrandándose la brecha entre territorios"<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Jiménez Sánchez, J., "Diez años de transferencias", *ibíd.*, p. 55.

<sup>286</sup> *Loc. cit.*

<sup>287</sup> *Loc. cit.*



Este elemento, el de la previa existencia de diferencias, es un componente que suele pasar desapercibido en los análisis de la educación en el Estado autonómico. Como irónicamente señala Martínez García:

"En los debates sobre política educativa en España es habitual mencionar como problema las disparidades de resultados educativos entre comunidades autónomas. Normalmente este debate se acompaña del argumento de que la descentralización educativa ha sido perjudicial y es la causa de la discrepancia. Además, suele responsabilizarse enteramente a las autoridades autonómicas de los resultados de sus comunidades.

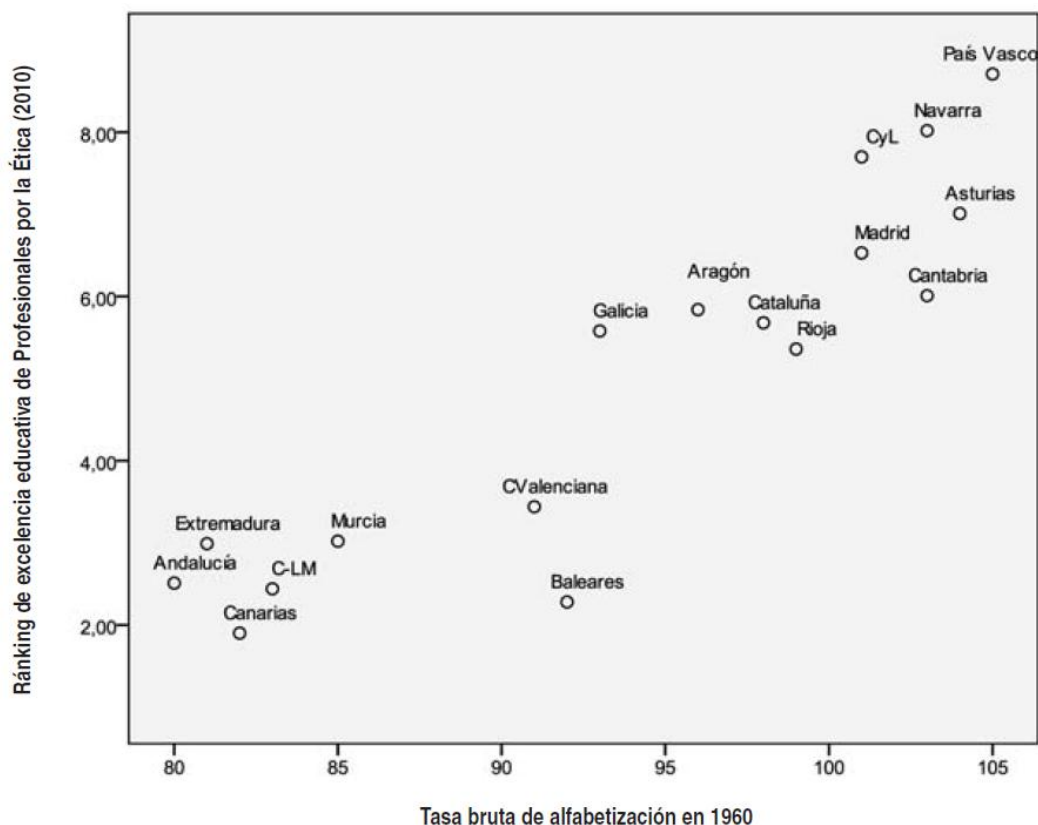
[...] Si achacamos a la España autonómica las diferencias en resultados educativos solo cabe considerar que Franco fue un gran autonomista, pues las diferencias entre comunidades en el presente están prácticamente determinadas por las diferencias que había en el pasado.

[...] Las tasas de alfabetización en la época de la Dictadura, cuando el analfabetismo ya estaba erradicado de los países con los que tanto nos gusta comparar, están estrechamente relacionadas con los resultados educativos en el presente. El reconocimiento del peso de la inercia histórica no es motivo de justificación de los malos resultados ni para la desidia de las autoridades educativas, pero obviamente, si no hacemos un buen diagnóstico de nuestros problemas educativos no podemos encontrar buenas soluciones"<sup>288</sup>.

---

<sup>288</sup> Martínez García, J. S., "Comunidades Autónomas y política educativa", en *El Viejo Topo*, nº 296, septiembre 2012, p. 44.

**Gráfico 33: Relación entre la tasa bruta de alfabetización en 1960 y el Índice de Excelencia Educativa de Profesionales por la Ética en 2010.**



Fuente: Martínez García, J. S., "Comunidades Autónomas y política educativa", en *El Viejo Topo*, nº 296, septiembre 2012, p. 45.

Y, ciertamente, si comparamos ambos indicadores, obtenemos una correlación prácticamente perfecta, si exceptuamos los casos de la Comunidad Valenciana y de Baleares, que obtienen peores resultados de los que podría esperarse, probablemente explicables por su estructura productiva, escorada hacia la hostelería y la construcción, que literalmente saca al alumnado de las aulas para incorporarlo, al menos en los años de bonanza económica, al mundo laboral.

La opinión del enorme retraso previo con el que España afrontaba la modernidad tras el franquismo también es defendida por Clara Eugenia Núñez, que afirma tajantemente que

"[...] La educación de la población en edad de trabajar, de entre 25 y 64 años, es una de las peores de los países de la OCDE: ocho años de estudios frente a los 10,2 del Reino Unido y los 9,1 de media de los países de la Unión Europea. [...] Mientras que un 20 por ciento de la población en edad de trabajar tiene estudios superiores en España, proporción superior a la media europea de 18 por ciento, tan sólo un 18 por ciento ha

completado la enseñanza secundaria, frente a un 32 por ciento en Europa. Si lo que medimos es el capital humano en ciencia y tecnología, España es el penúltimo país de la Unión Europea, por delante tan sólo de Portugal.

Este desfase educativo no es nuevo ni fruto de la situación de la educación en los últimos años. De hecho es un fenómeno secular cuyas raíces hay que buscarlas incluso más atrás, en el siglo XIX. Durante la presente centuria [el siglo XX] España no sólo no converge con Europa en cuanto a educación se refiere sino que, si acaso, se aleja de ella: en 1900 la población laboral masculina española tenía un nivel de estudios primarios que era el 86 por 100 del británico; seis décadas más tarde apenas suponía el 56 por 100, es decir en términos relativos, y pese a los avances experimentados, España se había atrasado con respecto a Gran Bretaña. Hoy [en 2000] supone un 78 por 100, lo que indica que en las últimas décadas el esfuerzo educativo nos ha permitido converger con Inglaterra, si bien el atraso sigue siendo mayor que a principios de siglo"<sup>289</sup>.

La política educativa de las Comunidades Autónomas, al menos de aquellas que gestionaron su modelo educativo desde 2000, hubo de partir -y esto es un segundo elemento con el que no se cuenta habitualmente- de un déficit notable. Lo indicaba también el Consejo Escolar del Estado cuando, nada más producirse la generalización de transferencias educativas, señalaba que ya entonces "existían diferencias, de carácter territorial, en el acceso a la educación y que esas diferencias eran previas a la instauración del modelo autonómico"<sup>290</sup>. En el momento de generalizarse las transferencias en 2000, el panorama educativo español estaba caracterizado por una serie de rasgos que describían la situación de la enseñanza en España en el inicio del siglo, entre otros: la llegada de la población escolar inmigrante a las aulas, unas importantes diferencias territoriales tanto en la composición de la población como en la prestación de los servicios ligados al bienestar social, el problemático proceso de implantación del sistema educativo LOGSE -que diseñado por el Partido Socialista hubo de ser aplicado por el Partido Popular- y, muy importante, unos trasposos de competencias que fueron realizados "a la baja".

---

<sup>289</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>290</sup> Jiménez Sánchez, J., "Diez años de transferencias", *op. cit.*, p. 55. Para la referencia sobre el Consejo Escolar del Estado, *cfr.* Nota 9. Destacamos así mismo que en ese momento el Consejo Escolar del Estado ya llamaba la atención al Ministerio de Educación por su escasa preocupación hacia la compensación de las desigualdades detectadas.

**Tabla 25: Evolución del alumnado y el profesorado en la enseñanza pública y la privada por Comunidades Autónomas entre 1999 y 2009.**

| Alumnado y profesorado        |                  |                |                  |                |                  |                |                  |                |
|-------------------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL |                  |                |                  |                |                  |                |                  |                |
| Comunidades Autónomas         | 1999-2000        |                |                  |                | 2008-2009        |                |                  |                |
|                               | Pública          |                | Privada          |                | Pública          |                | Privada          |                |
|                               | Alumnos          | Profesores     | Alumnos          | Profesores     | Alumnos          | Profesores     | Alumnos          | Profesores     |
| Andalucía                     | 1.104.398        | 74.047         | 338.618          | 17.783         | 1.129.062        | 95.777         | 380.572          | 25.898         |
| Aragón                        | 112.803          | 10.443         | 66.262           | 4.049          | 130.436          | 13.470         | 68.033           | 5.119          |
| Asturias (Principado de)      | 109.510          | 10.022         | 43.742           | 2.685          | 87.554           | 10.675         | 38.297           | 2.752          |
| Baleares (Islas)              | 85.898           | 7.214          | 54.499           | 3.215          | 104.167          | 10.657         | 57.277           | 4.381          |
| Canarias                      | 273.017          | 21.242         | 68.872           | 3.733          | 261.087          | 22.761         | 76.925           | 4.735          |
| Cantabria                     | 55.384           | 5.008          | 29.457           | 1.910          | 55.153           | 6.568          | 27.277           | 2.110          |
| Castilla y León               | 268.762          | 24.175         | 121.050          | 7.799          | 234.201          | 26.522         | 115.790          | 8.780          |
| Castilla-La Mancha            | 256.447          | 19.665         | 59.288           | 3.487          | 276.527          | 29.184         | 58.852           | 4.135          |
| Cataluña                      | 580.139          | 49.758         | 422.232          | 31.403         | 758.448          | 70.862         | 444.334          | 33.535         |
| Comunidad Valenciana          | 474.399          | 40.667         | 209.880          | 12.411         | 537.589          | 52.996         | 250.860          | 19.136         |
| Extremadura                   | 165.040          | 12.851         | 39.058           | 2.174          | 141.395          | 14.159         | 37.738           | 2.422          |
| Galicia                       | 320.801          | 29.211         | 109.227          | 6.638          | 267.047          | 29.832         | 103.182          | 7.677          |
| Madrid (Comunidad de)         | 522.613          | 40.339         | 374.531          | 21.773         | 557.500          | 50.435         | 480.721          | 35.929         |
| Murcia (Región de)            | 176.065          | 13.408         | 55.492           | 3.028          | 193.184          | 18.183         | 71.654           | 4.590          |
| Navarra (Comunidad Foral de)  | 50.578           | 5.193          | 31.950           | 2.233          | 67.109           | 6.923          | 34.458           | 2.757          |
| País Vasco                    | 152.668          | 16.654         | 167.146          | 10.911         | 163.820          | 19.786         | 166.488          | 13.323         |
| Rioja (La)                    | 28.175           | 2.393          | 14.233           | 837            | 31.191           | 3.062          | 15.725           | 1.112          |
| Ceuta                         | 12.333           | 792            | 3.444            | 172            | 12.269           | 1.196          | 4.128            | 252            |
| Melilla                       | 12.543           | 797            | 2.367            | 122            | 13.934           | 1.201          | 2.822            | 192            |
| <b>Total España</b>           | <b>4.761.573</b> | <b>383.879</b> | <b>2.211.348</b> | <b>136.363</b> | <b>5.021.673</b> | <b>484.249</b> | <b>2.435.133</b> | <b>178.835</b> |

Fuente: Jiménez Sánchez, J., "Diez años de transferencias". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399, marzo 2010, p. 59.

La tabla anterior es una muestra del esfuerzo que tuvieron que realizar todas las Comunidades Autónomas que accedían por primera vez a la gestión de la educación, destinando cuantiosos recursos económicos a la mejora de sus redes escolares.

En todo caso, la generalización de las competencias educativas se produjo, como venimos señalando, en francas condiciones de desigualdad. En este sentido, parece conveniente recordar que

"[...] el ministro Rajoy procedió a abrir de nuevo el proceso de traspasos, para cerrar definitivamente el mapa autonómico en la educación no universitaria.

En los ejercicios presupuestarios inmediatamente anteriores a los traspasos, el MEC se había encargado de 'adelgazar' convenientemente el presupuesto en el sector público de las provincias de su ámbito de gestión para que el 'coste efectivo' a transferir fuese el menor posible; baste recordar la famosa 'Circular Rupérez' (julio 1996) de congelación de plantillas de profesorado. Esa actitud cicatera complicó las negociaciones bilaterales y fue necesario acordar una cantidad suplementaria para que firmasen las

CCAA. No todas tuvieron igual suerte [...]: mientras algunas gobernadas por el PP se conformaron con lo que les ofrecían, otras (Castilla-La Mancha o Extremadura) arrancaban convenios que les servirían para mejorar sus infraestructuras, nada más cerrar el traspaso.

En todo caso, hay que resaltar que *todas se vieron obligadas a ampliar en gran medida su presupuesto en el primer año de competencias porque el coste efectivo establecido en el correspondiente decreto de traspasos enseguida quedó desfasado*.

Los traspasos se produjeron, por tanto, a la baja y con la vista puesta en una nueva 'ley de calidad', de corte neoliberal, que pretendía reducir espacios competenciales a las CCAA<sup>291</sup>.

A la hora de plantear qué diferencia la política educativa de unas Comunidades con respecto a la de otras del mismo país, Jesús, Jiménez nos ofrece un concepto administrativo novedoso, el de "modelo educativo propio"<sup>292</sup>. Este concepto puede definirse, y así se hace para el caso de Aragón, con un lenguaje quizás excesivamente críptico, como el "resultado de una decisión política que concretará las líneas básicas de actuación política en nuestra Comunidad Autónoma conjugándolas en la doble perspectiva del sistema educativo estatal y el proyecto comunitario de Aragón"<sup>293</sup>. Modelo educativo viene a significar, pues, la finalidad, el ideal o arquetipo al que debe tender la política educativa de una Comunidad Autónoma y que supone la cristalización de sus grandes ejes estratégicos o líneas de intervención.

Nosotros aceptamos denominar a la realidad educativa de cada Comunidad Autónoma como "modelo", en vez de como "subsistema", aunque en la literatura consultada se utilizan ambos términos como sinónimos, por entender que sólo hay en España un sistema educativo, el nacional, que adquiere carta de naturaleza mediante la ejecución de las líneas de política educativa de las Comunidades Autónomas. Cada modelo puede ser más o menos singular dependiendo del momento de acceso a la

---

<sup>291</sup> *Ibíd.*, p. 57. La cursiva es nuestra.

<sup>292</sup> Jiménez Sánchez, J., *Hacia un modelo educativo aragonés. Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicos. El caso de Aragón: ni tan iguales ni tan diferentes*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 2014, p. 79.

<sup>293</sup> López Batalla, R. y Hue García, C., *Apuntes para la elaboración de un modelo educativo aragonés*. Col. Temas Educativos, nº 17. Zaragoza, Diputación General de Aragón. Departamento de Cultura y Educación. Cometa, 1993. Citado por Jiménez Sánchez, J., *loc. cit.*

autonomía, del ajuste mayor o menor a las realidades de su territorio, o de los objetivos políticos de los gobiernos regionales.

Pretender resumir los principales elementos de la política educativa de las Comunidades Autónomas desde los traspasos en 2000 hasta la actualidad no es tarea sencilla. Si intentamos determinar qué significado tiene ese concepto de ejecución de competencias y, por fuerza, intentamos simplificarlo ciñéndolo a un esquema o armazón descriptivo, podríamos caracterizar las diferencias en las políticas educativas -una vez que ya hemos tratado con profundidad las diferencias en los indicadores de rendimiento, abandono escolar prematuro y fracaso escolar-, refiriéndonos a las siguientes cuestiones: la planificación educativa y la gestión de la escolarización, la importancia del sector privado, la definición del currículo autonómico, la promulgación de leyes educativas propias de cada Comunidad Autónoma y las políticas de personal<sup>294</sup>; a ello hay que unir los presupuestos destinados a educación en cada una de las regiones pues, como indica Morales Sequera,

"[...] existen importantes diferencias en el gasto público en educación no universitaria que realiza cada Comunidad Autónoma. Estas diferencias se manifiestan en un desigual gasto público por alumno en educación no universitaria; diferencias en la distribución del gasto por alumno entre etapas educativas; y cuantías diversas de financiación de los centros sostenidos con fondos públicos. Las Comunidades Autónomas estarían diferenciando la provisión del servicio educativo en su región para intentar aproximarse a las preferencias o necesidades de los residentes en su jurisdicción"<sup>295</sup>.

En primer lugar, en cuanto a la planificación educativa y la gestión de la escolarización, las Comunidades Autónomas hubieron de afrontar un aumento de la presión escolarizadora, fruto tanto de la inmigración como de la extensión de la escolarización en los extremos de la educación básica (la educación infantil y la postobligatoria), además de un cierto repunte en las tasas de natalidad. Dicha respuesta

---

<sup>294</sup> Dejamos de lado, conscientemente, el análisis del uso de la lengua propia como seña de identidad en aquellas Comunidades Autónomas con lengua distinta del castellano, precisamente por ser una cuestión cuyo examen se aparta del contenido de la tesis y por representar una obviedad en cuanto a su consideración como diferencia.

<sup>295</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España: Efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*, op. cit., p. 323.

fue diferente según se tratase de las grandes ciudades -nuevas construcciones- o del mundo rural -aumento y mejora de las rutas de transporte escolar-.

Las principales diferencias entre las Comunidades han venido de la mano de la ideología, tanto en la planificación de la oferta (ampliando en unos casos los conciertos educativos o planteando nuevas construcciones escolares en el sector público), como en los procesos de escolarización y distribución del alumnado (desde el reparto equitativo del alumnado considerado problemático hasta la dejación de funciones por parte de algunas Administraciones educativas, que acumuló el alumnado inmigrante en determinados centros de titularidad pública).

En segundo lugar, e íntimamente unida a la cuestión anterior, está la de la importancia del sector privado en cada una de las Comunidades Autónomas, de modo que

"La proporción entre pública y privada en cuanto a centros y alumnado sigue siendo uno de los rasgos más diferenciadores. Existe una relación directa entre PIB per cápita y tipo de enseñanza: a mayor riqueza, mayor peso de la privada. Así, en unas CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, etc.), el sector público escolariza a más de las tres cuartas partes del alumnado de todos los niveles no universitarios, mientras en otras de mayor renta es muy fuerte la presencia de la privada, como sucede en Navarra, Baleares, Cantabria, Cataluña y Madrid y, sobre todo, en el País Vasco, donde hay más alumnos vascos escolarizados en la privada que en la pública.

El sector privado es hegemónico en el primer ciclo de Educación Infantil en varias CCAA, incluso en aquellas donde en el resto de las etapas educativas la pública es muy superior. Por otro lado, hay que señalar que la privada es en gran parte concertada, siendo Madrid la única donde existe un porcentaje muy importante de centros privados no financiados con fondos públicos"<sup>296</sup>.

El tercer aspecto que impregna significativamente las políticas educativas autonómicas es el de la búsqueda de modelos legislativos y curriculares. A este respecto hay que señalar que las Comunidades Autónomas que habían accedido a la gestión de sus competencias educativas veinte años antes ya tenían completamente desarrollado el currículo autonómico. Por el contrario, las que formaban parte del "Territorio MEC"

---

<sup>296</sup> *Ibíd.*, p. 60.

hubieron de desarrollarlo a partir de 2000, de modo que tanto la reforma de las humanidades, la aprobación y posterior paralización de la LOCE y la promulgación e implantación de la LOE hicieron que los primeros años hubieran de reformar en diversas ocasiones el marco legal a través de decretos de currículo, órdenes que regulasen los aspectos más variados de la organización escolar y una verdadera marea de resoluciones, ya en el nivel administrativo más bajo, que no siempre cuidaban la homogeneidad de los elementos básicos del sistema y el respeto a los derechos de los ciudadanos independientemente de su lugar de origen.

En todo caso, los currículos autonómicos se han ido desarrollando con normalidad sin que podamos destacar especiales diferencias entre unas y otras Comunidades Autónomas<sup>297</sup>, ni siquiera entre las que ya llevaban gestionando su modelo educativo desde hacía dos décadas y las que podemos denominar "recién llegadas".

En cuanto al desarrollo de un modelo educativo propio, es necesario señalar que algunas Comunidades Autónomas (Andalucía en 2007, Canarias en 2014, Cantabria en 2008, Castilla-La Mancha en 2010, Cataluña en 2009, Extremadura en 2011 y País Vasco en 1993) han promulgado sus propias leyes educativas<sup>298</sup>, hecho que a nuestro juicio responde más al deseo de las respectivas Administraciones de marcar un punto de diferencia con el Estado o de categorizar sus posturas ante el Gobierno central que a una verdadera necesidad de dar rango legal a cuestiones que no estuvieran ya contempladas en la normativa estatal o que no pudiesen estarlo en la normativa autonómica de menor rango. De hecho, y refiriéndonos solamente a las de Andalucía, Cantabria y Cataluña, podemos afirmar que

---

<sup>297</sup> La normalidad ha sido absoluta, a excepción de casos que podríamos calificar como incidentes menores, meramente anecdóticos, relacionados más con posturas ideológicas que con la gestión del sistema, como lo acontecido con la asignatura de Educación para la Ciudadanía en la Comunidad Valenciana y la obligatoriedad de ser impartida en inglés.

<sup>298</sup> Andalucía: Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (BOJA de 26 de diciembre) (BOE de 23 de enero de 2008). Canarias: Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria (BOC de 7 de agosto) (BOE de 1 de octubre de 2014). Cantabria: Ley de Cantabria 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria (BOC de 30 de diciembre) (BOE de 24 de enero de 2009). Castilla-La Mancha: Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha (DOCM de 28 de julio) (BOE de 13 de octubre de 2010). Cataluña: Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (DOGC de 16 de julio) (BOE de 6 de agosto de 2009). Extremadura: Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura (DOE de 9 de marzo) (BOE de 23 de marzo). País Vasco: Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (BOPV de 25 de febrero) (BOE de 10 de febrero de 2012). Todas las normas incluyen desde varias decenas, en unos casos, a centenares de artículos, en otros, que pretenden repasar todos los aspectos del sistema educativo (denominándolo así en algún caso). Queremos dejar constancia de la curiosidad que supone que la ley vasca haya sido publicada en el BOE casi una década más tarde que en el BOPV.



"Todas desarrollan las capacidades normativas que les otorgan sus respectivos estatutos de autonomía. En consecuencia, las tres presentan claras diferencias, pues diferentes son sus estatutos. La cántabra es, en esencia, una relectura de la LOE, mientras la andaluza y, sobre todo, la catalana avanzan nuevos planteamientos que sólo tangencialmente se encuentran en la norma estatal"<sup>299</sup>.

En cuarto y último lugar, hemos de poner el acento en las políticas de personal. Si bien en la enseñanza pública los cuerpos de profesores son estatales y parece estar asegurada –al menos en la ley- la movilidad de los docentes entre las regiones, hay grandes contrastes en su distribución territorial. Un 20% de la totalidad del profesorado nacional trabaja en Andalucía, mientras que las plantillas docentes de La Rioja, en comparación, suponen apenas el 3% de las andaluzas. El 40% del profesorado de Asturias y Castilla y León tiene más de 50 años, mientras que el de Baleares, Cataluña y Castilla-La Mancha es algo más joven. Y en algunas Comunidades Autónomas, como Baleares y el País Vasco, prácticamente el 40% de los docentes trabaja en la enseñanza privada.

La mayor diferencia, sin embargo, reside en el sistema retributivo. En la enseñanza concertada el convenio colectivo es estatal, pero sólo fija las retribuciones básicas, dejando las retribuciones complementarias en manos de los acuerdos autonómicos, que son diferentes entre sí. En la enseñanza pública las diferencias no provienen de las retribuciones básicas y el complemento de destino, comunes a toda España, sino que las diferencias territoriales

"[...] se aprecian en el complemento específico (por cargo) y, sobre todo, en los sexenios, ya que varían tanto en el importe de cada sexenio como en el incremento que se produce al cumplir un nuevo sexenio. En Canarias no existen los sexenios y en Navarra y País Vasco han sido sustituidos por grados, si bien el complemento específico es muy superior a la media estatal.

Además, existen otros complementos autonómicos. Por ejemplo, el complemento específico para los maestros que imparten clase en institutos de Secundaria, generalizado aunque con pequeñas diferencias territoriales. O complementos que sólo se otorgan en

---

<sup>299</sup> Jiménez Sánchez, J., "Diez años de transferencias", *op. cit.*, p. 77.

algunos lugares, como el de residencia (Baleares, Canarias), tutorías para maestros (Andalucía, Cataluña, Galicia, Baleares), incentivos anuales de mejora (Asturias, País Vasco) y productividad (Asturias, Castilla y León), pagas extra adicionales (País Vasco), etc. Este complejo sistema de retribuciones explica en gran parte las sustanciales diferencias, cercanas al 20%, entre las más altas (Navarra y País Vasco) y las más bajas<sup>300</sup>.

Parece evidente que el ejercicio de las políticas educativas en los años transcurridos desde la generalización de las transferencias presenta una serie de aspectos positivos de índole educativa y de innegable calado. Puelles Benítez señala que la propia refundación del Estado, la existencia de una cultura autonómica común en España y el orden y dinamismo con el que se realizaron las transferencias educativas, fueron factores que permitieron sentar las bases para que las Comunidades Autónomas pudieran adoptar políticas educativas propias con buenas realizaciones, de modo que

"[...] las siete comunidades que fueron pioneras en el ejercicio de la competencia [educativa] realizaron en general un esfuerzo importante por mejorar la situación de la enseñanza en sus respectivos territorios, lo que se ha reflejado en mejores tasas de escolarización, en el incremento de recursos, en la red de centros, etc., aunque lógicamente no todas han destacado por igual a la hora de formular sus prioridades y sus políticas en esta materia. Respecto de las diez comunidades que se incorporaron el 1 de enero de 2000, el análisis de sus presupuestos denota un gran esfuerzo en lo que concierne al gasto público en educación [...]. La conclusión parece clara respecto de estas diez comunidades, que han incrementado sus presupuestos en relación con la situación heredada del Ministerio de Educación, pudiendo decirse que, en su conjunto, el sistema educativo sale favorecido con la descentralización"<sup>301</sup>.

Con respecto a esta búsqueda de "modelos" autonómicos en educación, es necesario comprender que, en los años transcurridos desde las transferencias, ha habido diferencias en el gasto público en educación entre las Comunidades Autónomas y esas diferencias han constituido un factor clave en la existencia de desigualdades territoriales,

---

<sup>300</sup> *Ibíd.*, p. 68.

<sup>301</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación, op. cit.*, p. 319.

más allá de la mera adaptación a las expectativas y deseos de la población de cada una de las Comunidades Autónomas.

La plena escolarización entre los 6 y los 16 años, esto es, en la enseñanza básica, unida a la casi plena escolarización en el segundo ciclo de la Educación Infantil (3-6 años), ha sido un factor clave de equidad educativa en toda España, si bien ha de ser complementado con otros factores igualmente importantes relativos a la demanda de escolarización y a la propia naturaleza socioeconómica de cada región. Por ello es necesario tener en cuenta, según Morales Sequera<sup>302</sup>, los factores ligados a la escolaridad a los dos años de edad, es decir, en el último año del primer ciclo de Educación Infantil, los relacionados con el fracaso escolar y al abandono escolar temprano, y los ligados a la escolarización en educación secundaria superior.

En lo que respecta a la escolarización a los dos años, se considera un tramo fundamental para garantizar la equidad, ya que "las investigaciones demuestran la importancia de la escolarización temprana sobre los futuros resultados educativos de los estudiantes y se resaltan sus ventajas, fundamentalmente, en los hijos pertenecientes a familias con peores condiciones económicas y sociales"<sup>303</sup>. Sin embargo, está completamente mediatizada por factores exógenos al sistema escolar, como son -dado que ni es obligatoria ni gratuita-, la riqueza regional, la tasa de actividad laboral de las mujeres y el stock de capital humano en la región. Estas tres variables "son difícilmente controlables desde el ámbito educativo, sin embargo, nos informan de la importancia de la formación de la población adulta para incentivar la formación de los niños. Es decir, aunque los resultados de la formación no son a corto plazo, sí tienen efectos multiplicadores"<sup>304</sup>.

Si fijamos la atención en los otros dos grupos de factores, los que atañen al fracaso escolar, al abandono escolar temprano y a la tasa de escolarización en educación

---

<sup>302</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España: Efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*, op. cit., p. 324. "La obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y secundaria obligatoria puede considerarse una garantía suficiente de que la equidad interterritorial, en estos niveles educativos, se encuentra asegurada, con una escolarización del 100% desde los 6 hasta los 16 años de edad y muy cercana a esta cifra para el segundo ciclo de Educación Infantil. Si bien sería sustancial conseguir la igualdad en la calidad y resultados que cada región ofrece a los jóvenes durante estas etapas educativas. Son, por tanto, las etapas pre y post obligatorias las que pueden considerarse fundamentales para evaluar la equidad interterritorial. En este sentido, es fundamental para incentivar la escolarización postobligatoria que los jóvenes puedan acceder a ella al haber conseguido culminar con éxito la ESO".

<sup>303</sup> *Loc. cit.*

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 325.

superior, nos encontramos con una inquietante evidencia –que es a la vez esperanzadora, pues deja en manos de la política educativa la posibilidad de intervención sobre los mismos-:

"[...] dos factores eminentemente educativos inciden en la escolarización. Por un lado, el stock de capital humano de la región, lo que [ratifica] que el nivel de formación suele perpetuarse y regiones que presentan unos mayores niveles de formación lo transmiten a las generaciones futuras, conservando el nivel de capital humano.

[...] Por otro lado, se comprueba la existencia de correlación positiva entre las inversiones educativas por alumno realizadas por cada región y los resultados educativos, tanto en fracaso escolar, como en abandono educativo temprano. En este sentido, las inversiones educativas tienen efectos positivos al mejorar las condiciones en las que los jóvenes terminan los estudios y promover una escolarización más allá de la secundaria inferior"<sup>305</sup>.

Pero, y esto no ha de olvidarse, han existido también sombras en el proceso, en forma de deficiencias y de disfunciones. Dichas carencias, más allá de "malograr el proceso autonómico de descentralización educativa"<sup>306</sup>, pueden provocar, de hecho creemos que ya la están provocando, una fisura en la cohesión nacional de España y en el ejercicio del derecho constitucional a la educación que tienen todos los ciudadanos con independencia de su lugar de origen. Las cuestiones pendientes tienen que ver con la ya aludida dejación de funciones constitucionales de los sucesivos ministerios de Educación en lo que respecta a dos elementos: la resistencia de los sucesivos equipos ministeriales a abandonar funciones de gestión del sistema y convertirse en gestores de un órgano ágil y altamente especializado en el ejercicio de las competencias reservadas al Estado, así como el práctico abandono de las funciones de coordinación de las políticas educativas, de cooperación con las Comunidades Autónomas, de evaluación general del sistema y, lo que resulta en extremo escandaloso en una democracia avanzada, de control del respeto a las competencias estatales en educación.

---

<sup>305</sup> *Ibíd.*, p. 326.

<sup>306</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación, op. cit.*, p. 319.

Por ello suscribimos la siguiente conclusión de Morales Sequera, a la que llega tras estudiar el gasto público en enseñanza escolar de las Comunidades Autónomas españolas:

"[...] las Comunidades Autónomas, en uso de sus propias competencias educativas deberían contrarrestar con políticas educativas específicas de su región aquellos factores estructurales que les aportan la diversidad, pero que pueden estar lastrando los resultados del sistema y, por lo tanto, poniendo en riesgo la equidad interterritorial. De no ser así, podría tener efectos transcendentales para el desarrollo paralelo de todas las Comunidades Autónomas [...].

Así, se ha comprobado que mayores inversiones en la educación no universitaria pueden elevar los resultados educativos y, por lo tanto, mejorar el nivel de formación de los estudiantes antes de que abandonen el sistema educativo. Asimismo, las regiones deberían utilizar políticas educativas que desincentiven la salida al mercado laboral de los jóvenes a través de becas compensatorias que cubran completamente los costes de continuar estudiando: costes directos, indirectos y el coste de oportunidad. Consideramos que es, en esta dirección, hacia donde deberían apuntar las políticas educativas autonómicas en los próximos años"<sup>307</sup>.

### **3. Las causas de las diferencias educativas entre Comunidades Autónomas**

Para poder analizar a qué se debe la desigualdad educativa entre las regiones de España nos basaremos principalmente en las evaluaciones PISA, aunque no sólo. Con respecto a ellas, vamos a ofrecer los datos agregados de las Comunidades Autónomas con el fin de compararlos y extraer conclusiones sobre la desigualdad que allí aparece, pero deberíamos preguntarnos, antes de todo este proceso, por el sentido último del origen de las desigualdades que aparecen en PISA, es decir, por las causas que explican la diferencias.

Para ello acudiremos a la discusión que se ha establecido en la literatura científica para tratar los elementos generales que diferencian los resultados PISA entre los diferentes países, recordando que las regiones españolas que participan en la evaluación

---

<sup>307</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España...*, op. cit., pp. 326-327.

PISA lo han hecho de modo que sus puntuaciones puedan ser comparadas estadísticamente con las de los países de la OCDE y entre ellas mismas<sup>308</sup>.

Más allá de las motivaciones estrictamente educativas, que consideramos fundamentales y que son las que más nos interesan, también desde el ámbito de la economía se ha argumentado en la última década que

"[...] existen enormes diferencias en términos de rendimiento académico entre los estudiantes de las diferentes regiones españolas [...]. Identificar los factores que provocan estas diferencias debiera ser una preocupación de primer orden para los responsables de la política económica, ya que las diferencias en la adquisición de capital humano afectan a las diferencias en productividad y, en última instancia, al crecimiento económico de las regiones a través de diferencias en los ingresos futuros. Dado que la toma de decisiones está descentralizada entre los diversos gobiernos regionales, identificar los sistemas educativos que funcionan mejor, así como sus determinantes, puede sin duda ayudar a reducir las desigualdades territoriales en el rendimiento educativo de los estudiantes, a través de la igualdad de oportunidades en materia educativa"<sup>309</sup>.

A partir de las evidencias que venimos aportando podemos concluir que hay más que notables diferencias en el rendimiento de los alumnos entre las distintas Comunidades Autónomas, por lo que los resultados medios españoles no se pueden extrapolar a todas las regiones participantes. También, que la variación regional no sólo

---

<sup>308</sup> A este respecto, y refiriéndonos a los modelos matemáticos utilizados en las investigaciones que han analizado las causas del rendimiento educativo en España según los datos PISA, conviene señalar que "En lo que respecta a la metodología, los trabajos pueden clasificarse fundamentalmente entre los que utilizan un análisis de regresión y los que emplean un enfoque de tipo frontera. Los primeros estiman una regresión

para determinar si existe algún tipo de relación estadística significativa entre un único indicador representativo del *output* educativo y un conjunto de variables explicativas, mientras que el enfoque de frontera permite, además, considerar la existencia de comportamientos ineficientes en el proceso de aprendizaje, algo que no se tiene en cuenta en un análisis de regresión, puesto que el ajuste estadístico está basado en el desempeño promedio". *Cfr.* Cordero Ferrera, J. M., Crespo Cebada, E. y Pedraja Chaparro, F., "Rendimiento educativo y determinantes según PISA...", *op. cit.*, p. 291.

<sup>309</sup> González de San Román, A. y De la Rica Goiricelaya, S., "Determinantes de las diferencias regionales en el rendimiento académico en España: PISA 2009", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, p. 282. Con respecto al impacto sustancial de las desigualdades educativas regionales sobre la economía española en su conjunto en el período económico 1995-2010, *cfr.* Serrano, L., "Resultados educativos y crecimiento económico en España", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 149-198, especialmente sus conclusiones.

se refleja en las medidas de dispersión de puntuaciones medias y de otras partes de la distribución. En el caso de Castilla y León, su distribución es similar a la de Finlandia, con matices, teniendo Andalucía un rendimiento que es muy inferior a la media de la OCDE. Por ello creemos no debe intervenir de manera uniforme en todas las Comunidades Autónomas, sino que hay que tener en cuenta las distintas realidades regionales y poner en marcha políticas apoyadas en estas evidencias que contribuyan a equilibrar el sistema y cohesionar la nación.

### **Algunas razones de las diferencias de rendimiento educativo en los países de la OCDE**

Siguiendo a Julio Carabaña, extraordinariamente claro tanto en las conclusiones que en el año 2007 establecía sobre PISA 2000 y PISA 2003<sup>310</sup>, como en las que en el año 2008 establecía sobre PISA 2006<sup>311</sup> y que precisamente por la consistencia de la evaluación PISA son perfectamente extrapolables a nuestros días, podemos afirmar que las diferencias entre países en los informes PISA no se pueden explicar<sup>312</sup> basándose en el PIB per cápita, pues hay un límite a partir del cual los resultados no crecen cuando crece el PIB per cápita<sup>313</sup>; tampoco en la idea de que los resultados de rendimiento crecen con

---

<sup>310</sup> Carabaña, J., "Desigualtats explicables i desigualtats inexplicables a l'Informe PISA", en *Quaderns d'Avaluació* n° 7, Enero 2007. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2007, pp. 35-63.

<sup>311</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*, *op. cit.*, pp. 91-95.

<sup>312</sup> "PISA ha medido los logros cognitivos de los alumnos de 15 años de un modo válido y fiable; ha establecido firmemente diferencias entre países, entre regiones, entre clases sociales y hasta entre grupos étnicos, y ha intentado explicar estas diferencias, consiguiéndolo las menos veces y no llegando a lograrlo las más. Puede decirse que PISA es importante tanto por las diferencias que explica como por las que deja por explicar. Más aún, puede que su mayor trascendencia esté en haber encontrado muchas diferencias que deja sin explicación o que desautorizan las explicaciones corrientes. Pese a todas las resistencias, estas diferencias inexplicadas irán minando, en un proceso que apenas acaba de comenzar, gran parte del saber establecido en las Ciencias de la Educación". Carabaña, J., "Desigualtats explicables i desigualtats inexplicables a l'Informe PISA", *op. cit.*, p. 35. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>313</sup> "Las puntuaciones de los países no crecen con el PIB, sino que pueden distinguir [...] dos grupos. En primer lugar, los países con PIB per cápita por debajo de 10.000 dólares: sus resultados son más bajos que los del resto de países y se sitúan entre los 350 y los 450 puntos. En segundo lugar, están los países con PIB per cápita entre 10.000 y 40.000 dólares: la variación de sus puntuaciones entre los 450 y los 550 puntos no muestra ninguna relación con el PIB per cápita. [...] hay un umbral, los 10.000 dólares per cápita, por encima del cual el PIB ya no tiene ninguna influencia". *Ibid.*, pp. 50-51.

un mayor gasto por alumno<sup>314</sup>; ni los puntajes varían por tener una organización del sistema educativo más comprensiva o más diversificada; y tampoco puede establecerse la causa de las diferencias entre países en las actitudes, implicación o estrategias de los alumnos ni en las características de las escuelas. No se detecta tampoco que la explicación esté en el nivel económico del país o la desigualdad social, pues las diferencias entre países ricos son similares a las existentes entre países de menor renta per cápita.

Cuando Cordero, Crespo y Pedraja revisan las investigaciones realizadas en España para explicar los factores que determinan el rendimiento basándose en las evaluaciones PISA, encuentran que ni la titularidad del centro (público o privado), ni la práctica totalidad de las variables representativas de la inversión en recursos escolares (el tamaño de la clase, por ejemplo) tienen un impacto significativo en los resultados de rendimiento, como tampoco lo tiene la presencia del alumnado inmigrante, salvo que suponga un porcentaje mayor del 20% de la matrícula del centro<sup>315</sup>.

Carabaña también indica que tampoco, y esto nos importa en grado sumo en nuestro estudio, pueden atribuirse las diferencias de rendimiento entre países *-aunque sí dentro de cada país-* al concepto de "capital cultural", tan caro a los sociólogos, pues esto equivaldría a pensar que la clase alta y económicamente potente de un país con media baja en PISA tiene el mismo "capital cultural" que, por ejemplo, la clase baja de padres desescolarizados en otro de media elevada en PISA. Carabaña descarta también la tradición histórica, señalando que las puntuaciones son independientes del momento en que se consigue la independencia, de quién fue el colonizador o de si hay una alta o baja tasa de escolarización. En cuanto a la desigualdad interna entre las regiones, Carabaña afirma:

"Hay un hecho muy notable que apoya la inocencia de las variantes organizacionales y pedagógicas en la producción de diferencias entre países. Se trata del hecho de que diferencias tan grandes o mayores que entre países se produzcan entre regiones del mismo país. En Alemania, estas diferencias fueron en PISA 2000 desde los

---

<sup>314</sup> "Quizás sea demasiado pedir a un programa de la OCDE que declare bruscamente que lo que 'sugieren' los gráficos es la total carencia de sustento empírico de la relación entre gasto y resultados escolares". *Ibid.*, p. 55.

<sup>315</sup> Cordero Ferrera, J. M., Crespo Cebada, E. y Pedraja Chaparro, F., "Rendimiento educativo y determinantes según PISA...", *op. cit.*, p. 292.



510 puntos de Baviera a los 448 de Bremen o los 455 de Sajonia-Anhalt [...]. La más llamativa de todas es seguramente la que se da en Bélgica: en 2000 la puntuación de los flamencos era de 570 y la de los francófonos era de 450. En 2003 la diferencia se ha reducido a 553 y 498, pero no es ni mucho menos pequeña. Tampoco son pequeñas las que se dan entre las regiones de Italia: en PISA 2003, la puntuación de las regiones del Norte de Italia (Lombardía, Piamonte, Trento y Bolzano) estaba sobre 520, y la Toscana y el Véneto estaban alrededor de 500. El resto de Italia quedaba más o menos a la altura de Grecia o Turquía, por debajo de los 450 puntos. En España, Castilla y León, Cataluña y el País Vasco obtuvieron medias en torno a 500, lo que forzosamente pone a otras regiones, como Andalucía, en torno a los 470. En cambio, entre Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte no hay diferencias, y en Suiza o Canadá son muy pequeñas cuando las hay. Nótese que las mayores diferencias se dan en Italia, que sigue manteniendo un sistema uniforme y centralizado, incluyendo la normativa de repetición de curso. Y que se dan las diferencias más pequeñas en Canadá y Suiza, donde no hay apenas noción de sistema educativo común, o entre Inglaterra y Escocia, que tienen sistemas educativos formal y realmente distintos"<sup>316</sup>.

La explicación de las diferencias en las puntuaciones PISA puede estar en que el único factor "que tiene una influencia importante y consistente sobre las diferencias de aprendizaje entre países es la composición social de sus poblaciones. Si esta composición fuera la misma en todas partes, sus puntuaciones medias en las pruebas PISA se igualarían mucho, quedándose las diferencias en casi la mitad"<sup>317</sup>. Este elemento sí que lo consideramos verdaderamente significativo, pues en la composición social interviene de manera fundamental el nivel educativo y éste está determinado por la alfabetización y por la escolarización.

Cordero, Crespo y Pedraja corroboran esta afirmación al constatar que

"[...] los factores socioeconómicos tienen un peso muy relevante en la explicación del rendimiento educativo de los estudiantes españoles, especialmente las variables asociadas

---

<sup>316</sup> Carabaña, J., "Desigualtats explicables explicables i desigualtats inexplicables a l'Informe PISA", *op. cit.*, pp. 54-55. Nosotros entendemos, sin embargo, que una suerte de "capital cultural acumulado" dependiente de la alfabetización de las madres ha intervenido de manera extraordinaria en España en la demanda histórica de escolarización y -consecuentemente- de educación.

<sup>317</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *op. cit.*, p. 92. Aunque, añadimos nosotros, las diferencias seguirían existiendo.

con el nivel educativo de los padres [y] el efecto compañeros, incluido en el análisis normalmente a través de la media de una variable representativa del entorno socioeconómico y cultural en el centro, tiene una incidencia notable en los resultados académicos".<sup>318</sup>

Un argumento que refuerza esta afirmación es el que nos da el Consejo Económico y Social cuando afirma -refiriéndose al índice de estatus social, económico y cultural que elabora PISA- que hay que poner el acento en el nivel educativo de las madres, pues

"De los componentes del índice, el más influyente, junto con el número de libros en el hogar, es el nivel de formación de los padres, y más concretamente, el alcanzado por las madres. Esto vendría a explicar los resultados de España, dado el conocido retraso educativo de su población, que se constata además en PISA al comparar el nivel educativo de las madres de los alumnos españoles participantes con el promedio de la OCDE. Hay un elevado porcentaje de ellas con estudios primarios o secundarios obligatorios (42 por 100 frente a un 19 por 100 en la OCDE), y, en cambio, porcentajes reducidos de las que tienen estudios secundarios postobligatorios (26 por 100 frente a 42 por 100 en la OCDE) y estudios superiores (24 por 100 frente a 35 por 100 en la OCDE). El nivel educativo de los padres es el que, en términos generales, también vendría a explicar los resultados obtenidos por las comunidades autónomas"<sup>319</sup>.

Julio Carabaña aventura además dos hipótesis complementarias a la anterior para explicar las diferencias entre países. La primera de ellas responde al tamaño del país, ya que los países pequeños están en los extremos de las puntuaciones PISA -obtienen promedios muy altos o muy bajos- mientras que los países grandes obtienen puntuaciones medias. La otra explicación la enuncia de la siguiente manera, abriendo una interesante puerta a la investigación:

---

<sup>318</sup> Cordero Ferrera, J. M., Crespo Cebada, E. y Pedraja Chaparro, F., "Rendimiento educativo y determinantes según PISA...", *op. cit.*, p. 292.

<sup>319</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 1/2009. Sistema Educativo y capital humano* [en línea] Madrid, 2009, pp. 39-40. [ref. de 25 de julio de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

"Excluidas las causas económicas y las culturales, ¿qué nos queda para explicar todas estas diferencias de aprendizaje? Mi hipótesis es que el retraso de los países retrasados se debe sobre todo a que las escuelas exigen menos a los estudiantes. Es solo una hipótesis que creo que merece la pena trabajar. En caso de confirmarse, tendríamos desde luego un nuevo problema, pues habría que volver a la cuestión de qué tiene que ver esta hipotética falta de exigencia con las condiciones económicas y con las tradiciones políticas y culturales de los países"<sup>320</sup>.

### **La oscura explicación del informe PISA a las diferencias regionales**

El Informe PISA 2012 incluye un apartado específico, titulado significativamente "Diferencias regionales en el rendimiento educativo. ¿Qué ha cambiado entre 2009 y 2012?"<sup>321</sup>, en el que pretende analizar las causas de dichas diferencias, a nuestro juicio, de manera especialmente abstrusa y sin dar una respuesta clara a la pregunta que titula el capítulo.

PISA indica que la explicación de que las Comunidades Autónomas tengan diferentes resultados se fundamenta en "dos mecanismos alternativos pero posiblemente simultáneos: las diferencias en el porcentaje de alumnos inmigrantes, repetidores o de padres con nivel educativo terciario, o diferencias en el impacto de estas características en el rendimiento"<sup>322</sup>. Denomina "diferencias en características" a las atribuibles a la distinta composición de la población evaluada en cada región (referida a las variables explicativas<sup>323</sup> indicadas que determinan el rendimiento académico) y "diferencias en impacto" a las atribuibles al distinto efecto que esas variables explicativas tienen según la

---

<sup>320</sup> Carabaña, J., "Desigualtats explicables explicables i desigualtats inexplicables a l'Informe PISA", *op. cit.*, p. 59. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

<sup>321</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, p. 216. También en García Pérez, J. I. y Robles Zurita, J. A., "Diferencias regionales en el rendimiento educativo: ¿qué ha cambiado entre 2009 y 2012?", *op. cit.*, p. 98.

<sup>322</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>323</sup> PISA señala que las variables explicativas que considera en su informe son: el sexo del alumno, la condición de inmigrante, si el alumno es repetidor o no -y el número de repeticiones-, la educación y ocupación de los padres, los recursos educativos del hogar, el tiempo que asistió a Educación Infantil, el porcentaje de chicas en el centro educativo, la titularidad del centro educativo y el porcentaje de alumnos que hay en el centro educativo con ambos progenitores con niveles educativos altos. *Ibíd.*, p. 218.

Comunidad Autónoma. Por lo tanto, establece dos categorías para agrupar las variables: características e impacto.

En el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Baleares, Murcia y Extremadura las variables explicarían la práctica totalidad de las diferencias observadas. Si pasamos al País Vasco, Asturias, Cantabria y Galicia, estas variables sólo explicarían la mitad de las diferencias en rendimiento. Entre ambos casos -la explicación de todas las diferencias o de apenas la mitad- estarían Navarra, Castilla y León, La Rioja y Aragón. PISA se remite a ulteriores investigaciones para averiguar qué sucede con ese porcentaje de diferencias no explicadas por las variables que contempla.

La herramienta econométrica utilizada por PISA es la descomposición Oaxaca-Blinder<sup>324</sup>, que no da como resultado una conclusión clara, pues si bien algunas Comunidades Autónomas se diferencian de otras claramente por las características individuales, socioeconómicas y de contexto educativo de los alumnos (por ejemplo, entre el 70% y el 90% de las diferencias de Andalucía con respecto a Cataluña o País Vasco), en otros casos no es así (sólo el 15% de las diferencias de Andalucía con respecto a La Rioja se deben a las diferencias en esas características). PISA, a pesar del análisis, no determina a qué se deben las diferencias, entendemos que porque los ítem de análisis de contexto que se aplican a los alumnos están diseñados para tener en cuenta factores ajenos a las pruebas de rendimiento, y no para investigar diferencias entre regiones.

La constatación de que el informe PISA no llega a conclusión válida alguna es la siguiente afirmación, con la que finaliza su discusión sobre las diferencias regionales, concluyendo, tras la cortina matemática utilizada del análisis econométrico de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)<sup>325</sup> y de Oaxaca-Blinder, que hay que continuar investigando:

---

<sup>324</sup> Esta herramienta determina que la diferencia existente entre dos grupos se debe a dos componentes. El primero de ellos recoge la diferencia entre las variables explicativas observables de los dos grupos y el segundo recoge la diferencia entre las características no observables, medido éste componente por las discrepancias entre los parámetros de ambos grupos. El objetivo del análisis es determinar qué parte de la diferencia en la variable endógena entre los dos grupos considerados se debe a las diferencias existentes entre las variables explicativas y qué parte a otros factores o variables ajenos al análisis. Esta herramienta se aplicó en un principio para dar una explicación a las diferencias salariales entre varones y mujeres (o entre grupos étnicos o culturales distintos). Para la explicación del modelo, *cfr. Ibíd.*, pp. 221-222.

<sup>325</sup> En Estadística se conoce con el nombre de mínimos cuadrados ordinarios al método utilizado para averiguar los parámetros poblacionales en un modelo de regresión lineal.

"Es importante remarcar para finalizar que son las diferencias en el impacto de cada una de las variables explicativas usadas para este análisis las que deben ser estudiadas con mayor detalle para tratar de entender por qué, a pesar de la reducción de más de 10 puntos, aún persisten importantes diferencias en el rendimiento de alumnos de distintas comunidades autónomas españolas: los alumnos andaluces, extremeños, murcianos y de Illes Balears siguen mostrando rendimientos en torno a 25-30 puntos inferiores a los de los alumnos que estudian bajo los sistemas educativos de Comunidad Foral de Navarra, Castilla y León o La Rioja"<sup>326</sup>.

### Otras explicaciones alternativas y consistentes

Podemos descartar como causa de las desigualdades una serie de factores, sin duda atractivos y quizás presentes en el imaginario colectivo, pero que no tienen respaldo experimental para justificar su presencia como explicación de las desigualdades regionales en el rendimiento.

Así, descartamos la existencia de una "mentalidad" o "costumbre" regional que sea particular hasta el punto de diferenciar la educación de una región sobre la de otra. Tampoco es factible atribuir las diferencias a la existencia de diecisiete sistemas educativos diferentes ya que aunque lleven más de tres décadas, o sólo una, gestionando la educación, cabría hablar más bien de diferentes modelos que de distintos sistemas educativos autonómicos, y esto en un marco que es muy homogéneo, pues a pesar de las críticas agoreras y de los discursos apocalípticos sobre la ruptura de la unidad del sistema educativo, éste se mantiene sustancialmente uniforme<sup>327</sup>. Es quizás en torno a la gestión de los centros y de las aulas donde podemos encontrar algunas diferencias, pero éstas no

---

<sup>326</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op. cit.*, p. 225. Es interesante caer en la cuenta de que, tras la aplicación de ambos análisis, Oaxaca-Blinder y Mínimos Cuadrados Ordinarios, no se llega a conclusión alguna sobre las diferencias. Dos años antes, al analizar PISA 2009, se introdujo también un tercer instrumento econométrico, las regresiones por cuantiles de una distribución, que no se aplica en el capítulo del Informe PISA precitado y que permite afinar, aunque con éxito limitado y conclusiones a nuestro juicio tentativas, la explicación. *Cfr.* González de San Román, A. y De la Rica Goiricelaya, S., "Determinantes de las diferencias regionales en el rendimiento académico en España: PISA 2009", *op. cit.*, pp. 282-301.

<sup>327</sup> "[...] la ordenación del sistema, las subvenciones a la enseñanza privada, los vaivenes de la legislación estatal contra los que tanta gente reclama un gran pacto escolar, los cambios ministeriales y de gobierno a nivel español, la falta de innovación en el currículo, los cambios en los planes de estudios, el estatus del profesorado, su prestigio social y su remuneración, su formación inicial y continua, los métodos tradicionales, los métodos constructivistas, los otros métodos, etc.". Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

han influido en los rendimientos PISA. Tampoco hay relación entre el color político de los gobiernos regionales y los resultados en matemáticas, lectura o ciencias, como puede comprobarse revisando las puntuaciones obtenidas por cada Comunidad Autónoma.

Una posible explicación podría estar ligada a la aplicación -desde las Administraciones educativas- de medidas correctoras o, al menos, de mejora desde que se hacen las evaluaciones PISA (2000), pero vemos que si se comparan las evaluaciones hechas en 1986 por el Centro de Documentación e Investigación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación y Ciencia, la de 1998 realizada por el Instituto Nacional de Evaluación de la Calidad del Sistema Educativo (INECSE)<sup>328</sup>, y las evaluaciones PISA desde 2006, también hemos de descartarla, pues

"No sólo el orden de las Comunidades, sino también las diferencias de puntuaciones entre ellas guardan estrecho paralelismo con los resultados de PISA.

Esto significa que sean cuales sean las causas de las diferencias en PISA de las CCAA, hace ya más de veinte años que vienen surtiendo los mismos efectos. Puede haber causas nuevas cuyos efectos se han neutralizado entre sí y con los de las antiguas, de tal modo que los resultados siguen siendo los mismos. Sería muy revelador sobre los efectos de los cambios y las reformas si así hubiera sido, pero es poco probable. De toda formas, no quedaría excluido que se tratara de las mismas causas, actuando con la misma intensidad"<sup>329</sup>.

La conclusión a la que llega Julio Carabaña al descartar toda esta serie de factores es que hay que remontarse más atrás en el tiempo histórico en busca de una explicación, llegando a revisar la demanda de escolarización del siglo XIX y principios del XX, como hemos hecho ya en esta tesis al revisar la alfabetización y la extensión de la escolarización en Primaria y Secundaria. El mapa de las desigualdades entre regiones aparece de nuevo de forma similar con una altísima correlación. Ante esto, podemos

---

<sup>328</sup> "La primera la llevó a cabo en 1986 el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del MEC, siendo ministro José María Maravall y el autor de estas líneas director del mismo [...]. El objetivo de aquella evaluación fue la Reforma de las Enseñanzas Medias que entonces se comenzaba a experimentar y que terminaría unos años después en la LOGSE. La segunda la llevó a cabo en 1998 el INECSE, Instituto Nacional de Evaluación de la Calidad del Sistema Educativo creado por la LOGSE, siendo ministra Esperanza Aguirre (INCE, 1998) El objeto de esta evaluación era la misma Reforma de las Enseñanzas Medias ya establecida por Ley y que aquel año alcanzaba a aproximadamente la mitad de los alumnos del sistema". *Ibid.*, pp. 25-26.

<sup>329</sup> *Loc. cit.*

preguntarnos "¿Qué podría sobrevivir a dos repúblicas, dos dictaduras, varias monarquías constitucionales y no menos guerras civiles?"<sup>330</sup> o, dicho de otra forma, "Si la demanda de escuela en 1860 tiene algo en común con el aprendizaje en la escuela en el año 2006, ese algo tiene que ser de naturaleza motivacional. Hay tradiciones culturales fuertemente enraizadas, aparentemente en el territorio, pero realmente en la familia, como el voto. ¿Podría ser la afinidad con la escuela y el saber una de ellas?".<sup>331</sup>

Si nos centramos en la composición de las poblaciones en términos socioculturales, vemos que es una variable, que no debemos excluir de la comparación entre regiones, que explica al menos una parte importante de las diferencias entre las mismas. PISA construye esta variable tomando el nivel de ocupación y de estudios de los padres y la presencia de libros en los domicilios, y la denomina "índice de estatus económico, social y cultural" (ESCS).

"Las diferencias [de nivel de estudios de los padres entre las Comunidades Autónomas participantes en PISA] no son espectaculares, pero sí importantes. Los padres sin estudios o con estudios primarios son en Andalucía un 40%, bastante más que el 15-20% del resto de las CCAA con muestra propia en PISA. En el "resto de España", sin muestra propia en PISA, hay 25% de padres con estudios primarios o sin estudios [...].

Si regularmente los hijos de padres escolarizados aprenden con más facilidad y rapidez que los hijos de padres con poca o nula experiencia escolar, una región con retraso histórico en la escolarización de su población tendrá una media inferior a otra con buena tradición escolar, incluso aunque los hijos de padres con los mismos niveles de estudios aprendan igual en ambas. Sólo por efecto de la composición de su población, Andalucía ha de tener medias menores que la media, o que Castilla-León"<sup>332</sup>.

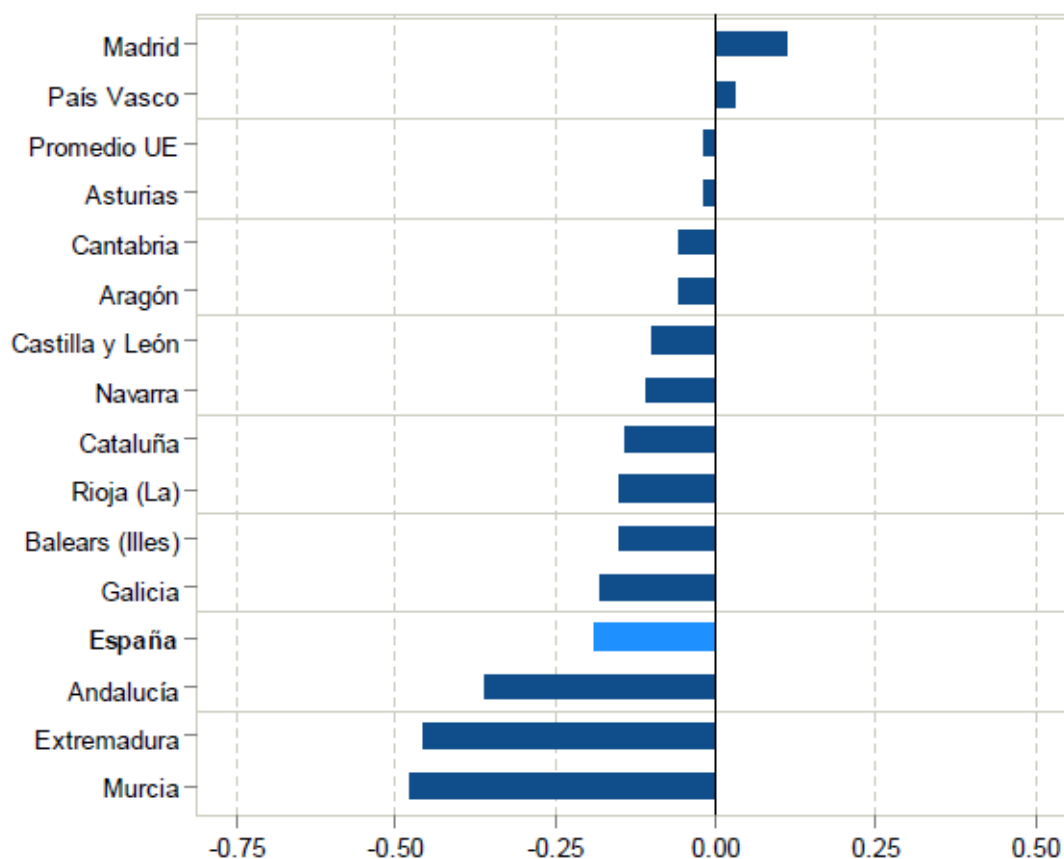
---

<sup>330</sup> Esa irónica pregunta la efectúa Lacasa, J. M., "Los indicadores de fracaso escolar como medida de las desigualdades educativas por comunidades autónomas en España", *op. cit.*, p. 107.

<sup>331</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>332</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

Gráfico 34: Valor promedio del ESCS de las Comunidades Autónomas. PISA 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, op. cit., p. 89.

Si tenemos en cuenta el valor del ESCS en las puntuaciones de las Comunidades Autónomas, cabe señalar que todas, excepto Madrid y País Vasco, aumentarían sus puntuaciones PISA, siendo este aumento proporcional al valor del ESCS, por lo que aumentarían más los rendimientos de las que menos puntuación tienen y, a la inversa, Comunidades como Castilla y León o Navarra aumentarían en menor proporción sus promedios, tal como señala el gráfico anterior.

Podemos concluir, pues, que "alrededor de un tercio de las diferencias entre las regiones españolas pueden deberse a la composición sociocultural de sus poblaciones. El resto tiene que deberse a otras causas"<sup>333</sup>.

Buscando esas otras causas podemos tomar en consideración la inmigración, y podemos decir que en España, dado que los inmigrantes se concentran en las zonas del territorio nacional que eligen por motivos sociolaborales, sin prestar atención a las

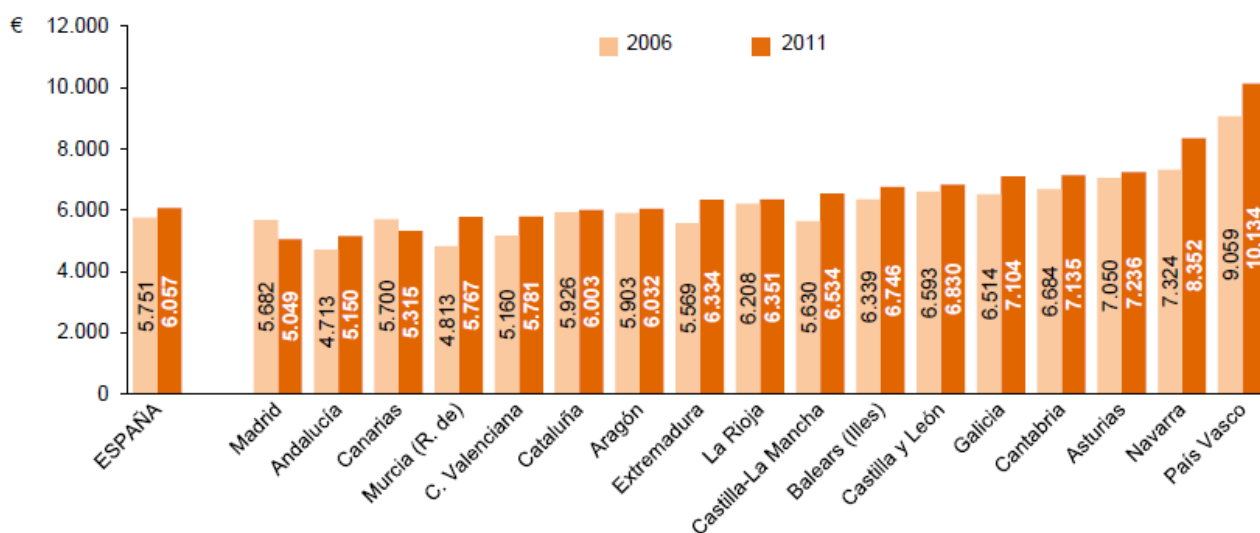
<sup>333</sup> *Ibíd.*, p. 35.



puntuaciones PISA ni a la estructura socioeconómica del país, "su influjo no aumenta ni disminuye las distancias entre las CCAA, sino que simplemente las altera"<sup>334</sup>.

Otro de los posibles factores de influencia sobre el rendimiento de los alumnos, caro particularmente tanto a los políticos del Gobierno como a los de la oposición y a las organizaciones sindicales, utilizado como argumento a favor o en contra de la política educativa, es el del gasto educativo.

**Gráfico 35: Gasto por alumno en centros públicos por Comunidades Autónomas en 2006 y 2011. Enseñanza escolar.**



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014, op. cit.*, p. 53

Hay que señalar que las diferencias entre Comunidades Autónomas son enormes al respecto, pues podemos observar que el gasto, la inversión si se prefiere, en un alumno del País Vasco es más del doble que en uno de Madrid. Si hubiéramos puesto el ejemplo de Andalucía o de Canarias seguramente pudiésemos caer en el error simplista de atribuir la diferencia en el rendimiento PISA a la desigualdad en la inversión por alumno en esas regiones, pero al comparar con Madrid, cuyos resultados son del mismo nivel, o incluso más alto, que los del País Vasco, podemos señalar, precisamente, que "los recursos no explican las diferencias de aprendizaje entre los alumnos dentro de cada país y tampoco explican las diferencias entre países que gastan más de 10.000 dólares por alumno"<sup>335</sup>. Léase "región" por "país", en este caso, y cobra sentido el hecho de que el gasto influye,

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 53.

pero sólo hasta un determinado límite de inversión por depender los indicadores educativos y de rendimiento de otros factores.

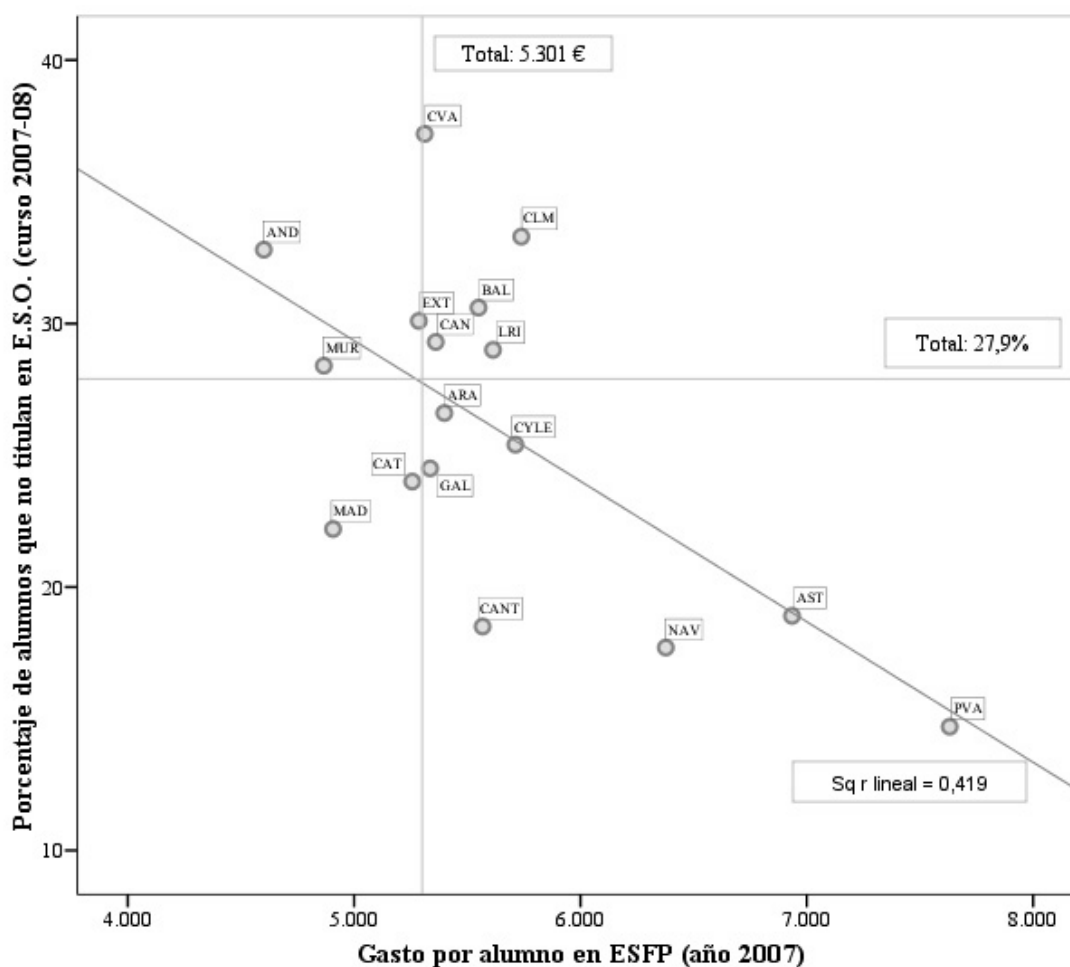
A este respecto, se puede señalar que

"[...] una mayor inversión educativa por alumno en ES [Educación Secundaria] se corresponde con menores porcentajes de alumnos no titulados. Las regiones que más se apartan de la recta de regresión son por arriba Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares, regiones que presentan mayor fracaso escolar del que les correspondería en función del gasto público por alumno que se realizan en estos niveles educativos de ES. Ya se ha visto que en estas regiones la estructura sectorial de la población ocupada podría ser un condicionante importante del fracaso escolar de los jóvenes. También Cantabria, Comunidad de Madrid, Cataluña y Navarra se alejan de la recta, pero en el lado opuesto. En este caso, el fracaso escolar es menor que el que le correspondería por el nivel de inversiones educativas por alumno realizadas, lo que puede estar indicando que influyen otras variables de tipo económico, socio- cultural y educativo"<sup>336</sup>.

---

<sup>336</sup> Pérez-Esparrells, C. y Morales Sequera, S., "El fracaso escolar en España: Un análisis por Comunidades Autónomas", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 94, 2012, p. 62. Las autoras realizan en este completo artículo una revisión de las causas de las desigualdades regionales y, aunque se centran en el fracaso escolar, utilizan colateralmente razonamientos que incluyen los resultados PISA y las Evaluaciones Generales de Diagnóstico. En todo caso, revisan los factores educativos, socioculturales y de inversión que hemos venido refiriendo en la tesis y llegando a conclusiones similares.

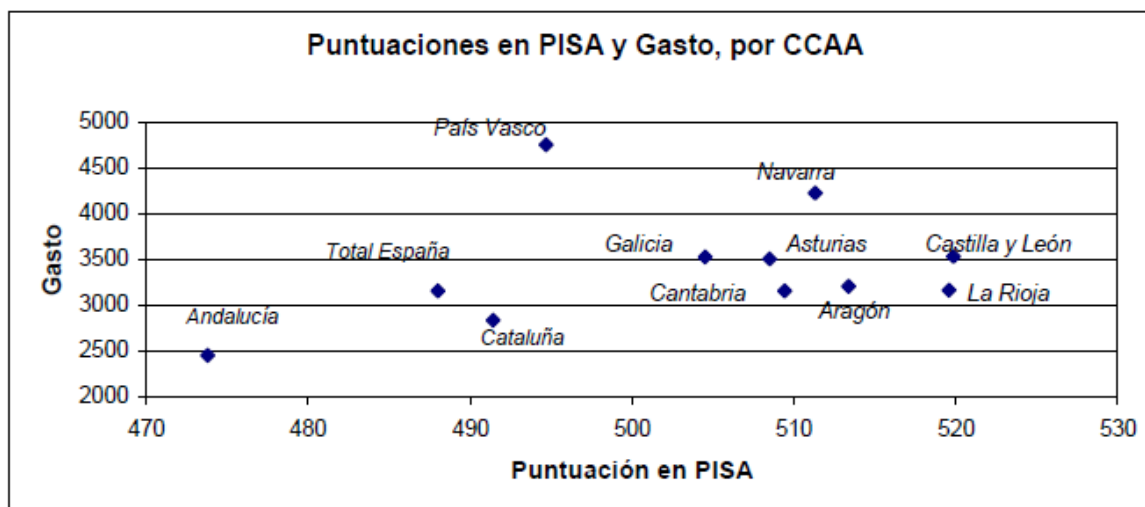
**Gráfico 36: Relación entre el porcentaje de no titulados en ESO y gasto por alumno en Educación Secundaria y Formación Profesional (ESFP) en cada Comunidad Autónoma en 2007.**



Fuente: Pérez-Esparrells, C. y Morales Sequera, S., "El fracaso escolar en España: Un análisis por Comunidades Autónomas", en *Revista de Estudios Regionales*, n° 94, 2012, p. 61.

Si, además, relacionamos el gasto educativo de las Comunidades Autónomas con los resultados del informe PISA la conclusión que se extrae es muy interesante, por revelar que no siempre la inversión es, por sí misma, la solución, pero sin despreciar la influencia que tiene el destinar fondos suficientes a la educación. En todo caso, es preciso realizar la inversión, pero quizás focalizándola en los elementos sobre los que verdaderamente puede actuar para alcanzar el objetivo de mejora de resultados, de reducción del fracaso escolar y de aumento del éxito educativo:

**Gráfico 37: Relación entre las Puntuaciones PISA 2006 en Ciencias y el gasto educativo de las Comunidades Autónomas.**



Fuente: Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*, op. cit., p. 53. Los resultados son perfectamente extrapolables a 2009 y 2012.

Al observar el gráfico podemos darnos cuenta de que

"Si existiera relación entre gasto y rendimiento escolar (en el mundo de las ideas platónicas, o de los coeficientes de regresión de los análisis econométricos) parece claro que los españoles no estamos siendo capaces de materializarla. Los contribuyentes del País Vasco y de Navarra, en particular, tendrían derecho a pedir cuentas sobre el empleo de sus impuestos. Más todavía que en eficacia, Castilla-León, La Rioja y también Andalucía los superan en *eficiencia*"<sup>337</sup>.

En cuanto a la presencia de otros factores, como la comprensividad frente a la segregación, la organización escolar, el tipo de gestión de los centros, los métodos pedagógicos, los agrupamientos homogéneos frente a los heterogéneos o el número de horas de clase, que también contempla PISA, no podemos pensar en que las desigualdades existentes entre las Comunidades Autónomas se deban a ellos porque, como ya hemos indicado, no hay especial variación en los mismos en el territorio español<sup>338</sup> (salvo quizás la proporción enseñanza pública-enseñanza concertada, y

<sup>337</sup> *Loc. cit.* La cursiva es del original.

<sup>338</sup> En su estudio sobre las influencias de los distintos factores en los resultados PISA, Julio Carabaña termina concluyendo con esta aseveración: "En general, si un año entero de escolarización no deja rastro en las puntuaciones PISA, ¿qué efectos podemos esperar de detalles de esa misma escolarización tales como la

remarcamos la palabra "proporción", que no la indiferencia de la gestión pública o privada en educación o la presunta e indemostrada superioridad de la segunda sobre la primera<sup>339</sup>). PISA, por otro lado, no nos permite considerar "las características de los profesores (que PISA no trata), las aptitudes de los alumnos (que PISA tampoco considera) y la motivación (que PISA mide mal)"<sup>340</sup>.

Algunos análisis econométricos han construido un modelo explicativo alternativo a la estimación Oaxaca-Blinder o al modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), como es el modelo de la regresión por cuantiles<sup>341</sup>. El dato nuevo surge cuando aparecen unas diferencias regionales inexplicadas, aún después de condicionar todas las variables tratadas, de modo que no se puede explicar la situación final de rendimiento –incluso afinando el análisis en los diferentes tramos de percentiles de la distribución de resultados- de cada Comunidad Autónoma. Estas diferencias no explicadas permiten indicar que, mientras "alrededor de un 40% de las diferencias de rendimiento entre los alumnos participantes en las pruebas PISA quedan explicadas por los factores demográficos de los mismos, las características de sus familias y de los colegios"<sup>342</sup>, hay un porcentaje que no se explica por las variables estudiadas. Las autoras han aventurado varias opciones para localizar la explicación, como el Producto Interior Bruto regional (PIB), los gastos público y privado en educación, la tasa de ocupación cualificada –trabajadores con estudios universitarios) de la Encuesta de Población Activa (EPA), los rendimientos de la educación, estimando los salarios debidos a la educación superior y la distribución sectorial de empleo. Algunas de las conclusiones son muy interesantes, pues parece no existir relación significativa entre la riqueza de las regiones, así como el gasto

---

repetición de curso, la organización de grupos homogéneos o heterogéneos, el publicar o no los resultados del centro o la participación de los padres en la vida del centro? Lo más probable es que ninguno, y como mucho pocos, débiles y fluctuantes". Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>339</sup> Julio Carabaña indica que "[...] mientras la gestión pública está constreñida a seguir ciertas pautas fijas, la gestión privada selecciona continuamente, por la lógica del mercado en que ha de sobrevivir, las mejores características de la gestión y de organización del centro. Si los centros así regidos no resultan mejores que los públicos, es porque la gestión privada es incapaz de encontrar modos de gestión y de organización más eficaces, lo cual muy probablemente se debe a que no existen". *Ibid.*, p. 94.

<sup>340</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>341</sup> Para comprender cabalmente el funcionamiento de ambos modelos (regresiones por MCO y regresiones por cuantiles), *cfr.* González de San Román, A., y De la Rica Goiricelaya, S., "Determinantes de las diferencias regionales en el rendimiento académico en España: PISA 2009", *op. cit.*, pp. 282-301, *passim*.

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 302.

público o privado que se destina a educación, y las diferencias en la componente regional no explicada en rendimiento académico. Entre los factores que sí explican esas diferencias estarían la distribución sectorial del empleo en la industria y el dato homónimo en el sector servicios, además de –sólo de manera marginal- la tasa de ocupación cualificada. "Una posible interpretación intuitiva de estos resultados es que, dada la escasa movilidad interregional en el empleo que caracteriza a nuestro país, los estudiantes se crean sus expectativas futuras de empleo en función de su mercado laboral local, es decir, el de su propia región"<sup>343</sup>.

En definitiva, que las Comunidades Autónomas más industrializadas son las que mejor rendimiento obtienen en PISA y, por el contrario, las más dependientes del sector servicios –sobre todo en actividades de baja cualificación- tienen estudiantes que "pueden mostrar menores incentivos a la inversión en capital humano escolar si entienden que el mercado de trabajo local al que se enfrentarán en un futuro exige menores niveles de cualificación"<sup>344</sup>. Por ello se atribuye la causa de las diferencias a los requerimientos educativos del sistema productivo de cada región, aunque este argumento no explicaría el caso de Castilla y León. Puede entenderse que "la especialización productiva en algunas regiones hacia actividades más intensivas en capital humano podría favorecer la convergencia en el rendimiento"<sup>345</sup>.

Un análisis diferente es el de Antonio Villar<sup>346</sup>. Éste plantea tres tipos de factores que explican las diferencias de rendimiento, algunos de los cuales ya hemos tratado, que combinan las características individuales, las sociofamiliares y las de los centros educativos, pero alude también a otros nuevos, proponiendo otra serie de elementos que podrían tener influencia en las desigualdades regionales en educación y que revelan la enorme complejidad del problema, ya que

"Los incentivos económicos y los niveles de desarrollo explican parte de esta relación [entre los resultados sociales en la educación y el funcionamiento de las instituciones, la estructura social, los valores colectivos y los comportamientos

---

<sup>343</sup> *Ibíd.*, p. 307.

<sup>344</sup> *Ibíd.*, p. 309.

<sup>345</sup> *Ibíd.*, p. 311.

<sup>346</sup> Villar Notario, A., "PISA 2009 y el sistema educativo español: una visión panorámica", *op. cit.*, pp. 33-51.

individuales], pero están lejos de proporcionar una explicación completa. Hay aspectos culturales de base, como los valores compartidos, las aspiraciones individuales y sociales, las diferentes oportunidades que ofrece el sistema económico, y los procesos de formación de las preferencias de los individuos que parecen tener también un papel muy significativo"<sup>347</sup>.

Retomando el tipo de herramienta econométrica que ya utilizaba el informe PISA, esto es, la descomposición Oaxaca-Blinder y la existencia de dos clases de factores también presentes en dicho informe, uno denominado *características* (diferente composición de la población de alumnos en lo que respecta a factores individuales, familiares y de entorno educativo que afectan a su rendimiento) y otro denominado *impacto*, que tiene que ver con el efecto diferencial que sobre el rendimiento de los alumnos tienen las variables que hemos mencionado, llega a la misma conclusión que Julio Carabaña ya mencionada antes: las diferencias en los rasgos sociofamiliares del alumnado de cada región explican un tercio de las diferencias de rendimiento observadas, en algunos casos concretos hasta más del 50%, y son factores de los denominados *impacto*. El autor, tras realizar el análisis señala que

"Los resultados obtenidos también muestran que una parte sustantiva de las diferencias observadas no puede ser atribuida a ninguna de las variables explicativas consideradas (características inobservables). Ello sugiere la existencia de ciertos aspectos del sistema educativo, incluyendo pautas culturales y cierto grado de implicación social, que hacen que los alumnos de otras regiones obtengan resultados significativamente diferentes [...]. Las implicaciones prácticas de estos resultados son importantes. Por un lado, hablan de la existencia de cierto margen de acción política para la reducción de las diferencias regionales mediante un diseño adecuado de los sistemas educativos regionales. Por otro lado, indican que la convergencia en características no es suficiente para saldar las diferencias, de modo que si no se toman medidas estas diferencias regionales irán en aumento"<sup>348</sup>.

---

<sup>347</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>348</sup> *Ibíd.*, p. 38.

Observamos que opta por explicar una parte sustancial de las diferencias -todo lo que supone más de ese tercio ya explicado por el ESCS- basándose en lo que denomina "pautas culturales" y "cierto grado de implicación social", aspectos que nosotros relacionamos con los conceptos de alfabetización y demanda de escolarización que apuntaba Clara Eugenia Núñez y a los que ya nos hemos referido. El problema es el de la cuantificación de dichos elementos.

En todo caso, Villar señala como factores explicativos de las desigualdades regionales, a partir del análisis de los valores medios de rendimiento mediante el sistema de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), las características familiares, particularmente la educación de los padres y el equipamiento -sustancialmente los medios informáticos de los centros escolares y las dotaciones culturales de los hogares-, así como los hábitos culturales de la familia. En cuanto a características de los centros escolares, resalta la influencia del grupo de compañeros (*peer effects* o *efecto compañeros*) y el efecto positivo de los agrupamientos por capacidades, por lo que significan de adaptación a las aptitudes diferenciales.

Pero mucho más revelador nos parece que señale la presencia de un *efecto región*, más significativo en unas que en otras y que indica que ni la riqueza de las regiones ni el gasto público o privado en educación escolar (como ya indicábamos más arriba) son determinantes como explicación de las diferencias regionales. Este *efecto región* tendría más que ver, según Villar<sup>349</sup>, con determinados indicadores regionales muy relacionados con la distribución sectorial del empleo, dependiendo del porcentaje de puestos de trabajo de alta cualificación en la industria y los servicios. El *efecto región* puede tener tanto un carácter negativo como positivo según las Comunidades Autónomas de que se trate.

A este respecto, menciona la presencia de determinados *factores idiosincráticos*, inobservables o no recogidos en las variables que analiza PISA y que relaciona con patrones culturales, económicos y organizativos diferenciados. Cuando pormenoriza esos factores indica que "Hay seguramente algunos aspectos organizativos en las escuelas, relacionados con la gestión de las Administraciones Públicas, con los incentivos del entorno socioeconómico, con el compromiso del profesorado en la enseñanza, con la

---

<sup>349</sup> *Ibíd.*, p. 41.



valorización social del aprendizaje y con la implicación de las familias en el mismo, todo lo cual puede estar detrás de esas diferencias"<sup>350</sup>.

Esos factores idiosincráticos parecen entrar en la categoría de "características inobservables" en PISA, pues

"[...] los resultados indican que un porcentaje considerable de las diferencias observadas no pueden ser atribuidas a ninguna de las variables explicativas consideradas [ni lo que se define como características ni las que se denominan impacto de dichas características]. Son características inobservables [...] las que hacen que, por ejemplo, el rendimiento de los alumnos canarios o los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla tengan un rendimiento educativo menor al de los alumnos andaluces. Adicionalmente, también existen características inobservables que hacen que los alumnos de Castilla y León, la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y la Comunidad de Madrid muestren rendimientos superiores en 20 puntos a los obtenidos por los alumnos andaluces. Una posible interpretación de estos resultados apunta a que deben ser algunos aspectos del sistema educativo en estas regiones los que ayuden a sus alumnos a tener notas superiores a las de los alumnos andaluces"<sup>351</sup>.

Como veremos, estas características inobservables se evidencian con claridad si se tiene en cuenta el diferencial sexual de alfabetización (y de escolarización) en las

---

<sup>350</sup> *Ibíd.*, p. 47. Villar, como vemos, busca una explicación en factores que, aplicando el razonamiento pedagógico que podemos denominar "tradicional", debieran evidenciar las diferencias. Por su parte, otros análisis han intentado llegar a conclusiones que expliquen las diferencias basándose en los mismos parámetros, como en el caso de Robles Zurita, J. A., *Diferencias en resultado educativo de las regiones españolas según PISA-2006*. Tesina de Máster inédita. 1/2009. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide/Cátedra BBVA de Análisis Económico, 2009, p. 26, que señala, tras construir un modelo econométrico basado en un análisis multivariante, que "El análisis realizado con el modelo MCO ha permitido comparar el resultado educativo de estudiantes de diversas comunidades autónomas una vez ajustamos [.sic] por diversas variables que pueden estar influyendo en dicho resultado. El hecho de que estudiantes de distintas regiones con iguales características difieran en el rendimiento educativo, indica que hay aún factores relacionados con la región que explican los resultados de PISA y que sin embargo no han podido ser captados con el modelo especificado. Entre estas variables pueden estar factores relacionados con el sistema educativo regional, o incluso variables de los estudiantes o sus colegios que no son observables en este trabajo. Entre las variables del sistema educativo que pudieran estar influyendo podemos considerar las siguientes: formas organizativas o metodológicas de los colegios; el nivel educativo o titulación del profesorado; la estabilidad de la plantilla de profesores; o el contenido curricular de las asignaturas impartidas". Sin embargo, como demostramos en nuestra investigación, los resultados PISA desmontan completamente este tipo de análisis, revelando su insuficiencia.

<sup>351</sup> García Pérez, J. I., Hidalgo Hidalgo, M. y Robles Zurita, J. A., "Descomposición de las diferencias regionales del rendimiento educativo en España: ¿qué las determina realmente?", en Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 247-248.

regiones consideradas, lo que explicaría las desigualdades con más claridad que la hipótesis no comprobada de la existencia de sistemas educativos diferentes en las regiones españolas.

### **El diferencial sexual en la alfabetización: una explicación plausible**

Una vez evidenciada la existencia de desigualdades es preciso encontrar el conjunto de factores que explique su origen a fin de actuar sobre él. Nosotros hemos venido apuntando al binomio compuesto, en primer lugar, por las políticas educativas desarrolladas por las Comunidades Autónomas y, en segundo, por el pasado escolar de las mismas, a modo de tradición cultural reflejada en el stock de capital humano y claramente influenciado por el entorno social y familiar, pero sin evidenciar elementos que demostrasen el peso de una o de otra. Aunque -como hemos comprobado- las diferencias fruto del secular desarrollo o subdesarrollo educativo parecen haber pesado más que las excesivamente recientes políticas educativas que, además, no han mostrado diferencias desmesuradas.

Julio Carabaña señala que el cálculo de las diferencias es complejo y demuestra que, una vez corregidos los rendimientos con el ESCS obtenido a partir de los cuestionarios de contexto PISA, éste no explica más allá de un tercio de las mismas<sup>352</sup>. Por ello cobra fuerza la presencia del diferencial sexual en la alfabetización como elemento explicativo de las diferencias interregionales<sup>353</sup>, por ser un elemento ajeno a las pruebas de rendimiento, de efecto consistente en el aprendizaje de los individuos y cuya influencia se hace sentir en el nivel de aprendizaje de las regiones, no sólo de las personas.

Clara Eugenia Núñez aporta una evidencia, la de la diferente formación del capital humano en España, dentro de un enorme retraso global con respecto de los países de nuestro entorno, que nos va a permitir introducir una línea de explicación a las

---

<sup>352</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA*, op. cit., p. 35.

<sup>353</sup> Julio Carabaña, *loc. cit.*, plantea la necesidad de que las causas de desigualdad educativa deban cumplir dos condiciones para ser tenidas en cuenta. Por un lado, "la pretendida variable determinante debe tener un efecto consistente en el aprendizaje a nivel individual en todos los países. No valen variables que tengan efectos de un signo en unos países y de signo opuesto en otros". Por otro, "la variable candidata a causa tiene que correlacionar con el aprendizaje a nivel de país, no sólo a nivel individual". Ambos requisitos los cumple el diferencial sexual en la alfabetización.

desigualdades regionales en educación, no documentada hasta ahora en la revisión de la literatura científica. La autora sostiene que dichas desigualdades se han ido reduciendo a lo largo del último siglo, pero no se han eliminado y que

"Simplemente se han trasladado a un nivel educativo más avanzado. Así, hoy tienen una menor tasa de fracaso escolar a los 16 años y demandan más estudios universitarios las regiones que tenían un nivel de estudios primarios más alto con anterioridad. Esto se debe a que la demanda de educación, incluso en un régimen de gratuidad y obligatoriedad como el nuestro, es en gran parte función del nivel educativo de los padres, los responsables últimos de la educación de sus hijos. Los padres con mayor nivel educativo se responsabilizan no sólo de que sus hijos vayan a la escuela sino de que estudien y rindan en ella"<sup>354</sup>.

Entendemos, pues, que el diferencial sexual en la alfabetización secular por regiones es una de las causas más importantes de la diferente demanda de educación en las distintas Comunidades Autónomas por parte de unos progenitores que tienen distintos niveles educativos según se trate de unas regiones o de otras, siendo prácticamente coincidentes los datos históricos de la alfabetización con los de los resultados educativos actuales medidos con los indicadores de rendimiento, así como con las tasas de fracaso escolar y los porcentajes de abandono escolar temprano. Todo ello en un panorama general de relativa uniformidad en las políticas educativas llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos en el marco de un sistema jurídicamente muy homogéneo en todo el país a pesar de haber confluído sobre el mismo tanto el deseo de

---

<sup>354</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", *op. cit.*, p. 44. La autora, *loc. cit.*, señala que "estas diferencias regionales son mucho más notables entre la población masculina que entre la femenina. De hecho, pues, el norte parte de niveles educativos superiores a los del sur, en lo que a los varones se refiere, y similares, sin embargo, en lo que se refiere a las mujeres. Por el mismo motivo la tendencia a un crecimiento sostenido aunque lento desde 1860 [...] queda muy recortada entre la población masculina. De hecho, hay más estabilidad en la educación de los hombres [...] de lo que podríamos haber pensado inicialmente. El crecimiento viene dado por el aumento de la escolarización entre las mujeres que proceden así a cerrar el diferencial educativo que las distanciaba de los hombres. Este fenómeno, el cierre del diferencial sexual, es particularmente notable en el noroeste, en los distritos universitarios de Santiago y Oviedo, pero igualmente significativo en los de Salamanca y Valladolid. En los distritos, como Barcelona o Zaragoza, en los que el desfase entre los niveles educativos de uno y otro sexo era menos marcado, la mejora se reparte por igual entre ambos sexos. En el sur, por su parte, apenas existe diferencial sexual alguno: la población en su conjunto tiene niveles educativos muy bajos que progresan lentamente hasta la segunda mitad [del siglo XX]. De nuevo habría que atribuir en parte a la política del MEC el haber facilitado la escolarización femenina y haber, por tanto, contribuido a eliminar una de las diferencias educativas más significativas que aún existían en nuestro país en 1900".

los gobiernos regionales por diferenciar su ámbito de gestión del de los demás, como de lo que hemos denominado con cierta crudeza dejación de funciones de los equipos ministeriales de los sucesivos ministerios de Educación del Estado. Ello nos induce a pensar que las diferencias pueden ser atribuidas plausiblemente a ese diferencial sexual en la alfabetización mucho más que a las políticas educativas.

Abundando en esta idea de la falta de efectos de las medidas de política educativa sobre los grandes indicadores que miden la desigualdad, Martínez García se pregunta si el color de los gobiernos produce algún efecto sobre los resultados en los indicadores escolares y señala que

"Para acercarnos a esta cuestión hemos tenido en cuenta los años que el PP [...] o el PSOE [...] han gobernado en solitario en las comunidades autónomas. No se aprecia que más años de gobierno de uno u otro de estos partidos produzcan resultados distintos en los dos indicadores de fracaso educativo estudiados.

[...] Por tanto, es posible que no sea una buena estrategia evaluar las políticas educativas relacionando los resultados educativos con el color del gobierno en el momento en que se producen. Lo que sí se puede hacer es mejorar el diseño de evaluación de políticas públicas en general, y de políticas educativas en particular"<sup>355</sup>.

Por lo tanto, si las políticas educativas no tienen una especial influencia sobre el rendimiento del alumnado, si los currículos son muy similares, si la formación y acceso de los docentes a la carrera profesional es similar en toda España, es claro que debemos buscar las causas de las desigualdades educativas en otro lado, diferente a los departamentos autonómicos de Educación, y centrarnos en la influencia del entorno, sustancialmente de la familia, tal como señalábamos antes y como indican los resultados de las evaluaciones PISA. En este sentido, cabe aventurar que no se ha contado suficientemente en los análisis de la desigualdad con la influencia e importancia del capital cultural acumulado desde hace 150 años, al menos en determinadas zonas de España. Así, Martínez García afirma con claridad que

"[...] parece que las diferencias en resultados educativos entre comunidades autónomas

---

<sup>355</sup> Martínez García, J. S., "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 101.

guardan más relación con sus diferencias socioeconómicas que con sus diferencias en políticas educativas.

Son posibles dos explicaciones a esta evidencia [...]. Una podría ser que, a pesar de la descentralización de la política educativa, la vida en el aula no ha cambiado tanto. [...] Visto así, la fragmentación de nuestro sistema educativo sería más aparente que real, pues las normas en las que se diferencian las distintas comunidades autónomas no están suponiendo diferencias en la vida cotidiana de los centros, más allá de los rituales administrativos. Resumiendo, no se observan grandes diferencias debido a que las prácticas educativas son muy homogéneas en toda España.

[...] Otra posibilidad es que los factores externos al sistema educativo son mucho más relevantes que los específicamente educativos. Desde este punto de vista, las políticas educativas son necesarias, pero su relevancia es escasa, frente al peso de otras instituciones, como la familia o el mercado de trabajo<sup>356</sup>.

La importancia que estamos atribuyendo al capital cultural acumulado, sustancialmente al dependiente del diferencial sexual en la alfabetización (que en los factores que influyen en el cálculo del ESCS de PISA se relacionaría con el número de libros de lectura existentes en el domicilio familiar), no debe ser interpretado como una manera de obviar el valor de las políticas educativas, pues es debido a la puesta en práctica de decididas campañas de alfabetización primero y de escolarización después como se ha conseguido hacer crecer lo que Clara Eugenia Núñez denominada "demanda de escolarización", que no es sino el reflejo de la importancia que se da al hecho educativo en cada una de las Comunidades Autónomas. Por ello ha de insistirse en la necesidad de poner en marcha con decisión políticas educativas que sirvan tanto para aumentar y diversificar la oferta del servicio educativo como para dar respuesta a la demanda que se produce por parte de la sociedad, proponiendo medidas eficaces de intervención allá donde fuese necesario.

Matizando las afirmaciones anteriores, recogemos un punto de vista reciente que, a raíz del análisis de la resolución de problemas de la vida real por ordenador en PISA 2012, intenta dar una explicación a la posición española (no segmentada por Comunidades Autónomas) entre los demás países de la OCDE. Ciertamente la aportación es válida sólo para el ámbito que pretende explicar, en este caso la resolución de problemas, pero creemos que abre un nuevo camino. Méndez llega a la conclusión de que

---

<sup>356</sup> *Ibíd.*, pp. 103-104.

"[...] las preferencias sociales declaradas en materia de cualidades a potenciar en un niño varias décadas antes del examen de PISA 2012 tienen un efecto relevante en la puntuación de los estudiantes, incluso después de controlar por un amplio conjunto de características del estudiante, su familia y su escuela e incluso después de controlar por el nivel de habilidades no cognitivas declarado por el propio estudiante.

En concreto, encontramos que los estudiantes residentes en países que fomentaban en los niños en la década de los ochenta, a través de la familia y de su sistema educativo, determinadas cualidades como la responsabilidad, la perseverancia, la independencia, la capacidad de ahorro y de postergar las recompensas y la imaginación, obtienen, a igualdad de características personales, familiares y de la escuela, mejores resultados tanto en matemáticas como en resolución de problemas.

Por el contrario, los estudiantes residentes en países que ponen el énfasis en la obediencia, la generosidad o la fe religiosa, obtienen resultados sistemáticamente peores en rendimiento educativo. Similares conclusiones se obtienen si utilizamos las habilidades más valoradas en los países de residencia de los estudiantes en la década de los noventa.

Este resultado ofrece una nueva explicación a la desfavorable posición relativa de España en rendimiento académico, ya que los rasgos de personalidad más valorados por la sociedad española no son los que incrementan la probabilidad de éxito educativo, laboral y de salud en la edad adulta"<sup>357</sup>.

El mismo autor indica que las políticas educativas podrían intervenir sobre las que denomina "variables no cognitivas" o rasgos de personalidad que tienen influencia sobre el rendimiento. Entre las variables a las que alude estarían el autocontrol, la perseverancia y la motivación pero, en particular, se refiere a las incluidas en la Encuesta Mundial de Valores: buenos modales, independencia, responsabilidad, trabajo duro, imaginación, tolerancia y respeto a los demás, austeridad y capacidad de ahorro, determinación, perseverancia, fe

---

<sup>357</sup> Méndez, I., "Factores determinantes del rendimiento en resolución de problemas", en *PISA 2012 Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, pp. 207-208. El autor indica que lo que analiza y pretende explicar es, sustancialmente, la resolución de problemas y no otra cosa, afirmando, por ejemplo, que "el efecto de que la madre tenga estudios por encima de los primarios es notablemente inferior en España, como también lo es el efecto de que la madre se sitúe en una categoría ocupacional elevada [...]", *ibíd.*, 196, lo que parece contradecir *a priori* otras conclusiones a las que se ha llegado al analizar las sucesivas evaluaciones PISA.

religiosa y generosidad<sup>358</sup>.

Con seguridad van a extraerse más consecuencias de índole política de los estudios técnicos que analizan estadísticamente los datos PISA y otras medidas de rendimiento y de desigualdad. Para muestra, por apuntar en una línea de intervención política que se aleja en sus planteamientos del carácter ideológico de otras argumentaciones, incluimos el razonamiento que hace Villar Notario sobre los resultados PISA 2012, y que nosotros hacemos extensivo a las desigualdades regionales, cuando señala que

"[...] Una buena parte de las diferencias existentes entre los resultados de los diferentes grupos sociales se debe a esta desigual distribución social de los repetidores, que no es más que un reflejo del peso del origen familiar en el proceso formativo. Hay pues un elemento importante de falta de equidad en el sistema educativo, y no solo de eficiencia, asociada a la distribución de los repetidores.

La concentración de repetidores en el primer cuartil del Índice del Estatus Socio-Económico y Cultural indica que este es uno de los aspectos que claramente dificulta el progreso social. Una buena parte de las diferencias existentes entre los resultados de los diferentes grupos sociales se debe a esta desigual distribución social de los repetidores, que no es más que un reflejo del peso del origen familiar en el proceso formativo. Hay pues un elemento importante de falta de equidad en el sistema educativo, y no solo de eficiencia, asociada a la distribución de los repetidores.

PISA 2012 muestra, una vez más, la irrelevancia de la educación en colegio público o privado con respecto al rendimiento educativo, así como la diferente participación en la educación privada de los hijos de familias con diferente estatus socioeconómico y cultural. De ahí se deduce que la financiación pública de la educación privada favorece principalmente a los grupos sociales con mayores recursos, sin que los resultados académicos justifiquen la regresividad de este tipo de medida.

En resumen, los datos sugieren que el sistema educativo español no termina de conseguir igualar las oportunidades de nuestros jóvenes, genera una cierta polarización entre repetidores y no repetidores que refleja la desventaja social de las familias menos favorecidas y patrocina a los grupos sociales con más medios mediante la financiación de la educación

---

<sup>358</sup> A este respecto, Méndez, *ibíd.*, p. 200, señala que "Los resultados obtenidos [...] sugieren que los países que valoran como cualidades a potenciar en un niño la responsabilidad, la perseverancia, la independencia, la capacidad de ahorro y de postergar las recompensas o la imaginación, son los que obtienen mejores resultados en resolución de problemas. Por el contrario, los países que ponen el énfasis en la obediencia, la generosidad o la fe religiosa obtienen resultados sistemáticamente peores que los del primer grupo en rendimiento educativo".

privada"<sup>359</sup>.

Esta interpelación que hace Villar Notario, relativamente iconoclasta al replantear una de las bases del equilibrio constitucional del sistema educativo español desde la LODE -la financiación pública de los centros privados- no es más que un ejemplo de que la intervención del Estado puede corregir las desigualdades que presenta el sistema si se decide a intervenir sobre ellas.

En otro orden de cosas, y volviendo a la explicación de las diferencias interregionales en el rendimiento en PISA 2009 a través de una descomposición Oaxaca-Blinder de las diferencias regionales, distinguiendo así entre diferencias debidas a características y diferencias debidas al distinto impacto de las variables explicativas del resultado educativo, sabemos que

"Los resultados indican que las diferencias existentes en las características sociofamiliares de los alumnos que pertenecen a distintas regiones explican sólo un tercio de las diferencias. Los otros dos tercios se deben a diferencias en el impacto de las variables explicativas consideradas. [...] Dentro de estas características la asistencia a preescolar es una de las variables más importantes, dado que es susceptible de mejorar a través de medidas de carácter educativo. Finalmente, también se demuestra que una parte importante de las diferencias se deben al impacto de características no observables [...] y que podrían tener que ver con aspectos del sistema educativo de las regiones que mejores resultados educativos obtienen, particularmente Castilla y León, el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid"<sup>360</sup>.

---

<sup>359</sup> Villar Notario, A, "Educación y progreso: cuestiones pendientes", *El País*. 5 de diciembre de 2013 [en línea]. Madrid [ref. de 25 de agosto de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>360</sup> García Pérez, J. I., Hidalgo Hidalgo, M. y Robles Zurita, J. A., "Descomposición de las diferencias regionales del rendimiento educativo en España: ¿qué las determina realmente?", *op. cit.*, p. 265.



**Tabla 26: Indicadores de rendimiento en PISA 2012, fracaso escolar (FE), abandono escolar temprano (AET), Índice de Desarrollo Educativo (IDE) e Índice de Pobreza Educativa (IPE) en España y sus Comunidades Autónomas.**

|                   | RESULTADOS PISA 2012 |            |             | FE          | AET         | IDE          | IPE           |
|-------------------|----------------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
|                   | Ciencias             | Lectura    | Matemáticas | 2011-12     | 2013        | 2012         | 2009          |
| Andalucía         | 486                  | 477        | 472         | 26.5        | 28.4        | 0.770        | 0.0371        |
| Aragón            | 504                  | 493        | 496         | 26.9        | 18.8        | 0.959        | 0.0179        |
| Asturias, P. de   | 517                  | 504        | 500         | 15.8        | 18.7        | 1.048        | 0.0256        |
| Balears, Illes    | 483                  | 476        | 475         | 32.6        | 29.7        | 0.733        | 0.0407        |
| Canarias          | -                    | -          | -           | 25.3        | 28.3        | -            | 0.0478        |
| Cantabria         | 501                  | 485        | 491         | 17.5        | 11.8        | 0.899        | 0.0213        |
| Castilla y León   | 519                  | 505        | 509         | 21.3        | 18.8        | 0.993        | 0.0145        |
| C.-La Mancha      | -                    | -          | -           | 28.7        | 26.6        | -            | -             |
| Cataluña          | 492                  | 501        | 493         | 19.1        | 24.4        | 0.862        | 0.0185        |
| C. Valenciana     | -                    | -          | -           | 37.0        | 22.3        | -            | -             |
| Extremadura       | 483                  | 457        | 461         | 23.0        | 28.5        | 0.732        | -             |
| Galicia           | 512                  | 499        | 489         | 21.2        | 20.4        | 0.937        | 0.0191        |
| Madrid, C. de     | 517                  | 511        | 504         | 22.3        | 20.2        | 1.012        | 0.0154        |
| Murcia, R. de     | 479                  | 462        | 462         | 29.3        | 26.9        | 0.706        | 0.0217        |
| Navarra, C. F. de | 514                  | 509        | 517         | 23.5        | 12.8        | 1.056        | 0.0141        |
| País Vasco        | 506                  | 498        | 505         | 14.4        | 8.8         | 0.904        | 0.0150        |
| Rioja, La         | 510                  | 490        | 503         | 24.9        | 21.3        | 0.987        | 0.0220        |
| <b>España</b>     | <b>496</b>           | <b>488</b> | <b>484</b>  | <b>24.9</b> | <b>23.5</b> | <b>0.849</b> | <b>0.0247</b> |
| <b>OCDE</b>       | <b>501</b>           | <b>496</b> | <b>494</b>  | -           | -           | <b>1.000</b> | -             |
| <b>UE</b>         | <b>497</b>           | <b>489</b> | <b>489</b>  | -           | <b>11.9</b> |              | <b>0.0234</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto*, *op.cit, passim*, Instituto de Evaluación, *PISA 2006* y *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español. Madrid*, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, 2007 y 2010 y Villar Notario, A., "Una estimación de la pobreza educativa a partir de los datos del informe PISA 2009", *op. cit.*, p. 138.

Los mismos autores, examinando PISA 2012 con el mismo método matemático que analizaron PISA 2009, llegan a conclusiones similares cuando afirman que "las diferencias existentes en las características de los alumnos que pertenecen a distintas regiones explican en torno a la mitad de las diferencias observadas. La otra mitad se debe a diferencias en el impacto de las variables explicativas consideradas"<sup>361</sup>.

Lo que ha variado entre 2009 y 2012 es la proporción de las variables

<sup>361</sup> García Pérez, J. I. y Robles Zurita, J. A., "Diferencias regionales en el rendimiento educativo: ¿qué ha cambiado entre 2009 y 2012?", *op. cit.*, p. 111.

explicativas, pero los autores siguen constatando la existencia de características no observables que, como venimos señalando, atribuimos al diferencial sexual en la alfabetización y la escolarización.

La tabla es suficientemente elocuente al yuxtaponer los principales indicadores educativos de las Comunidades Autónomas, tanto por lo que evidencia como por los "vacíos" informativos, correspondientes sobre todo a Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana. Debemos destacar, más allá de las diferencias interregionales en los resultados de rendimiento, ya analizadas anteriormente, los datos del fracaso escolar y del abandono escolar temprano, que no correlacionan de manera perfecta con el rendimiento en PISA.

El Índice de Desarrollo Educativo marca de nuevo dos Españas, una, la formada por las regiones insulares y del sur de la península y la otra la que está al norte del Sistema Central. En cuanto al Índice de Pobreza Educativa, los datos apuntan en la misma dirección, pero tampoco coinciden plenamente con el IDE, el FE y el AET, lo cual abunda en la complejidad de la hipótesis explicativa de las diferencias educativas interregionales que es, forzosamente, muy compleja aunque, como hemos visto, hay una constelación de variables que la explican quedando, por lo tanto, pendiente, la cuantificación de las mismas a través de un modelo matemático.

Al revisar las puntuaciones PISA, hemos de reiterar que España tiene un nivel de desarrollo educativo que la sitúa entre los países más avanzados del mundo –como son los de la UE-, pero las desigualdades internas regionales son tan grandes que la ubican en una zona que podemos denominar "media", todo ello a pesar de los profundos cambios acontecidos en el último medio siglo. Siguen coexistiendo dentro del mismo país Comunidades Autónomas que están a un nivel similar al de México, mientras que otras están al nivel de Finlandia en los mismos indicadores.

Analizando los resultados de España y sus Comunidades Autónomas en las evaluaciones PISA 2006, 2009 y 2012 nos encontramos con la realidad de una nación con un sistema educativo enormemente descentralizado pero con una fuerte base común, que presenta grandes diferencias en los resultados entre sus Comunidades Autónomas. Pero que, además tiene una gran homogeneidad territorial en la distribución de dichas desigualdades<sup>362</sup>.

En las páginas anteriores hemos analizado las causas, señalando que es necesaria la

---

<sup>362</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", *op. cit.*, p. 325, cuando se refiere a la línea imaginaria desde el norte de Cáceres hasta Castellón y Baleares, que separaría las "dos Españas" en educación.

puesta en marcha de medidas *desde un órgano supraautonómico* -como es el Ministerio de Educación- con el fin de equilibrar los resultados del sistema tanto en rendimiento como en fracaso escolar y abandono escolar temprano, de manera que la intervención del Estado promueva el desarrollo educativo de aquellas Comunidades Autónomas con puntuaciones inferiores. Por ello es necesario plantear con seriedad que,

"Dado que el derecho a la educación es un derecho constitucional de carácter fundamental aplicable a toda la población escolar, la respuesta, por el momento, no puede ser más que debe urgirse el estudio empírico de la distribución territorial de la educación en las diversas comunidades autónomas. Un buen diagnóstico es el primer paso para el planteamiento de las políticas adecuadas"<sup>363</sup>.

Retornando a los razonamientos de Julio Carabaña, ya expuestos, encontramos una afirmación que da valor precisamente al hecho de que no esté completamente claro a qué se deben las diferencias cuando señala con extrema claridad que

"Cualquiera que considere todas estas diferencias entre países tiene que reconocer que muchas de ellas son inesperadas y sorprendentes. PISA tiene un enorme valor por haberlas constatado casi por primera vez de manera casi indiscutible. Y PISA tiene tanto o más valor, al menos a mi entender, por no haber encontrado explicación a la mayor parte de estas diferencias; o, más precisamente, por haber mostrado la insuficiencia de las explicaciones más comunes. [...]

[Pues] no hay explicaciones –ni el gasto en enseñanza, ni la comprensividad o centralización de los sistemas educativos, ni la desigualdad económica y social- que den cuenta cumplida de las diferencias entre países, y menos todavía de las diferencias entre regiones dentro de los países.

La consecuencia práctica de estas evidencias no es, desde luego, una llamada urgente a la acción. Más bien parece que los expertos en educación, para ser coherentes con PISA, deberíamos reconocer la vanidad de nuestras disputas y la irresponsabilidad de nuestras recomendaciones políticas y callar la boca hasta que pudiéramos hablar con fundamento. Los políticos, por su parte, deberían dejar de imponer mediante leyes las ideas de los expertos, abandonar la ilusión demagógica de que tienen fórmulas organizativas y didácticas para que se aprenda más sin mayor esfuerzo y dedicarse a organizar el uso eficiente de los recursos,

---

<sup>363</sup> *Ibíd.*, p. 329.

fomentando, desde luego, la motivación y el trabajo de alumnos y profesores<sup>364</sup>.

Es necesario, por lo tanto, profundizar en la investigación, de manera que nos apartemos de soluciones superficiales y retomemos la idea de que los cambios educativos, para ser efectivos, han de permanecer en el tiempo y se ha de dar un margen suficiente de operatividad a las reformas y nuevas ideas que surgen. Y eso es precisamente lo contrario de lo que constatamos que está sucediendo en España desde 1990.

Un apunte más para concluir nuestro razonamiento. Quizás es el momento de detenernos a pensar qué queremos hacer -de verdad- con nuestro sistema educativo, tal como en otras épocas de España han hecho quienes llevaban las riendas de las instituciones políticas (esto ha sucedido tanto con la Restauración, como con la Segunda República o el franquismo, por señalar regímenes políticos muy diferentes). Debemos preguntarnos -mirando nuestra ya centenaria historia educativa- por qué la democracia española no va a ser capaz de fijar una trayectoria de Estado para nuestro sistema educativo, precisamente ahora que disponemos también de evidencias científicas que pueden arrojar luz sobre los grandes objetivos educativos nacionales.

Es en este momento de búsqueda de soluciones cuando no debemos caer en el cortoplacismo de pretender enmendar una serie de resultados de carácter negativo (sustancialmente los del fracaso escolar administrativo y el abandono escolar temprano, pues los resultados PISA, incluso las medias nacionales, no presentan ese carácter de gravedad a pesar de las voces agoreras que los consideran poco menos que una debacle educativa). Podríamos fijarnos en tres líneas de acción que apuntan a la mejora de los indicadores más complejos, como las que señalan Pérez-Esparrells y Morales Sequera en 2012 cuando proponían

"Prevenir el fracaso escolar con medidas centradas en reducir el retraso educativo en Educación Infantil y Primaria. En este sentido, el fomento de la escolarización en edades tempranas, principalmente en colectivos con mayores desventajas sociales y económicas, tendrá efectos positivos sobre el rendimiento futuro de los estudiantes. Para ello, parece necesario elaborar buenas fuentes de microdatos, (que actualmente no existen), que permitan conocer con más detalle las características sobre estos jóvenes que deciden abandonar

---

<sup>364</sup> Carabaña, J., "Desigualtats explicables explicables i desigualtats inexplicables a l'Informe PISA", *op. cit.*, pp. 50-60. En catalán en el original. La traducción es nuestra.

tempranamente los estudios sin haber obtenido ninguna titulación.

Lograr una mayor flexibilidad del currículo para conseguir un mayor número de estudiantes que obtengan una titulación que les facilitara acceso al mercado laboral o les permitiera proseguir sus estudios. Para ello, se podrían fortalecer los “programas de educación compensatoria” con el objetivo de mejorar los indicadores educativos de los alumnos que comienzan a manifestar indicios de fracaso escolar; ofrecer la posibilidad de un currículo diversificado a los alumnos con mayor riesgo de fracaso escolar; aumentar la oferta de plazas en los programas de inicio a la formación profesional y flexibilizar para estos alumnos el acceso a la Formación Profesional de Grado Medio.

Intensificar el apoyo a los centros que escolarizan a un mayor número de alumnos con riesgo de fracaso escolar o exclusión social, con medidas de apoyo individualizado a los alumnos y a los equipos directivos de esos centros, prestando la debida atención al fenómeno 'complejo' del fracaso escolar por parte de todas las Administraciones educativas (central y autonómicas)<sup>365</sup>.

Pero la solución no debe estar en hacer más de lo mismo. Podríamos caer en la situación que irónicamente dibuja Julio Carabaña al referirse a los resultados PISA (pero que extrapolamos al resto de indicadores):

"La lectura más común de PISA tiene la ventaja de una fácil traducción a la práctica. Si vamos entre los últimos, es evidente que urge alcanzar a los primeros, o por lo menos a los del medio. Para conseguirlo, es también evidente que debemos corregir nuestros defectos aprendiendo de sus virtudes. ¡Aprendamos de los mejores! ¡Busquemos las claves de su éxito y apliquémoslas! En una palabra: perseveremos en nuestra regeneración siguiendo humildemente el camino de Europa"<sup>366</sup>.

Pero si algo enseña PISA, y tras las conclusiones de cinco evaluaciones y camino de la sexta parece algo aventurado despreciar las evidencias que aporta, es que ya no podemos sostener científicamente que los resultados educativos de los diferentes países ("la riqueza de las naciones", como lo denomina Clara Eugenia Núñez) están basados "en tal o cual institución, modo de gestión o rasgo pedagógico. Cabía, por ejemplo, admirar de buena

---

<sup>365</sup> Pérez-Esparrells, C. y Morales Sequera, S., "El fracaso escolar en España: Un análisis por Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 64.

<sup>366</sup> Carabaña, J., *Las diferencias entre países y regiones...*, *op. cit.*, p. 94.

fe la disciplina alemana, el espíritu cartesiano de los franceses, el empirismo y el sentido común inglés, el aprendizaje cooperativo de los suecos, la imbricación entre escuela y trabajo de los soviéticos, y tantos modelos más que hemos traducido, estudiado y copiado"<sup>367</sup>. Está claro que la principal enseñanza de PISA es que hemos de pasar de lo que pomposamente se conoce como *benchmarking* aunque muchas veces sea mera imitación; es insuficiente y hay que dar un paso más hacia la creación de nuevas soluciones, nuevos modelos, nuevos caminos<sup>368</sup>.

Debemos advertir también que no todo es realizar esfuerzos para igualar determinados indicadores con los países de nuestro entorno. Hay otros factores que son específicos del sistema educativo español, como son el número de repetidores o los bajos porcentajes de estudiantes en niveles altos de rendimiento; todo ello requiere soluciones singulares.

"Si se compara España en su conjunto con la OCDE, se observa que los alumnos cuyos padres sólo tienen estudios primarios obtienen una puntuación media de 407 en España y de 400 en la OCDE, mientras que los alumnos cuyos padres tienen estudios superiores obtienen una puntuación media de 504 en España y de 520 en la OCDE. De forma análoga, los hijos de padres con ocupaciones de baja cualificación obtienen en media una puntuación de 455 en España frente a 443 en la OCDE, mientras que los hijos de padres con ocupaciones de alta cualificación alcanzan puntuaciones de 512 en España y 523 en la OCDE. Por tanto igualar los niveles formativos o de cualificación ocupacional de España con la media de la OCDE no es garantía de que disminuyan las diferencias en el rendimiento educativo"<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> *Ibíd.*, p. 95.

<sup>368</sup> Julio Carabaña lo expresa lapidariamente cuando indica: "Pensándolo bien, y atando ahora cabos, puede que llevemos ya mucho tiempo imitando en falso. En realidad, ya antes de PISA deberíamos haber admitido que compartíamos con los mejores y los peores países muchas instituciones y prácticas, que a nosotros nos dan peores o mejores resultados que a ellos. Nuestro sistema educativo ha variado y se ha diversificado tanto en los últimos años que es realmente difícil importar un modelo que nosotros no hayamos ya experimentado, con resultados peores o mejores, pero nunca espectaculares. Nuestros más importantes pedagogos llevan años proponiendo cansinamente las mismas fórmulas -comprensividad, cultura del esfuerzo, innovación didáctica, re-formación del profesorado- y atribuyendo su falta de éxito a la mala ejecución. Deberíamos haber pensado antes si no habíamos agotado las fórmulas baratas y eficaces, y si no llevábamos tiempo ensayando, sin quererlo saber, fórmulas costosas y de dudosa eficacia. Quizás no lo hayamos hecho por pereza, por miedo, por hábito o por las tres cosas. ¡Seguir a otros que han alcanzado el éxito es mucho más cómodo y seguro que explorar vías nuevas!". *Loc. cit.*

<sup>369</sup> Villar Notario, A., "PISA 2009 y el sistema educativo español: una visión panorámica", *op. cit.*, pp. 48-49.

A nuestro juicio, los nuevos caminos pueden partir de aquello que ha funcionado, ya sea en lo que concierne a los legisladores y administradores de los modelos educativos autonómicos, a los directores de los centros escolares, a los profesores en sus aulas, a las familias y el apoyo que han de prestar a sus hijos y, en fin, a los alumnos y su forma de aprender. Por otra parte, es necesario que establezcamos adecuados análisis de nuestra realidad, incluso con modelos matemáticos complejos, para poder tomar decisiones adecuadas. No son las medias de las distribuciones de rendimiento las que deben guiar nuestras políticas educativas, sino los matices que se observan en la distribución.





## X. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL COMO FACTOR DE IGUALDAD Y COHESIÓN DE ESPAÑA

En la actualidad disponemos de una abrumadora cantidad de datos descriptivos sobre la educación en España, segmentados por Comunidades Autónomas y procedentes de diversas fuentes, aunque las más significativas son particularmente el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Oficina de Estadística del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Instituto de Evaluación<sup>1</sup>. Dichos datos reflejan la realidad educativa, al menos en su vertiente estadística, de la nación española y de sus Comunidades Autónomas.

Tiana Ferrer<sup>2</sup> reconoce que "no resulta sencillo extraer unas conclusiones taxativas" respecto de esa información, para, a renglón seguido, esbozar unas reflexiones que nos parecen muy adecuadas para justificar el título que hemos dado a este capítulo.

"Lo primero que llama la atención es la diversidad de situaciones educativas que existe entre las Comunidades Autónomas. Aunque el sistema educativo español es único, las características que presenta la educación en los diversos territorios del Estado son muy dispares [...]. No podemos decir que estamos ante una realidad uniforme, ni siquiera homogénea, sino más bien ante una realidad plural.

Por otra parte, no podemos hablar de pluralidad o diversidad, sino incluso de desigualdad. La situación de algunas comunidades es peor que la de otras en lo relativo a la educación. [...] No cabe argumentar que se trate de simples diferencias en el nivel de desarrollo económico, pues hay comunidades que con condiciones materiales muy similares tienen sin embargo tasas de escolarización o indicadores de resultados educativos que son muy diferentes. Sin duda existen factores no simplemente económicos que incitan a los jóvenes a continuar sus estudios y a rendir en ellos o que, al contrario, les desaniman [...]. También puede señalarse que existen políticas educativas diferentes

---

<sup>1</sup> Particularmente, pero no sólo, a través del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (desde el año 2000 hasta la actualidad), a través de los datos que, en el ámbito del proyecto INES-OCDE (programa de análisis de indicadores de sistemas educativos - *Indicators of Education Systems*-INES), de los estudios realizados en el marco de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA - *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) y, tal vez el de mayor relevancia social, con los demás países de la OCDE, los Informes PISA (*Programme for International Student Assessment* - Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos) desde el año 2003.

<sup>2</sup> Tiana Ferrer, A., "La educación en el Estado de las Autonomías. Datos para la reflexión", en Fundación Hogar del Empleado, *Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Santillana, 2004, pp. 35-61.

que se aprecian en el respaldo concedido a la enseñanza pública frente a la privada o a la inversa, en la dotación adicional de los centros docentes o en la retención de los alumnos hasta los 16 años de edad y aún después [...]”<sup>3</sup>.

Abundando en la idea de la igualdad entre todos los españoles y de la responsabilidad del Estado en la salvaguarda de la misma, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, al analizar la LOE tras su promulgación y publicación, afirma que

“Las competencias del Estado en el campo de la educación vienen fijadas en la Constitución y en las leyes orgánicas correspondientes, estableciéndose un marco competencial que, en todo caso, debe garantizar la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación. Sin embargo, en un Estado plenamente descentralizado como el nuestro, con diecisiete comunidades dotadas de competencias de desarrollo y de ejecución, es necesario implementar de manera institucional un mecanismo que propicie la realización de los principios de igualdad definidos en el art. 27 de la Constitución”<sup>4</sup>.

No es sencillo establecer una categorización entre las Comunidades Autónomas a partir de las diferencias existentes, pero creemos que en principio es válido distinguir dos grandes bloques existentes en las Comunidades Autónomas: el constituido por las siete que gestionaron la educación desde principios de los años ochenta (y que, por tanto, tienen una experiencia de más de tres décadas en la gestión educativa), y las diez que fueron gestionadas por el Gobierno central hasta que en 2000 se generalizaron las transferencias educativas. Si bien esta diferenciación ha ido diluyéndose con el transcurso de los años, no es menos cierto que el haber iniciado el camino de la gestión educativa autonómica veinte años antes ha supuesto una ventaja frente a las recién llegadas.

En el caso de las primeras ya podían percibirse, con el cambio de siglo, diferencias que han sido explicadas por Jiménez Sánchez, atribuyéndoles las siguientes causas:

“- El punto de partida en el momento de asumir las competencias en educación. Mientras el sistema educativo había conseguido unos niveles aceptables en cuanto a equipamientos

---

<sup>3</sup> Tiana Ferrer, A., *ibíd.*, pp. 60-61.

<sup>4</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Informe sobre la ley Orgánica de Educación*. Madrid, 2004, p. 13.

en Cataluña o en el País Vasco, en otras comunidades, como por ejemplo Andalucía, Canarias y Galicia, existían grandes 'agujeros'.

- La distinta capacidad recaudatoria. Las comunidades con un sistema recaudatorio especial, como es el caso del País Vasco y de Navarra, han podido disponer de mayores partidas presupuestarias para el ámbito de la educación que el resto.
- La valoración de la educación como elemento definitorio. Esto se aprecia fundamentalmente en aquellas comunidades con lengua propia diferente del castellano; otro aspecto destacable es su capacidad de elaborar también una normativa propia.
- El color político del gobierno autónomo. Los gobiernos nacionalistas, lógicamente, resaltan más los trazos propios de su comunidad respecto al resto del Estado que los dirigidos por un partido no nacionalista. Pero al carácter más o menos nacionalista se superpone, además, la ideología derecha-izquierda, que marca las diferencias en aspectos fundamentales, como la financiación de la escuela privada, el impulso dado a la LOGSE, la atención a la diversidad, etc.
- La estabilidad del gobierno autónomo. En algunas comunidades, como Andalucía o Cataluña, se ha seguido una determinada línea política, mientras que en otras, como Valencia o Navarra, se han producido cambios sustanciales en función de la ideología de cada Administración<sup>5</sup>.

El caso de las Comunidades Autónomas gestionadas por el Ministerio de Educación hasta el año 2000 tampoco es homogéneo, pues entre ellas se encuentran variaciones muy significativas ya en el punto de partida que supusieron las transferencias, a pesar de que todas ellas provenían de un modelo autonómico que partía del art. 143 CE, es decir, que todas ellas accedieron a la autonomía por lo que se dio en llamar a principios de los años ochenta "vía lenta", en contraposición a las del art. 151 CE o de "vía rápida". Las principales matizaciones que, en palabras de Jiménez Sánchez, podemos apuntar son:

- "- El distinto 'peso' de cada provincia perteneciente al territorio MEC. Las diferencias en cuanto a equipamiento, personal, ritmo de implantación de la LOGSE, etc., han resultado ser muy significativas entre unas provincias y otras, incluso entre las pertenecientes a una misma comunidad, debido al diferente 'peso' que por su volumen, conflictividad, personalidad del director provincial, etc., han mantenido en los órganos centrales del MEC en los últimos años.

---

<sup>5</sup> Jiménez Sánchez, J., "El día después de las transferencias. Lo común y lo diferente en las CC. AA.". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 280, mayo 1999, p. 58.

- El interés ciudadano por obtener las transferencias en educación. En todas las comunidades se produjo un debate más o menos intenso sobre la conveniencia o no de recibir las citadas transferencias, pero sólo donde ese debate fue especialmente importante se obligó al gobierno regional a elaborar estudios técnicos, explicar públicamente sus posicionamientos, etc.
- El proceso preparatorio de los traspasos. En 1994 las comunidades autónomas sin competencias educativas firmaron con el MEC diversos convenios de colaboración centrados fundamentalmente en la planificación educativa, que funcionaron en algunos casos como un primer inicio de asunción de competencias.
- La negociación de los traspasos. La valoración global que el MEC hizo en 1996 de los traspasos a las diez comunidades de 'vía lenta' era de unos ochocientos mil millones, cifra que pronto quedaría sobrepasada, al pedir los distintos gobiernos autónomos doscientos mil millones más para la aplicación de la LOGSE. Pero tampoco esa cifra ha servido como referencia. Cada comunidad ha negociado por su cuenta con el Estado y ha conseguido más o menos recursos en función de muchas variables, unas técnicas (volumen de población, punto de partida de sus instalaciones escolares, dispersión de la población, etc.) y otras meramente políticas (sintonía con el gobierno de Madrid, habilidad negociadora, etc.).
- La capacidad recaudatoria de cada comunidad autónoma. Los últimos traspasos educativos han ido muy unidos al modelo de financiación autonómica impulsado desde el gobierno del PP, lo que provocó que las comunidades con una fuerte capacidad recaudatoria (Baleares, La Rioja) decidiesen asumir pronto las transferencias, mientras que otras aún continuaban negociando"<sup>6</sup>.

Tanto en el caso de las Comunidades Autónomas con competencias educativas hasta 2000 como en el de las pertenecientes al llamado "territorio MEC" podríamos clasificar las causas de la diferenciación en dos grandes categorías: los elementos de carácter político (sintonía entre gobiernos, estabilidad o cambio político, ideología nacionalista o constitucionalista, mayor o menor habilidad en el ejercicio de la negociación con el gobierno central), y los que son meramente socioeconómicos (capacidad recaudatoria, situación socioeconómica, demografía, punto de partida educativo).

Ha transcurrido ya más de una década desde la generalización de los traspasos educativos a las Comunidades Autónomas y, desde entonces, nuevos elementos han venido a

---

<sup>6</sup> Jiménez Sánchez, J., *ibíd.*, pp. 58-59.

aportar información extraordinariamente relevante sobre el sistema educativo nacional. El más conocido es el protagonizado por las sucesivas pruebas objetivas PISA y sus correspondientes informes, cuyos resultados desagregados por regiones en 2006, 2009 y 2012, ratifican la tendencia hacia una desigualdad territorial en educación y a una polarización norte/sur<sup>7</sup>.

Para conceptualizar de manera correcta la cuestión de la desigualdad educativa y la cohesión del sistema educativo español hemos de hacer referencia a varios aspectos que son interdependientes, íntimamente relacionados entre sí: los mecanismos de coordinación y, sobre todo, de cooperación y de inordinación en el marco de la CE, el principio de solidaridad entre las regiones de España y su regulación constitucional, la aceptación y la desafección ciudadanas hacia el Estado autonómico y los elementos institucionales que sustentan la cohesión del sistema educativo nacional.

### **1. Cooperación y coordinación como instrumentos políticos**

Si nos referimos a la existencia de unas competencias educativas estatales, debemos aclarar que la Constitución no delimita de manera caprichosa una reserva competencial para el Estado, sino que ésta tiene como único fin el de regular las condiciones básicas que deben garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales, tal como señala el art. 149.1.1ª CE. Es aquí donde entra en juego el principio de coordinación, que "no implica la ampliación de las competencias del Estado ni la invasión de las competencias ajenas de las Comunidades Autónomas. Más aún, debe partirse de una interpretación restrictiva respecto de las llamadas condiciones básicas de la igualdad"<sup>8</sup>.

Los principios de coordinación y cooperación son una consecuencia lógica de la evolución de las sociedades avanzadas, en las que, en la mayor parte de las materias, los ámbitos de decisión han traspasado los límites locales o regionales, e incluso nacionales, para globalizarse. En nuestro mundo occidental hay multitud de decisiones que afectan directamente a la ciudadanía y que se toman en centros de poder alejados física y

---

<sup>7</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en Puellas Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 322-325.

<sup>8</sup> Fundación Encuentro, "Descentralización de la educación en el Estado autonómico". *Informe España 2002. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 2002, p. 190.

conceptualmente de los gobernados. Éste no es un fenómeno de recentralización en modo alguno, sino de interdependencia. Parece una obviedad señalar que la política agraria, por ejemplo, no es un asunto sobre el que proceda discutir quién tiene constitucionalmente la competencia exclusiva o siquiera si es compartida entre el Reino de España y sus Comunidades Autónomas, pues depende sobre todo de decisiones de la asociación que forman los Estados de la Unión Europea en virtud de la cesión de soberanía realizada al firmar la adhesión de España a las (entonces) Comunidades Europeas.

En este contexto nos parece acertado señalar que los conceptos de cooperación y de autonomía están radicalmente relacionados, señalando que la cooperación es inherente a la autonomía y garantía de la misma, subordinándose ambos conceptos al interés general de la ciudadanía. Y ello, en palabras de Tajadura, por tres razones:

- "a) [...] la cooperación resulta sin más de articular el ejercicio de los poderes y hacer operativo el reparto de competencias. En este sentido la autonomía [...] es el primer presupuesto de la cooperación.
- b) [...] la autonomía [...] sólo se explica en el contexto de la unidad y la unidad exige que las instancias centrales participen en la resolución de los problemas de interés general. Y es que cuando un problema se generaliza es inevitable la concurrencia del poder central.
- c) [...] la cooperación fortalece a la autonomía, permitiendo, en muchas ocasiones, que los entes autonómicos sigan ostentando responsabilidades sobre asuntos de los que sin el recurso a las técnicas cooperativas se verían privados".<sup>9</sup>

De hecho, creemos que la cooperación es la salvaguarda final de la autonomía, pues permite que las Comunidades Autónomas conserven parcelas de poder que hubieran sido sin duda invadidas por el Estado en aras de la necesidad y de la gobernabilidad del país. Como ejemplo, en un ámbito geoeconómico superior, está la reciente intervención económica de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional sobre naciones soberanas como Portugal, Irlanda, Grecia o Chipre.

Es preciso remarcar, pues, estos principios de coordinación y cooperación como inherentes al Estado autonómico, de manera que, de la bilateralidad de las comisiones

---

<sup>9</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico. El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo*. Tercera edición renovada y aumentada. Granada, Comares, 2010, p. 56.

paritarias como fórmula de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al inicio del proceso autonómico, se ha pasado, con el cierre o determinación del mapa autonómico, particularmente en materia de enseñanza, a la necesidad de generar instrumentos legales, foros e instituciones que permitan llevar a la práctica estos principios. La bilateralidad no fue más que una consecuencia del inicio del proceso autonómico, con apenas cinco Comunidades Autónomas con competencias avanzadas, sustituida por la multilateralidad al generalizarse los traspasos competenciales. Por otra parte, el principio de coordinación -imprescindible de todo punto- que subyace en el modelo territorial español no debiera ser entendido sólo como una relación de tipo vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que es la Constitución la que obliga a las Comunidades Autónomas a cooperar entre sí o, dicho de otro modo, a coordinarse de manera horizontal, siempre que esa coordinación no altere los fundamentos constitucionales.

Este principio de cooperación presenta dos dimensiones complementarias, ambas fundamentadas en la Constitución, pero con diferente recorrido en su desarrollo y con absoluto respeto al principio de autonomía: el deber general de colaboración entre las Administraciones y el de ejercer las competencias de forma mancomunada.

"El principio constitucional de cooperación, en primer lugar, implica un deber de colaboración en sentido estricto. Esta colaboración en sentido estricto consiste en el 'deber de auxilio', 'elemental principio' de relación entre el poder central y los poderes autonómicos. Viene exigida por la circunstancia de que, en ocasiones, el correcto ejercicio de una competencia propia requiera la actuación de otra instancia. De él ha dicho el Tribunal Constitucional que se trata de un deber general 'que no es menester justificar en preceptos concretos' pues 'se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución'.

[...] Del principio de colaboración se desprenden obligaciones para con la conducta de las diversas instancias territoriales de poder. El análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional nos permite concluir que nos encontramos ante un principio no meramente programático sino que encierra un auténtico deber jurídico y que, por tanto, su transgresión puede hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Tajadura Tejada, J., "Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", en *Revista Jurídica de Navarra*. Número 49. Enero-Junio 2010, pp. 142-144.

En cuanto al ejercicio mancomunado de las competencias -mucho más en el caso de las competencias compartidas, como es la educación-, nos encontramos ante lo que podemos denominar coejercicio competencial,

"[...] de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta. Se trata de una interdependencia competencial que hace que ambas instancias intervengan en un único proceso decisorio. La cooperación es, por tanto, un régimen competencial sustantivo, que establece la vinculación recíproca de los poderes de las partes y exige su actuación conjunta.

Esta cooperación se ejerce *voluntariamente* y dentro del marco competencial, sin mermar las competencias que cada una de las partes tenga. Requiere métodos flexibles y adecuados de convergencia que aumenten la eficacia de las actuaciones administrativas y disminuyan la conflictividad entre poderes"<sup>11</sup>.

Los principios de coordinación y cooperación están íntimamente ligados a los deberes generales de mutuo auxilio y colaboración, como hemos visto. Esos deberes generales han de presidir las relaciones entre los poderes públicos, particularmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A este respecto, es constante la aparición de referencias a estas cuestiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.<sup>12</sup>

Debemos dejar claro que en muchas ocasiones los conceptos de coordinación y de cooperación vienen siendo utilizados como sinónimos, incluso en la jurisprudencia constitucional, pero tienen matices que los diferencian y que pasamos a aclarar.

Si bien la coordinación implica una relación jerárquica en la que el Estado -en cumplimiento del art 149 CE- se erige en garante de la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales, la cooperación, por el contrario, supone multilateralidad y aceptación mutua. En este sentido, el concepto de cooperación enriquece notablemente el binomio, pues es más acorde con el espíritu constitucional, salvo en los casos tasados en los que el Estado hace valer su supremacía, y que están recogidos en la propia Carta Magna. Debemos señalar que la cooperación es la regla,

---

<sup>11</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonomico...*, *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>12</sup> Cruz Villalón, P., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ...", *op. cit.*, p. 3365.



mientras que la coordinación siempre está atribuida expresamente para asuntos determinados. Profundizando más en ambos conceptos

"[...] hay cooperación allí donde el resultado se consigue de acuerdo con el principio de bilateralidad en alguna de las fases de su gestación o en su fruto mismo. La creación de organismos bilaterales o plurilaterales -*conferencias*, encuentros, incluso órganos permanentes- puede hacerse sin duda por el propio Estado, [...] pero ni siempre ocurre así, ni el acuerdo mismo es fruto de una imposición unilateral [...]. Hay que hablar de coordinación, por el contrario, cuando la conjunción que se persigue se obtiene mediante decisión unilateral, acompañada o no de actividades bilaterales en su preparación. [...] la cooperación en sí misma considerada no entra en colisión con el principio autonómico, lo que sí ocurre con la coordinación [...], la cooperación es una modalidad de la realización de actividades propias pero la coordinación es una potestad sobre las de los demás"<sup>13</sup>.

En este sentido, establecidas las bases formales de la cooperación, podemos matizar que hay relaciones de cooperación de carácter obligatorio o forzoso -que requieren el concurso de un fundamento constitucional explícito para su invocación-, mientras que otras son de carácter estrictamente voluntario o facultativo; "estas últimas no sólo no plantean problemas de admisibilidad constitucional sino que son necesarias para el buen funcionamiento del sistema. No plantean problemas puesto que son respetuosas con dos principios básicos: la indisponibilidad de la titularidad de las competencias y la disponibilidad sobre su ejecución"<sup>14</sup>.

La cooperación presenta un aspecto orgánico que se resume en el sistema de la Comisión Mixta Paritaria, muy utilizada en las transferencias de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en las Conferencias Sectoriales. El aspecto funcional de la cooperación suele adoptar la fórmula del convenio.

El caso de la coordinación es distinto, pues orgánicamente adquiere tanto la modalidad de la audiencia previa o el Ente conjunto, hasta la facultad de establecer un

---

<sup>13</sup> Otto, I. de, "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", en Martín Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, p. 3382. La cursiva es nuestra.

<sup>14</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico...*, op. cit., p. 48. En este segundo supuesto hablamos estrictamente de cooperación, mientras que en el primero -la cooperación obligatoria- estaríamos hablando de coordinación. El caso de la cooperación voluntaria, que es la que se da en el común de las situaciones de ejercicio de competencias, es el paradigma de lo que supone un autonomismo cooperativo al servicio de los ciudadanos y no de otros intereses.

mecanismo de control por parte del Estado, como sería el caso de la Alta Inspección, incluyendo determinadas facultades ejecutivas. Así, la coordinación tiene un doble sentido:

"En primer lugar, [...] como directriz de las fórmulas de relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, en las cuales aquéllas no están sujetas a más deber que el de mantener la relación misma sin que los órganos en que, en su caso, se institucionalicen tengan facultades decisorias ni poder alguno sobre las Comunidades Autónomas. [...] En un segundo sentido, la potestad de coordinación implica algo más, la posibilidad de imponer deberes, esto es, de condicionar o limitar el ejercicio de la potestad ejecutiva [...]"<sup>15</sup>.

Como queda demostrado, la coordinación establece una jerarquía entre el Estado y las Comunidades Autónomas, jerarquía que en modo alguno está contemplada en la Constitución ni en la jurisprudencia del TC que, por el contrario, entienden que "no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado"<sup>16</sup>.

En opinión de Puelles Benítez, si aplicamos estos conceptos de cooperación y coordinación a la descentralización educativa

"[...] en sentido estricto no cabe hablar de coordinación, sino de cooperación, con la única salvedad de que el Estado, en el ejercicio de la función compensatoria, y siempre que afecte a las condiciones básicas de la igualdad, puede ejercer una competencia de coordinación que lleve consigo no sólo deberes de relación, sino incluso de ejecución [...]. Todo ello equivale a decir que, en general y, desde luego en educación, el principio básico que debe presidir la articulación del sistema autonómico es la cooperación"<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Otto, I. de, "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", *op. cit.*, p. 3386.

<sup>16</sup> Bassols Coma, M., "La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas", en Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, p. 3419.

<sup>17</sup> Puelles Benítez, M. de, "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", en *Revista de Educación*, nº 309. Madrid, MEC, 1996, p. 182.

El sentido de la cooperación es el de una decisión compartida, lo cual casa indefectiblemente con la consideración de competencia compartida que la Constitución española otorga a la educación, que es, además, la norma en los Estados federales modernos<sup>18</sup>. Aún más, profundizando en esta línea de atribuir a las Comunidades Autónomas las oportunidades de ejecución de las políticas estatales, no haríamos otra cosa que abundar en la descentralización "y en línea con los llamados federalismos de ejecución".<sup>19</sup>

El eslabón débil de esta cadena de decisiones compartidas -de la cooperación, al fin y a la postre- es la propia Constitución. Si se revisan las sentencias del Tribunal Constitucional puede observarse que la invocación del principio de cooperación toma la forma de un consejo<sup>20</sup> y no de doctrina positiva, lo que refleja la debilidad de su invocación, ya que el Tribunal Constitucional no es un Consejo Constitucional, sino una corte que ha de señalar el derecho aplicable<sup>21</sup>.

Es preciso referirse, por último, para terminar de conceptualizar las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado, una vez diferenciada la coordinación de la cooperación, a los dos tipos de cooperación existentes: la cooperación horizontal y la vertical.

La cooperación horizontal -los acuerdos entre las Comunidades Autónomas- tiene un fundamento constitucional expreso en el art. 145 CE<sup>22</sup>. En el texto

---

<sup>18</sup> A este respecto, el Tribunal Constitucional indicó, refiriéndose al concepto de cooperación que este deber, "se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución". *Cfr.* STC 18/1982, de 28 de junio, citando literalmente la STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 9.

<sup>19</sup> Bassols Coma, M., "La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas", *op. cit.*, p. 3405.

<sup>20</sup> *Cfr.* STC 64/1982 y STC 95/1986 entre otras.

<sup>21</sup> Cruz Villalón, P., "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", en Cano Bueso, J. (Coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, Tecnos-Parlamento de Andalucía, 1990, p. 122 cuando indica, al referirse al Tribunal Constitucional, que "el nuestro no es un Consejo Constitucional, sino un Tribunal, no llamado a dar consejos, sino a declarar el derecho aplicable". El propio Cruz Villalón indica que los límites de la jurisprudencia constitucional sobre la cooperación se encuentran en su incapacidad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad por omisión de un acto o disposición de los poderes públicos que incurra en falta de cooperación (p. 134).

<sup>22</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico...*, *op. cit.*, pp. 59-71 realiza una interesantísima reseña sobre las vicisitudes que sufrió el complejo alumbramiento del art. 145 CE, de redacción confusa y quizás desafortunada, motivadas por la desconfianza que los constituyentes tenían sobre las relaciones que podrían mantener entre sí las Comunidades Autónomas, con independencia del Estado.

constitucional figuran una prohibición -la de la federación entre Comunidades Autónomas- y una remisión a los estatutos de autonomía para que en ellos se desarrolle la forma en que las Comunidades Autónomas puedan celebrar convenios y acuerdos, pues tales son los instrumentos legales de cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas.

La distinción entre los convenios -que deben versar sobre gestión y prestación de servicios propios y que no precisan más que una comunicación a las Cortes Generales- y los acuerdos -que incluyen otros conceptos y que sí precisan de expresa autorización de las Cortes- se ha diluido en los estatutos de autonomía, por lo que en buena medida ambas figuras jurídicas se han ido identificando en la práctica. La cuestión fundamental estriba en qué se considera "servicios propios". En este sentido hay tres corrientes jurídicas presentes en los estatutos de autonomía: la primera es más restrictiva y considera servicios propios las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma; la segunda entiende que servicios propios son tanto las competencias exclusivas como las "pertenecientes a" -compartidas y concurrentes también-; la tercera corriente estatutaria menciona en el texto legal "servicios propios de su competencia"<sup>23</sup>. En la práctica, la variabilidad del instrumento de comunicación a las Cortes Generales es muy grande, optando la mayoría de las Comunidades Autónomas por habilitar a las Cortes para que sean ellas las que indiquen si un "convenio" ha de ser tramitado como "acuerdo" y requiere, por tanto, de autorización del poder legislativo del Estado.

La variabilidad jurídica es de tal entidad que podemos afirmar que "la regulación actual de la cooperación horizontal dificulta la utilización de los convenios y acuerdos como medio para impulsar y consolidar en España un Estado autonómico cooperativo"<sup>24</sup>.

La cooperación vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye un elemento extraño en nuestro ordenamiento jurídico pues la Constitución española no incluye ninguna previsión al respecto, ni siquiera como elemento de desarrollo ulterior. Por lo tanto, todos los mecanismos -y son numerosos- de cooperación vertical establecidos desde 1978 tuvieron un origen aconstitucional, si bien las sentencias del

---

<sup>23</sup> Cfr. para la primera corriente los estatutos de autonomía de Cataluña, Galicia, Asturias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León; para la segunda los del País Vasco y la ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; para la tercera los estatutos de Cantabria, La Rioja, Murcia, Islas Baleares y Madrid.

<sup>24</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico...*, op. cit., p. 94. Señala también el autor que la deficiente regulación constitucional es fruto del temor de los constituyentes al "fantasma de los

Alto Tribunal han creado, al determinar el papel y alcance de alguno de estos mecanismos (por ejemplo las Conferencias), un marco regulador que, evidentemente, es constitucional.

Es preciso, según Tajadura Tejada, partir de dos premisas a la hora de estudiar la cooperación vertical: en primer lugar la imprevisión constitucional sobre la existencia de mecanismos que diesen cobertura a este tipo de cooperación entre las instancias territoriales de poder. En segundo, que las notas iniciales de las prácticas cooperativas que se iban poniendo en marcha eran: falta de institucionalización, sectorialización y bilateralidad<sup>25</sup>. Serán los Acuerdos Autonómicos de 1992 y la ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por la ley 4/1999, los que regulen, en primera instancia, los tres principales mecanismos de cooperación vertical: las Conferencias sectoriales, los convenios y los consorcios, además de la Conferencia de Presidentes.

Habida cuenta de que las Conferencias sectoriales, en particular la de educación, serán estudiadas en el capítulo correspondiente a la cohesión del sistema educativo nacional, queremos hacer referencia a los otros dos mecanismos de cooperación: los convenios y los conciertos. No incluimos el estudio de la Conferencia de Presidentes por exceder su ámbito del estudio acometido en esta tesis doctoral.

Los convenios son acuerdos firmados entre el Estado y las Comunidades Autónomas por los que ambas partes se comprometen contractualmente a llevar a cabo las actuaciones que se precisan en el texto que se firma. Así pues, son contratos limitados por los márgenes de actuación de los firmantes -la indisponibilidad de competencias propias-, y que en ningún caso permiten a las partes operar por encima de su capacidad competencial. Deben ser comunicados al Senado y publicados en el Boletín Oficial del Estado y los diarios oficiales de las Comunidades Autónomas intervinientes. Formalmente están regulados por el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 sobre convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (BOE de 16 de marzo). Los más característicos han sido:

- "a) Establecimiento de la obligación de elaborar determinadas normas jurídicas.
- b) Establecimiento de la obligación de realizar determinadas actuaciones administrativas.

---

Países Catalanes" y, añadimos nosotros, quizás también al de *Euskal Herria*.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 99.

- c) Adopción del compromiso de efectuar una planificación conjunta de las actividades que las distintas administraciones van a llevar a cabo.
- d) Adopción del compromiso de participación en un órgano de seguimiento en el que se encuentren presentes las distintas administraciones"<sup>26</sup>.

Los consorcios son órganos ejecutivos dotados de personalidad jurídica propia y compuestos por la Administración Central y las Administraciones Autonómicas con el fin de realizar conjuntamente determinadas actividades dentro de sus competencias respectivas y sin más límite que las mismas. Es preciso señalar que estas "administraciones independientes" pueden generar determinadas situaciones de bajo control político y administrativo -pues cada uno de los firmantes sólo controla a su representación en el consorcio, pero no al consorcio mismo- y su creación suele estar vinculada a un convenio, que marca las obligaciones contraídas por las partes.

## **2. El papel del principio de inordinación y su necesaria regulación jurídica**

Olvidamos a menudo que la Constitución ha establecido un modelo de organización territorial del Estado explícitamente abierto y complejo. La misma Carta Magna está forzando, implícitamente, a todos los actores políticos a buscar mecanismos de encuentro. Ya nos hemos referido a dos de ellos, la coordinación y la cooperación, ambos diferentes pero interconectados. Ambos son necesarios, pero probablemente no sean suficientes. El tercer mecanismo, que cerraría el círculo de la gobernabilidad del Estado autonómico, es la inordinación<sup>27</sup>.

Vírgala Foruria señala que "Las relaciones de inordinación [...] son la expresión jurídica de la síntesis dialéctica entre poder central y poderes territoriales, manifestándose en un Estado federal 'en la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la Constitución federal'"<sup>28</sup>. A

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 126.

<sup>27</sup> Seguimos en este punto la obra de Pérez Calvo, A. (Coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997, que recoge las actas de las *II Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, organizadas por el área de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra en colaboración con el Instituto Navarro de Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública en la temprana fecha -refiriéndonos al desarrollo del Estado autonómico- de 1995.

<sup>28</sup> Vírgala Foruria, E., "Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español", en *Revista de*

este respecto, considera que el debate sobre si España es un Estado federal es irrelevante para las relaciones de inordinación, dado que es un Estado autonómico que comparte muchas características con los Estados federales.

"La Constitución sólo prevé en su articulado como relaciones de inordinación la designación 'autonómica' de una parte del Senado y la iniciativa legislativa de las Asambleas autonómicas. A las anteriores se ha unido en los últimos años la propuesta autonómica al Senado de candidatos a magistrados del TC (desde 2007, y condicionada por la previsión del Estatuto catalán de 2006) [...]. Finalmente, las reformas estatutarias aprobadas en los años 2006 y 2007 han incidido también en las relaciones de inordinación. Como era lógico asumen las previstas en la Constitución (designación de senadores autonómicos e iniciativa legislativa ante las Cortes Generales) pero, también, añaden algunas que no están en la Carta Magna que, tratándose de participación en órganos constitucionales, no cabe más que tachar de inconstitucionales"<sup>29</sup>.

La inordinación, como participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado surge como relación entre Administraciones en el seno del Estado federal o, en el caso de España, del Estado autonómico. Creemos que, aunque es un conjunto de relaciones esenciales para el buen funcionamiento del mismo, la Constitución

---

*Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 151, enero-marzo 2011, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, p. 110.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 112. El autor señala en qué términos aparece en los estatutos de autonomía esta participación extraconstitucional -en opinión del autor, plenamente inconstitucional- de las Comunidades Autónomas en los órganos constitucionales del Estado al indicar que: "Las hay que añaden la creación de un Consejo autonómico de Justicia remitiendo su regulación a Ley autonómica posterior 'en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial' [Consell de Justicia de la Comunitat Valenciana: art. 33.3 Estatuto de Autonomía de Valencia; Consejo de Justicia de las Illes Balears: art. 96 Estatuto de Autonomía de las Illes Balears]. En segundo lugar, están Aragón y Castilla y León que a lo anterior [Consejo de Justicia de Aragón: art. 64 Estatuto de Autonomía de Aragón; Consejo de Justicia de Castilla y León: art. 42 Estatuto de Autonomía de Castilla y León] añaden una críptica mención a su participación 'en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado' (art. 89.4 Estatuto de Autonomía de Aragón) o 'en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias y, en particular, en los siguientes ámbitos: (...) d) Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal' (art. 58.2 Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Finalmente, están las Comunidades Autónomas que además de crear su Consejo de Justicia lo regulan en extenso en sus atribuciones, composición, organización y funcionamiento [Consejo de Justicia de Cataluña: arts. 97-100 Estatuto de Autonomía de Cataluña; Consejo de Justicia de Andalucía: art. 144 Estatuto de Autonomía de Andalucía], establecen la participación autonómica en los procesos de designación de magistrados del TC y miembros del CGPJ (art. 180 Estatuto de Autonomía de Cataluña) o en los procesos de designación de los órganos constitucionales (art. 224 Estatuto de Autonomía de Andalucía), y añaden una difusa participación autonómica en la designación de los 'organismos económicos y sociales' (art. 182 Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 87 Estatuto de Autonomía de Andalucía)". *Ibid.*, pp. 112-113.

española no es -como tampoco lo es en el resto de la articulación del Estado autonómico- especialmente explícita al respecto.

El texto constitucional sólo prevé algunos supuestos concretos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, tales como el nombramiento de senadores autonómicos (art. 69.5 CE), la iniciativa legislativa autonómica (art. 87.2 CE) y la previsión del art. 131.2 CE relativa a la elaboración por el Gobierno de los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades Autónomas.

Se echa de menos en la bibliografía jurídica mayor atención hacia este principio, que creemos que puede suponer una vía no explorada para el perfeccionamiento del Estado autonómico en un doble sentido: el fortalecimiento de la cohesión del mismo, por una parte, y la profundización en el autogobierno por parte de las Comunidades autónomas, entendiendo que la inordinación supone la intervención del no competente en la decisión del competente<sup>30</sup>.

En este sentido, los instrumentos ya constituidos (comisiones bilaterales de cooperación, juntas de cooperación, conferencias sectoriales) sirven perfectamente para estos fines y pueden ser también la sede para la participación de unas Administraciones en las decisiones de otras<sup>31</sup>. Frente a estos instrumentos ubicamos aquellos otros que, bien por la dificultad de su reforma (caso del Senado), bien por la relativa inoperancia o desaprovechamiento (la Comisión General de las Comunidades Autónomas<sup>32</sup>), no están

---

<sup>30</sup> En expresión aportada por Pérez Calvo, A. (Coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, *op. cit.*, *passim*.

<sup>31</sup> Creemos que la complejidad de las relaciones interadministrativas en el Estado autonómico hace ya tiempo que ha superado las previsiones constitucionales, por lo que la necesidad y práctica de gobierno han dado origen a otros medios de participación, tales como las relaciones de coordinación horizontal, a través de convenios y acuerdos, o vertical, a través del mecanismo del consorcio. Caso aparte son las Conferencias sectoriales, diseñadas en un principio como mecanismo de coordinación vertical pero que creemos han ido derivando hacia la inordinación.

<sup>32</sup> "Esta Comisión, formada por el doble de miembros que las ordinarias, permite la intervención tanto del Gobierno central como de los Presidentes y consejeros de los Gobiernos autonómicos, y debe, entre otras funciones, informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, conocer acerca de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia, pronunciarse sobre la autorización que las Cortes Generales puedan otorgar para la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, ser informada por el Gobierno de los acuerdos que se celebren entre él y las Comunidades Autónomas, informar sobre las iniciativas de atribución por las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, a todas o alguna de las Comunidades Autónomas de la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal, informar sobre las iniciativas por las que el Estado acuerde transferir o delegar en las Comunidades



cumpliendo el papel de dar protagonismo en la política del Estado a una parte sustancial del mismo, las Comunidades Autónomas. Así, en lo referido al tímido intento de hacer presentes en el Senado a las Comunidades Autónomas hay que constatar que

"La Comisión General de las Comunidades Autónomas, a pesar de que fue creada para suplir la ausencia de reforma constitucional, no puede ni por su composición ni por sus funciones colmar las necesidades del Senado como Cámara territorial. Su vida ha sido lánguida y desfalleciente. Hasta abril de 2010 sólo ha emitido informe sobre ocho textos legislativos (art. 56.b RS [Reglamento del Senado]) y seis reformas estatutarias, no habiendo ejercido iniciativa legislativa alguna"<sup>33</sup>.

En espera de la siempre pospuesta reforma del Senado es preciso señalar que el asunto de la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos que, siendo de competencia estatal les afectan directamente -y la educación., competencia compartida, es uno de los más importantes-, no debiera dilatarse más.

### **3. La regulación constitucional de la solidaridad entre las regiones de España**

El principio de solidaridad constituye, en palabras de Javier Tajadura "el fundamento del principio de cooperación en sus dos manifestaciones: deber general de colaboración y régimen mancomunado para el ejercicio de las competencias"<sup>34</sup>. Su aparición como principio jurídico y político -con la denominación de fraternidad- se

---

Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, así como sobre las formas de control de las mismas que se reserve el Estado, informar los proyectos de Ley en los que se establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, en los términos previstos en el art. 153 CE, informar las iniciativas del Gobierno encaminadas a solicitar la autorización del Senado para adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales, o prevenir su actuación cuando atente gravemente al interés general de España, según lo previsto en el art. 155 CE, informar sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en él y valorar su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, ejercer la iniciativa legislativa, mediante proposiciones de Ley. La Comisión General de las Comunidades Autónomas es, además, el foro donde se celebra el denominado Debate anual sobre el Estado de las autonomías". Vírjala Foruria, E., "Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español", *op. cit.*, p. 118.

<sup>33</sup> Vírjala Foruria, E., "Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español", *ibíd.*, pp. 118-119.

<sup>34</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico...*, *op. cit.*, p. 14.

remonta a los revolucionarios franceses de 1789<sup>35</sup> para desaparecer del constitucionalismo durante el siglo XIX y ser recuperado en el siglo XX como pilar del Estado social e incluso de los acuerdos internacionales, como los tratados que han dado origen a la Unión Europea.

En la Constitución española la solidaridad tiene dos dimensiones claramente determinadas, pero asimétricamente desarrolladas:

"[...] una [dimensión] de carácter personal o individual (solidaridad entre ciudadanos), y otra de carácter territorial o comunitario (solidaridad entre Estados, Regiones, Comunidades Autónomas... etc.). Esta solidaridad interterritorial se proyecta directamente sobre el orden de distribución de competencias y sobre el sistema de financiación del Estado. En la Constitución española de 1978, la ausencia casi total de referencias constitucionales a la primera dimensión de la solidaridad contrasta con la expresa recepción de esta segunda dimensión, la solidaridad interterritorial, en los artículos 2 y 138"<sup>36</sup>.

La CE fundamenta en el artículo 2, y con conceptos jurídicos y políticos relacionados entre sí, el principio de unidad, el derecho a la autonomía y el principio de solidaridad<sup>37</sup>. Su lectura nos hace constatar que

"[...] el constituyente español de 1978 ha definido la estructura del Estado de una manera singular, combinando, por una parte, el establecimiento de un principio con el reconocimiento, por otra, de un derecho. El principio, obviamente, es el de unidad. El derecho, no menos obviamente, es el de autonomía. Con ello el constituyente ha querido

---

<sup>35</sup> *Cfr.* La Declaración de Derechos del Acta Constitucional de 24 de junio de 1793. Art. 6. La libertad es el poder que pertenece al hombre de *hacer todo aquello que no perjudique a los derechos de los demás*; tiene por principio la naturaleza, por regla la justicia, por garantía la ley; su límite moral se expresa en esta máxima: No hagas a otro lo que no quieras que te hagan a ti. Art. 21. Las ayudas públicas son una deuda sagrada. *La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados*, ya sea procurándoles trabajo, ya sea proporcionando los medios de existencia a lo que no estén en condiciones de trabajar. Art. 22. La instrucción es una necesidad para todos. *La sociedad debe favorecer con todas sus fuerzas los progresos de la razón pública*, y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos. Art. 23. *La garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos*; esta garantía reposa sobre la soberanía nacional. Las cursivas son nuestras.

<sup>36</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonomico...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>37</sup> Art.2 CE. "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

indicar de manera inequívoca que unidad y autonomía no tienen el mismo status en nuestra Constitución. La unidad es el principio político del Estado. La autonomía es el instrumento a través del cual el constituyente pretende que el principio se haga real y efectivo. El principio de unidad es, por tanto, simultáneamente presupuesto del reconocimiento del derecho a la autonomía y resultado del ejercicio efectivo de tal derecho por los titulares del mismo"<sup>38</sup>.

La relación entre los principios de solidaridad y de autonomía es realmente problemática, pues -basándonos en la literalidad el art. 2 CE- podríamos pensar que son equiparables. Pero nosotros entendemos que no es así, pues, con Javier Tajadura, podemos formular cuatro premisas en la relación entre ambos conceptos que permitirán entender que *"La solidaridad (principio) es el fundamento del Estado autonómico y al mismo tiempo su finalidad (competencia). Por ello desde el punto de vista jurídico se configura como una obligación de contenido positivo y negativo (deber)"*<sup>39</sup>:

"a) La primera es que la Solidaridad es el fundamento mismo de la Constitución, esto es, la dimensión material de la unidad del Estado. [...] La relación entre el principio de autonomía y el de solidaridad es una relación de jerarquía, puesto que de la misma forma que la autonomía está subordinada a la unidad lo está a la solidaridad.

b) La segunda es que la Solidaridad entendida como deber u obligación impone límites claros al ejercicio de la autonomía. [...] Y ello porque aunque no afecta a la titularidad de las competencias, sí que condiciona y determina el ejercicio de las mismas.

c) la tercera premisa es que el Estado antes que Estado Autonómico es Estado Social, esto es, si su nota definitoria básica y distintiva es su carácter social, ello implica que la Solidaridad en cuanto principio inherente a este tipo de Estado se convierte también automáticamente en un principio esencial del mismo. [...] El fin del Estado es la solidaridad. [...]

---

<sup>38</sup> Pérez Royo, J., *El modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 4.

<sup>39</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico...*, *op. cit.*, pp. 42-43. La cursiva es del original.

d) La última es que la Solidaridad es un principio que deriva directamente de los valores superiores del Ordenamiento, y en particular de la Igualdad y de la Justicia. Y ello por la sencilla razón de que sin Solidaridad no puede haber ni Igualdad ni Justicia [...]”<sup>40</sup>.

El principio de solidaridad, ligado al derecho de autonomía, viene a ser "como un 'corolario' de éste y como un deber 'de recíproco apoyo y mutua lealtad'. [...] De esta forma, el principio de solidaridad interterritorial puede considerarse como intrínseco al sistema español de descentralización política, al tiempo que se convierte en un fundamento ético de primer orden"<sup>41</sup>. En este sentido, la Constitución atribuye un papel al principio de solidaridad que es fundamental y estructurador del Estado, pero además atribuye expresamente a ese Estado (que en este caso se hace sinónimo de poder central) el deber constitucional de velar por la efectividad de dicho principio. Ahora bien, "la gran carencia de nuestra Constitución en este ámbito es que no establece con la debida claridad y precisión a través de qué instrumentos el Estado puede y debe garantizar la solidaridad interterritorial"<sup>42</sup>, si bien sí que incluye las claras referencias del art. 2 CE y del art. 158 CE, además de la obligación del Estado de velar por las condiciones básicas de igualdad entre los españoles contenida en el art. 149.1 CE.

El principio de solidaridad tiene un carácter pluridimensional: político, jurídico y económico. Así

"[...] desde un punto de vista político, la solidaridad es el fundamento de la unidad del Estado, identificándose con ella desde un punto de vista material o sustancial, y por tanto, y ahí reside su capital importancia, no resulta exagerado afirmar que el principio de solidaridad es el verdadero y auténtico fundamento material de la Constitución [...]; en segundo lugar, y desde una perspectiva jurídica, el principio de solidaridad se traduce en la existencia de un deber general del que emanan obligaciones concretas de hacer y de no hacer, cuyo incumplimiento acarrea la correspondiente sanción, en un determinado modo de ejercer las competencias de forma mancomunada, y en un límite al ejercicio de las mismas. Es en su dimensión jurídica donde el principio de solidaridad se identifica

---

<sup>40</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonomico...*, op. cit., pp. 41-42.

<sup>41</sup> Fernández Llera, R. y Delgado Rivero, F. J., "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, Madrid, Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2008, p. 7.

<sup>42</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonomico...*, op. cit., p. 21.

con el de cooperación [...]; en tercer lugar, la solidaridad, desde un punto de vista económico, es una función o competencia del Estado, o más propiamente, una finalidad del mismo [...]"<sup>43</sup>.

Así, "puede decirse que la solidaridad es la clave del arco de un Estado complejo, compuesto de diecisiete comunidades autónomas en pleno ejercicio de sus competencias"<sup>44</sup>. Este principio de solidaridad que establece el art. 2 CE se concreta en otros artículos del texto constitucional, de manera que el Estado queda obligado a garantizar "la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución [...]"<sup>45</sup> y se prohíbe explícita y taxativamente en la Carta Magna la existencia de privilegios económicos y sociales basados en la diferencias que pueda haber en los estatutos de autonomía.

En este sentido se ha expresado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, señalando que "en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución"<sup>46</sup>. Y más aún, el principio de solidaridad se vincula a dos principios capitales que pueden parecer potencialmente contrapuestos, como son los de unidad de la nación española y el de autonomía de sus regiones y nacionalidades, convirtiéndose en factor de equilibrio entre ambos<sup>47</sup>.

Es necesario entender, además, que la solidaridad, entendida como deber jurídico, presenta un sentido positivo, el del deber de colaboración o auxilio -diríamos que de

---

<sup>43</sup> Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autónomo...*, *op. cit.*, p. 26. El autor recoge la doctrina alemana de Hans Pagenkopf, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*. Stuttgart, W. Kohlhammer, 1981.

<sup>44</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*, *op. cit.*, p. 302.

<sup>45</sup> Art.138 CE. "1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales".

<sup>46</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero.

<sup>47</sup> STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7. En el mismo FJ el Tribunal aclara el sentido de la solidaridad, yendo mucho más allá de la lealtad más o menos teórica entre los territorios que componen España y señalando que "su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (artículo 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (artículo 158.2)."

lealtad institucional-, y un sentido negativo, ligado al límite que cada instancia de poder territorial ha de respetar en el ejercicio de sus competencias -en el sentido de ejercer el poder autónomamente, pero con discrecionalidad limitada<sup>48</sup>.

Pero no sólo se queda la Constitución en el ámbito más o menos especulativo de la teoría del Estado, sino que obliga al mismo a regular efectivamente "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales [...]"<sup>49</sup>. Por último, la Constitución también faculta al Estado para ser garante de un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales y ejercer de elemento corrector de los desequilibrios económicos interterritoriales<sup>50</sup>.

### **El complejo sistema de la compensación interterritorial**

El principal instrumento de solidaridad entre las regiones de España está ya diseñado en la CE, si bien no se concretan -como es lógico- los detalles, teniendo que ser una ley orgánica la que desarrolle la cuestión.

"Entre los instrumentos concretos de solidaridad, la Constitución Española explicita en el artículo 158.2 que, 'con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso'. Es importante recordar también que las Comunidades Autónomas [...] son desde hace unos años el principal agente inversor público en España, por encima de las Entidades Locales

---

<sup>48</sup> El concepto de límite negativo de la discrecionalidad está tomado de Alberti Rovira, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 14, 1985, pp. 138-139.

<sup>49</sup> Art. 149 CE. 1. "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales."

<sup>50</sup> Art. 158 CE. "1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. 2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

y de la Administración General del Estado. Por todo ello, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) está llamado a ser un instrumento básico de solidaridad, recuperando un papel central, perdido en parte por su debilitamiento efectivo en los últimos años"<sup>51</sup>.

Tal instrumento de solidaridad fue creado por ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)<sup>52</sup>, "estableciendo que el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales será 'el nivel medio de los mismos en el territorio nacional'"<sup>53</sup> y concretado años más tarde en la ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial<sup>54</sup>.

La evolución del FCI es paralela a los cambios acontecidos en España en los últimos treinta años. En el ámbito nacional debemos referirnos tanto a cambios económicos en aspectos estructurales como a un notable y asimétrico crecimiento de la población y a la reforma de seis estatutos de autonomía para justificar los cambios en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.<sup>55</sup>

En la esfera internacional los principales cambios que han modificado el panorama de la solidaridad interregional, particularmente los FCI, han sido el ingreso en la UE en 1986 -por el que España se convirtió en el primer receptor de Fondos Estructurales y de Cohesión-, el inequívoco desarrollo económico y social del país en estos treinta años, la adhesión a la moneda única europea y la globalización económica, con la consecuencia añadida de la cesión de soberanía al Banco Central Europeo.

A estas dos categorías ha de añadirse la necesidad de perfeccionar un complejo mecanismo económico, el FCI, que no siempre ha respondido a los fines que motivaron su creación pocos años después de aprobarse la CE. En este sentido, es necesario constatar que

---

<sup>51</sup> Fernández Llera, R. y Delgado Rivero, F. J., "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", *op. cit.*, p. 8.

<sup>52</sup> BOE de 1 de octubre. *Cfr.* art. décimo sexto.

<sup>53</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*, *op. cit.*, p. 309.

<sup>54</sup> BOE de 3 de abril.

<sup>55</sup> Según menciona en su preámbulo la ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

"La articulación efectiva de mecanismos niveladores ha sido un tema de preocupación constante por parte de la doctrina y de las Entidades Públicas implicadas – Estado y Comunidades Autónomas-, pero existen, en este momento, dos factores que dan un mayor relieve a su consideración. Por un lado, acabamos de poner en marcha un nuevo modelo de financiación autonómica de las Comunidades de régimen común cuya aprobación ha implicado la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Tenemos, pues, un nuevo marco normativo, con vocación de permanencia, que pretende ser la respuesta a los nuevos retos que la descentralización competencial ha planteado al sistema de financiación, sin olvidar que su objetivo no puede ser solo el de aportar mayor volumen de recursos a unas Autonomías que cada vez asumen mayor grado de responsabilidad en la provisión pública sino que *ha de velar también por un desarrollo económico armónico del país, que garantice, en último término, la pervivencia del mismo como unidad política superior*. Además, nos encontramos inmersos en un proceso de pérdida paulatina de los recursos que procedían de la Unión Europea como consecuencia de las restricciones que nos imponen las Nuevas Perspectivas Financieras 2007/2013 y su incidencia en la corrección de los desequilibrios territoriales no es menor"<sup>56</sup>.

La ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial regula la primera etapa de este instrumento, vigente hasta 1990. En ese momento todas las Comunidades Autónomas se beneficiaban de los recursos del FCI. También en esa etapa parte de los Fondos eran directamente gestionados por la Administración Central. Sin embargo, parece comprensible que la mera evolución histórica del país en tres décadas haya hecho necesarias sucesivas modificaciones de dicha norma. Las modificaciones han sido en 1990<sup>57</sup>, 2001<sup>58</sup> y 2009<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Lagos Rodríguez, M<sup>a</sup>. G., *et al.*, "La Solidaridad en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común". *Actas*. Badajoz-Elvas, XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, 2010, p. 1. La cursiva es nuestra.

<sup>57</sup> Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE de 27 de diciembre).

<sup>58</sup> Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE de 31 de diciembre).

<sup>59</sup> Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE de 19 de diciembre).



La segunda etapa (regulada por la ley 29/1990) la marcó el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE). En ese momento reforzó notablemente el FCI, coordinándose con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Las Comunidades Autónomas beneficiarias eran las equiparables a las regiones Objetivo I de la normativa comunitaria. Es importante señalar que a partir de 1990 desaparecen totalmente las dotaciones presupuestarias que eran anteriormente gestionadas por la Administración Central.

La tercera la marca la ley 22/2001 y en ella se establece que podrán destinarse los recursos del FCI no sólo a inversiones, sino también a gastos corrientes.

La cuarta etapa, desde 2009 sólo introduce algunos matices fiscales relativos a Canarias y devuelve a Ceuta y Melilla al mecanismo general contable del FCI.

Según el excelente resumen que sobre el FCI hace la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, éste presenta las siguientes características básicas:

- "• Dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado de unos recursos, destinados a atender el principio de solidaridad interterritorial, contemplado en el artículo 158, apartado 2, de la Constitución.
- En los Presupuestos Generales del Estado se identifican las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas beneficiarias de los recursos totales destinados a estos fines.
- El importe total de los recursos destinados a las CCAA beneficiarias figura cada año en los PGE, aunque la Ley 22/2001 indica que deberá representar como mínimo el 30 % de la Inversión pública de cada ejercicio, entendiendo como tal la inversión real civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos.
- Dichos recursos se distribuyen entre dos Fondos: El cuantitativamente más importante, que absorbe las tres cuartas partes del total, viene nuevamente identificado como Fondo de Compensación, cuya finalidad se mantiene plenamente coherente con el artículo 158 de la Constitución, así como con la normativa que regía hasta el 2002. Sus recursos se destinan exclusivamente a financiar gastos de inversión.
- La distribución del Fondo de Compensación entre los territorios beneficiarios debe tener en cuenta los valores relativos, con respecto a la media de dichas CCAA, de las siguientes variables: renta por habitante, población, saldo migratorio, paro, superficie y dispersión de población.
- Una vez calculadas las cantidades que corresponden a cada territorio por dicho Fondo, se incrementan con el Fondo Complementario calculado con un porcentaje del anterior, de modo que represente el 25% del total.

- Los recursos del Fondo Complementario pueden destinarse tanto a gastos de inversión como de funcionamiento, asociados a las inversiones de ambos Fondos, en este último caso previa solicitud de los beneficiarios y sólo durante un período máximo de dos años, desde la ejecución de la inversión principal.
- Los proyectos a financiar con estos Fondos pueden ser de carácter local, comarcal, provincial o regional, pero siempre en inversiones que favorezcan la reducción de las disparidades de renta y riqueza, fundamentalmente en infraestructuras y equipamientos, o en gastos de funcionamiento asociados a esos proyectos, en el caso del Fondo Complementario.
- La selección de los proyectos financiables con los Fondos se efectuará en el Comité de Inversiones Públicas, de común acuerdo entre la Administración Central y las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ese mismo procedimiento deberá utilizarse para sustituir por otros los proyectos inicialmente aprobados.
- Los recursos destinados a cada Fondo figuran en los Presupuestos Generales del Estado, distribuidos por territorios beneficiarios y con una relación expresa de los proyectos financiados.
- El control parlamentario de los proyectos financiados y la valoración de su impacto en la corrección de desequilibrios corresponde a las Cortes Generales y a las respectivas Asambleas de cada Comunidad y Ciudad Autónoma. Para posibilitar ese control, deberá contabilizarse adecuada y separadamente cada proyecto.
- El Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Órganos de Control Externo de las CCAA presentarán ante sus respectivas Asambleas informe de los proyectos financiados<sup>60</sup>.

Es un hecho que desde la creación del FCI por la LOFCA de 1980 hasta la última reforma de la misma en 2009 las Comunidades Autónomas han ido aumentando progresivamente su potestad recaudatoria, y esto en dos niveles: el primero es el del progresivo incremento de las potestades tributarias sobre los impuestos cedidos por el Estado, mientras que el segundo lo componen las participaciones en la recaudación territorializada del resto de impuestos. En este sentido, las Comunidades Autónomas (nos referimos sólo a las de régimen común, puesto que el caso del País Vasco y Navarra es ajeno en virtud del concierto económico, el de Canarias por mor de la insularidad y el

---

<sup>60</sup> Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. *Informe Definitivo de Fiscalización de los Fondos de Compensación Interterritorial. Ejercicio 2010*. Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 111, de 6/6/2012.

de Ceuta y Melilla por su singular estatus) han aumentado sobremanera su capacidad de autogobierno en los treinta años transcurridos. Sin embargo, el sistema se ha revelado como insuficiente a la luz del principio de solidaridad pues, por poner un ejemplo, aunque muy gráfico, en los últimos treinta años las asignaciones presupuestarias para la nivelación de los servicios fundamentales entre los diferentes territorios del Estado han sido nulas ejercicio tras ejercicio.

Además de este defecto, nuestros FCI se revelan -aún tras la reforma de 2009- en cierto modo injustos, ya que basan su eficacia en unos instrumentos de corrección de disparidades como una carga exclusiva del Estado (transferencias verticales del Estado a las Comunidades Autónomas), sin que en el texto de la LOFCA de 2009 encontremos un mecanismo de nivelación horizontal basado en las aportaciones de las mismas. Para comprender este hecho debemos observar la evolución reciente de los FCI.

**Tabla 27: Evolución de los FCI 2009-2014.**

| Comunidades y Ciudades receptoras | Volumen de los Fondos de Compensación Interterritorial |                 |               |               |               |               | Var 14/09      |
|-----------------------------------|--|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|                                   | 2009   | 2010            | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          |                |
| Galicia                           | 197,22   | 169,61          | 99,57         | 76,99         | 61,16         | 44,55         | -77,41%        |
| Andalucía                         | 478,13   | 436,92          | 275,02        | 236,87        | 204,59        | 159,35        | -66,67%        |
| Principado de Asturias            | 56,01  | 43,96           | 24,84         | 20,30         | 16,22         | 13,07         | -76,67%        |
| Cantabria                         | 10,77  | 7,99            | 4,23          | 5,26          | 4,42          | 3,90          | -63,76%        |
| Región de Murcia                  | 61,82  | 59,52           | 38,87         | 33,19         | 28,72         | 20,89         | -66,21%        |
| Comunidad Valenciana              | 134,04   | 130,07          | 87,42         | 82,58         | 72,83         | 53,87         | -59,81%        |
| Castilla-La Mancha                | 113,96   | 107,66          | 69,20         | 54,67         | 46,20         | 37,72         | -66,90%        |
| Canarias                          | 101,08   | 102,56          | 75,67         | 78,61         | 69,22         | 44,69         | -55,79%        |
| Extremadura                       | 95,91  | 82,15           | 48,94         | 41,03         | 34,43         | 26,90         | -71,96%        |
| Castilla y León                   | 83,90  | 66,39           | 38,76         | 31,79         | 25,04         | 20,89         | -75,11%        |
| Melilla                           | 10,46  | 9,47            | 5,93          | 5,14          | 4,37          | 3,31          | -68,37%        |
| Ceuta                             | 10,46  | 9,47            | 5,93          | 5,14          | 4,37          | 3,31          | -68,37%        |
| <b>Total FFCI</b>                 | <b>1.353,76</b>  | <b>1.225,77</b> | <b>774,38</b> | <b>671,57</b> | <b>571,57</b> | <b>432,42</b> | <b>-68,06%</b> |
| % Inversión PGE computable        | 37,23%   | 36,67%          | 43,18%        | 40,45%        | 40,12%        | 41,39%        | 11,17%         |
| Programa infraestructuras PGE     | 13.573,25  | 14.886,32       | 9.577,38      | 7.020,03      | 5.965,82      | 5.453,55      | -59,82%        |
| % Programa infraestructuras       | 9,97%  | 8,23%           | 8,09%         | 9,57%         | 9,58%         | 7,93%         | -20,50%        |
| Producto Interior Bruto           | 1.137.100,00   | 1.050.900,00    | 1.081.500,00  | 1.065.400,00  | 1.062.900,00  | 1.047.400,00  | -7,89%         |
| % Producto Interior Bruto         | 0,1191%  | 0,1166%         | 0,0716%       | 0,0630%       | 0,0538%       | 0,0413%       | -65,32%        |

Fuente: Consejería de Hacienda. *Evaluación del actual Sistema de Financiación Autonómica*. Documento enviado al grupo de trabajo de Comité Técnico Permanente de Evaluación del sistema de financiación el 7 de marzo de 2014. Valladolid, Junta de Castilla y León, p. 52.

El FCI estuvo desde 1980 diseñado como un instrumento de suficiencia, es decir, un aporte de recursos financieros para hacer frente a los gastos en que incurrieran las Comunidades Autónomas, y su objetivo era atender las necesidades de inversión de las

Comunidades. Con la ley 21/2001, que modificó el sistema de financiación autonómica, la nivelación financiera de las Comunidades Autónomas se llevaba a cabo mediante un Fondo de Suficiencia, al margen del FCI, de modo que como "mecanismo de cierre del sistema, este Fondo garantizaba que, una vez efectuada la diferencia entre las necesidades de gasto y el montante de ingresos obtenidos por las Haciendas territoriales en términos normativos, se cubriese el déficit de recaudación en el caso en que la ecuación resultase positiva, o se obligase a la devolución del exceso, en el supuesto en que el resultado fuese negativo."<sup>61</sup> En aquel año, por lo tanto, se ponía en marcha, siquiera parcialmente, un principio de nivelación horizontal que en 2009 volvía a desaparecer.

En la actualidad, la modificación del FCI ha supuesto que se transforme en un instrumento complejo que destina dos de cada tres euros a la financiación de las necesidades de inversión, siendo el euro restante destinado a gastos de funcionamiento asociados a la inversión. Es decir, ha pasado a ser un fondo mixto. Además, el FCI ha visto cómo ha ido haciéndose más complejo el esquema de instrumentos de realización del principio de solidaridad de manera que "se ha complicado en gran medida, concurriendo junto a los Fondos de Compensación Interterritorial y en sustitución del antiguo Fondo de Suficiencia: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global, y los llamados Fondos de Convergencia, integrados por el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación"<sup>62</sup>.

Si bien la cuantificación económica del FCI depende de los Presupuestos Generales del Estado, siendo muy sensible, por tanto, a la coyuntura económica, su reparto está muy normativizado, basándose en variables que, *a priori*, parecen equilibradas. Las variables de distribución han ido modificándose<sup>63</sup> y son en la actualidad:

---

<sup>61</sup> Manzano Silva, E., "El principio de solidaridad Interterritorial en el nuevo modelo de financiación autonómica: su aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura.". *Actas*. Badajoz-Elvas, XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, 2010, p. 9.

<sup>62</sup> Manzano Silva, E., *ibíd.*, p. 10.

<sup>63</sup> No incluimos en la tabla la inversa de la renta por habitante ni la insularidad, ambas, como es sabido,

**Tabla 28: Variables de distribución de los FCI**

| Variable                   | % 1984 | % 2012 |
|----------------------------|--------|--------|
| Población relativa         | 70.0   | 87.5   |
| Saldo migratorio           | 20.0   | 1.6    |
| Paro registrado            | 5.0    | 1.0    |
| Superficie                 | 5.0    | 3.0    |
| Dispersión de la población | --     | 6.9    |

Fuente: Hierro Recio, L. A., "La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los costes y beneficios de la solidaridad", en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 20. 1994, p. 5.

El resultado obtenido en cada cálculo con las anteriores ponderaciones se corrige con dos criterios: la inversa de la renta por habitante de cada territorio, y la insularidad, que se considerará incrementando en un 63,1 % la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Así, el FCI se ha convertido en un medio principal de financiación de las inversiones de las Comunidades Autónomas y en la forma de conseguir su suficiencia financiera, en lugar de ser un instrumento corrector de desequilibrios territoriales tal y como se diseñó en la CE.

En cuanto al resto de los fondos, debemos señalar que el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales -que añade a las variables del FCI las de población especialmente protegida, habitantes en edad escolar y población jubilada- basa su cálculo en el factor población, por lo que las grandes beneficiadas son las Comunidades Autónomas más pobladas, concretamente Madrid y Cataluña, desvirtuándose la naturaleza del mismo.

En lo que respecta al Fondo de Competitividad, se ha creado como un instrumento que pretende eliminar la competencia fiscal "a la baja" entre Comunidades limítrofes, de modo que no se use el principio de autonomía fiscal para arrastrar empresas o personas físicas de un lado al otro de los límites interregionales. Lo que en un principio podría parecer un extraordinario medio de solidaridad entre regiones se ha convertido en un mecanismo de financiación que prima también a las Comunidades Autónomas con mayor carga recaudatoria, que suelen ser las más pobladas y las más ricas.

Por último, el Fondo de Cooperación, basado en los criterios de baja densidad de población y bajo crecimiento de la misma, dividido a su vez en dos fondos secundarios, se destina a garantizar que el Estado del Bienestar -basado también en la renta personal, pues se calcula en función de habitante ajustado- presente un lógico equilibrio entre las regiones.

En definitiva, y como un juicio crítico sobre la configuración de los FCI

"[...] podemos concluir que la solidaridad se ha ido desvirtuando en su concepción y en su aplicación a la financiación autonómica. El objetivo de los fondos de solidaridad es aportar a las Comunidades receptoras una contribución adicional que les permita no sólo asegurar que van a percibir recursos suficientes para ejercer sus competencias, sino recibir la financiación adicional necesaria para proveer un nivel de servicios similar al del conjunto. Sin embargo, la tendencia constatada en estos años de revisión y aplicación de sucesivos modelos es que se ha optado por incrementar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y se han relegado los problemas derivados de la disparidad económica de los territorios. Las desigualdades, además, se han incrementado a medida que una parte mayor de los recursos de las Autonomías se vinculaban a sus bases fiscales y, por tanto, a su capacidad económica"<sup>64</sup>.

La siguiente tabla refleja el resumen de la evolución del FCI desde su creación, señalando las cuatro etapas por las que ha pasado: 1984-1990-2001 y 2009.

---

<sup>64</sup> Lagos Rodríguez, M<sup>a</sup>. G., *et al.*, "La Solidaridad en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común", *op. cit.*, pp. 17-18.

Tabla 29: Evolución de las variables de cálculo de los FCI (1984-2009).

| Año  | Composición  | CC. AA.       | Variables de cálculo   |
|------|--|---------------|--|
| 1984 | FCI  | Todas         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversa de la renta por habitante (70%)</li> <li>• Saldo migratorio (20%)</li> <li>• Paro (5%)</li> <li>• Superficie de cada territorio (5%)</li> <li>• Corrección <i>ex post</i> para reconocer la insularidad</li> <li>• Tratamiento especial para Ceuta y Melilla</li> </ul>   |
| 1990 | FCI  | Objetivo 1 UE | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población relativa (87,5%)</li> <li>• Saldo migratorio (1,6%)</li> <li>• Paro (1%)</li> <li>• Superficie (3%)</li> <li>• Dispersión de la población (6,9%)</li> <li>• Corrección por la inversa de la renta per cápita</li> <li>• Corrección insularidad de Canarias</li> <li>• Separación de de Ceuta y Melilla del mecanismo general</li> </ul> |
| 2001 | FCI<br>Fondo de Suficiencia  | Objetivo 1 UE | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igual que en la Ley 29/1990</li> <li>• Inclusión de Ceuta y Melilla en el mecanismo general</li> </ul>  |
| 2009 | FCI<br>Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales<br>Fondo de Suficiencia Global<br>Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) | Objetivo 1 UE | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igual que en la Ley 29/1990</li> <li>• Reconocimiento fiscal especial para Canarias</li> <li>• Inclusión de Ceuta y Melilla en el mecanismo general</li> </ul>  |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Fernández Llera, R. y Delgado Rivero, F. J., "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, Madrid, Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2008, p. 10.

Si comparamos este sistema de solidaridad interregional con otro componente fiscal esencial para el Estado como es el acuerdo nacional existente sobre el sistema de contribución personal a la solidaridad (fundamentalmente a través del IRPF), observamos que hay profundas diferencias. Echamos de menos que las decisiones de aplicación de los FCI en el ámbito educativo no sean fruto de una política de Estado acordada en la Conferencia Sectorial de Educación, por ejemplo, sino en el Comité de Inversiones que vela, si acaso, por el ajuste entre el porcentaje aplicado a cada Comunidad, pero que carece de criterios educativos objetivos para poder decidir eficazmente siquiera qué parte de la cantidad recibida por la Comunidad Autónoma se destina a educación, a sanidad o a infraestructuras de comunicación. Por lo tanto coincidimos con Manzano Silva en que

"Los principios que informan la distribución de la renta personal no reciben en nuestros días críticas justificadas, más bien al contrario, siendo defendida y alabada por razones de justicia como un logro de nuestro ordenamiento jurídico tributario. No ocurre así [...] en el debate de la financiación autonómica, en el que con cada negociación del modelo, vemos como se cuestiona y pretende minimizar la necesaria redistribución de la renta regional.

Del estudio de los instrumentos de realización del principio de solidaridad interterritorial en el actual sistema de financiación autonómica cabe concluir que en una proporción mayor a la debida se destinan a cubrir la mera suficiencia de recursos, cuando en su lugar, deberían promover la corrección de desequilibrios interterritoriales [...] debiendo centrar la inversión en los territorios menos desarrollados en lugar de destinar importantes partidas presupuestarias a las regiones de mayor poder recaudatorio"<sup>65</sup>.

El FCI, como observamos, ha venido teniendo un papel fundamental en la redistribución de riqueza en España, aunque sus criterios no cuentan con la aprobación de todas las Comunidades Autónomas<sup>66</sup> y

"[...] ha contribuido a la cohesión territorial, como también lo ha hecho el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, al garantizar (aunque con algunas deficiencias) la igualdad en los niveles de prestación de los servicios públicos de competencia regional entre comunidades, con independencia de sus respectivas capacidades fiscales. Pero el régimen foral ha quedado fuera de este sistema de nivelación, ampliando, por tanto, la desigualdad entre comunidades de régimen común y foral. En la medida en que, como se solicita desde alguna comunidad autónoma, se continúe profundizando en el proceso de descentralización tributaria y la financiación de cada comunidad dependa en mayor medida de los impuestos devengados en su territorio y, por tanto, de su capacidad fiscal, puede producirse un aumento de las desigualdades regionales".<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Manzano Silva, E., "El principio de solidaridad Interterritorial en el nuevo modelo de financiación autonómica: su aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura.", *op. cit.*, p. 21.

<sup>66</sup> La Comunidad Autónoma de Castilla y León es muy crítica con los FCI y, en general, con el sistema de financiación autonómica, por considerar que ha perdido peso específico desde 2009 en el mismo y valorar que el 20% de los gastos totales de la Comunidad no se encuentran financiados por el actual sistema. *Cfr.* Consejería de Hacienda. *Evaluación del actual Sistema de Financiación Autonómica*, *op. cit.*

<sup>67</sup> López Laborda, J., "Beneficios y costes del Estado autonómico", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad N° 1*.



Los recursos de los FCI han sido inversiones, realmente más relacionadas con el territorio que con la población, en los siguientes elementos, durante 2014:

**Tabla 30: Destino de las inversiones de los FCI en clases de infraestructuras en el año 2014**

| <b>Campo de la inversión en infraestructuras</b> | <b>% del volumen de los FCI</b> |
|--|---------------------------------|
| Transporte                                       | 25,5                            |
| Culturales y educativas                          | 17                              |
| Sanitarias y sociales                            | 15                              |
| Medioambientales,                                | 8                               |
| Desarrollo local                                 | 6,5                             |
| Modernización agraria y pesquera                 | 3                               |

Fuente: Consejería de Hacienda. *Evaluación del actual Sistema de Financiación Autonómica, op. cit.*, pp. 53-54.

### **Los otros mecanismos de la solidaridad: el papel compensador del Estado**

Parece evidente que, si bien los FCI son utilizados en el ámbito educativo tanto para promover nuevas construcciones escolares y mejorar los equipamientos de los centros, e incluso para mantener y modernizar edificios e instalaciones escolares obsoletos -al menos desde la modificación del FCI en 2001-, el destino final de la transferencia del Estado a cada Comunidad Autónoma lo decide sobre todo ésta. Es decir, que si la educación no es una prioridad para el gobierno de la Comunidad Autónoma, el montante económico se destinará a otra partida diferente.

Es un hecho que la generalización de los traspasos educativos ha supuesto un crecimiento de la desigualdad territorial en materia de educación<sup>68</sup>. Tal desigualdad, en principio, es legítima siempre que no vulnere los estándares mínimos que debe cumplir la educación en todo el territorio nacional. Tales estándares, a día de hoy, no acaban de estar definidos, aunque las evaluaciones generales de diagnóstico y los informes PISA aporten valiosas evidencias en este sentido que, lamentablemente, aún no acaban de formalizarse.

---

[en línea] Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico, Junio 2011, p. 39. [ref. de 31 de julio de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>68</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación, op. cit.*, p. 308.

En cualquier caso, el Estado está constitucionalmente obligado tanto a garantizar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la educación en toda España como a ejercer políticas activas que compensen las posibles desigualdades fruto de la estructura autonómica del Estado. Dichas obligaciones son:

- La responsabilidad sobre la realización efectiva del principio de solidaridad expresado en el art. 2 CE, tal como expresa el art. 138 CE. El principio de solidaridad es tan importante que “el constitucionalismo del Estado social se configura como un constitucionalismo estructuralmente solidario, o lo que es lo mismo, la solidaridad aparece como un principio constitucional definitorio y fundante de este constitucionalismo del Estado social [siendo considerado] ingrediente jurídicamente definitorio del nuevo tipo de Constitución, hasta el punto de que va a ser el indicador fundamental del grado de cumplimiento del Estado social y, por lo tanto de la normatividad constitucional”<sup>69</sup>.
- La regulación de las "condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos", tal como señala el art. 149.1.1 CE. En este sentido " es cierto que sería un error, como a veces se pretende, entender la igualdad de oportunidades como sinónimo de la vieja uniformidad, vaciando de contenido el principio de autonomía"<sup>70</sup>. Se trata más bien de una igualdad básica, esencial, en el ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho a la educación.
- La garantía de que los servicios públicos fundamentales tendrán un nivel mínimo de prestaciones, para lo cual la Constitución en su art. 158 faculta al Estado para que asigne en sus presupuestos generales a las CC. AA. fondos que se destinarán a ese fin.

Lo que ha sucedido en la última década es que el Estado ha desatendido sus obligaciones en este aspecto, de modo que las desigualdades que ya aparecían en el momento de generalizar las transferencias educativas en el año 2000 continúan existiendo. Es lo que Fernández Enguita denomina, al referirse en particular al abandono escolar, "desigualdades de hondas consecuencias"<sup>71</sup>, cuando señala la importancia del

---

<sup>69</sup> De Cabo Martín, C., *Teoría constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 45 y 52.

<sup>70</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*, *ibíd.*, p. 307.

<sup>71</sup> Fernández Enguita, M., "Del desapego al desenganche y de éste al fracaso escolar", en Puelles Benítez, M.

territorio al contemplar dos variables: los resultados en las pruebas PISA<sup>72</sup> y las tasas de éxito académico al terminar la ESO y el Bachillerato<sup>73</sup> en las diferentes Comunidades Autónomas. Sin embargo, no encuentra univocidad entre la riqueza económica y los resultados educativos, concluyendo que

"[...] hay importantes desigualdades entre comunidades que no parecen responder ni de manera unívoca a las diferencias económicas ni de forma sistemática a los resultados en pruebas objetivas de competencias, lo que probablemente significa que *habría que prestar más atención a las políticas autonómicas singulares y a la cultura y los usos de la profesión docente en materia de evaluación*"<sup>74</sup>.

En opinión de Tiana Ferrer, la diferencia que en los indicadores educativos reflejan las Comunidades Autónomas es multicausal, pudiendo explicarse tanto en función de los distintos criterios utilizados para otorgar la titulación de la ESO como en la oferta de puestos de trabajo de baja o nula cualificación o en la tradición educativa de las distintas regiones de España. En todo caso

"La necesidad de reducir esas desigualdades reposa en la defensa del derecho a la educación en condiciones similares, independientemente del lugar de nacimiento o de residencia. No resulta justificable que la esperanza de vida escolar y las perspectivas de alcanzar el éxito escolar dependan de ese factor territorial, aunque se puedan explicar las diferencias encontradas.

[...] No se puede decir, como a veces se hace, que dichas desigualdades se hayan ensanchado. En algunos casos, como sucede con las Islas Baleares, se han podido ampliar, pero en otros, como ocurre con Extremadura, se han reducido. El problema no estriba en esa supuesta tendencia, sino en el carácter inaceptable de tales diferencias. El

---

de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, p. 29.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 33, elige como uno de los elementos de desigualdad el porcentaje de alumnos de 15 años que alcanza los niveles de 2 a 6 en las pruebas PISA 2009, indicando que "la comunidad que los obtiene peores, Canarias, se sitúa veinte puntos porcentuales por debajo de la que los obtiene mejores, Madrid (66.6 frente a 86.9)".

<sup>73</sup> En este caso las variaciones entre Comunidades Autónomas son aún mayores, "al terminar la ESO [...] lo hacen entre el 61.0% de las Islas Baleares y el 89.4% de Asturias; al terminar el Bachillerato, entre el 32.1% de las Baleares y el 66.8% del País Vasco", *loc. cit.*

<sup>74</sup> *Loc. cit.* La cursiva es nuestra.

derecho a la educación de todos los ciudadanos, que hoy exige unas condiciones semejantes de calidad, obliga a reforzar la convergencia en materia de resultados de la educación"<sup>75</sup>.

#### **4. Estado autonómico y ciudadanía: dos perspectivas contrapuestas y complementarias**

Tras un largo y muchas veces costoso proceso, el Estado autonómico se ha convertido con los años en una realidad en funcionamiento que permite un elevadísimo grado de autogobierno a sus actores, las Comunidades Autónomas.

Si hacemos un recorrido por los principales datos del Estado autonómico podemos afirmar con objetividad que en las últimas décadas éste se ha consolidado y que las Comunidades Autónomas han ido aumentando progresivamente su poder, además de haber ocupado nuevas parcelas de la vida social española, en particular las correspondientes a la cultura, la sanidad, la educación o las políticas de empleo, tal como señala el *Informe España 2010* de la Fundación Encuentro:

"El peso que han adquirido las instituciones autonómicas en la organización y funcionamiento del Estado se observa, por ejemplo, en el 35% del gasto público que gestionan directamente, además, en áreas tan importantes como sanidad, educación y políticas activas de empleo. Dan trabajo a más de un millón de personas, que suponen un 50,4% de todos los empleados públicos (frente a tan sólo un 21,7% del gobierno central). A ello cabe añadir que las autoridades de las distintas comunidades autónomas han implementado más de 3.000 leyes y regulaciones, lo que las convierte en actores clave de las políticas públicas en España. Por tanto, cada vez más, los ciudadanos españoles son también ciudadanos de las comunidades autónomas que gestionan las políticas y proveen los servicios esenciales de bienestar en España".<sup>76</sup>

Pero, tras esta evidente consolidación, subsisten conflictos derivados de la propia naturaleza del Estado autonómico que van más allá de una variación en la percepción

---

<sup>75</sup> Tiana Ferrer, A., "Comentarios al documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en Puellas Benítez, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 359-360.

<sup>76</sup> Fundación Encuentro, "La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico". *Informe España 2010...*, op. cit., p. 3.

que del mismo tiene la ciudadanía o incluso más allá de la lógica evolución que presenta todo sistema político después de estar en funcionamiento casi medio siglo. Los conflictos son mucho más importantes, pues podríamos definirlos como estructurales, ya que radican en la propia configuración del Estado o, al menos, en lo que éste ha llegado a ser, como son su permanente apertura en virtud del principio dispositivo, el encaje mutuo entre las distintas Comunidades Autónomas –inmersas en lo que Borzel<sup>77</sup> ha denominado "regionalismo competitivo"-, un inestable sistema de financiación que no acaba de encontrar su modelo definitivo o la subsistencia de un recurrente conflicto político sobre la configuración territorial del Estado, incluyendo aquí las tensiones secesionistas.

Por ello, la afirmación que hacía Eliseo Aja en 1999, tras dos décadas de funcionamiento del Estado autonómico, cuando señalaba que en "las CCAA, las instituciones funcionan razonablemente bien, la mayor parte de los traspasos ha sido realizada, las administraciones prestan normalmente sus servicios [...], no hay duda de que las CCAA se han consolidado [...]"<sup>78</sup>, no puede ser extrapolable a nuestros días más que en la primera parte de la afirmación, la relativa al funcionamiento de las instituciones autonómicas, al volumen de competencias gestionadas y al hecho de que prestan la mayor parte de los servicios cercanos a la ciudadanía. Sin embargo, en cuanto a la consolidación del modelo autonómico como forma del Estado, Aja sostiene -tan sólo quince años después, en 2014-, que el Estado autonómico está en crisis, lo que se manifiesta de dos maneras: una muy visible -la propia negación del modelo y el camino a la posible secesión de alguna Comunidad Autónoma- y otra más difusa que pone en tela de juicio la validez del Estado autonómico:

"La más visible proviene de las posiciones de las CCAA que impulsaron en su origen la autonomía y que tienen partidos nacionalistas importantes. Ya en 1998 los principales partidos nacionalistas (CiU, PNV y BNG) negaron la legitimidad del modelo constitucional en la llamada 'Declaración de Barcelona'; pocos años después (2004), el plan Ibarretxe propuso sustituir la autonomía del País Vasco por una asociación libre con España [...] que ignoraba abiertamente la Constitución. En el 2010 la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña desencadenó una espiral

---

<sup>77</sup> Börzel, T., *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>78</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 195.

reivindicativa que ha conducido al propio gobierno catalán dirigido por Artur Mas a proponer la vía de la independencia [...].

La otra forma de crisis, más difusa, afecta a las CCAA sin problemas identitarios, por los efectos de la crisis económica y de la crisis institucional, que se hacen visibles en torno al 2010 y, a partir de la desorientación sobre el sistema autonómico mencionado se centra, bien en los defectos del sistema y en algunos tópicos como los costes de la descentralización, bien en los problemas sociales (desahucios, paro, recortes...) que no pueden resolver [...]. En estos casos se devuelven -o se pretende- traspasos o se deja sin sueldo a los parlamentarios. También se manifiesta con imprecaciones hacia las posiciones de otras CCAA y con preocupación por el futuro del sistema si alguna CA llegara a independizarse".<sup>79</sup>

Así, a la par de aseverar el casi general acuerdo -entre la ciudadanía, no así entre la clase política- sobre el modelo de Estado y la creciente y feroz presión identitaria sobre el mismo, basada precisamente en la relativa homogeneidad competencial entre las Comunidades, el no reconocimiento formal de las diferencias y en los presuntos agravios de índole económica, hemos de señalar que, precisamente, todo el proceso conducente a generalizar las condiciones de descentralización -y nos referimos singularmente a la enseñanza, aunque la afirmación es extrapolable a la sanidad, a la unidad de mercado y a la práctica totalidad de las políticas autonómicas-

"[...] nos ha conducido a una situación difícil, porque ha establecido una estructura muy descentralizada del poder pero sin resolver la articulación del conjunto del sistema, principalmente porque la Constitución no previó ese problema. Una estructura muy descentralizada, pero carente de relaciones intergubernamentales, corre serio peligro de entrar en crisis, especialmente si no existe un consenso básico sobre el funcionamiento del sistema"<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*, op. cit., pp. 27-28. El autor, en los tres lustros transcurridos entre la primera edición, en 1999, de *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, y la edición de 2014 de *Estado autonómico y reforma federal*, pasa de plantear la tesis de la necesidad de mejorar el funcionamiento del Estado autonómico y cohesionar el mismo, a defender que el Estado autonómico debe ser estructuralmente reformado, llegando incluso a su desaparición para ser sustituido por un Estado federal. Esta transformación se debe a dos razones principales: el hecho de que funciona con muchos defectos, fruto de su propio nivel de descentralización y de una estructura de poder propia de un Estado federal, pero no tiene los mecanismos de funcionamiento de las Federaciones, y la existencia de algunas Comunidades Autónomas con hechos diferenciales peculiares y partidos nacionalistas hegemónicos.

<sup>80</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 265.

Así, como en la actual configuración del Estado autonómico la parte del león de las políticas más cercanas a los ciudadanos –educación, sanidad, atención a la dependencia, o el tratamiento de la exclusión social- está siendo gestionada por las Comunidades Autónomas, el debate sobre las mismas y su posible desigualdad según el territorio es un debate vivo y muy actual por afectar a la vida cotidiana de la ciudadanía.

Por otra parte, la pretensión de la uniformidad entre las mismas colisionaría *de facto* con el propio sentido del autogobierno contemplado en la Constitución<sup>81</sup>. Si reflexionamos sobre el primigenio significado de la autonomía podemos observar que ya desde el punto de partida –que podemos señalar en sentido lato a finales de los años setenta del siglo XX- hasta la actualidad han existido diferencias fundamentales que van más allá de lo accesorio.

Esa "situación difícil" que mencionaba Aja en 1999 se manifiesta en el ámbito educativo, a nuestro juicio, al menos en un doble sentido, pues es tanto la de las desigualdades en el ejercicio del derecho constitucional a la educación por parte de los ciudadanos españoles, sea cual fuere su Comunidad Autónoma de origen, como la que incluye las diferencias en la ejecución de las competencias educativas por dichas Comunidades, más allá de lo que supone el ejercicio legítimo de la autonomía.

Y es que podemos afirmar que nuestras Comunidades Autónomas mantienen profundas diferencias, unas anteriores al acceso a la autonomía y otras fruto de la evolución política de las mismas, si bien algunas son ciertamente más similares entre sí que si las comparamos con otras, y eso es preciso destacarlo para valorarlo en su justa medida.

En unas se habla una lengua vernácula distinta del castellano, mientras que en otras existe un derecho civil diferente del general que afecta a elementos tan sustantivos como son, por ejemplo, las herencias y los matrimonios. Algunas Comunidades Autónomas, como producto de circunstancias históricas que ha asumido la Constitución de 1978<sup>82</sup> mantienen con el Estado un concierto o un convenio<sup>83</sup> que las convierte, *de*

---

<sup>81</sup> Que en el art. 2 CE "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" diferenciando unas partes del Estado de otras, aunque no identifica cuáles ni tampoco el sentido de esa diferencia.

<sup>82</sup> *Cfr.* la disposición adicional primera CE: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía."

*facto* y en un sentido estrictamente económico-, en entidades políticas cuasiconfederadas. Alguna Comunidad Autónoma, región ultraperiférica de la Unión Europea, goza de un régimen fiscal particular y sus ciudadanos tienen ciertos elementos de protección social añadidos a los generales. Otras tienen un territorio de gran extensión, o una gran densidad de población, o son regiones de interior o insulares. Por no hablar de la propia configuración de los estatutos de autonomía, que no son exactamente iguales y que atribuyen a algunas regiones o nacionalidades una serie de competencias que no tienen el resto de las Comunidades Autónomas (los casos de los cuerpos de policía autonómicos o el de las atribuciones del presidente de la Comunidades Autónomas son ejemplos palmarios). Las diferencias, pues, están presentes desde el principio del proceso autonómico y son consustanciales al mismo.

Sin embargo, el sentido de estas diferencias ha cambiado, llegando a calar en la ciudadanía española un sentimiento que ya no es aquella primera -en muchos casos- pasión que llegó a identificar el sistema político -la democracia parlamentaria- con la nueva estructura territorial -el Estado autonómico-. Aquel sentimiento quizás podía disculpar las disfunciones del Estado autonómico en aras del sentimiento identitario, pero ese tiempo terminó y ha acabado dando paso a una idea más realista y fruto de la evolución democrática de la sociedad: la necesidad del buen funcionamiento de las instituciones. Por ello creemos que son reales los dos siguientes argumentos:

"La percepción en la mayoría de comunidades es que la descentralización de estos treinta años ha permitido que todas mejoren desde la situación de partida. Pero, al mismo tiempo, se piensa que los territorios más desarrollados han alcanzado sistemas de cobertura social mejores y más completos para sus habitantes y se cree, por tanto, que las desigualdades "originales" o preexistentes en el Estado de las autonomías se han incrementado. A pesar de estas percepciones [...] los datos existentes confirman que el núcleo básico de derechos y prestaciones es esencialmente compartido en todo el Estado, y que las diferencias existentes no afectan decisivamente a esta base común.

Los argumentos que se apuntan [...] para justificar la posibilidad de un repunte de las desigualdades entre comunidades se basan en las dinámicas de presiones bilaterales (Estado-comunidades) que se perciben en la lucha por los recursos y en la opacidad que se entiende que rodea estas dinámicas. España no cuenta con mecanismos de inordinación

---

<sup>83</sup> Concierto en el caso del País Vasco y convenio en el de la Comunidad Foral de Navarra, ambos de difícil encaje en las normas políticas y financieras de la Unión Europea.



y de toma de decisiones conjuntas al estilo de algunos estados federales a través de los cuales las comunidades autónomas puedan participar (en espacios institucionalizados y en base a una lógica de representación territorial) en la configuración de la política estatal [...]"<sup>84</sup>.

Es decir, si bien la aceptación del Estado autonómico, y sus beneficios, parece clara, no es menos cierto que ha calado en la ciudadanía un difuso sentimiento de necesidad de control, de claridad en el reparto competencial y de hartazgo ante la corrupción existente. Por ello creemos que a este panorama, sustancialmente político, que venimos describiendo, se ha venido añadiendo a principios del siglo XXI un creciente sentimiento de desapego, de desafección de la ciudadanía hacia el Estado autonómico -ligado a la creciente desafección hacia la clase política-. Creemos firmemente que la opinión que la ciudadanía tiene sobre el Estado autonómico no puede ni debe desligarse del peligro de desafección hacia sus actores.

Por ello vamos a detenernos someramente, trabajando con datos objetivos, tanto en la opinión que merece el Estado autonómico a la ciudadanía como en el sentido de la desafección que se percibe en ella hacia aquél.

### **La aceptación del Estado autonómico por la ciudadanía**

Las encuestas<sup>85</sup> señalan desde hace años que la mayoría de la opinión pública española apoyó -siempre con diferencias según las Comunidades Autónomas- la implantación del Estado autonómico, partiendo de unas elevadas expectativas respecto de su funcionamiento basadas en tres premisas o logros que fueron fijados inicialmente por la ciudadanía: el acercamiento de la Administración a los ciudadanos, la consecución de un funcionamiento más eficaz de dicha Administración y la búsqueda de la necesaria integración nacional de España. Pero hay otro factor que destacar en el proceso de análisis de este estado de opinión: el debate continuo y recurrente que suscita la propia existencia del Estado autonómico, y más en nuestro tiempo, cuando se han planteado no

---

<sup>84</sup> Gallego Calderón, R. y Subirats i Humet, J. (Dirs.), *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011, p. 26. En catalán en el original, la traducción es nuestra.

<sup>85</sup> Los datos y conclusiones que recogemos están tomados de Fundación Encuentro, "La opinión ciudadana

sólo reformas estatutarias de calado, sino cuando en algunas Comunidades Autónomas y desde partidos que formaban parte del consenso constituyente se plantea un profundo cambio constitucional, incluso la secesión en algún caso.

"En los últimos años, y tras la aparente convergencia hacia la defensa del modelo del Estado autonómico, se ha producido un aumento de la presencia y los términos del debate sobre el mismo. Esto ya de por sí resulta chocante, dados los logros objetivos que el proceso de descentralización ha obtenido de forma indiscutible, pese a sus muchos problemas. Sin embargo, existen algunas otras posibles razones detrás de la virulencia del debate del modelo de Estado que ha caracterizado los últimos años. Éstas tendrían que ver con la percepción (objetiva o no) del fracaso del modelo con respecto a los logros y metas fijados inicialmente de acercamiento de la administración a los ciudadanos y su contribución a un funcionamiento más eficaz, y de integración de la pluralidad nacional de la sociedad española. Pero, como se ha visto, ninguno de los aspectos parece explicar la evolución de la opinión pública, bien porque la valoración no es tan negativa o bien porque, si lo es, no parece tener relación empírica ni lógica con la presencia y virulencia del debate y las posiciones divergentes de los españoles con respecto al modelo de Estado.

Entonces, ¿qué explica el decurso de la opinión pública de los españoles sobre el actual modelo de Estado y sus posiciones con respecto a las reformas constitucionales y estatutarias? La respuesta podría estar relacionada con las identidades nacionales y su capacidad de alimentar el debate político entre las élites partidistas, lo que, unido a la mencionada inestabilidad del equilibrio institucional del Estado, justificaría la importancia adquirida por el debate en los últimos años. Ahora bien, no hay que olvidar que una parte importante de los ciudadanos no conoce los detalles del debate autonómico y sus logros, algunos de los cuales todavía alimentan el debate identitario de tinte nacionalista. Por ello, podría pensarse que las propias preferencias de las élites partidistas y sus estrategias políticas promocionan dicha polarización y estructuran la base de la división entre la opinión pública"<sup>86</sup>.

En cuanto a nuestro objeto de estudio, nos interesa conocer, primeramente, el grado de legitimidad o aceptación política que el Estado autonómico merece a los

---

sobre el Estado autonómico". *Informe España 2010...*, *op. cit.*, pp. 5-52.

<sup>86</sup> Fundación Encuentro, "La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico". *Informe España 2010...*, *op. cit.*, p. 52.

españoles. En segundo lugar, si éstos son conscientes de la igualdad o desigualdad entre las Comunidades Autónomas y si creen que el modelo de Estado ha ahondado o allanado esas diferencias. En tercer y último lugar, si hay en la ciudadanía un conocimiento cierto del reparto competencial entre las Administraciones públicas.

Con respecto al primer elemento, la legitimidad y la aceptación del Estado autonómico, las evidencias recogidas en el *Informe España 2010* sobre el Estado autonómico nos indican, que:

- En cuanto a la legitimidad<sup>87</sup>, la mayoría de los españoles (56%) prefiere la organización autonómica a la centralista (11%), federal (20%) o confederal (8%). En este sentido se ha preferido el modelo autonómico sobre el centralista durante los años ochenta y noventa del siglo XX y sobre el federal en la primera década del siglo XXI.
- La interpelación sobre la eficacia del sistema<sup>88</sup>, en términos de considerar "positivo" el modelo autonómico, alcanza un apoyo del 68%, manteniéndose prácticamente constante entre 1996 y 2005.
- Los logros<sup>89</sup> del modelo son valorados de manera secundaria frente a la propia existencia del Estado autonómico y al apoyo que este recibe. En todo caso, cerca de un 60% de los ciudadanos manifiesta que el modelo autonómico ha contribuido a acercar a los ciudadanos la gestión de los asuntos públicos y casi un 70% piensa que ha servido para atender mejor los problemas de cada Comunidad Autónoma; por el contrario, son menos de un 38% los que entienden que ha servido para mejorar la convivencia entre las mismas. Quizás en este aspecto haya que buscar parte de la explicación del movimiento en pro de las reformas estatutarias producidas a principios del siglo XXI.

En segundo lugar, merece un comentario aparte la opinión de la ciudadanía sobre una de las cuestiones nucleares de nuestra tesis: la desigualdad entre Comunidades Autónomas y la aportación que el Estado autonómico ha hecho a la reducción de esas desigualdades. A este respecto los datos aportados por el *Informe España 2010* son esclarecedores:

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, pp. 5-10.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, pp. 10-15.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, pp. 15-22.

- La proporción de ciudadanos que considera que en la actualidad existen muchas o bastantes diferencias de prosperidad o riqueza entre las regiones de España es casi del 80% y ha aumentado en un 7% entre 1994 y 2002<sup>90</sup>. Es decir, los españoles somos muy conscientes de que vivimos en un país con fuertes diferencias territoriales en este aspecto.
- Cuando se inquiera la opinión sobre si el Estado autonómico ha contribuido a aumentar o disminuir las diferencias existentes, es notable que más de un tercio de los españoles (un 39% en 1998) respondió que la actual configuración del Estado contribuye a aumentar las diferencias, pero es igualmente destacable que haya casi otro tercio (que ha ido aumentando linealmente) que entiende que el modelo autonómico contribuye a que las diferencias se mantengan.
- Pero si, además, se pregunta sobre si las diferencias tenderán a aumentar, disminuir o mantenerse, la mitad de los encuestados piensa que tenderán a aumentar (30%) o a permanecer iguales (20%). Curiosamente, esta percepción no responde a datos reales, pues

"los estudios realizados sobre integración económica regional en España y, en general, sobre las desigualdades económicas regionales, coinciden en subrayar que en las últimas cuatro décadas se ha producido un fuerte proceso de convergencia en la distribución de la renta media per cápita de las distintas regiones españolas. Sin embargo, esta convergencia en renta no ha sido paralela a una convergencia del PIB per cápita, lo que significa que las regiones pobres se han convertido en receptoras permanentes de transferencias. Estas transferencias han hecho posible una política regional de inversión pública que, en algunas autonomías relativamente pobres, como Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, ha presentado efectos regionales positivos"<sup>91</sup>.

- El hecho de que haya un alto porcentaje de españoles (el 73% a finales de los años noventa del silo XX) que considera que el Gobierno de la nación no trata a las Comunidades Autónomas por igual o, lo que es lo mismo, que favorece a unas más que a otras, y que esta percepción haya pasado del 55 al 73% es un

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, pp. 16-17.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p. 20.

elemento a tener muy en cuenta en el análisis del Estado autonómico por lo que supone de apreciación de la desigualdad entre los españoles.

El tercer y último aspecto del análisis sobre la aceptación del Estado autonómico viene de la mano del conocimiento, mejor dicho, de la percepción que la ciudadanía española tiene sobre el verdadero reparto de poder territorial<sup>92</sup>. Nos encontramos con la sorprendente conclusión de que, primero, cuatro de cada diez españoles creen que el Estado es el principal responsable de la prestación de los servicios públicos, entendiendo por Estado el poder central; y segundo, que las tres administraciones, central, autonómica y municipal parecen contar lo mismo y en la misma proporción para los ciudadanos, lo que constituye una percepción distorsionada de la naturaleza del Estado autonómico<sup>93</sup>.

El *Informe* concluye –a nuestro juicio de manera acertada, aunque preocupante para la salud democrática del país– aportando evidencias sobre el elevado grado de confusión existente entre los españoles sobre las competencias y responsabilidades de cada uno de los niveles de poder territorial e incluso sobre la atribución de competencias entre ellos en las principales materias de interés para los ciudadanos (educación, sanidad, seguridad ciudadana, o recaudación de impuestos). Debe entenderse, por lo tanto, que

"muchas de estas opiniones son más el resultado de la fuerza de ciertas identidades político-territoriales que de un proceso racional e informado relacionado con la gestión y atribución de responsabilidades que todo proceso de descentralización entraña. Algo que responde [...] a la propia lógica de desarrollo del Estado autonómico español, que es más el resultado de un proceso político para acomodar las demandas

---

<sup>92</sup> A este respecto, el propio Informe España 2010 nos advierte de que "algunos de los resultados anteriores deben de contemplarse con cierta cautela, especialmente si se tiene en cuenta cómo perciben los españoles la realidad del funcionamiento institucional de las comunidades autónomas, las políticas públicas llevadas a cabo y la actual distribución de responsabilidades y del entramado institucional del Estado". *Ibíd.*, p. 26.

<sup>93</sup> Si particularizamos por Comunidades Autónomas esta aseveración, nos encontramos con que "sólo en el País Vasco una mayoría de los encuestados opina que son las decisiones del gobierno de la comunidad autónoma las que más afectan al bienestar personal y familiar. En Castilla y León, Cataluña y Andalucía se considera que ese protagonismo corresponde en mayor medida a las decisiones del gobierno central. Y en Galicia, donde existe un mayor localismo, se cree que las decisiones de los ayuntamientos son más importantes que las de los gobiernos central y autonómico". *Ibíd.*, p. 28.

políticas impulsadas por el conflicto de identidades, que el resultado de una voluntad común y compartida de descentralización política territorial"<sup>94</sup>.

En todo caso, la valoración que se hace del proceso autonómico y del resultado del mismo -el Estado autonómico-, depende, en palabras de Antonio Viñao,

"[...] de si se considera o no, que las comunidades autónomas forman parte del Estado, y que el término Estado se refiere hoy en día, en España, no sólo al Estado y a la administración central, sino también a las comunidades autónomas. En caso de duda, el término 'poderes públicos' es utilizado a menudo, un concepto que abarca tanto al Estado como a las comunidades autónomas y los municipios. Independientemente de la cuestión terminológica, la debilidad del gobierno y la administración centrales y su incapacidad para concebir, desarrollar y poner en práctica una política educativa determinada son obvias. Lo son especialmente en las comunidades autónomas y los municipios donde gobiernan partidos políticos diferentes del gobierno central, con ideas y programas a menudo opuestos a los de aquél. El boicot de las normas comunes establecidas por el Estado, así como los extraños e ineficaces órganos de coordinación existentes; los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas; la necesidad para el Estado de llegar a acuerdos previos con estas últimas quienes, en última instancia, aplicarán lo que se ha legislado; la aplicación del principio según el cual 'se reconoce pero no se aplica' o se aplica mal y de mala gana; el desarrollo de políticas educativas de las comunidades autónomas que divergen de las del gobierno central, y la falta de personal en los servicios descentralizados del Estado: todos estos elementos reflejan los límites de la acción educativa del Estado en esta situación"<sup>95</sup>.

Si examinamos la cuestión desde el ámbito económico, tan pocas veces analizado a la par del educativo a pesar de que suele determinar a éste de manera fundamental, podríamos enfocar los beneficios y los costes que tiene el Estado autonómico observando cómo desarrolla las tres funciones musgravianas que debería desempeñar el sector público: la asignación de recursos, la redistribución de la riqueza y la estabilización económica. La primera función, la asignación, debería compartirse por

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>95</sup> Viñao Frago, A., "État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles)", en *Histoire de l'éducation*, Numéro 134, Avril-Juin 2012, Lyon, École normale supérieure de Lyon, p. 106. En francés en el

todos los niveles del gobierno para ser correctamente realizada, mientras que la redistribución y -mucho más aún- la estabilización, es preferible que estén ejecutadas por el nivel central de decisión.<sup>96</sup>

Por ello, y en cuanto a la asignación de recursos, un Estado descentralizado como es España promovería mejor que uno centralizado tanto la eficiencia del consumidor<sup>97</sup> como la eficiencia productiva<sup>98</sup>. Pero ese axioma ha de analizarse a la luz de ciertas circunstancias que la matizan al incidir sobre la existencia de problemas evidentes en el funcionamiento del Estado autonómico:

"[...] las comunidades autónomas adoptan frecuentemente decisiones de toda índole –de regulación de actividades, creación de órganos, formulación de políticas, prestación de servicios, exacción de tributos, etc.- sin tomar en consideración las medidas tomadas por otras comunidades o por los niveles de gobierno central y local. Este comportamiento se traduce en múltiples solapamientos, en la erección de obstáculos a la eficiencia de la unión económica interna y, en definitiva, en la reducción del bienestar de los ciudadanos"<sup>99</sup>.

A este respecto López Laborda señala, coincidiendo con las conclusiones del *Informe España 2010* de la Fundación Encuentro que ya hemos reflejado, que "según una encuesta del Instituto de Estudios Fiscales, en 2007, el 55 por 100 de los encuestados creía que el IRPF se paga íntegramente al Estado, el 53 por 100, el IVA y el

---

original. La traducción es nuestra.

<sup>96</sup> López Laborda, J., "Beneficios y costes del Estado autonómico", *op. cit.*, p. 35

<sup>97</sup> "[...] ya que se presume que los gobiernos subcentrales van a conocer y poder satisfacer mejor las preferencias de los individuos con respecto a los bienes y servicios públicos regionales y locales. Esta cercanía entre la administración y los administrados puede estimular, además, la participación política de los ciudadanos y la creación de un stock de capital social elevado". *Ibíd.*, p. 36.

<sup>98</sup> "[...] la descentralización introduce presiones competitivas en la actividad pública, que favorecen la preservación de los mercados, la experimentación e innovación de los gobiernos, el descenso de la corrupción y la reducción de la influencia de los grupos de interés. Como consecuencia, la descentralización promueve la eficiencia en la prestación por los gobiernos de los bienes y servicios subcentrales". *Ibíd.*, p. 37. Quizás en lo referido al descenso de la corrupción y la influencia de grupos de interés habría que matizar la afirmación, pues la realidad española ha supuesto precisamente lo contrario, según los tribunales de justicia: la presencia de conductas no ejemplares en algunos miembros de las clases dirigentes regionales y la influencia de determinados grupos de presión (desgraciadamente no sólo económica y/o ideológica, sino en ocasiones también terrorista) por parte de algunos de ellos.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, pp. 36-37.

46 por 100, los Impuestos Especiales"<sup>100</sup> y que "un 49 por 100 de los encuestados cree que el Estado es el responsable exclusivo de la sanidad, y el 41 por 100, de la educación"<sup>101</sup>, lo que revela el profundo desconocimiento que hay en España sobre su propia organización institucional lo que, a nuestro juicio, sesga los resultados de las encuestas de opinión o, al menos, debe tenerse en cuenta a la hora de interpretarlas.

A la cuestión de redistribución de la riqueza y, por consiguiente, la nivelación o ahondamiento de las desigualdades regionales, ya nos hemos referido al tratar sobre los Fondos de Compensación Interterritorial. Por último, en cuanto al sentido y concepto de la estabilización económica, no deja de ser una manera de traer a colación reglas fiscales relativamente rígidas que, sin embargo, no debieran ser fijadas por el poder central, sino que deben ser autoimpuestas por las Comunidades Autónomas, pues de lo contrario se vulneraría el principio constitucional de autonomía financiera, tal como hemos comprobado desde el año 2007 con las sucesivas intervenciones del Estado sobre algunas Comunidades Autónomas<sup>102</sup>.

### **Crisis y desafección hacia el Estado autonómico**

Desde el inicio de la Gran Recesión, en 2008, han confluído una serie de circunstancias que, concatenadas, hacen pensar que la desafección hacia la clase política ha ido aumentando. Las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas en las que los partidos y la clase política en general están entre las primeras preocupaciones de los españoles, a la par que el paro o la crisis económica, las profundas críticas que en los medios de comunicación se vierten contra el propio sistema de partidos, los sucesivos y recurrentes escándalos de corrupción política y económica protagonizados por políticos de todo signo, el descenso, no ya del "techo", sino del "suelo electoral" de los dos grandes partidos mayoritarios, y el ascenso de movimientos sociales como el de los "indignados" del 15M, la Plataforma Antidesahucios o los insólitos -en la historia electoral de la democracia española al menos- resultados electorales de partidos no

---

<sup>100</sup> *Ibíd*, p. 37.

<sup>101</sup> *Loc. cit.*

<sup>102</sup> Bien sea directamente desde el Ministerio de Hacienda, bien indirectamente a través del Fondo de Liquidez Autonómica.



tradicionales, como el caso de *Podemos*, son señales que deben hacernos reflexionar porque pueden repercutir, quizás, en la propia legitimidad democrática y en el propio sistema constitucional.

La Junta de Andalucía, a través de la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, convocó el 1 de marzo de 2013 un encuentro de politólogos denominado "Foro de Expertos" que pretendía analizar la desafección de la ciudadanía andaluza ante la política, sustancialmente como consecuencia de la crisis. El análisis de la situación nos parece perfectamente asumible por su claridad:

"[...] en el 2004 España tenía los índices de satisfacción con el funcionamiento de la democracia más altos de Europa y del mundo occidental. Todavía en el año 2007 seguía siendo mayoritaria esa confianza. Sin embargo, en cuestión de un año, esto se ha invertido totalmente, siendo España hoy día 'la campeona' de la insatisfacción o del malestar democrático en el sur de Europa (*síndrome del sur*). Parecería éste un indicador que, en el caso de que fuera aislado, podría ponerse en duda o no dársele demasiada importancia. Por el contrario, la existencia de una cantidad de indicadores que van en la misma línea nos hace, en su opinión, reflexionar seriamente"<sup>103</sup>.

Estamos empleando el término "desafección política" en un sentido muy determinado, distinto del descontento político y alejado del sentido de ilegitimidad democrática<sup>104</sup>. Con Pérez-Nievas entendemos que es el concepto con el

"[...] que se quiere describir el extrañamiento o alejamiento de los ciudadanos hacia sus principales instituciones políticas, o, más en general, hacia la política. Aunque en muchas ocasiones ha sido considerada como una simple manifestación del descontento político, en este informe de investigación creemos que la desafección política tiene autonomía conceptual y empírica. Si aquél es el resultado de una valoración negativa del

---

<sup>103</sup> Llera Ramo, F. J., "Crisis y desafección política en la encrucijada andaluza", en *Actas XV Foro de Expertos*. [en línea] Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 1 de marzo de 2012, pp. 3-4. [ref. de 20 de mayo de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. La cursiva es del original.

<sup>104</sup> Sobre el sentido weberiano de la legitimidad democrática y el del descontento político, *cfr.* Pérez-Nievas, S. (Investigador principal), "Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección", *Informe de investigación. Seminario de profesores. Facultad de Derecho*. [en línea] Universidad Autónoma de Madrid, 20 de febrero de 2014, p. 5. [ref. de 2 de agosto de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

rendimiento de los gobiernos, ésta refleja la desconfianza de la vida política y de los mecanismos de la representación democrática; y sus indicadores incluyen el desinterés por la política, los sentimientos de ineficacia política, la desconfianza política, el cinismo político y un sentimiento general de alejamiento de la política o/y de las instituciones democráticas [...]. A diferencia del descontento, la evidencia con la que contamos para el período anterior a la crisis con respecto al caso español es que la desafección se mantiene en niveles elevados y es llamativamente estable"<sup>105</sup>.

En nuestro estudio nos interesa sobre todo la desafección hacia el Estado autonómico, si bien creemos que es complicado desligarla de la desafección política, unida indefectiblemente a la desconfianza hacia las instituciones.

Los resultados del análisis estadístico de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas<sup>106</sup> van a mostrarnos que ha habido una notable variación en la percepción del Estado autonómico entre 2010 y 2012, constatándose que

"[...] con anterioridad al inicio de la crisis económica, la intensificación del papel de la cuestión territorial en la competición partidista comenzó a tener efectos en las actitudes hacia el Estado autonómico, de tal modo que si el apoyo al *statu quo* autonómico alcanzó un máximo del 60% (y el centralismo un mínimo del 10%) en torno a 2005, en los tres años siguientes -coincidiendo con la segunda ola de reformas estatutarias-tanto el *statu quo* como la reivindicación de mayor autonomía sufrieron una pérdida de apoyos de en torno veinte puntos porcentuales en favor de una recentralización del Estado, [...] y que propició que el CIS cambiara la formulación de la pregunta sobre preferencias de organización territorial [abriendo una quinta opción de respuesta que permitiera a los entrevistados posicionarse sobre menos autonomía para las CCAA respetando el marco del Estado Autonómico].

Finalmente, durante la segunda fase de la crisis económica entre 2010 y 2012 -un período caracterizado no sólo por los altos niveles de desempleo sino por las políticas de austeridad y el recorte del déficit tanto en el nivel estatal como en el autonómico- el proceso de erosión en las actitudes de apoyo al Estado autonómico se ha acelerado notablemente en dos

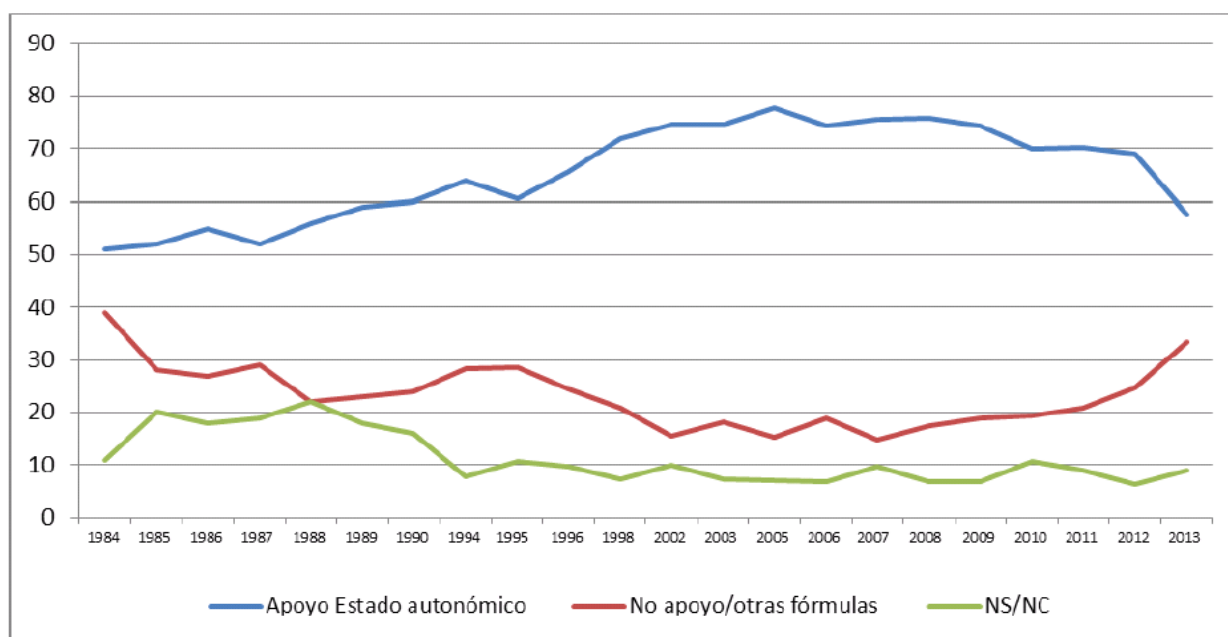
---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 6.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 13, indica que sus conclusiones provienen de "la explotación de cinco estudios del CIS que cuentan con muestras representativas por CCAA: Instituciones y Autonomías (I) y (II) de 1998 (ES2286) y 2002 (ES2455) respectivamente; y los barómetros autonómicos de 2005 (ES2610), de 2010 (ES2829) y de 2012 (ES2956). Adicionalmente, por sus características específicas y por la evolución de sus actitudes hacia el Estado autonómico, hemos centrado nuestros análisis en cinco CCAA en particular: Andalucía, Castilla-León, Cataluña, Madrid y País Vasco".

tendencias que evolucionan en sentido contrario. De una parte, en el caso específico de Cataluña, la tendencia hasta 2010 de una reivindicación de más autonomía se ha transformado en una reivindicación por un modelo de Estado que permita a las CCAA convertirse en Estados independientes. En la dirección contraria, en muchos lugares del resto de España se ha puesto de manifiesto una ruptura abierta con el modelo autonómico y la reivindicación del restablecimiento de un Estado centralista (una opción mayoritaria en un buen número de CCAA entre las que cabe destacar Madrid, las dos Castillas, Valencia y Murcia)"<sup>107</sup>.

**Gráfico 38: Evolución de la legitimidad del Estado autonómico (1984-2013)**



Fuente: Pérez-Nievas, S. (Investigador principal), "Los efectos de la crisis económica en la democracia española...", *op. cit.*, p. 148. Basado en las series temporales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

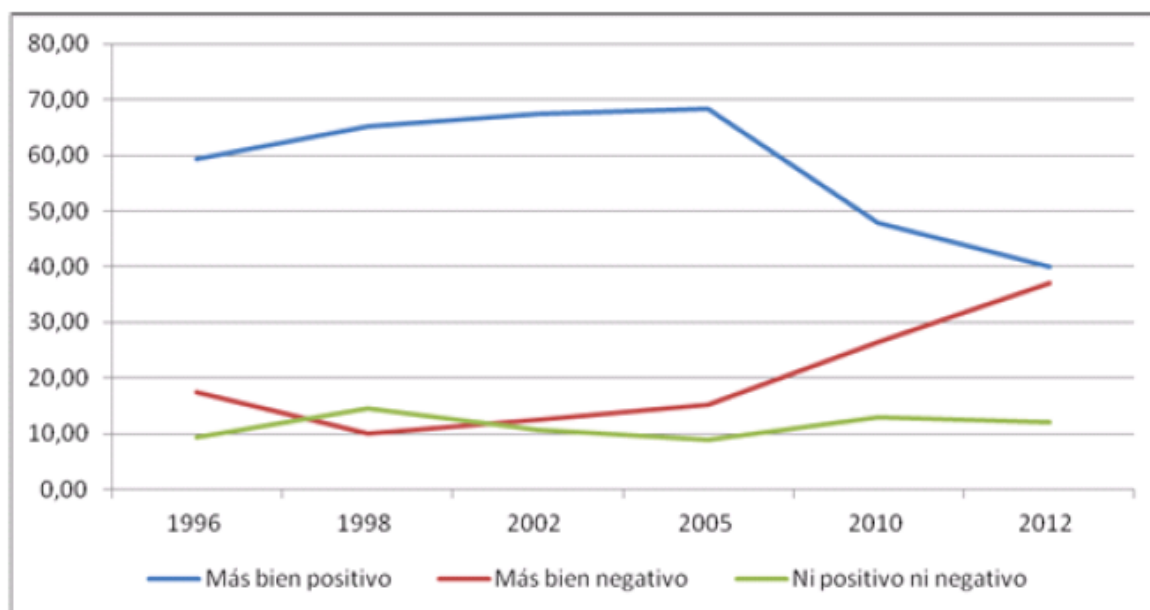
Llera Ramo va a hacer un sencillo resumen de las evidencias empíricas que apoyan el argumento de la desafección política, señalando como una categoría de las mismas lo que él denomina "la crisis del modelo autonómico". Indica que el modelo autonómico ha tocado techo y comienza a mostrar claros síntomas de desgaste y considera que esta crisis resulta evidente a través de los siguientes aspectos:

"- Hay un balance positivo de legitimación del Estado autonómico, pero cada vez menos (ha retrocedido), y con connotaciones negativas.

<sup>107</sup> *Ibid.*, pp. 135-136.

- Ha caído el apoyo al sistema de las autonomías (el autonomismo) pero no porque haya más federalistas o independentistas sino porque hay más centralistas.
- El agravio comparativo se radicaliza. Los objetivos del agravio, 'obviamente', son los nacionalistas.
- Hay hartazgo con la forma de gestionar las diferencias.
- Hay enorme inquietud con las posiciones nacionalistas en relación a las cuestiones comunes, de Estado"<sup>108</sup>.

**Gráfico 39: Valoración del desarrollo del Estado autonómico (1996-2012)**



Fuente: Pérez-Nievas, S. (Investigador principal), "Los efectos de la crisis económica en la democracia española...", *op. cit.*, p. 150. Basado en las series temporales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

La valoración de la estructura del Estado, unida desde el principio de la Transición a la democracia misma, ha sufrido altibajos desde la generalización de las competencias en 2000. Dichos altibajos quedan reflejados en el gráfico anterior, de manera que casi puede seguirse la historia de la democracia española contemplando la valoración que suscita en la ciudadanía el resultado que ha obtenido la organización de España como Estado autonómico, así como percibir el cambio de opinión cuando se inició la crisis económica.

Pero el problema de la desafección hacia el Estado autonómico tiene unos matices que van más allá del análisis superficial. Para tener una perspectiva más amplia deberíamos

<sup>108</sup> Llera Ramo, F. J., "Crisis y desafección política en la encrucijada andaluza", *op. cit.*, pp. 9-10.

contemplar en el análisis al menos tres elementos: por una parte, el enfoque identitario<sup>109</sup>, que contrapone las identidades regionales a la identidad nacional española; en segundo lugar deberíamos tener en cuenta el enfoque político<sup>110</sup>, en el que los partidos han sido generadores de opinión con respecto al Estado autonómico; y en tercer lugar ha de tenerse en cuenta el enfoque económico<sup>111</sup>, pues la opinión del ciudadano residente en una Comunidad Autónoma cuya situación económica es mejor que la media nacional es completamente distinta a la de los que residen en Comunidades Autónomas con indicadores económicos por debajo de la media española. Los datos objetivos nos permiten afirmar que -salvo en alguna Comunidad Autónoma como Cataluña, donde la clase política ha derivado hacia el independentismo- la desafección no es tanto hacia el modelo de Estado como hacia los resultados económicos de dicho modelo, que no pueden ser separados de los efectos de la crisis económica. En palabras de Pérez-Nievas:

"[...] si bien a partir de 2007 aproximadamente comienza un descenso del apoyo al Estado autonómico, es en la segunda fase de la crisis económica -a partir de 2010/11 aproximadamente y coincidiendo con la fase más intensa de la austeridad y políticas de recorte del déficit estatal y autonómico- cuando el descenso en los niveles de apoyo al Estado autonómico (y el ascenso en las posiciones de ruptura) es especialmente marcado. Es por tanto durante esta segunda fase de la crisis cuando los niveles de legitimidad autonómica se han visto especialmente erosionados. Pese a que la pérdida de legitimidad parecía ya estar manifestándose antes incluso del inicio de la crisis económica y durante su primera fase entre 2008 y 2010, es desde esta última fecha cuando la caída de la legitimidad se hace más intensa"<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Cfr. Pérez-Nievas, S. (Investigador principal), "Los efectos de la crisis económica en la democracia española...", *op. cit.*, pp. 137-139, donde revisa el efecto de "doble dirección" que el desarrollo del Estado autonómico ha tenido tanto para fomentar las identidades regionales como para generar en una parte de la ciudadanía el rechazo a ese Estado y el deseo tanto de un nuevo centralismo como de la independencia de una parte del territorio.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 139-141. Es de destacar el papel interpretado por los partidos nacionalistas, derivando hacia el independentismo -si bien disfrazado de soberanismo-, el papel del Partido Popular anclándose en la identidad nacional española, y el del PSOE, más próximo a buscar la evolución del Estado autonómico hacia un modelo federal.

<sup>111</sup> *Ibid.*, pp. 141-145. El papel en el apoyo al Estado autonómico de las Comunidades Autónomas contribuyentes netas -Cataluña y la Comunidad de Madrid, pues el caso de las comunidades forales es diferente al considerar el cupo y el convenio económico- es muy distinto del de otras beneficiarias netas -Andalucía y Castilla y León-.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 147.

Para finalizar esta somera reflexión sobre la opinión que a la ciudadanía merece el Estado autonómico, nada mejor que reflejar las respuestas que los ciudadanos dan a la pregunta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?"<sup>113</sup>.

Las respuestas hablan por sí solas y nos confirman en la idea de que el rechazo no es hacia la estructura del Estado, sino hacia la gestión que la clase política hace de esa estructura, de modo que el pragmatismo de las respuestas nos induce a pensar que el Estado autonómico es aceptado si cubre las necesidades del ciudadano, mientras que es rechazado si éste percibe que esa estructura es parte del problema y no de la solución.

Entre las motivaciones positivas hacia el Estado autonómico figuran las siguientes respuestas:

1. Más cercanía a las instituciones; gobierno más cercano; políticos más cercanos; administración más cercana.
2. Mayor conocimiento y atención de los problemas; conocimiento de problemas y necesidades; atención a problemas y necesidades.
3. Defensa de la propia identidad, cultura e idioma; mantener el idioma; mantener las tradiciones culturales; defensa de la identidad.
4. Gestión de lo nuestro (de los intereses de la comunidad); gestión de recursos propios, autogestión; defensa de los intereses propios.
5. Mejor gestión y administración; menos burocracia; más rapidez en trámites; mejor organización; mejor reparto del dinero; mejor utilización de recursos; mejor administración de los impuestos; más control en la gestión.
6. Mayor descentralización y autogobierno: Más autonomía política; descentralización y competencias propias; independencia; elección de representantes; no depender del gobierno central; se evita el centralismo; instituciones jurídico-políticas propias; autogobierno.
7. Mejora en la prestación de servicios concretos; sanidad mejor; educación mejor; buenas y mejores prestaciones; mejor atención al ciudadano; mejora en infraestructuras; servicios más accesibles.

---

<sup>113</sup> Adaptado de Pérez-Nievas, S. (Investigador principal), "Los efectos de la crisis económica en la democracia española...", *ibíd.*, p. 151. Nota 46.

8. Prosperidad económica: Mejora económica; creación de riqueza; avance económico; creación de puestos de trabajo; más recursos.

9. Mejora de la relación entre Comunidades Autónomas: Mejor de la relación entre comunidades; solidaridad; cooperación; intercambio de ideas; más igualdad entre comunidades.

Entre las motivaciones negativas destacamos las que se ilustran con estas réplicas:

1. Aumento del gasto público y de los políticos; más impuestos; más políticos, más gente para cobrar; más despilfarro, más derroche; más corrupción.

2. Aumento de la burocracia; se duplica la administración; gestiones complicadas; muchos gobiernos.

3. Aumento de las diferencias entre Comunidades Autónomas; unas Comunidades con más privilegios que otras; reparto no equitativo.

4. Fomento de los individualismos; fomenta insolidaridad; todos quieren más; cada uno va a los suyos.

5. Fomento de los enfrentamientos; conflictos; mala convivencia; crispación.

6. Fomento de los separatismos; fomenta nacionalismos; desunión; problemas con la lengua.

7. Ruptura de España; se rompe el país; contra la unidad de España; favorece la independencia.

8. El mal funcionamiento de las comunidades, en general; no funcionan; no son efectivas; mala gestión.

9. Autonomía insuficiente

Observemos que ni los aspectos positivos, ni los negativos, ofrecen una visión unívoca sobre el Estado autonómico por parte de la ciudadanía. Es más, ambos listados casan mal e incluso se puede aventurar que hay contradicción en las respuestas<sup>114</sup>, lo que nos permite afirmar que, por una parte, el funcionamiento del Estado autonómico no es bien conocido por la ciudadanía y, por otra, la percepción que del mismo tienen los ciudadanos es, como poco, compleja y multifacética.

---

<sup>114</sup> Como sucede, por ejemplo, al mencionar como motivación positiva la "independencia", que figura también en el listado de las motivaciones negativas, si bien con sentido opuesto. Del mismo modo, la referencia a la burocracia aparece tanto en lo positivo ("menos burocracia"), como en lo negativo ("aumento de la burocracia").

## 5. Los mecanismos de cohesión territorial del sistema educativo nacional

Ni en la Constitución de 1978 ni en las leyes educativas que desarrollan de manera directa el art. 27 CE aparece de forma manifiesta el calificativo de "nacional" a la hora de referirse al sistema educativo, pero sí puede seguirse la pista a esta denominación en otras normas que forman parte del *corpus* constitucional y que lo denominan así explícitamente<sup>115</sup>. De esta manera, coincidimos con Embid Irujo cuando indica que

"[...] pese a las profundas competencias de las CCAA en materia de enseñanza, las del Estado no son olvidadas en modo alguno y que, incluso, se acude a una expresión de tremenda fuerza descriptiva y de contenido político innegable también, como la mencionada de sistema educativo nacional [...]. No existen ni pueden existir, pues, diecisiete sistemas educativos autonómicos sino un único sistema educativo nacional, lo que tiene consecuencias jurídicas evidentes desde el punto de vista de la intervención estatal y sus formas"<sup>116</sup>.

Parece procedente, en este momento, hacer una breve, pero clara reflexión, sobre lo que entendemos por nación al referirnos a España o por nacional, al adjetivar nuestro sistema educativo así. Parece que en nuestros días chocan de alguna manera dos

---

<sup>115</sup> *Cfr.* Por ejemplo, el art 36.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, al enunciar literalmente que "para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades y desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de evaluación y seguimiento del *sistema educativo nacional*." La cursiva es nuestra.

<sup>116</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Madrid, Tecnos, 2000, p. 53. El autor cita también la STC 187/1991 que se refiere a "la existencia de *un sistema universitario nacional* que exige instancias coordinadoras". La cursiva es del original. Pero en España hay muy diversas sensibilidades al respecto y, como muestra, reseñamos la intervención de Carme-Laura Gil i Miró. Diputada, *Grup Parlamentari de CiU* en el *Parlament de Catalunya* en un foro de debate convocado por la Fundación Alternativas: "Luego surge el valor de las palabras: por el currículo 'nacional'. Para mí será el currículo 'estatal' en todo caso. El currículo nacional es el de mi nación que es Cataluña. Hay aquí una divergencia enorme. Para mí el currículo nacional es el que podemos hacer con una ley propia nacional en Cataluña. Después de tantos años de opresión y de dictadura, jamás nos hemos atrevido a llamar nacionales a nuestras escuelas. En Cataluña no lo podemos decir porque nos recuerda cuando eran "escuelas nacionales" y no eran las nacionales nuestras. Hay aquí una cuestión de sensibilidades." *Cfr.* Fundación Alternativas, *Alternativas para la educación. Debate de expertos. Seminarios y jornadas 5/2004*. Madrid, 2004, p. 19. El debate, coordinado por Juan Manuel Eguiagaray y Álvaro Marchesi, contó, además de con la representante de CiU, con la presencia de Alejandro Tiana Ferrer y Eugenio Nasarre Goicoechea.



conceptos de nación: "Una nación democrática definida en la Constitución, basada en el respeto a los derechos de los ciudadanos, abierta al pluralismo y a la diversidad tanto política como territorial o cultural, cuya mejor plasmación se encuentra en el Estado de las Autonomías. Y otra, esencialista, fundada en la singularidad racial o lingüística y que apela a los agravios históricos [...]"<sup>117</sup>.

Nosotros defendemos un concepto más próximo al primero, sin renunciar a la perfectibilidad de toda norma política de convivencia, siempre en aras de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y de la igualdad de todos ante la ley en el marco del respeto a los derechos humanos.

Debemos argumentar la necesidad de la intervención del Estado, no sólo en virtud de la reserva competencial que tiene en materia educativa, que desde la promulgación de la LODE (podemos decir que desde la LOECE, como hemos visto anteriormente) ha permanecido inalterada, sino también en la necesidad de su existencia para la defensa de la igualdad entre todos los españoles y la propia ejecución del derecho constitucional a la educación. A estas dos categorías podemos añadir una tercera que ha ido adquiriendo progresivamente más importancia a medida que se consolidaba y organizaba el Estado autonómico: la educación es, claramente, uno de los elementos fundamentales de la cohesión nacional de España.

Estas tres categorías -la del ajuste jurídico a la reserva competencial, la de salvaguarda de la igualdad entre los españoles, y la de la propia unidad de la nación- son las bases sobre las que pivotará nuestra argumentación sobre la necesidad de la existencia de los mecanismos de cohesión territorial. De las tres consideramos como la más importante, porque engloba y justifica a los otros dos, la necesidad de preservar la igualdad entre todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales, si bien en nuestro caso restringiremos el objeto de esta igualdad al efectivo ejercicio del derecho a la educación.

Podemos distinguir en los Estados modernos con organización federal<sup>118</sup> (y entendemos que en España hay una aproximación objetiva al federalismo al articular el Estado autonómico) dos etapas. Una primera en la que primaría el federalismo clásico (*dual federalism*), con una rígida separación vertical de poderes. En él se identifica por

---

<sup>117</sup> Pelaz López, J.-V., *El Estado de las Autonomías...*, *op. cit.*, p. 122.

<sup>118</sup> Cfr. Tajadura Tejada, J., *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico...*, *op. cit.*, p. 139.

un lado el Gobierno central y por otro los gobiernos de los Estados federados. Pero en los Estados federales avanzados, como Alemania, gana terreno el federalismo cooperativo (*new federalism*), que supera la separación formal y absoluta de competencias, centrando su atención en la interdependencia que la Federación ejerce sobre cada Estado miembro y viceversa. El diseño constitucional del Estado autonómico, con una fuerte carga de competencias compartidas, entra de lleno en esta segunda categoría.

Aja planteaba ya en 1999<sup>119</sup> un concepto que, lejos de defender una suerte de recentralización, es una vía de profundización y defensa de la autonomía: la articulación del Estado autonómico. En España, a lo largo de los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución española y de la generalización de las Comunidades Autónomas, hemos contemplado cómo han ido surgiendo una serie de deficiencias en el funcionamiento de un Estado profundamente descentralizado. Ciñéndonos al ámbito que tratamos, el educativo, hay que anotar al menos tres: el empobrecimiento del Estado autonómico ante la ausencia de relaciones entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas, el abuso del bilateralismo en las relaciones entre el Estado y las mismas, y las precarias Conferencias Sectoriales.

Un Estado fuerte no tiene por qué debilitar las Comunidades Autónomas; más bien al contrario. En el caso de la educación española es una evidencia que la existencia de un excelente sistema educativo nacional redundaría en beneficio de todas las Comunidades Autónomas y, a la inversa, el que haya una coherencia básica -con las diferencias lógicas fruto de la distinta ejecución de las competencias educativas- entre los niveles educativos de las Comunidades Autónomas, y éstos sean buenos, redundaría en beneficio de toda la nación. La carencia de relaciones intergubernamentales no es más que una muestra de que no acabamos de entender el elevado nivel de descentralización que tiene nuestra organización territorial.

En cuanto al abuso de las relaciones bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, parecen ser *-de facto-* una renuncia a la resolución colectiva de problemas comunes y una desnaturalización del Estado autonómico. Las diferencias

---

<sup>119</sup> Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., pp. 195 y ss. Sin embargo, el mismo autor, quince años más tarde y en su obra *Estado autonómico y reforma federal*, op. cit., pp. 195 y ss., no opta ya explícitamente por la defensa de la articulación del sistema autonómico sino por la descripción objetiva de los mecanismos de relación entre las Comunidades Autónomas, pues la tesis que sostiene en su obra, en 2014, es decididamente favorable a la reforma federal del Estado autonómico.

existentes entre las Comunidades Autónomas en los principales indicadores educativos y la ausencia de un movimiento común de búsqueda de soluciones no es más que un botón de muestra. Entendemos que la preferencia de los gobiernos territoriales por entenderse por separado con el central puede ser una consecuencia del propio proceso autonómico, que provocó que entre la primera y la última comunidad autónoma en acceder a las competencias educativas hubiese transcurrido un lapso de más de veinte años. También puede explicarse por el origen del proceso autonómico al querer dar solución a problemas territoriales y lingüísticos presentes en Cataluña y el País Vasco -en mucho menor grado en Galicia-, ausentes en otros puntos de España. La opción por la generalización del proceso en vez de por la asimetría está en la raíz de la bilateralidad.

Por último, aunque el Senado figura en el art. 69 CE como "cámara de representación territorial", la realidad nos demuestra que, desde 1978, no ha cumplido esa misión y no parece que a corto plazo pueda desempeñarla, por lo que las conferencias sectoriales están llamadas a convertirse en el foro de encuentro, discusión y acuerdo de las Comunidades Autónomas, lo que en educación es una necesidad imperiosa.

Constatamos que los mecanismos constitucionales de coordinación y cooperación (a los que nosotros nos referimos como mecanismos de cohesión territorial del sistema educativo nacional) están diseñados en su mayor parte desde hace ya varios lustros, pero no han alcanzado el funcionamiento óptimo y están, además, infrautilizados.

Al lado de ellos, más bien podríamos decir que al margen de los mismos, han florecido otros mecanismos que, sin ser ilegales, si podemos denominar "aconstitucionales". Entre estos mecanismos de relación de las Comunidades Autónomas entre sí y de éstas con el Estado mencionaremos<sup>120</sup> los denominados convenios horizontales-verticales, los planes y programas conjuntos y otros procedimientos mixtos y participados. La menor entidad de estos mecanismos aconstitucionales no debe hacernos despreciar su importancia, pues la abundancia con la que se han suscrito y aprobado los ha hecho presentes en temas educativos tan sensibles para la ciudadanía española como la educación infantil (Programa Educa3), el fomento de las TIC (Programa Escuela 2.0), la compensación de desigualdades educativas a través del plan

---

<sup>120</sup> Seguimos en este apartado a Brito Pérez, A., "La influencia de las Comunidades Autónomas en la elaboración e implementación de las políticas y normativas comunitarias". *Hacienda canaria*, nº 35, Octubre, 2011, pp. 278-279.

PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo) o las ayudas para la adquisición de libros de texto. Estas actuaciones que mencionamos, y que se llevaron a efecto bajo la forma jurídica de convenio entre Administraciones, están contemplados en el articulado de la LOE de manera explícita en los art. 7 a 9 del capítulo IV, bajo el expresivo título de "Cooperación entre Administraciones educativas":

*"Programas de cooperación territorial.* 1. El Estado promoverá programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general, reforzar las competencias básicas de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades.

2. Los programas a los que se refiere este artículo podrán llevarse a cabo *mediante convenios o acuerdos* entre las diferentes Administraciones educativas competentes"<sup>121</sup>.

Los convenios que menciona el artículo citado constituyen uno de los principales instrumentos que se pueden utilizar para formalizar la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Apenas existen los horizontales, firmados entre Comunidades Autónomas<sup>122</sup>, mientras que los verticales, que se firman entre el Estado y las Comunidades Autónomas, éstas por separado, son muy numerosos. La CE no regula este tipo de convenios verticales, mientras que los horizontales, sin embargo, sí tienen una previsión constitucional<sup>123</sup> llena de desconfianza hacia las Comunidades Autónomas, requiriendo comunicación o autorización de las Cortes Generales para su firma, según sea el objeto material del convenio, simplemente comunicado cuando se trata de gestión de servicios propios o autorizado si se trata de un acuerdo de cooperación. Por ello a veces se utiliza la figura jurídica del consorcio, mecanismo que en origen se reservaba

---

<sup>121</sup> Art. 9. LOE. La cursiva es nuestra.

<sup>122</sup> Aunque lo que podemos denominar "última generación" de estatutos de autonomía parece optar preferentemente por la bilateralidad en las relaciones con el Estado y por los acuerdos *inter pares* entre Comunidades Autónomas, más que por la multilateralidad o la búsqueda de acuerdos nacionales.

<sup>123</sup> En el art. 145.2 CE.

para la firma de acuerdos entre administraciones locales y que ha tenido cierto predicamento a la hora de la cooperación entre Comunidades Autónomas.<sup>124</sup>

Un segundo mecanismo de colaboración entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado es el constituido por los planes y programas conjuntos. En España, a semejanza de lo que sucede en federaciones como la austríaca o la helvética, este mecanismo es muy utilizado, estando previsto tanto en la normativa estatal como en la autonómica, en este caso para dar participación a otras Comunidades Autónomas o al propio Estado.

Un tercer mecanismo, que destaca por ser quizás uno de los más comunes, es la presencia de programas estatales aprobados previa consulta con las Comunidades Autónomas, que concretan su desarrollo mediante la firma de convenios con las mismas.

"En este enorme abanico de fórmulas participadas destaca en particular el establecimiento de programas estatales aprobados en muchas ocasiones previa consulta con las CC.AA., que se desarrollan generalmente mediante convenios con todas o buena parte de ellas, y parece que esta fórmula de relación se está implantando en determinados ámbitos, pues periódicamente se articulan de este modo los sucesivos planes en materias tales como la formación del personal de las administraciones públicas"<sup>125</sup>.

Pero estos mecanismos menores o, de alguna forma, aconstitucionales, no deben hacernos olvidar que es la CE la que ya prevé -directamente o a través del bloque de constitucionalidad en el que están incluidos los estatutos de autonomía- diversos mecanismos de cohesión territorial que entretejen una serie de relaciones que, a la postre, son la sangre que da vida al cuerpo de la nación.

Dichos mecanismos constitucionales son fundamentalmente cuatro: la Conferencia Sectorial de Educación, la Alta Inspección, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa creado por la LOE -y mantenido por la LOMCE-<sup>126</sup> y el Consejo Escolar del Estado<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> "A modo de ejemplo, respecto de los consorcios se cita la colaboración entre la Generalitat de Cataluña y las Islas Baleares para la promoción exterior de la lengua catalana que se inició con un acuerdo marco suscrito en el año 2000 y que ha dado paso después a la creación del consorcio denominado 'Institut Ramon Llull'". Brito Pérez, A., "La influencia de las Comunidades Autónomas...", *op. cit.*, p. 279, nota 36.

<sup>125</sup> *Loc. cit.*

<sup>126</sup> A partir del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo de la LOCE que, a su vez,

Parece claro que tanto el Consejo Escolar del Estado como la Alta Inspección requieren un sustento legal y burocrático -una dependencia, en suma- que sólo puede tener cabida en el seno del Gobierno de la nación, en la unidad administrativa encargada de gestionar las competencias del Estado en materia de educación, que hasta ahora ha sido el Ministerio correspondiente. Otra cuestión es la filiación burocrática de la Conferencia Sectorial de Educación, cuya dependencia del Ministerio de Educación podría resultar a nuestro juicio incluso contraproducente y de complejo encaje constitucional, aunque así está establecido por el momento. El caso del Instituto de Evaluación, con unas funciones que atañen tanto a la presencia en instituciones internacionales (OCDE y UE particularmente), como a otras que requieren la colaboración activa de las Comunidades Autónomas (las evaluaciones nacionales, ya sean la evaluación de diagnóstico<sup>128</sup>, o la Evaluación General de Diagnóstico<sup>129</sup>), y con una dependencia y estilo de funcionamiento más cercanos a la Conferencia que al propio Ministerio, está a caballo entre ambas instituciones y ha de encontrar aún su perfecta definición, quizás a modo de Agencia Estatal independiente.

Es necesario entender que el papel de estos órganos va más allá de la obvia cooperación, pues en la naturaleza de los mismos están la función consultiva, la función planificadora e incluso la de ordenación del sistema educativo nacional y la participación

---

nacia del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación de la LOGSE. La LOE lo denominó Instituto de Evaluación y la LOMCE Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

<sup>127</sup> Frías del Val, A.-S., *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: La problemática de las enseñanzas mínimas y comunes*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004, p. 195, denomina a la Conferencia, el Consejo Escolar del Estado y el Instituto de Evaluación "órganos de colaboración y vertebración educativa", mientras que a la Alta Inspección la considera un órgano de salvaguarda de las competencias educativas del Estado.

<sup>128</sup> La evaluación de diagnóstico, regulada en los art. 21 y 29 de la LOE, y comúnmente denominada evaluación diagnóstica, es un proceso de evaluación censal, realizado por cada una de las Comunidades Autónomas, que mide el nivel de desarrollo de las competencias básicas de todos los alumnos escolarizados en 4º de Educación Primaria y 2º de ESO. Esta evaluación se efectúa a través de un conjunto de pruebas y cuestionarios de contexto, comunes para todo el alumnado, que son aplicados con criterios estandarizados en todos los centros sostenidos con fondos públicos. Las competencias evaluadas son la de comunicación lingüística y la competencia matemática. Se lleva a cabo entre los meses de abril y junio.

<sup>129</sup> La Evaluación General de Diagnóstico, según el art. 144.1 de la LOE, es un proceso de evaluación muestral realizado por el Instituto de Evaluación y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas autonómicas, que permite obtener datos representativos, tanto del alumnado como de los centros de las Comunidades Autónomas, y del conjunto del Estado. Esta evaluación versa sobre las competencias básicas del currículo y se realiza en 4º de Educación Primaria y 2º de ESO. La muestra ha de permitir una confianza no inferior al 95,5% y un error de estimación inferior al 5%. Se suele realizar en dos días, entre abril y mayo, y versa sobre las competencias de comunicación lingüística, matemática, conocimiento e interacción con el mundo físico y social y ciudadana.

en la programación general de la enseñanza, como veremos. Ello no implica, tal como ha establecido la doctrina del TC, una pérdida del sentido primigenio y genuino del principio de autonomía de las Comunidades Autónomas contenido en la Constitución. La misma mención de su naturaleza (coordinadora, consultiva, planificadora, ordenadora, de participación) es la prueba de que no es el Estado quien más interesado ha de estar en el correcto funcionamiento de estos órganos, sino las Comunidades Autónomas, pues estos mecanismos de cohesión son el foro mediante el cual aquéllas llegan a participar en la coordinación de la política educativa general, así como en el gobierno del sistema educativo nacional, al poder influir en decisiones que les afectan y que, de otra manera y con la Constitución en la mano, quedarían fuera de su ámbito competencial: "Una valoración global de estos órganos tendría que comenzar por sentar su imprescindibilidad para el correcto funcionamiento del sistema educativo nacional. Cualquier afección a los mismos debe pasar por un reforzamiento de sus capacidades de actuación y de incremento de sus medios personales, materiales y funcionales de actuación"<sup>130</sup>.

Lamentablemente, en los años transcurridos desde el inicio del proceso autonómico, pero de forma más clamorosa desde la generalización de los trasposos de las competencias educativas, el Ministerio de Educación "no ha desempeñado hasta el momento papel alguno en la formación de una política de Estado para la educación [...]. Esta afirmación se deduce del hecho de que el Ministerio no ha dado ningún paso para demostrar con hechos que tiene una visión global del sistema autonómico de educación"<sup>131</sup>.

Pero hay otra razón de más peso y, si cabe aún más importante, porque atañe al ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad. Debemos afirmar que

"Tampoco se ha cumplido hasta el momento la función del Estado como garante de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, evitando las desigualdades regionales tan acusadas que aún perviven entre las comunidades autónomas. Por imperativo constitucional, el Ministerio de Educación debería haber impulsado una política de Estado que afrontara los diversos problemas que por su carácter supracomunitario sólo un órgano central puede garantizar: la equidad en la distribución

---

<sup>130</sup> Embid Irujo, *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI...*, op. cit., p. 58.

<sup>131</sup> Fundación Encuentro, "Descentralización de la educación en el Estado autonómico". *Informe España 2002. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 2002, p. 150.

de los recursos educativos, poniendo en marcha políticas que tendieran a hacer realidad la función compensatoria del Estado respecto de las desigualdades territoriales; la cohesión territorial o articulación simbólica del Estado autonómico; la cohesión social, aglutinando las diversas clases que componen la sociedad y asegurando especialmente la integración de los inmigrantes en nuestras escuelas; la movilidad geográfica de alumnos y profesores mediante políticas que remuevan los diversos obstáculos que a ella se oponen"<sup>132</sup>.

Esta postura de *laissez-faire* adquiere una enorme gravedad en un Estado como España, enormemente descentralizado y en el que el Ministerio de Educación hace ya tiempo que fue vaciado prácticamente de todo contenido de gestión directa del sistema educativo nacional. El liderazgo que se requiere no puede, por mandato constitucional, ni sustituir ni invadir las competencias autonómicas, sino que ha de fundamentarse en el también principio constitucional de cooperación.

Entendemos que el Ministerio de Educación, sin apenas competencias de ejecución, por mor de los traspasos a las Comunidades Autónomas, debió redefinir sus tareas hace tiempo y, quizás por primera vez desde su creación hace más de cien años, ha de reformular profundamente sus fines, su estructura y sus funciones.

Los fines del departamento están claramente definidos en las leyes: ejercer las competencias exclusivas del Estado pero, más allá de las tareas de supervisión y vigilancia, ha de impulsar una política de Estado relacionada particularmente con todos aquellos problemas que afectan a varias Comunidades Autónomas o a toda la nación. Esta política de Estado ha de ser llevada a la práctica bajo el paradigma de la cooperación, la mediación y el respeto competencial, teniendo en cuenta que esas tareas van a ser ejecutadas, a la postre, por las Comunidades Autónomas, por lo que no puede sustituir la política de aquéllas sino que ha de cumplir sus fines con un exquisito respeto a las competencias de las mismas.

---

<sup>132</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la Educación...*, op. cit., p. 39.



## La Conferencia Sectorial de Educación

Una de las claves del arco del ejercicio del derecho a la educación en un Estado tan fuertemente descentralizado como España es el binomio coordinación-cooperación entre las Comunidades Autónomas. A este respecto, la Conferencia Sectorial de Educación "es un órgano que se ha ido afianzando pero que todavía no ocupa el lugar central que la LODE le otorgó en 1985"<sup>133</sup>, hace ya tres décadas.

Las conferencias sectoriales son órganos que aparecen en el ordenamiento jurídico español provenientes -como ha sucedido con otros elementos constitucionales- de experiencias y realidades existentes en los Estados federales de nuestro entorno, particularmente Alemania, pero también Austria y Suiza. Surgieron de la obviedad que significa que varios gobiernos federados debían proceder a acuerdos, surgidos de la necesidad del trabajo cotidiano, con el fin de prestar un mejor servicio a los ciudadanos.

Las conferencias son, en su origen, de dos tipos: horizontales, en las que participan sólo los ministros de los *Länder* o los Cantones, o verticales, en las que también participa el ministro de la Federación. Su actividad, de demostrada eficacia en la articulación de esas federaciones, se basa en la flexibilidad y en lo que podríamos denominar "lealtad institucional"<sup>134</sup> o confianza mutua entre la Federación y los *Länder*.

"En los federalismos europeos *la clave* del buen funcionamiento de las Conferencias es la existencia separada de la Conferencia horizontal, integrada sólo por los ministros de los *Länder*. La Conferencia horizontal se dota de una dirección, que suele atribuirse al *Land* mejor situado en aquel ámbito, y una oficina estable que

---

<sup>133</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación, op. cit.*, p. 320.

<sup>134</sup> "El principio de lealtad federal aparece en Alemania (*Bundestreue*) para caracterizar las relaciones entre los estados y la federación, y, pese a no figurar en Ley Fundamental de Bonn (1949), alcanza dimensión constitucional gracias a la jurisprudencia del TCF alemán. Desde las primeras sentencias de 1952 el Tribunal afirma que los *Länder* y la federación no sólo deben cumplir íntegramente sus obligaciones constitucionales sino que además deben mostrar en sus relaciones recíprocas una actitud o espíritu amistoso, que sea favorable a los intereses de todos los miembros y de la propia federación. [...] Hoy la lealtad federal en Alemania es un principio general de carácter jurídico-constitucional, que afecta a la totalidad de las actuaciones de la federación y los estados, y dirige el ejercicio por éstos de las respectivas competencias, que deben tener en cuenta los intereses del resto. También ha sido recogido por la nueva Constitución suiza (*fidelité confédérale*, art. 44) y la belga (art. 143), como también lo ha hecho la jurisprudencia constitucional de Canadá e Italia, además de la española". *Cfr.* Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal, op. cit.*, pp. 228-229. La cursiva es del original. Hay que señalar que en la jurisprudencia española no se menciona hasta la STC 152/1988 la expresión "lealtad", sino que venía denominándose al concepto "deber general de colaboración" y "de buena fe". A partir de esa sentencia se incluye ya "lealtad constitucional", combinada con la expresión "lealtad institucional".

funciona como secretaría, financiada entre todos los *Länder* y con sede en el *Land* cuyo ministro es presidente de la Conferencia. Sólo cuando los problemas a tratar incumben también a la federación se celebra la Conferencia vertical, con la presencia del ministro federal. Naturalmente éste también puede convocar la Conferencia cuando considera necesario aunar posiciones con los gobiernos de los *Länder*"<sup>135</sup>.

En los Estados federales, con el caso alemán a la cabeza, la coordinación horizontal viene a ser el instrumento institucional normalizado de trabajo ente los miembros de la Federación. El sistema de trabajo suele ser el consenso a la hora de tomar decisiones y las competencias son muy variadas, según se trate de una Conferencia de Presidentes regionales o meramente sectorial. El objetivo de aquélla es, primordialmente,

"[...] coordinar las políticas de los *Länder* desde una perspectiva horizontal [...]: la participación de los estados en los asuntos federales de gran importancia general, actuando frecuentemente como una instancia de preparación de futuros trabajos en el *Bundesrat*; el impulso de la cooperación a través del sistema de conferencias sectoriales, impulso que permite considerar a la Conferencia como 'el auténtico órgano de dirección del sistema cooperativo': o la mediación, como instancia de recurso del sistema cooperativo, para la resolución de asuntos previamente atascados en el ámbito sectorial. [...] una auténtica 'instancia de coordinación intersectorial del sistema de conferencias' sectoriales de los distintos departamentos de los Estados de la Federación"<sup>136</sup>.

Es una realidad que, en España, las conferencias sectoriales tienen un peso mucho menor que el que les debe corresponder por la naturaleza del Estado autonómico. Y ello por varios motivos: en primer lugar por la excesiva preeminencia que su regulación atribuye al Gobierno central sobre los gobiernos autonómicos, lo que quizás desanime a estos últimos en cuanto al reforzamiento de su participación. En segundo lugar hay que anotar su propia naturaleza de "conferencias verticales" sin una fase previa de "conferencias horizontales" al estilo alemán o suizo<sup>137</sup>. Pero, y esto deseamos

---

<sup>135</sup> Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*, *ibíd.*, p. 201. La cursiva es del original.

<sup>136</sup> Blanco Valdés, R. L., *Los rostros del federalismo*, *op. cit.*, pp. 278-279. El autor se refiere en parecidos términos a los mecanismos austriaco y suizo de coordinación federal, así como a numerosos ejemplos en otras federaciones de otros continentes.

<sup>137</sup> La inexistencia de conferencias horizontales no debiera ser atribuida sólo a la ausencia de regulación, sino

destacarlo, hay un tercer elemento que podemos destacar, y es lo que Aja denomina "dependencia del talante del ministro de turno", ya que

"Si este posee una visión autonomista y mantiene buenas relaciones con las CCAA, seguramente convocará y hará funcionar la conferencia: consultará las normas que piensa aprobar el gobierno central, escuchará las opiniones de las CCAA, intentará fraguar iniciativas conjuntas, propondrá convenios... si, por el contrario, el ministro tiene una concepción del Estado más jacobina o está enfrentado con las CCAA, simplemente no convocará la conferencia. [...] Parece que la estructura y funcionamiento del Estado no deben depender del gobierno, justamente por su carácter institucional, pero desde luego no pueden estar pendientes del talante de un ministro"<sup>138</sup>.

### **El origen de la Conferencia Sectorial de Educación**

Ya en los Acuerdos Autonómicos de 1992 se incluyó un apartado relativo al desarrollo del principio de cooperación, del que los propios Acuerdos, remitiéndose explícitamente a la jurisprudencia constitucional, señalan que está "implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado"<sup>139</sup> y es "esencial al modelo de organización territorial"<sup>140</sup>, además de ser el "criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas"<sup>141</sup>, siendo un "deber de colaboración"<sup>142</sup> entre ambos.

Es la doctrina del Tribunal Constitucional la que delimita claramente este deber de colaboración señalando que el Estado no puede imponerlo mediante la coacción,

---

al propio desinterés de los consejeros autonómicos del ramo, lo que revela la flagrante ausencia de cultura de colaboración política, que no está en absoluto prohibida por la Constitución, sino que "con la doctrina del TC sobre la colaboración sería posible la iniciativa de las CCAA para la colaboración horizontal, y eso mejoraría las propias conferencias verticales". *Cfr.*, Aja, E., *Estado autonómico y reforma federal*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>138</sup> *Loc. cit.*

<sup>139</sup> STC 18/82, de 4 de mayo.

<sup>140</sup> STC 80/85 de 4 de julio y STC 96/86 de 10 de julio.

<sup>141</sup> STC 64/82 de 4 de noviembre.

<sup>142</sup> STC 18/82 de 4 de mayo.

siendo la previa conformidad de las Comunidades Autónomas la vía por la que aquéllas "participan en la formación de la voluntad estatal"<sup>143</sup>.

Los Acuerdos priman las Conferencias Sectoriales

"[...] como el medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas.

Para que estas Conferencias sean el instrumento fundamental donde desarrollar una actuación cooperativa, deben constituirse en órganos efectivos de trabajo con contenido y vida propia. Para ello, será preciso dotarlas de una estructura, principios y mecanismos de funcionamiento que garanticen la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento

La técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la planificación y la programación conjunta"<sup>144</sup>.

Los propios Acuerdos van a determinar que el funcionamiento de las conferencias se basa en el principio de consentimiento y en la unanimidad como regla general, con excepciones derivadas del interés común.

Siguiendo a Tajadura<sup>145</sup>, las características de la Conferencia de Educación son las siguientes:

- Es un órgano multilateral de cooperación. En ella se encuentran representadas la Administración central y las Administraciones de las Comunidades Autónomas y en su seno se debaten temas de interés para todas.
- Es un órgano de cooperación establecido al máximo nivel político sectorial, pues está integrada por personas de rango ministerial: ministro o ministros competentes del Gobierno de la nación y consejeros de las distintas Comunidades Autónomas.
- Su finalidad es hacer efectivo el principio de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas (la central y las autonómicas) asegurando la

---

<sup>143</sup> STC 96/86 de 10 de julio.

<sup>144</sup> *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, pp. 33-34.

<sup>145</sup> Tajadura Tejada, J., "Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", *op. cit.*, p. 157.

coherencia de la actuación de todos los poderes públicos mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas de cada sector. También puede ser empleada como cauce para el ejercicio de la competencia de coordinación del Estado.

- Su ámbito de actuación es sectorial, el correspondiente al ámbito material de la educación.
- La Conferencia, como tal, no es titular de competencia alguna y por ello su establecimiento en nada incide ni afecta al sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido.
- La Conferencia no es órgano ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas.
- Los acuerdos políticos que adopta son susceptibles de una ulterior traducción jurídica<sup>146</sup>.

La Conferencia Sectorial de Educación ha sido creada y recreada en varias ocasiones y con diferentes normas legales, tanto leyes ordinarias como orgánicas. En primer lugar, es la ley del Proceso Autonómico (LPA) la que establece en primera instancia las conferencias sectoriales al señalar, en su art. 4:

"1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento de asuntos que no admitan demora. En este último caso, la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de sus miembros"<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> La única excepción viene configurada por los Convenios de Conferencia Sectorial regulados en el art. 8 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

<sup>147</sup> Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. (BOE de 15 de octubre). Sin embargo, un órgano similar a la Conferencia Sectorial, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ya había sido creado en 1980 al amparo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (BOE de 1 de octubre).

Este art. 4, que crea las Conferencias Sectoriales, reproduce literalmente el art. 8 de la ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que fue declarada parcialmente inconstitucional el 13 de agosto de 1983. El Tribunal Constitucional, por Sentencia 76/1983, negó el carácter orgánico y armonizador de la ley, declarando la inconstitucionalidad de catorce de los treinta y ocho artículos de la LOAPA. En todo caso, el propio Tribunal Constitucional señalará<sup>148</sup> que el alcance de las Conferencias es, simplemente, el que el texto les atribuye: intercambiar puntos de vista y examinar problemas comunes de un determinado sector, así como –y esto es a nuestro juicio fundamental- posibles soluciones o acciones que los resuelvan. El Tribunal Constitucional entiende que eso no es una intromisión en las competencias autonómicas, insistiendo en que la Constitución atribuye al Estado expresamente la coordinación, debiendo quedar en manos de las Comunidades Autónomas, en su caso, el ejercicio de la competencia afectada por el alcance de los acuerdos a los que se haya llegado en la Conferencia.

Asimismo, el Tribunal Constitucional entiende que si la convocatoria ordinaria de la Conferencia está atribuida al ministro del ramo no es porque éste ocupe una superior posición jerárquica con respecto a los consejeros homónimos de las Comunidades Autónomas, sino porque es la Constitución la que le atribuye una "posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación"<sup>149</sup>.

Las Conferencias Sectoriales –por lo tanto, también la de educación- volverán a ser reguladas casi diez años más tarde, en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, sin que ésta última regulación haya introducido modificaciones sustantivas en su naturaleza. Realmente el Título I de esta ley constituye la traducción jurídica del Pacto autonómico en lo que al principio de cooperación se refiere.

En el ámbito educativo hay que remontarse a la LODE, en 1985, para encontrar la creación de lo que la propia ley orgánica denominaba de manera un tanto farragosa<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> STC 76/1983 sobre la LOAPA, Fundamento Jurídico 14.

<sup>149</sup> STC 76/1983, *loc. cit.*

<sup>150</sup> Y poco comprensible jurídicamente, puesto que una norma anterior, la LPA, ya había regulado la denominación de estos órganos de cooperación.

"Conferencia de Consejeros titulares de educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación y Ciencia"<sup>151</sup>. No vuelve a mencionarse la Conferencia en las leyes orgánicas de educación que han ido promulgándose y derogándose hasta la publicación de la LOE, que recoge esta institución con otra denominación, llamándola "Conferencia Sectorial de Educación"<sup>152</sup>.

### **Funciones y competencias de la Conferencia Sectorial de Educación**

Sus funciones están determinadas de manera general tanto desde su creación en la ley de Proceso Autonómico como en la misma LODE, mencionando el art. 28 de esta última que su misión es "asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información", con el fin, por mandato de la misma norma en su art. 27, de asegurar la programación general de la enseñanza, competencia ésta compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A este respecto, si revisamos tanto el número de reuniones de la Conferencia como la naturaleza de los acuerdos que en ella se han tomado, creemos que hay dos aspectos de la misma, uno competencial y otro funcional, que parecen haberse ejecutado de manera poco nítida o, al menos, con escasa convicción.

En cuanto al primer aspecto, la Conferencia es competente, plenamente, en la coordinación de las políticas educativas. El Estado autonómico, cuyo carácter cuasifederal y federalizante hemos venido señalando al enunciar la trayectoria del proceso que lo ha conformado, se ha dotado -entre otros- de este mecanismo para garantizar la igualdad entre todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación. Otra cosa es que no se haya utilizado o que, incluso, se haya obviado la competencia coordinadora. Es más, si bien con la LOGSE la Conferencia jugó un papel regulador u organizador de la puesta en marcha de la reforma educativa, con la LOPEGCD y la LOCE dicho papel fue prácticamente nulo. La LOE viene a reafirmar en

---

<sup>151</sup> LODE, art. 28. "A los fines previstos en el artículo anterior, y con carácter previo a la deliberación del Consejo Escolar del Estado, se reunirá la Conferencia de Consejeros titulares de educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación y Ciencia, convocada y presidida por éste. Asimismo, la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información."

<sup>152</sup> La LOE menciona la Conferencia Sectorial de Educación o, simplemente, Conferencia Sectorial, en los art. 7, 144.1, las disposiciones adicionales decimotercera, vigesimotercera y vigesimonovena, y en la disposición transitoria decimoséptima.

2006 la importancia de la Conferencia Sectorial de Educación avanzando un paso más que la LODE en su regulación. Tal avance consiste en el establecimiento en su articulado de una serie de funciones y de elementos que, como en su momento señalamos, van más allá de la coordinación para entrar de lleno, como en el caso de las evaluaciones generales de diagnóstico, en funciones incluso ejecutivas al tener que velar por la homogeneidad de las mismas o promover la concertación de políticas educativas.<sup>153</sup>

El aspecto funcional de la Conferencia, al que antes nos referimos, ha carecido de regulación legal de rango superior, pues sólo se ha desarrollado su organización, estructura y funcionamiento mediante un reglamento interno que no ha pasado de ser un documento de funcionamiento administrativo y que señala numerosas funciones que pueden agruparse en cuatro aspectos principales: tres de ellos son de índole consultiva (el intercambio de información, la propuesta de medidas educativas y el examen de criterios de actuación en diferentes materias) y uno es claramente ejecutivo (el relacionado con el Instituto de Evaluación)<sup>154</sup>. La Conferencia no ha sido convocada siempre con regularidad, y eso a pesar de que en el art. 28 de la LODE señala que, en las materias de las que deba entender, la Conferencia se reunirá con carácter previo al del Consejo Escolar del Estado.

### **Composición y Estructura de la Conferencia Sectorial de Educación**

En cuanto a su composición y estructura, podemos decir que la Conferencia está constituida por el ministro de Educación, que la preside, y por los consejeros de las Comunidades Autónomas con competencias educativas. Según su reglamento está formada por los siguientes órganos: Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría, Pleno y Órganos de cooperación.

Estos últimos son siete comisiones: la Comisión General de Educación (que es el órgano de apoyo a la Conferencia), y las de Ordenación Académica, Centros Educativos,

---

<sup>153</sup> LOE, art. 144.1 "La Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad". También el art. 7, Concertación de políticas educativas, en el epígrafe que describe la cooperación entre Administraciones educativas, señala: "Las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad. La Conferencia Sectorial de Educación promoverá este tipo de acuerdos y será informada de todos los que se adopten". Lo que está pendiente de desarrollo es el mecanismo que se utilice para que la Conferencia ejerza estas funciones.

<sup>154</sup> Conferencia Sectorial de Educación. Reglamento interno. Documento no publicado.



Personal, Formación Profesional, Estadística Educativa y Programas Internacionales. Las comisiones han ido conformándose a medida que el funcionamiento de la Conferencia las hacía necesarias, variando su número y denominación, hasta llegar a una estructura estable. Los componentes de las comisiones suelen ser directores generales o asimilados. Las comisiones suelen encargar estudios a grupos de trabajo o ponencias no permanentes creados para realizarlos y que se disuelven una vez finalizada su tarea.

Posteriormente a la redacción del reglamento interno de la Conferencia y, probablemente, sin tener determinado previamente ese objetivo –vista la dispersión de las funciones de la misma en el texto de la ley-, la LOE ha reflejado implícitamente en su articulado un verdadero catálogo de funciones de la Conferencia, al señalar, breve pero significativamente, en su disposición adicional decimoctava que "La referencia en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entienden realizadas en el seno de la Conferencia Sectorial". Podemos establecer pues un catálogo de funciones a partir del articulado de la LOE, que señala aquellos temas en los que se prevén dichas consultas previas:

**Tabla 31 Ámbitos de consulta previa a las Comunidades Autónomas establecidos en la LOE**

| Art. | Ámbito de consulta previa   |
|------|---|
| 34.3 | Estructura de las modalidades del Bachillerato, las materias específicas de cada modalidad y el número de estas materias que deben cursar los alumnos   |
| 34.8 | Régimen de reconocimiento recíproco entre los estudios de bachillerato y los ciclos formativos de grado medio   |
| 38.3 | Características básicas de la prueba de acceso a la universidad   |
| 39.6 | Titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas   |
| 44.2 | Acceso a los estudios universitarios que determine el Gobierno don el título de Técnico Superior  |
| 45.4 | Composición y funciones del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.  |
| 58.1 | Estructura y el contenido básicos de los diferentes estudios de enseñanzas artísticas superiores  |
| 63.3 | Organización de las enseñanzas deportivas   |
| 64.6 | Titulaciones correspondientes a los estudios de enseñanzas deportivas, los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas y los requisitos mínimos de los centros en los que podrán impartirse |
| 65.4 | Regulación del régimen de convalidaciones entre estudios universitarios y estudios de enseñanzas deportivas de grado superior   |
| 77   | Normas para flexibilizar la duración de cada una de las etapas del sistema educativo para los alumnos con altas capacidades intelectuales   |
| 93.1 | Habilitación de otras titulaciones universitarias al margen del título de Maestro o Grado equivalente a efectos de docencia en educación primaria   |
| 93.2 | Impartición de docencia en determinadas áreas de educación primaria   |
| 94   | Habilitación de otras titulaciones universitarias para la docencia en educación secundaria obligatoria y bachillerato   |

|              |  |
|--------------|--|
| 95           | Habilitación de otras titulaciones universitarias para la docencia en formación profesional  |
| 96.1, .2, .4 | Habilitación de otras titulaciones universitarias para la docencia en las enseñanzas artísticas, para impartir determinados módulos y para la condición de profesor emérito  |
| 98.1         | Habilitación de otras titulaciones universitarias para la docencia en las enseñanzas deportivas  |
| 142.2        | Estructura y funciones del Instituto de Evaluación, en el que se garantizará la participación de las Administraciones educativas   |
| 147.1        | Presentación anual al Congreso de los Diputados de un informe sobre los principales indicadores del sistema educativo español, de los resultados de las evaluaciones de diagnóstico españolas o internacionales y de las recomendaciones planteadas a partir de ellas, así como sobre los aspectos más destacados del informe que sobre el sistema educativo elabora el Consejo Escolar del Estado |
| 150.3        | Procedimientos de actuación de la Alta Inspección  |
| DA 1ª        | Calendario de aplicación de la LOE   |
| DA 7ª.1      | Condiciones y requisitos para desempeñar funciones en una etapa o, en su caso, enseñanza distintas de las asignadas a su cuerpo con carácter general   |
| DA 7ª.2      | Creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos de funcionarios docentes  |
| DA 9ª.4      | Condiciones para permitir el ingreso en el cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas, mediante concurso de méritos, a personalidades de reconocido prestigio  |
| DA 9ª.8      | Determinar, a efectos de docencia, la equivalencia de otras titulaciones distintas a las exigidas  |
| DA 22ª       | Establecer el proceso de transformación de estudios contemplados en la LOE   |
| DT 2ª.8      | Revisión del tiempo referido al régimen de jubilación voluntaria así como de los requisitos exigidos   |
| DT 9ª        | Adaptación de centros de educación infantil  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOE.

Como puede observarse, se establecen consultas previas en todas aquellas cuestiones que no están desarrolladas completamente en la LOE (materias, etapas, modalidades), dando participación a las Comunidades Autónomas en el diseño general del sistema educativo nacional. No todos los aspectos reseñados tienen la misma importancia, evidentemente, pero sí que determinan una Conferencia Sectorial muy profesionalizada y poco política, lo cual es perfectamente comprensible, pues la Constitución ya atribuye el debate político a los órganos de representación del pueblo español, Congreso de los Diputados y Senado.

La Conferencia se convierte, pues, en un foro técnico cuyo carácter es mixto, por una parte consultivo y de cooperación y, por otra, también ejecutivo, como en el caso de las evaluaciones generales de diagnóstico contempladas en la LOE, en las que "la Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad"<sup>155</sup>, potestad claramente ejecutiva y que obliga a la Conferencia a contar con una mínima infraestructura de apoyo más allá de los propios representantes del Gobierno y las Comunidades Autónomas. Esta función nos permite señalar la

---

<sup>155</sup> LOE, art. 144.

inconveniencia de que la Conferencia Sectorial dependa orgánicamente del Ministerio de Educación, es decir, del Gobierno de la nación, debiendo buscar otro tipo de soluciones que quizás han de precisar de la reforma de otros elementos institucionales de mayor importancia y calado, como el Senado.

Los acuerdos, dictámenes o recomendaciones se tienen que adoptar con la aprobación de los miembros de la Conferencia o, en ausencia de esta aprobación, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas presentes en la misma. El reglamento señala que los acuerdos sólo son vinculantes para las Comunidades que hayan votado a favor de los mismos, lo que supone en sí mismo un marco de consenso y, a la vez, una enorme debilidad a la hora de llegar a acuerdos generales.

Resta, por lo tanto, avanzar en los mecanismos de acuerdo y cooperación, aumentando, posiblemente, las funciones ejecutivas de la Conferencia, de manera que el sistema educativo nacional se rija por el marco constitucional en los grandes aspectos y por los acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el día a día, dentro del respeto, consagrado por las leyes y las sentencias del Tribunal Constitucional, a las competencias de las Comunidades Autónomas. La Conferencia es un palmario ejemplo de instrumento de cooperación, y no de coordinación "o, si se quiere, una forma de coordinación entre partes dotadas de poderes propios no jerarquizados"<sup>156</sup>.

### **Disfunciones detectadas y necesario fortalecimiento futuro**

Debemos anotar alguna disfunción motivada por la propia naturaleza de la Conferencia Sectorial, particularmente el peligro de que se convierta en lo que Bassols denominaba acertadamente "la administración central de las administraciones autonómicas"<sup>157</sup>, con la siguiente advertencia de carácter jurídico:

"A mayor abundamiento, la formulación de las grandes directrices de la actividad ejecutiva en el seno de estas Conferencias sectoriales altera el propio mecanismo de funcionamiento de los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y su posibilidad

---

<sup>156</sup> Puellas Benítez, M. de, "Educación y Autonomía...", *op. cit.*, p. 183.

<sup>157</sup> Bassols Coma, M., "La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas", *op. cit.*, p. 3448.

de dirección de sus respectivas Administraciones públicas. El Ejecutivo autonómico y, en particular, sus Presidentes, se ven, en gran medida, desplazados en su función de definir su programa de actuación y de impulso político de la gestión administrativa [...] por sus propios Altos funcionarios que participan en estas Conferencias sectoriales que adoptan criterios y directrices materialmente vinculantes."<sup>158</sup>

Pero no sólo debemos hacernos eco de este riesgo que podríamos denominar "funcional", sino de dos problemas que atañen a los fines de la propia Conferencia y a su labor como institución del Estado autonómico.

El primer problema, de carácter grave, es la infrautilización de la misma por el poder político. El Consejo Económico y Social da un toque de atención sobre este aspecto cuando afirma con claridad que

"Los instrumentos de coordinación han visto en ocasiones muy limitada su eficacia como consecuencia de un uso político partidista. La Conferencia Sectorial de Educación debe garantizar una mayor vertebración del sistema educativo promoviendo acuerdos con el máximo grado de consenso que deben ser objeto de aplicación y de seguimiento en los órganos de apoyo y de cooperación permanente"<sup>159</sup>.

Si revisamos el contenido de las reuniones celebradas desde su creación podemos darnos cuenta de que la mayor parte del trabajo de las comisiones ha sido meramente rutinario, de revisión de la normativa ministerial, de pura burocracia. La Conferencia, sin embargo, apenas ha trabajado sobre los elementos nucleares del sistema, como es la competencia compartida de programación general de la enseñanza, a excepción de algunos temas que la afectan indirectamente, como la formación del profesorado o la política de personal. Se ha echado de menos un debate serio con conclusiones y aportaciones claras sobre el currículum y la organización escolar. La cuestión se agrava cuando tenemos constancia de que las Comunidades Autónomas sí que han ido desarrollando en toda su extensión los currículos de las áreas, ámbitos, materias y módulos que conforman los diferentes planes de estudios que se imparten, así como la organización de los centros

---

<sup>158</sup> *Loc. cit.*

<sup>159</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 1/2009. Sistema Educativo y capital humano* [en línea] Madrid, 2009, p. 235. [ref. de 25 de julio de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

escolares. Pareciera como si los logros de cada Comunidad Autónoma sólo se pudiesen quedar allí sin ser compartidos para beneficio de todos, o como si los problemas que han ido apareciendo en cada una de las Comunidades Autónomas no pudieran ser compartidos para buscar soluciones conjuntas.

Este aspecto de la infrautilización de un órgano creado para conjuntar políticas educativas en un Estado tan descentralizado como es España ha supuesto, más que la negación de una posibilidad de trabajo, una especie de abandono del sistema educativo nacional a su suerte, como si la mera yuxtaposición de las diferentes políticas educativas, más la del gobierno central, pudiera acabar conformando por mero crecimiento o maduración un sistema nacional. En palabras -muy críticas- del Colectivo Lorenzo Luzuriaga

"Hay una competencia cuyo práctico abandono resulta verdaderamente espectacular. Nos referimos a la programación general de la enseñanza, que tiene, además, la particularidad de ser una competencia que por ley orgánica comparten el Estado y las Comunidades. Si se hubiera ejercido de manera conjunta y constante, probablemente sería hoy muy distinta la situación, porque el ámbito de esta competencia compartida habría significado que, alrededor de una mesa, Estado y comunidades habrían acordado programar aspectos tan decisivos para la enseñanza como la organización escolar, o lo que es lo mismo, a dilucidar qué tipo de escuela necesitamos para hacer frente a los retos del futuro; a delimitar los contenidos de la educación, o sea, a decidir qué enseñanzas han de transmitirse para modernizar el sistema educativo y preparar a los ciudadanos para el siglo XXI; a pronunciarse sobre los métodos didácticos, esto es, a abordar juntos cómo ha de enseñarse en una sociedad sometida al impacto acelerado de la revolución tecnológica; a acometer la formación del profesorado, es decir, a definir qué perfil profesional debe tener el docente en este sistema moderno que hay que diseñar, y, finalmente, a implantar la autonomía pedagógica de los centros docentes, lo que significa estudiar sus potencialidades pero también sus límites. Para el ejercicio de esta competencia dual se podría haber creado un órgano específico, como se hizo con la función evaluadora, o haberse servido del Consejo Escolar del Estado que tiene entre sus funciones la de informar la programación general de la enseñanza (art. 32. 1 a de la LODE), competencia que no ha ejercido hasta el momento porque no ha habido una programación general en toda su extensión competencial, ni ha sido requerido para ello, o acudir a otro órgano que, lamentablemente, ha sido infrautilizado: la Conferencia Sectorial de Educación (art. 27 1 y 2, así como art. 28 de la LODE)"<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la Educación. Pacto de Estado y escuela pública*. Madrid,

Así, Aja y García Morales constatan también, al revisar las prácticas institucionales de colaboración, que

[...] la colaboración en el Estado autonómico, y especialmente las relaciones entre las CCAA, presenta un balance decepcionante, tan pobre que está lastrando buena parte de las ventajas que debiera representar nuestro sistema. Podrá decirse, y es verdad, que el Tribunal Constitucional ha repetido en numerosas sentencias la función decisiva que corresponde a los instrumentos de colaboración para evitar conflictos y potenciar una actuación correcta de todas las instituciones, pero la doctrina constitucional opera en este sentido más como una directriz teórica que como un principio normativo"<sup>161</sup>.

El segundo problema es la baja dotación de personal y presupuesto que tiene la Conferencia. Si comparamos con el caso alemán

"[...] que no se haya dotado de una sólida estructura administrativa a la Conferencia, casi veinticinco años después de su nacimiento, indica poca sensibilidad institucional hacia este órgano. Un Estado cuasi federal como el nuestro, integrado por diecisiete comunidades, exige un mayor desarrollo y una mayor complejidad de la que actualmente tiene la Conferencia. Basta contemplar la secretaría general de la Conferencia de ministros alemanes de educación y cultura, en la que nuestra conferencia se inspiró, dotada con una plantilla de más de doscientos funcionarios, para comprender que las funciones a asumir por el organismo español, que apenas tiene funcionarios especializados a su servicio, hubiera necesitado de un buen soporte administrativo, del que desgraciadamente ha carecido"<sup>162</sup>.

Quizás la explicación de esta fragilidad en su funcionamiento y en el ejercicio de sus funciones estriba en que la Conferencia ha tenido, hasta el momento, sólo un sentido "vertical", es decir, que su convocatoria depende sobremanera de la voluntad política del

---

Wolters Kluwer, 2010, pp. 37-38.

<sup>161</sup> Aja, E. y García Morales, M<sup>a</sup>. J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", en *El Estado de las Autonomías en 2000: Temas monográficos*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, p. 646.

<sup>162</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la Educación. Pacto de Estado y escuela pública*, loc. cit.

ministro de turno, mientras que la existencia de una conferencia "horizontal" por fuerza ha de cohesionar el sistema educativo nacional al tener que contar con la presencia de todas las Comunidades Autónomas para su funcionamiento.

"Este mecanismo interno de participación [...] apareció en España con un peso muy inferior al que poseen en el derecho comparado federal, no sólo porque nació debilitado por las críticas dirigidas a la LOAPA, sino más aún porque aparecieron sólo como Conferencias verticales (ministro del gobierno central y consejeros de gobierno autonómicos) sin la fase previa de las Conferencias horizontales que resultan fundamentales en Alemania o Suiza.

[...] En los federalismos europeos la clave del buen funcionamiento de las Conferencias es la existencia separada de la Conferencia Horizontal, integrada sólo por los ministros de los Länder. [...] Como la Ley no las contempla, las Conferencias Sectoriales horizontales no existen, y si se realizara alguna seguramente el gobierno central alegraría problemas legales porque la ley atribuye al ministro la convocatoria de las Conferencias verticales, pero no dice nada de las horizontales"<sup>163</sup>.

Por todo lo señalado anteriormente creemos que es necesario que en el ejercicio de las funciones de la Conferencia se introduzcan las modificaciones jurídicas necesarias para que pueda funcionar, al menos parcialmente, en un sentido horizontal:

"Al margen de que continúen las actuales Conferencias sectoriales, cuya dirección corresponde al Ministro del ramo, tendría mucho interés el funcionamiento de Conferencias integradas únicamente por los Consejeros Sectoriales de las CCAA, de forma similar a las existentes en Alemania, Suiza y Austria. Con su creación, las CCAA dispondrían de plataformas de encuentro exclusivamente horizontales donde tratar cuestiones comunes, sin necesidad de pedir, como alguna vez ya ha sucedido, que el Ministro correspondiente llegue media hora más tarde a la reunión de una Conferencia Sectorial entre el Estado y las CCAA. La eficacia de las Conferencias Sectoriales horizontales derivaría en gran parte de su dinámica independiente, impulsada por una Secretaría permanente que sería designada por las propias CCAA y a la cual correspondería, por ejemplo, la preparación del orden del día, o la realización de los acuerdos adoptados"<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Brito Pérez, A., "La influencia de las Comunidades Autónomas...", *op cit.*, p. 274.

<sup>164</sup> Aja, E. y García Morales, M<sup>a</sup>. J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", *op. cit.*, p. 660.

Por último, no podemos dejar de analizar sucintamente un riesgo que, si bien no se ha estudiado todavía con profundidad para el caso español, sí que está representando un problema político de gran calado en otros Estados federados, como Alemania. Nos referimos al peligro de lo que denominamos la *desdemocratización* del poder federal –o regional, si se prefiere-, por el hecho de que las Conferencias son, a la postre, foros de encuentro de fragmentos del poder ejecutivo. La cooperación es, en sustancia, una propiedad de los Gobiernos<sup>165</sup>, dejando a un lado tanto a los parlamentos regionales como a las Cortes de la nación. En un panorama dominado por el auge de los mecanismos de cooperación informal, por el avance de las tecnologías de la información y la comunicación que permiten una movilidad real y virtual en las consultas intergubernamentales inimaginable hace veinte años, y por la preocupación desmedida por la financiación, se corre el riesgo de que los foros intermedios de discusión acaben suplantando a la representación popular, nacional o regional, en virtud de su alejamiento del parlamentarismo y su aproximación a las instancias ejecutivo-administrativas.

Los parlamentos regionales, e incluso el nacional, corren el riesgo de convertirse así en meros ratificadores del consenso al que han llegado los representantes, no ya del poder legislativo, sino de los poderes ejecutivos de las regiones. En el caso alemán, aún lejano, pero que viene sirviendo de espejo y ejemplo para nuestro Estado autonómico en muchos de sus resortes organizativos, la situación "ha llevado a diversos autores a hablar de 'desparlamentarización del sistema político' (Kisker) o de 'avance tendencial hacia un Estado federal de los Gobiernos' (Böckenförde)"<sup>166</sup>.

La Conferencia Sectorial es tan importante y su potenciación tan urgente y necesaria, que "en el marco de un Estado muy descentralizado, no será posible ni la coordinación de la políticas, ni el ejercicio dual de la programación general de la enseñanza, ni la adecuada ejecución de las reformas"<sup>167</sup>.

El problema reside en cómo casar esta importancia que atribuimos a la Conferencia con una realidad en la que se ha convertido -la mayor parte de las veces- en

---

<sup>165</sup> Entendemos aquí "gobierno" en el sentido más lato: ministros, consejeros, directores generales, altos funcionarios, técnicos asesores y otros altos cargos que, en definitiva, al consensuar las políticas educativas o las acciones gubernamentales que serán aprobadas por la Conferencia se alejan cada vez más de la supervisión de los parlamentos regionales.

<sup>166</sup> Blanco Valdés, R. L., *Los rostros del federalismo*, op. cit., p. 291.



un foro rutinario de comunicación o, a los sumo, de toma de decisiones meramente burocráticas (tasas de reposición del personal docente jubilado, convocatorias de acceso e ingreso a los cuerpos docentes y... poco más). El ejemplo palmario de que desde el Gobierno no se ha actuado en consecuencia con la importancia de la Conferencia es toda la tramitación de la LOMCE, en la que la participación de las Comunidades Autónomas ha sido nula, si bien en el orden del día sí que ha figurado la reforma de la educación en algunas de las reuniones mantenidas. Al lado de esta línea de actuación por parte del Gobierno está la responsabilidad de las propias Comunidades Autónomas, que no han trabajado para convocar un foro horizontal en el que poder llevar a la Conferencia posturas consensuadas o meramente discutidas sobre la nueva ley. Por ello entendemos que la Conferencia está languideciendo no sólo por la acción del Gobierno sino también por la inacción de las Comunidades Autónomas. Reproches lanzados en ambas direcciones recoge Santamarta Santos en su tesis doctoral cuando afirma que

"La lectura de noticias en medios nacionales y autonómicos, tanto en prensa común como especializada en educación pone de manifiesto que la Conferencia Sectorial está aún lejos de conseguir sus objetivos. Su funcionamiento ha sido muy desigual, y es frecuente leer en los medios reproches de los Consejeros de las Comunidades Autónomas acerca del escaso número de reuniones y de la poca efectividad de las celebradas, por llevar propuestas cerradas el Ministerio y mantenerse en su defensa poco receptivo a las aportaciones de las Comunidades. En sentido inverso han ido las acusaciones del Ministerio de reprochar a las Comunidades su escaso interés en la participación y su manifiesto deseo de cuestionar ante la opinión pública las propuestas ministeriales aprovechando la reunión de la Conferencia"<sup>168</sup>.

Parece evidente la necesidad de revitalizar la Conferencia de Educación, de darle, quizás por primera vez en su historia, la importancia que tiene en un Estado como España porque el grado de descentralización existente exige una articulación de los poderes semejante a la de los Estados federales y de trabajar por la existencia de conferencias horizontales en la línea que hemos venido apuntando anteriormente.

---

<sup>167</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación, op. cit.*, p. 320.

<sup>168</sup> Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004, p. 388.

Entendemos que toda la cuestión ha de basarse en la lealtad constitucional entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Uno de los pilares podría ser la actitud el Gobierno central en cuanto a la consideración que merecen las Comunidades Autónomas como parte del Estado en la toma de decisiones educativas, pero el segundo pilar ha de ser la puesta en marcha -insistimos que dentro de la lealtad constitucional- de mecanismos horizontales de coordinación educativa entre Comunidades Autónomas.

"¿Por qué es tan usual la cooperación horizontal en estos sistemas? ¿Por qué los *Länder* o Cantones suscriben frecuentemente convenios o constituyen Conferencias sin la presencia del poder central? La utilización recurrente de este tipo de cooperación radica en las enormes ventajas que ofrece para robustecer la capacidad de autogobierno de los entes territoriales. La experiencia comparada muestra que la colaboración horizontal ha contribuido a fortalecer la posición de dichas instancias por dos motivos: por una parte, este tipo de cooperación constituye un medio de defensa frente a los intentos de centralización; pero, por otro lado, es también un mecanismo de participación de los entes territoriales en las decisiones generales"<sup>169</sup>.

Claramente podemos entender que una conferencia horizontal de Educación puede desempeñar al menos dos funciones fundamentales: la primera, el ser contrapeso eficaz a posibles tendencias centralizadoras fruto de la mayor o menor convicción autonomista de los partidos gobernantes; la segunda, el ser un instrumento legítimo de participación e integración de las Comunidades Autónomas en decisiones generales de índole educativa que corresponden al Estado<sup>170</sup>.

De hecho, las Comunidades Autónomas sí que han trabajado por cooperar, pero la regulación jurídica de los acuerdos entre las mismas y la férrea supervisión por parte del Estado han motivado que la mayor parte de los convenios se hayan firmado de manera informal o a través de instrumentos de derecho privado. Una vez más, es la

---

<sup>169</sup> Aja, E. y García Morales, M<sup>a</sup>. J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", *op. cit.*, p. 647.

<sup>170</sup> Parece una contradicción la existencia de elementos institucionales de cooperación internacional entre regiones, como es el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013, o el Plan Estratégico 2014-2020 que incorporará prioridades de las regiones situadas a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa, como son Castilla y León y la Región Norte de Portugal, y no existan foros de trabajo y cooperación horizontales dentro del mismo país.

imprevisión constitucional sobre el diseño final del mapa autonómico y de su propia estructura jurídica, la que puede darnos

"[...] las claves para entender la situación actual de la colaboración horizontal en nuestro sistema se encuentran en el propio proceso de construcción del Estado autonómico. Ciertamente, cuando se redactó la Constitución, nadie sabía muy bien qué serían las CCAA en el futuro, cuál sería su importancia real y ni siquiera cuantas habría, y ello explicaría la falta de previsión constitucional, pero ¿por qué no se han introducido estas técnicas después? También la respuesta es plural: el miedo a las reformas constitucionales, la preferencia por relaciones informales sobre relaciones institucionalizadas... incluso la forma progresiva en que se ha construido el propio sistema autonómico, que hasta las reformas estatutarias de 1994 mantuvo dos grupos de CCAA con competencias muy diferentes, lo que desincentivaba la colaboración entre ellas. Todo ello sin olvidar, por supuesto, el 'bilateralismo' dominante en las relaciones Estado-CCAA, y, a su vez, sus variadas causas"<sup>171</sup>.

La LOMCE incluye la Conferencia Sectorial entre los instrumentos con los que cuenta el Sistema Educativo español para conseguir los fines del art. 2 de la LOE y la denomina "órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas"<sup>172</sup>, sin añadir nuevos elementos a su regulación.

### **La Alta Inspección**

En un Estado autonómico como España, con un elevado grado de descentralización política y administrativa, tenía que suscitarse más pronto que tarde la cuestión de la potestad de inspección y vigilancia que el Estado tiene sobre la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas de la legislación estatal. Y no sólo por esa razón, sino por "la supuesta necesidad de que el Estado mantuviera su presencia en el territorio de las

---

<sup>171</sup> Aja, E. y García Morales, M<sup>a</sup>. J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", *op. cit.*, p. 656.

<sup>172</sup> LOE, modificada por la LOMCE, art. 2.bis.3.b). a título meramente anecdótico, la LOMCE sólo menciona tres veces la Conferencia, dos de ellas para asuntos menores relacionados con los libros de texto y la cesión de datos relacionados con el sistema educativo.

Comunidades Autónomas"<sup>173</sup>. Tal importancia tuvo este argumento para los constituyentes que fue la CE la que creó la figura del Delegado del Gobierno en su art. 154, agente gubernativo unipersonal que da fe de la continuidad de la secular tradición española de los corregidores, intendentes, jefes políticos y gobernadores civiles, propios de un sistema de corte centralista más que de otro cuasi-federal como el Estado autonómico, copiado de la figura constitucional italiana del Comisario del Gobierno en la Región.

"Se pensó que aquello sería útil para recordar la presencia del soberano, lo que supone una extraordinaria simpleza. Además, también ha pesado en la decisión [...] el temor a que la lealtad de las Comunidades Autónomas con el Estado no sea bastante para asegurar el cumplimiento rápido y riguroso de sus leyes.

[...] De esta manera la desarticulación administrativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha llegado a ser total y no tiene parangón en los modelos federales europeos"<sup>174</sup>

Entendemos, con Bassols<sup>175</sup>, que las Comunidades Autónomas ejercen tres tipos de competencias de ejecución: las referidas a la ejecución de la legislación propia, las que se refieren a la ejecución de la legislación del Estado y las de ejecución en régimen de transferencia o delegación por parte del propio Estado. La Constitución Española sólo prevé un régimen específico de reserva de control por parte del Gobierno de la nación para estas últimas. En el resto sólo cabría plantear un cierto control jurisdiccional, "que excluye, por definición, cualquier tipo de control gubernativo que pueda colocar a las Comunidades Autónomas en una situación paralela, tanto de la tutela como de la jerarquía"<sup>176</sup>.

Cabe señalar, por tanto, lo que podríamos denominar "imprevisión constitucional" con respecto a la ejecución autonómica de la legislación estatal, tanto en las competencias estatales transferidas como -y esto nos interesa sobremanera- en el caso de las competencias

---

<sup>173</sup> Muñoz Machado, S., *Informe sobre España*, *op. cit.*, p. 172. "La decisión adoptada era de una relevancia muy seria porque implicaba asumir que las Comunidades Autónomas 'no son Estado', o al menos no forman parte de lo que se dio en llamar 'Estado-aparato' para diferenciar su complejo burocrático y organización administrativa del 'Estado-comunidad', que sí comprendería todas las instituciones representativas establecidas en el territorio". *Cfr. loc. cit.*

<sup>174</sup> Muñoz Machado, S., *ibíd.*, p. 175.

<sup>175</sup> En este punto seguimos el excelente ensayo de Bassols Coma, M., "La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas", *op. cit., passim.*

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 3415.

compartidas, como es la educación. La Constitución, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones impuestas por las leyes o de lesión del interés de España, remite a la coerción estatal que describe el art. 155 CE y que a todas luces, por su trascendencia, es excesivamente rigurosa<sup>177</sup>. La consecuencia de estos dos extremos era lógica: el establecimiento en la legislación postconstitucional de mecanismos que remediasen tanto el hipotético vacío constitucional de mecanismos fiscalizadores como el rigor de la coerción estatal del art. 155 CE. Así nacerá la Alta Inspección<sup>178</sup>, cuya denominación alude a otra función diferente de la inspección ordinaria que la Comunidad Autónoma ejerce sobre su actividad ejecutiva.

Establecido el marco general de la ejecución de competencias del Estado por parte de las Comunidades Autónomas, en este caso la educación, y en particular la salvaguarda de aquellas que por su propia naturaleza le corresponden al Estado, vemos que la Alta Inspección del Estado en materia de educación es uno de los elementos más novedosos de nuestra reciente historia administrativa. Su creación se produce en los primeros años de desarrollo constitucional y es, a nuestro juicio, la aportación práctica más notable de los últimos equipos ministeriales de UCD para adecuar la estructura del Ministerio a la nueva realidad del Estado autonómico. Por ello debemos destacarla como un hito en el desarrollo de la Administración educativa española. En el sentido en el que venimos empleando este concepto, es un instrumento de coordinación.

La Alta Inspección del Estado es un instrumento político que desempeña un papel que Otto denomina "control de legalidad"<sup>179</sup> por parte del Estado. El art. 155 CE sólo menciona las medidas de corrección que el Estado puede adoptar al constatar el incumplimiento por parte de una comunidad autónoma de sus obligaciones constitucionales. Sin embargo,

"[...] el texto constitucional permite también la incorporación de la técnica alemana de la 'inspección federal'. [...] la existencia misma de esta coacción federal [del art. 155 CE] presupone la existencia de alguna inspección que permita comprobar si se dan o no los

---

<sup>177</sup> *Loc. cit.*

<sup>178</sup> Este término estaba ya presente en el estatuto de Cataluña de 1932, si bien referido a la vigilancia del cumplimiento de la Generalidad en relación con los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por la República.

<sup>179</sup> Otto, "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", *op. cit.*, p. 3379.

supuestos en los que el mecanismo ha de entrar en juego y, por otra parte, ostentar la potestad legislativa tiene que conllevar necesariamente alguna titularidad sobre la función ejecutiva que impida la radical alienación de ésta, así lo exigen tanto la necesidad de obtener información para la propia labor legislativa cuanto la obligación del Estado de salvaguardar el interés general [...]”<sup>180</sup>.

### **Origen de la Alta Inspección**

El proceso de nacimiento de la Alta Inspección no puede considerarse lineal en modo alguno, ya que ha tenido lugar como si –al igual que otros elementos del Estado autonómico- se hubiese ido construyendo a medida que transcurría el tiempo y surgía su necesidad. Su aparición se produce antes<sup>181</sup> en los estatutos vasco<sup>182</sup> y catalán<sup>183</sup> que en la legislación estatal de desarrollo del artículo 27 de la Constitución. En ambos estatutos se la menciona como órgano responsable del cumplimiento y garantía de las competencias del Estado en materia educativa, competencias que, sin embargo, todavía no habían sido desarrolladas por el Estado en norma alguna con rango de ley, más allá de lo establecido en la Carta Magna.

Seis meses después de aparecer en el articulado de los estatutos vasco y catalán, es la LOECE la primera norma que incluye la acotación de las competencias del Estado<sup>184</sup> en materia educativa al señalar que también atañe al Estado "la alta inspección y demás facultades que conforme al artículo ciento cuarenta y nueve, uno, treinta, de la

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*, pp. 3379-3380.

<sup>181</sup> Aunque prácticamente en los mismos términos.

<sup>182</sup> Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (BOE de 22 de diciembre). Art. 16: "En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149, 1, 30ª, de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía."

<sup>183</sup> Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (BOE de 22 de diciembre). Art. 15: Es de la competencia plena de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía."

<sup>184</sup> En desarrollo del artículo 27.8 de la Constitución, que determina que "los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes".

Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos."<sup>185</sup> Se crea así un nuevo elemento de la Administración activa que, *sensu stricto*, no pertenece a los servicios periféricos del Ministerio de Educación, pues se ubica en un escalón que podríamos denominar intermedio entre la Administración propiamente educativa -dependía en su origen del ministro de Educación y Ciencia- y la Administración General del Estado -se integrará en las delegaciones del Gobierno en cada Comunidad Autónoma con competencias educativas-, dependiendo también del Ministerio de Administraciones Públicas.

La Alta Inspección nace más de la necesidad de ejercer las competencias atribuidas al Estado por la LOECE en las primeras Comunidades Autónomas con competencias, concretamente el País Vasco y Cataluña, que de una política planificada de reorganización de la Administración central en aquéllas, como se deduce de las fechas en que se promulga la normativa de desarrollo<sup>186</sup>.

El primer real decreto de funcionamiento de la Alta Inspección, el 480/1981, señala que las competencias del Estado serán garantizadas no sólo por el nuevo órgano creado, sino también por los servicios correspondientes del departamento, particularmente en lo referido a títulos académicos, ordenación general del sistema educativo y enseñanzas mínimas. Parece lógico entender que ha de existir una íntima colaboración y coordinación entre los servicios centrales del Ministerio y la Alta Inspección, que requerirá años más tarde, ya con los gobiernos socialistas, la creación de un centro directivo específico que se denominará dirección general de Coordinación y

---

<sup>185</sup> Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE de 27 de junio). disposición adicional, dos, c.

<sup>186</sup> Por ello se promulga el real decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria (BOE de 21 de marzo). Hacemos notar que sólo se desarrolla el funcionamiento en estas dos comunidades. Habrá que esperar más de dos años, con el nuevo gobierno socialista y con el mapa autonómico prácticamente cerrado, al real decreto 1982/1983, de 23 de mayo, sobre funcionamiento en las Comunidades Autónomas de la alta inspección del Estado en materia no universitaria (BOE de 23 de julio), que mantiene exactamente las funciones y organización de 1981, ampliándolas a las comunidades con competencias transferidas. El propio real decreto, en su preámbulo, argumenta la necesidad de la creación de este instrumento estatal basándose antes en los estatutos vasco y catalán que en la propia LOECE. Será de forma mucho más tardía, con el fin de siglo, cuando se regule de manera homogénea el funcionamiento de la Alta Inspección, a partir del real decreto 1330/1997, que crea las áreas funcionales de Alta Inspección, integradas en las correspondientes delegaciones del Gobierno, en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra. Esta creación se extiende a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por real decreto 2535/1998 de 27 de noviembre y a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja por real decreto 1448/2000 de 28 de julio.

Alta Inspección. A nuestro juicio, esta atribución de competencias compartidas entre la naciente Alta Inspección y el ya centenario Ministerio respondía más a la bisoñez administrativa de las unidades recién creadas que a una verdadera planificación política, amén de cierta desconfianza en la cesión competencial.

La Alta Inspección tiene unas actividades ligadas estrechamente a las competencias del Estado en materia educativa, cuya enunciación en el art. tercero del real decreto 480/1981 va a conceptualizar por vez primera qué se entenderá en adelante por ordenación general del sistema educativo<sup>187</sup>, con lo que se avanza en la determinación y acotación de cuestiones que se estaban suscitando por primera vez al cambiar el modelo de organización del Estado. El real decreto, al fijar las competencias de la Alta Inspección en su art. 3º, se centra principalmente en las facultades de verificación y comprobación de la normativa autonómica con el fin de "velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de su derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado."<sup>188</sup> La alta inspección es, pues, un instrumento constitucional básico para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el Estado autonómico. A esta función principal se le une la mucho menos importante de recabar información estadística, cuestión plenamente burocrática que en la sociedad de la información seguirá otras vías meramente tecnológicas.

Por lo tanto, en su origen, la Alta Inspección se parecía más al *HMI* británico que al elemento apenas visible y casi desconocido en que se ha convertido, dedicando la mayor parte de sus esfuerzos a tareas menores –en cierto sentido– como la homologación de títulos extranjeros o la legalización de documentación universitaria para que surta efecto en otros países, actos burocráticos mucho menos importantes que la elevada responsabilidad que la ley le atribuye. Tampoco ha desarrollado de manera real la función de supervisar el estado general de la enseñanza en su comunidad autónoma, a modo de diagnóstico externo, función de enorme responsabilidad y que sin duda puede servir de elemento de cohesión territorial del sistema educativo nacional.

---

<sup>187</sup> El artículo 3º. 2ª del real decreto 480/1981 señala que esa ordenación incluye "niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como [...] número de cursos que en cada caso corresponda, duración de la escolaridad obligatoria, requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, condiciones de obtención de los títulos correspondientes y efectos académicos o profesionales de los mismos".

<sup>188</sup> Real decreto 480/1981, art. 3º. 5ª.



Los primeros recelos surgidos en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña sobre la Alta Inspección fueron resueltos por la sentencia del Tribunal Constitucional<sup>189</sup> sobre el real decreto de funcionamiento de la Alta Inspección, sentencia que profundizará también en la aclaración del panorama competencial, al pronunciarse a favor de la constitucionalidad de dicho real decreto y entender que la Alta Inspección tiene unos rasgos claramente delimitados, que le distinguen de otros órganos de la Administración, tanto central como autonómica, y que es una institución que se ajusta perfectamente al sentido que los estatutos de autonomía y el desarrollo constitucional le otorgan.

Dicha sentencia definirá los rasgos fundamentales o "campo de coincidencia" que se observa tanto entre las Comunidades que presentan alegaciones, como entre ambas y la representación del Estado en esta cuestión. Dicho campo de coincidencia será el establecido en las siguientes premisas:

"A) La educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas;

B) Las competencias estatales en materia educativa arraigan en el derecho fundamental a la educación, siendo el Estado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo, mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos;

C) No pueden confundirse los respectivos fines de 'inspección técnica' y 'alta inspección', ni duplicarse la acción administrativa de aquella, así como tampoco vaciar de contenido, so pretexto de inspección, las competencias transferidas;

D) La Alta Inspección garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado;

---

<sup>189</sup> Sentencia número 6/1982, de 22 de febrero, en los conflictos positivos de competencia números 211 y 214/1981 (BOE de 22 de marzo de 1982). Los conflictos de competencia fueron planteados, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la *Generalitat* de Cataluña y por el Gobierno vasco, en relación con el real decreto 480/1981, de 6 de marzo sobre funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del estado en materia de enseñanza no universitaria, y acumulados por el auto de 22 de septiembre de 1981. Recordemos en este momento que el conflicto de competencia se basaba en tres elementos fundamentales: la posible invasión de competencias autonómicas en materia educativa, la presunta creación de "otra" inspección superpuesta a la inspección técnica educativa que aumenta por tanto el control del Estado en cuanto que éste no se conforma con las normas constitucionales en la materia, y el rango normativo elegido para desarrollar la Alta Inspección, un real decreto, inferior por tanto a ley orgánica.

E) La Alta Inspección requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración Autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico"<sup>190</sup>.

Cabe concluir entonces que "la Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico, no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Y, cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias, propiciará su corrección".<sup>191</sup>

### **Evolución de la Alta Inspección**

El largo proceso de generalización de traspasos de competencias educativas fue provocando la adaptación de la Alta Inspección a la nueva estructura del Estado autonómico. Primero, en 1981, como hemos dicho, se creó en el País Vasco y en Cataluña. En mayo de 1983<sup>192</sup> se puso en funcionamiento en Galicia y Andalucía, además de prever que se fuese poniendo en marcha en las demás Comunidades a las que se transfirieran los servicios educativos. Poco más adelante, en septiembre de 1985<sup>193</sup>, se crean lo que el real decreto denomina "Servicios de la alta inspección de Educación" en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana. Habrá que esperar más de diez años, hacia el final de la década de los noventa, ya con los gobiernos del Partido Popular, para organizar de manera homogénea esta institución en todas las Comunidades Autónomas que ya completaron el proceso de transferencias educativas<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> Sentencia número 6/1982, de 22 de febrero, en los conflictos positivos de competencia números 211 y 214/1981 (BOE de 22 de marzo de 1982). II. Fundamentos Jurídicos.

<sup>191</sup> *Ibíd.*

<sup>192</sup> Real decreto 1982/1983, de 23 de mayo, sobre funcionamiento en las Comunidades Autónomas de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria (BOE de 23 de julio).

<sup>193</sup> Real decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, por el que se crean, en materia de enseñanza, los Servicios de alta inspección del Estado en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana. (BOE de 25 de octubre).

<sup>194</sup> La referencia legal es prolija, pero nos da una clara información sobre el cierre del proceso, que se hará en virtud de los reales decretos 1330/1997, de 1 de agosto de 1997, del Ministerio de Administraciones Públicas, por el que se integran los servicios periféricos ministeriales en las Delegaciones del Gobierno; 2535/1998, de

La promulgación de la LOCE en 2002 pretendió reforzar<sup>195</sup> -sobre el papel, pues nunca llegó a estar en vigor la nueva regulación- las funciones de la Alta Inspección, fortaleciendo su papel supervisor. Ahora bien, si revisamos el listado de funciones enunciado en el art. 3º del real decreto 480/1981 y lo comparamos con las enunciadas en el art. 104 de la LOCE, podemos afirmar que se trata de las mismas, sin más diferencia que el añadido que hace la LOCE sobre "Comprobar que las enseñanzas comunes se imparten con observancia de lo dispuesto por el ordenamiento estatal sobre estas materias obligatorias básicas de los respectivos currículos"<sup>196</sup>, que incluso podría asimilarse a lo que en 1981 se señalaba como "Comprobar que los planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas mínimas"<sup>197</sup>. Si acaso, debemos señalar que en la enunciación de funciones de la Alta Inspección en la LOCE aparece en numerosas ocasiones evidenciada cierta desconfianza del Estado hacia las Comunidades Autónomas, que cristalizaría en la reiteración de la función de supervisión del ajuste de sus enseñanzas a las que la ley denominaba enseñanzas comunes.

La LOE regulará nuevamente este órgano en el título VII, que dedica a la inspección del sistema educativo, refiriéndose a la Alta Inspección en los artículos 149 y 150. La nueva ley no añade funciones a las ya establecidas, pero reforma drásticamente el listado de competencias de la Alta Inspección, reduciendo las ocho funciones de 1981 –nueve en la LOCE- a cinco. La LOMCE no añade nada nuevo a la Alta Inspección,

---

27 de noviembre de 1998, del Ministerio de Administraciones Públicas, por el que se crea el Área Funcional de Alta Inspección de Educación, integrada en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; 1128/2008, de 10 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte; 1448/2000, de 28 de julio, completa la creación de la Alta Inspección, extendiéndola a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

<sup>195</sup> El equipo del Ministerio de Educación y Cultura enunció estas intenciones en numerosas oportunidades. V. gr. La secretaria general de Educación y Formación Profesional, Isabel Couso Tapia, señalaba en el marco del congreso *En clave de calidad: hacia el éxito escolar*: "En este sentido, el MECD apuesta por el refuerzo de la Alta Inspección para que controle el cumplimiento de los programas educativos en los centros, que garanticen la vertebración del sistema. Para ello, concluirá el proceso de formación y puesta en marcha de los servicios de la Alta Inspección en las Comunidades Autónomas y profesionalizará la labor de los inspectores." *Comunidad Escolar*, nº 688, 21-11-2001, o la propia ministra Pilar del Castillo, que indicaba en un encuentro con los diecisiete directores de la Alta Inspección en las Comunidades Autónomas que una de las funciones de la Alta Inspección consistía en "verificar que los estudios cursados en toda España se ajusten a lo establecido en la legislación del Estado, a efectos de la expedición de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español". *Comunidad Escolar*, nº 675, 4-4-2001.

<sup>196</sup> LOCE. Art. 104.b)

<sup>197</sup> Real decreto 480/1981. Art. 3º. 1ª.

aunque la menciona en dos ocasiones, ambas relacionadas con el uso del castellano como lengua de enseñanza en las Comunidades Autónomas con otra lengua oficial.

### **Funciones de la Alta Inspección**

En la LOE se atribuye a la Alta Inspección un papel fundamental: garantizar el cumplimiento de las facultades del Estado en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución. Es decir, su papel es de supervisión de la unidad del sistema educativo nacional. Esta supervisión la va a ejecutar cumpliendo las funciones que determina la propia LOE, que son:

- "a) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda.
- b) Comprobar la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos y que éstos se cursan de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente.
- c) Comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.
- d) Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- e) Verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado"<sup>198</sup>.

Además, la propia LOE se remite a un ulterior desarrollo legal de la organización, régimen de personal y dependencia orgánica de la Alta Inspección, previendo un acuerdo con las Comunidades Autónomas para regular los procedimientos de actuación de la misma. Como podemos observar, han desaparecido el carácter asesor de la Alta Inspección a través de la memoria anual del estado de la enseñanza en la Comunidad Autónoma de origen, la supervisión de la documentación administrativa, la solicitud de información estadística y la supervisión del currículo y materiales didácticos. Algunas de estas funciones duplicaban las que tiene la inspección de educación de la comunidad

---

<sup>198</sup> LOE, Art. 150.1.

autónoma, mientras que fueron encomendadas a organismos tales como el Instituto de Evaluación. La memoria sobre el estado de la enseñanza en la Comunidad es redactada por el Consejo Escolar regional.

Así pues, y a expensas del desarrollo reglamentario de la Alta Inspección, concluimos que ha permanecido con sus funciones prácticamente inalteradas desde 1981, habiéndose variado sólo la provisión de puestos de trabajo de la misma que, restringida salvo excepciones a miembros de la inspección de educación o la inspección de servicios, ha pasado a abrirse a otros funcionarios mediante un procedimiento de libre designación. Se ha producido, además, un proceso de generalización de la Alta Inspección a todas las Comunidades Autónomas con transferencias en educación.

Esta generalización no ha sido acompañada de una reglamentación concreta que convirtiese la Alta Inspección en un órgano de elevado peso específico en el Estado autonómico, sino que se ha mantenido como un elemento burocrático que no ha hecho uso completo de sus funciones ni ha servido para los fines que fue creada. Puede que uno de sus problemas sea la doble dependencia que mantiene: orgánica del delegado del Gobierno en la comunidad autónoma y funcional de una dirección general del Ministerio de Educación (cuya denominación ha ido variando con el tiempo), pero consideramos que el papel que la ley la reserva como garante de un derecho constitucional no se ha ejercido.

La enumeración de las funciones realizadas por la Alta Inspección nos permite corroborar las afirmaciones que sobre ella venimos haciendo. Dichos cometidos son:

"[...] la elaboración de informes referidos a la normativa autonómica que puede verse afectada por la legislación básica educativa.

[...] - La convalidación y homologación de estudios de sistemas educativos extranjeros a sus equivalentes españoles de educación no universitaria.

- La legalización de documentos académicos universitarios originales que han de surtir efectos en el extranjero. En el curso 2012-2013 han asumido tal labor las Direcciones de Alta Inspección adscritas a las Delegaciones del Gobierno en Cataluña, Andalucía, Canarias, Galicia y Comunidad Valenciana.

- La recepción y entrega al interesado de títulos universitarios y la recepción y entrega de credenciales sobre homologación de títulos extranjeros de educación superior a títulos universitarios españoles.

- La coordinación del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los

Centros Educativos y sus Entornos.

- La recopilación de datos estadísticos relevantes para el Ministerio de Educación (datos de inicio de curso, participación en huelgas en el sector educativo...).
- La colaboración en la evaluación de los Premios Nacionales de Educación, emitiendo informes de adecuación del proyecto presentado a la realidad constatada en las visitas realizadas a los centros docentes participantes<sup>199</sup>.

**Tabla 32: Clasificación de las tareas de la Alta Inspección**

| CLASIFICACIÓN DE LAS TAREAS DE LA ALTA INSPECCIÓN   |  |
|---|--|
| ELABORAR<br>INFORMES<br><br>(de oficio o a instancia<br>de la Administración<br>del Estado) | Sobre la normativa de organización y funcionamiento del sistema educativo promulgada por la Comunidad Autónoma, analizando su adecuación a la normativa básica y a las competencias del Estado en educación.                   |
| REALIZAR<br>ACTIVIDADES DE<br>GESTIÓN<br>BUROCRÁTICA  | Elaboración de una memoria final de curso.   |
|   | Participación en las comisiones de seguimiento de los convenios entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma.  |
|   | Recogida de diversos datos sobre el desarrollo del curso escolar (matrícula, resultados académicos, ayudas y becas, conflictos, etc.)  |
|   | Análisis del presupuesto de educación de la Comunidad Autónoma.  |
|   | Información al usuario de cuestiones relacionadas con la estructura, organización y funcionamiento del sistema educativo.  |
|   | Participación en comisiones de seguimiento de convenios entre el Ministerio de Educación y la unidad correspondiente de la Comunidad Autónoma, en nombre de la delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma.               |
|   | Gestión de títulos de especialistas sanitarios. Solicitud y entrega al interesado, previa petición del mismo.  |
|   | Entrega de títulos universitarios obtenidos en universidades españolas de otras Comunidades Autónomas.   |
|   | Homologaciones de estudios extranjeros no universitarios. Tramitación de expedientes de homologación de estudios cursado en otros países, por ciudadanos nacionales o extranjeros, y entrega de la correspondiente credencial. |
|   | Apoyo a las unidades de gestión de becas de las universidades públicas y las consejerías correspondientes.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de Galván Palomo, F., "La Alta Inspección de Educación", *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, nº 9, Octubre 2008, pp. 4-5.

Las funciones que realiza la Alta Inspección conforman un variopinto catálogo. Algunas de ellas son de calado, como la elaboración de informes de seguimiento y análisis de la legislación autonómica, mientras otras, como la homologación de títulos y estudios

<sup>199</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2012-2013*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014, pp. 379-380.

extranjeros, son meramente burocráticas y ya han comenzado a ser transferidas a algunas Comunidades Autónomas<sup>200</sup> por incardinarse en la actividad cotidiana del otro órgano ordinario como es la Inspección de Educación. Precisamente, la creciente movilidad del alumnado y la presión de la inmigración en estos últimos años ha motivado una creciente dedicación de las pequeñas unidades administrativas con las que cuenta la Alta Inspección a esta tarea homologadora que en ocasiones las ha desbordado, impidiendo dedicar esfuerzos a la auténtica misión de la Alta Inspección, que es la supervisión de la cohesión del sistema educativo nacional.

Debemos destacar el primer bloque de funciones sobre el segundo, a pesar de que es el segundo el que consume los tiempos y esfuerzos de las infradotadas Áreas Funcionales de la Alta Inspección en las Delegaciones del Gobierno en cada una de las Comunidades Autónomas. Es el conjunto de informes que elabora la Alta Inspección el destinado a servir de cohesión al sistema educativo nacional.

El procedimiento de intervención de la Alta Inspección (*autoridad pública* en el ejercicio de sus funciones, no lo olvidemos) ha venido siendo desde su creación estrictamente respetuoso con las competencias autonómicas, de modo que se acude al consenso y al acuerdo antes que a la interposición de recursos ante la Administración de Justicia, a la que se acude en última instancia.

Un procedimiento ordinario de informe sobre una norma autonómica que pueda afectar a las competencias del Estado (y en este sentido es preciso señalar que en las competencias estatales está toda la normativa básica estatal) establece que, una vez publicada la norma en sus diario oficial por parte de la Comunidad Autónoma, si la Alta Inspección detectara discrepancias, en el plazo de dos meses se interpondrá un requerimiento a la Comunidad Autónoma antes de llegar a la interposición de un recurso contencioso-administrativo. En esos dos meses el Ministerio intentará solucionar por medio de la vía de la mutua colaboración las discrepancias y sólo al desatender la Comunidad Autónoma el requerimiento acudirá a los tribunales. Hay que señalar que la mayoría de las discrepancias se han venido solucionando a través de las "Cartas de Colaboración" entre Administraciones, tal como indica el Consejo Escolar del Estado:

---

<sup>200</sup> El proceso de transferencia de la ejecución de esta competencia estatal de homologación de títulos extranjeros ya ha comenzado en Galicia por real decreto 1319/2008, de 24 de julio, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma, y en Cataluña por Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalitat de Cataluña de 29 de julio de 2008.

"Algunos de estos informes, han derivado en las denominadas 'Cartas de Colaboración', que son el instrumento que la Subdirección General de Inspección utiliza para solicitar a la correspondiente comunidad autónoma una reconsideración, rectificación o compromiso de modificación de la normativa publicada.

Como establece la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a partir de la publicación de una norma por parte de las comunidades autónomas, se abre un plazo de 2 meses antes de interponer el preceptivo requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo. La Subdirección General de Inspección aprovecha este plazo de tiempo para intentar solucionar las discrepancias con la comunidad autónoma por la vía de la mutua colaboración, utilizando las aludidas 'Cartas de Colaboración'<sup>201</sup>.

### **Invisibilidad pública e institucional y abandono de funciones**

Lejos de despertar en la actualidad aquellas susceptibilidades y recelos que suscitó al inicio de la andadura del Estado autonómico, la Alta Inspección se ha convertido en una institución agrisada que no está respondiendo a las expectativas ni –lo que es más grave para los derechos de los ciudadanos- a las necesidades de un sistema político fuertemente descentralizado que requiere de elementos de cohesión. Precisamente la ausencia de conflictos entre la Alta Inspección y la Administración educativa de las diferentes Comunidades Autónomas es el mejor índice del bajo tono mantenido en estos treinta años. Su dedicación en gran medida burocrática y la ausencia de publicidad de sus actuaciones, motivan la necesidad de una radical reforma de la misma y su conversión en un elemento de colaboración leal y supervisión técnica –y también política- entre el Estado y las Comunidades Autónomas."Si bien nadie duda de la pertinencia o conveniencia de la estructura, ni tampoco hay oscuridad respecto a las funciones atribuidas, sí parece posible afirmar que en el desempeño de estas funciones hay lagunas y ambigüedades que pueden llegar a convertir esta estructura en *un cuerpo sin espíritu*"<sup>202</sup>.

Creemos, pues, como resumen que delinea perfectamente el papel que ha venido desempeñando la Alta Inspección en estos años que

---

<sup>201</sup> Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2010-2011*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012, p. 364.

<sup>202</sup> Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado, op. cit.*, pp. 386-387. La cursiva es nuestra.



"Quizás la Alta Inspección, salvo raras excepciones, ha tenido un comportamiento políticamente correcto para no herir sensibilidades ni interferir en las políticas autonómicas, lo que ha generado una Alta Inspección educada y suave que se dedica a control de títulos, becas, subvenciones y otras cuestiones similares; ejerciendo débilmente la función fundamental de comprobar y potenciar la inclusión de los aspectos básicos en los currículos autonómicos, y lo que es más importante, que éstos realmente se llevan a cabo en las clases, así como velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación. En esta línea cualitativa, la Alta Inspección debería intervenir más en materias como la inmigración, el fracaso escolar, la convivencia escolar y la evaluación del conjunto del sistema educativo"<sup>203</sup>.

En palabras mucho más duras, que a nuestro juicio son más una descripción que una crítica, "el ejercicio de su función puede resultar incómodo para los responsables de la Alta Inspección, pero inspeccionar nunca fue una tarea versallesca. La verdad es que se desconoce actividad alguna de la Alta Inspección a este respecto"<sup>204</sup>.

Un claro toque de atención en la misma línea, referido esta vez al importantísimo elemento que supone el gobierno del sistema educativo, lo da el Consejo Económico y Social:

"El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y las consiguientes transferencias en educación, han dado como resultado un sistema educativo altamente descentralizado. Ello conlleva la necesidad de la coordinación entre las Administraciones públicas a la hora de definir y aplicar programas e iniciativas de mejora, en el marco de una política de Estado, que afronte los problemas de la educación y el incremento de la calidad en el conjunto del territorio nacional. La coordinación intensa y permanente de todas las Administraciones con competencias permitiría asegurar la cohesión del sistema educativo y facilitaría el diseño de una política coherente para afrontar con eficacia los problemas. Se debe reforzar, por tanto, el gobierno del sistema educativo y formativo.

---

<sup>203</sup> Esteban Frades, S. "Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver", en *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, nº 6, Junio 2007.

<sup>204</sup> Colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la educación...*, *op. cit.*, p. 40.

[...] En este contexto, sería deseable potenciar la actividad de la Alta Inspección Educativa en el marco de sus atribuciones, y, asimismo, impulsar el papel de los órganos de participación y consulta en el ámbito de la educación y la formación"<sup>205</sup>.

### **El Instituto Nacional de Evaluación Educativa**

En el organigrama del Ministerio de Educación existió siempre un órgano que entre sus funciones tenía la de evaluación del sistema educativo. Así, durante diferentes etapas se fue denominando CENIDE (Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación), INCIE (Instituto Nacional de Ciencias de la Educación), o CIDE (acrónimo sucesivamente del Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa, del Centro de Investigación, Documentación y Evaluación y, de nuevo, del Centro de Investigación y Documentación Educativa). La función específica de evaluación se desgaja en ese momento del CIDE y cobra –en coherencia con las políticas de los organismos educativos internacionales- una importancia capital, convirtiéndose en una de las líneas prioritarias de la política educativa española a partir de 1990, requiriendo un órgano propio.

La preocupación del poder político por la evaluación del sistema educativo, a la que no fue ajeno el impulso internacional dado por la OCDE y la UE, se concretó en 1990 con la LOGSE que en su art. 62<sup>206</sup> creó el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), una institución encaminada a la mejora de la calidad de enseñanza. Aunque ha tenido diversos nombres desde su origen, nos vamos a referir a él con la denominación más reciente, la que aparece en la LOMCE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

---

<sup>205</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 1/2009. Sistema Educativo y capital humano, op. cit.*, pp. 234-235.

<sup>206</sup> La ley determinará que "la evaluación del sistema educativo se orientará a la permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración". La LOGSE, art. 62.1, va a encomendar esta función al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, que podrá realizar las actividades de "Elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la presente ley y sus correspondientes centros" y "Realizar investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo y, en general, proponer a las Administraciones educativas cuantas iniciativas y sugerencias puedan contribuir a favorecer la calidad y mejora de la enseñanza." *Cfr.* LOGSE, art 62.4.

## Estructura y organización del INEE

En lo que respecta a la estructura interna del Instituto, pasarán tres años desde la creación de la institución hasta su regulación<sup>207</sup>. Al frente del Instituto estará un Director –cuyas funciones son de representación, coordinación y, en particular, ejecutivas- al que estaba previsto que apoyara un Comité Científico<sup>208</sup>. Además la dirección es asesorada por el Consejo Rector, con presencia tanto del Ministerio de Educación como de las Comunidades Autónomas.

Para comprender el sentido y la intención política de este Consejo Rector hemos de reseñar su composición. Su presidente será el Secretario de Estado de Educación, ejercerá las funciones de secretario el Director del INEE y los vocales serán, por parte del Ministerio de Educación, los directores generales de educación escolar<sup>209</sup> y, por parte de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias educativas, un representante con rango de director general. Se compone así un órgano de carácter netamente técnico-político en el que *de facto* las decisiones se van a tomar siempre de forma consensuada, del mismo modo que en la Conferencia Sectorial de Educación o en otros foros internacionales, como la propia OCDE y los consejos sectoriales de ministros de la UE.

Aunque el real decreto que en 1993 reguló el INCE señalaba en su art. 4.2 que "El Consejo Rector [...] aprobará su Reglamento de funcionamiento", lo cierto es que años después aún no se ha aprobado. Por tanto, no hay una regulación formal de su funcionamiento. Sin embargo, esto no ha sido impedimento para que el Instituto haya cumplido con las funciones que se le asignaron. La toma de decisiones se ha realizado

---

<sup>207</sup> Será el real decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (BOE de 6 de julio) el que fije la estructura y funciones del Instituto. El pleno funcionamiento no llega hasta el año 1994. Debemos gran parte del contenido de este capítulo a la entrevista mantenida el 23 de marzo de 2012 con el que fuera Director del Instituto de Evaluación, D. Enrique Roca Cobo, así como a las correcciones que tuvo a bien hacer al borrador.

<sup>208</sup> Que deberá esperar otros dos años a ser designado, esta vez por orden de 16 de marzo de 1995 (BOE del 23). Dicho Comité, no renovado desde su creación, ha sido suprimido de manera definitiva por real decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (BOE del 4).

<sup>209</sup> Que en el momento de la creación del INCE eran los de Renovación Pedagógica, Coordinación y de la Alta Inspección, y Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa.

siempre mediante propuestas aceptadas por todos los componentes del Consejo y el primer punto de cada reunión ha sido siempre la aprobación del orden del día.

Esto suponía un constante compromiso de discusión previa en un órgano colegiado cuya frecuencia de reunión no era especialmente elevada (recordemos que el real decreto de regulación pautaba un mínimo de dos reuniones al año). Para agilizar el trabajo y la toma de decisiones se crea en su seno, a partir de 1995, un Grupo Técnico de carácter menos político, presidido por el director del INEE, cuyos componentes son jefes de servicio, subdirectores generales o directores de las unidades de evaluación de las Comunidades Autónomas que las hubiesen creado. Las decisiones se tomaban del mismo modo que en el Consejo Rector, pero la periodicidad de las reuniones era mucho más alta y se acomodaba en cada momento al trabajo que el INEE debía desarrollar en cumplimiento de sus planes de actuación plurianuales. El Grupo Técnico trabajó siempre –como el Consejo Rector– en un clima de participación y cooperación, técnico y práctico, que se reveló como una de las mejores formas de "construir el Estado" desde la base. La suma de esfuerzos ha llegado al punto de contar, desde 2004, con la colaboración de los ex directores de la institución en las tareas de la misma.

En cuanto a la figura del Director del INEE, podemos afirmar que su papel se ha ido reforzando a lo largo de las dos décadas de funcionamiento de la institución, más allá de lo que sucintamente señalaba el real decreto de regulación. Además de la función ejecutiva que le encomendaba el real decreto, ejerce un relevante papel científico-técnico como secretario del Consejo Rector y presidente del Grupo Técnico. Es fundamental su presencia en representación del Instituto en los organismos internacionales responsables de elaborar indicadores educativos y de realizar estudios de evaluación, en particular el Comité de Educación de la OCDE, el Grupo Permanente de Indicadores y Puntos de Referencia (SGIB) de la Unión Europea, o la Asamblea General de la IEA. En este sentido, el funcionamiento del Instituto se enriquece con el ejemplo de la tarea de estas instituciones, en las que es frecuente mantener contactos bilaterales con los actores implicados en las resoluciones a tomar, resolviendo, apoyando, discutiendo y aportando ideas antes que imponiéndolas.

Así pues, las grandes decisiones, como la aprobación de los informes finales de las Evaluaciones Generales de Diagnóstico, las toma el Consejo Rector, si bien tras un profundo trabajo previo del Grupo Técnico.

## Funciones y tareas del Instituto

El actual INEE tenía atribuidas desde su origen principalmente las funciones de evaluar el grado de adquisición de las enseñanzas mínimas; elaborar un sistema estatal de indicadores para evaluar el grado de eficacia y de eficiencia del Sistema Educativo; coordinar a escala estatal la participación en estudios internacionales de evaluación; elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas, informar a los distintos sectores de la sociedad sobre el Sistema Educativo y difundir los resultados de las evaluaciones realizadas.

Se conformó, pues, como un elemento sustancialmente técnico y de apoyo a las Administraciones educativas en la toma de decisiones. Además, y esto es preciso remarcarlo, es un órgano que está fuertemente relacionado tanto con la Conferencia de Consejeros de Educación como con el Consejo Escolar del Estado, y así está establecido expresamente en la normativa que lo regula. Como ejemplos de esta relación indicamos que el ministro de Educación propone a la Conferencia el nombramiento del Director del INEE a propuesta del secretario de Estado de Educación; también, que más de la mitad de los miembros del Consejo Rector del Instituto han venido siendo, a su vez, miembros de la Comisión General de Educación de la Conferencia de Consejeros.

Por tanto, el INEE constituye, junto con la Conferencia, un ejemplo de una institución novedosa en el Estado autonómico. Sus planes de actuación se ven sujetos a los acuerdos adoptados en las evaluaciones internacionales y la Comisión General de Educación de la Conferencia ha sido la institución que ha aprobado los criterios y prioridades de elaboración de planes anuales y plurianuales de actuación del Instituto. El Ministerio de Educación le da el sustento formal y burocrático necesario para que funcione. En este sentido es uno de los órganos del Estado autonómico diseñado con ese espíritu.

La estructura orgánica del Instituto Nacional de Evaluación Educativa es de gran simplicidad. El Director coordina cuatro Áreas funcionales: Indicadores, Evaluaciones Internacionales, Evaluaciones Nacionales y un área técnico-estadística, que se encargan de la elaboración de los informes y estudios. Como sistema de apoyo a las Áreas funcionales se articulan dos Servicios: Gestión Económica y Administrativa, y Publicaciones. En un principio existía un tercer servicio, Indicadores, que pasó a ser Área funcional. Toda esta estructura está conformada por un *staff* de una docena de técnicos y

cuatro jefes de área, en general docentes. Todo ello con una financiación de alrededor de tres millones de euros anuales al final de la pasada década, un presupuesto relativamente bajo para la tarea encomendada y los frutos obtenidos.

En 2002, cuando la LOCE cambió su primera denominación de INCE por la de Instituto Nacional de Calidad y Evaluación del Sistema Educativo (INECSE), no se reformó su estructura ni se le atribuyeron más funciones que las que tenía en 1993. La LOE, en 2006, mencionó expresamente el INECSE para cambiar su nombre, que pasó a ser el de Instituto de Evaluación (IE). El Título VI, dedicado a la evaluación del sistema educativo, señala en los artículos 142, 143 y 144 que el Instituto de Evaluación es el encargado de elaborar los planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo y realizar esta evaluación, además de coordinar la participación del Estado en las evaluaciones internacionales y elaborar el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. También le corresponde colaborar en la realización de evaluaciones generales de diagnóstico, elemento éste introducido por la LOE. Todo ello en colaboración con las Administraciones educativas.

Las tareas que ha realizado el Instituto responden al mandato legal que se ha mantenido durante un cuarto de siglo, a pesar de los cambios habidos tanto en el marco normativo del sistema educativo como en los responsables políticos del Ministerio de Educación, y a pesar también de las diferentes denominaciones con las que se le ha conocido. A modo de somero resumen indicamos que se ha ocupado de

- La elaboración del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación desde el año 2000 hasta la actualidad.
- La coordinación nacional del proyecto INES-OCDE en España, es decir, el programa de análisis de indicadores de sistemas educativos (*Indicators of Education Systems-INES*), lo que ha permitido publicar anualmente desde 1992 los indicadores educativos con el nombre de *Education at a Glance / Regards sur l'Éducation*. La traducción al español se denomina *Panorama de la educación* y se publica a partir de 2005. España, a través del Instituto, ha estado presente en el órgano rector del proyecto INES.
- La colaboración en la realización de las evaluaciones generales de diagnóstico de carácter muestral (realizadas en 2009 –Educación Primaria. Cuarto curso- y 2010 –Educación Secundaria Obligatoria. Segundo curso-).

- La realización de numerosas evaluaciones nacionales tanto de diagnóstico de aspectos generales (Educación Primaria y Secundaria Obligatoria) como de áreas (educación física, lengua inglesa) o de aspectos parciales (centros españoles en Marruecos, por ejemplo).<sup>210</sup>
- Los estudios realizados en el marco de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA - *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), entre los que destacamos el TIMSS (*Third International Mathematics and Science Study* - Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias), el estudio PIRLS (Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora), el ICCS (*International Civic and Citizenship Education Study Assessment Framework* - Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana) o el TEDS-M (*Teachers Education Study in Mathematics* – Estudio de la formación inicial del profesorado de Matemáticas en Educación primaria y secundaria obligatoria).
- La realización de otros estudios en el marco de la OCDE, como los sucesivos –y relevantes por la influencia que están adquiriendo en la política educativa española- Informes PISA (*Programme for International Student Assessment* - Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos) desde el año 2003 – aunque desde 2000 ya se venía preparando la participación-, el Informe TALIS (Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje), o el PIAAC (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos).
- La participación en otros estudios internacionales, como el realizado bajo los auspicios de la *European Network of policy makers for the evaluation of education systems* sobre los logros de los alumnos en inglés como lengua

---

<sup>210</sup> Un listado no exhaustivo y basado sólo en las publicaciones del Instituto nos da una visión de estas evaluaciones nacionales: Educación Primaria 2007. Evaluación del sistema educativo; Evaluación de Diagnóstico. Ceuta y Melilla 2009; Evaluación de la educación infantil en España 2007; Evaluación de la Educación Primaria 2006 en los centros españoles en Marruecos; Evaluación de la Expresión Oral. Educación Primaria 2003; Evaluación de la Educación Primaria 2003; Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa en ESO 2000; Evaluación de la Educación Primaria 2001 en los centros españoles en Marruecos; Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000; Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa en Educación Primaria 1999; Evaluación de la educación física en la educación primaria 1995; Evaluación de la educación primaria 1995; Diagnóstico del Sistema Educativo en 1997.

extranjera, o los que se realizarán en el marco de la UE sobre Aprender a aprender (*Learning to learn*) o el estudio Europeo de Competencia Lingüística.

- La presencia en el *Standing Group on Indicators and Benchmarks* (SGIB), un grupo consultor que representa a todos los Estados Miembros de la UE y asesora a la Comisión en temas educativos, particularmente a partir del Consejo Europeo de Lisboa en 2000, en el que se promovió el uso de indicadores y cotas de referencia y comparación en el campo de educación y formación para la política de cooperación.

Los anteriores ejemplos dan fe de la participación de España, a través del Instituto, en foros internacionales e instituciones supranacionales de diversa entidad, particularmente UE y OCDE. Con respecto a esta última, debemos destacar la contribución a su sistema de indicadores desde los años 90, a través de los sucesivos estudios aprobados en dicho organismo, con la característica de partir siempre de una dirección compartida de conjunto, al estilo de la dirección del propio INEE.

Un aspecto que no podemos olvidar en la actividad del Instituto es la edición de la *Revista de Educación*, cuyo consejo editorial está presidido por el director del Instituto, que es una publicación científica del Ministerio de Educación arbitrada mediante un sistema de revisión por pares cuyo objetivo fundamental es la difusión de los avances en la investigación y en la innovación educativa. Su periodicidad es cuatrimestral, pero anualmente también se publica un número extraordinario monográfico dedicado íntegramente a un tema de interés actual. Los números ordinarios se agrupan en cuatro secciones: Monográfico, Investigaciones y Estudios, Informes y Ensayos y Experiencias Educativas.

Con la victoria electoral del Partido Popular en 2011 el IE cambió su denominación pública<sup>211</sup> y se convirtió en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), atribuyéndosele<sup>212</sup> las funciones de:

---

<sup>211</sup> En realidad la denominación se estableció por ley orgánica, de modo que el cambio de la misma desde 2011 sólo ha sido efectivo legalmente a partir del 10 de diciembre de 2013, cuando se ha incluido en la LOMCE la denominación "Instituto Nacional de Evaluación Educativa". *Cfr.* Artículo Único. Ochenta y siete. "El artículo 142 queda redactado de la siguiente manera: 'Artículo 142. *Organismos responsables de la evaluación.* 1. Realizarán la evaluación del sistema educativo el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias'".

<sup>212</sup> Real decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (BOE de 28 de enero), art. 6.2.e. A nuestro juicio constituye una irregularidad administrativa el cambio de denominación del IE, pues un real decreto no puede



- Coordinar las políticas de evaluación general del sistema educativo y realizar, en colaboración con los organismos correspondientes de las administraciones educativas, las evaluaciones generales de diagnóstico.

- Coordinar la participación del Estado español en las evaluaciones internacionales; participar en la elaboración de los indicadores internacionales de la educación, así como realizar el seguimiento de las actuaciones de la Unión Europea en este ámbito, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría en materia estadística.

- Elaborar el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, y realizar investigaciones y estudios de evaluación del sistema educativo y difundir la información que ofrezcan ambas actuaciones.

En conclusión, el Instituto lleva más de dos décadas funcionando con la regulación del INCE de 1993, aunque sus funciones han derivado claramente hacia lo técnico-estadístico más que hacia el papel asesor que también le atribuía la LOGSE, construyendo su actividad y organizando su trabajo a medida que realizaba su función, pauta ésta que aparece también en otras instituciones del Estado autonómico como la Conferencia Sectorial de Educación.

Sin embargo, y aún teniendo en cuenta el excelente papel que desempeña en cuanto a las evaluaciones generales de diagnóstico y a la participación en las evaluaciones internacionales, el Instituto

"[...] no ha cumplido con aún con el objetivo fundamental de realizar la evaluación del sistema educativo en su conjunto. Por otra parte, sigue siendo un órgano adscrito al ministerio y bajo su autoridad. No obstante, para cumplir sus funciones necesita ganar credibilidad ante las comunidades autónomas y ante la sociedad. Posiblemente haya que pensar en la constitución de una agencia especializada, de carácter estrictamente técnico e independiente del Gobierno, aunque dada la importancia de su labor debería quedar sometida a la autoridad del parlamento nacional"<sup>213</sup>.

---

modificar lo que una ley orgánica (la LOE en este caso) regulaba. Consideramos que, en todo caso, la nueva denominación responde a la pretensión política de calificar a los organismos de ámbito estatal como "nacionales", tal como la LOGSE y la LOCE determinaron en su momento.

<sup>213</sup> Puellas Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*, op. cit., pp. 320-321. El autor, loc. cit., indica que lo que denomina "la fragilidad del Instituto de Evaluación" es una de las carencias del sistema educativo español que puede malograr el futuro del proceso autonómico de descentralización educativa.

Es prematuro aventurar la trayectoria del INEE en los próximos años pero, con la aprobación de la LOMCE, parece claro que va a aumentar extraordinariamente su influencia sobre el sistema educativo, ya que las sucesivas evaluaciones externas que planifica la ley serán diseñadas -al menos en lo que se conoce como "marco general"<sup>214</sup>- por el Instituto y aplicadas en todo el territorio nacional. Nos referimos tanto a la evaluación individualizada de 3º de Educación Primaria<sup>215</sup>, como a la evaluación final de Educación Primaria<sup>216</sup> o la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria<sup>217</sup> o del Bachillerato<sup>218</sup>. En el caso de la evaluación individualizada de 3º de Educación Primaria, es el propio MECD el que indica que el "marco general" se ha elaborado de forma colaborativa entre el propio departamento y catorce administraciones autonómicas (las que respondieron entre aquellas que se invitó a participar). Obviamente, estamos en el inicio de un recorrido, pero vamos disponiendo de información suficiente como para señalar que probablemente nos encontremos ante un organismo que puede terminar siendo una especie de "agencia nacional de calidad educativa escolar", sea cual fuere el modelo jurídico por el que se opte, sea el de una fundación estatutaria, como lo fue la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) hasta su desaparición como fundación, sea la figura de ente autónomo dependiente de la Administración educativa. Probablemente ésta última no sea la mejor figura jurídica, pues no garantiza de manera efectiva su independencia de las Administraciones educativas que, como es lógico, deberían dar sostén material y burocrático al Instituto, pero sin influir sobre el mismo. Quizá debiera depender de las Cortes, sede del poder legislativo, y más concretamente del nuevo Senado que ha de nacer fruto de las reformas constitucionales en ciernes.

---

<sup>214</sup> Para comprender claramente este reforzamiento del papel del INEE, *cfr.*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Marco General de la evaluación de 3er curso de Educación Primaria*. [en línea] Madrid, 2014 [ref. de 20 de diciembre de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>215</sup> Art. 20.3 de la LOE, modificada por la LOMCE.

<sup>216</sup> Art. 21 de la LOE, modificada por la LOMCE.

<sup>217</sup> Art. 29 de la LOE, modificada por la LOMCE.

<sup>218</sup> Art. 36 bis de la LOE, modificada por la LOMCE.

## El Consejo Escolar del Estado

No es esta tesis el lugar más apropiado para estudiar con profundidad el papel de este secular organismo consultivo de la Administración educativa española<sup>219</sup>, más antiguo aún que el propio Ministerio de Educación ya que, como Consejo de Instrucción Pública, nació en 1843<sup>220</sup> con la vocación de aglutinar las funciones consultivas de la suprimida Dirección de Estudios, aunque la creación del Real Consejo de Instrucción Pública, legítimo antecedente de todos los demás órganos consultivos nacionales en educación, se producirá después por ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857.

Sin embargo, hemos de esbozar siquiera, por la importancia que tienen para entender su papel en el actual Estado autonómico, los principales rasgos de este órgano consultivo desde su creación en 1985. También hemos de indicar nuestro convencimiento de que los rasgos históricos que estamos bosquejando parecen perfilar *avant la lettre* algunas de las circunstancias que el Consejo Escolar del Estado ha vivido en los más de cinco lustros transcurridos desde su creación y que, de manera recurrente, observamos que han ido apareciendo a lo largo de su trayectoria y con regímenes políticos dispares y gobiernos de todo signo.

### Una institución en busca de su identidad

Aunque la función consultiva para la que fue creado se ha mantenido sin excepción desde sus orígenes, su historia ha sido la de una permanente búsqueda de identidad, reflejo claro de las vicisitudes del propio sistema educativo nacional y de la política española de los dos últimos siglos.

---

<sup>219</sup> Destacamos el estudio de Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado. Origen y Evolución*. Madrid, UNED, 1991. También, por su actualidad, Salmerón Nieto, A., *Los órganos de participación educativa en la enseñanza no universitaria. El Consejo Escolar de Andalucía*. Tesis doctoral inédita. Granada, Universidad de Granada, 2003, en particular la primera parte de la tesis y el capítulo IV.

<sup>220</sup> Decreto de 1 de junio de 1843. *Gaceta de Madrid*, núm. 3161, de 02/06/1843, p. 2. Se suprimía la Dirección general de Estudios por la situación de evidente caos administrativo en la enseñanza, precisamente por la indiferenciación de las funciones ejecutivas y consultivas que en la misma se daban. En la exposición de motivos del decreto antedicho se argumentaba de forma clara: "La organización de la Dirección general de Estudios es contraria a los buenos principios administrativos reconocidos en el día".

Como es sabido, surge como fruto de la política liberal decimonónica, consolidándose durante lo que Mayoral denomina “largo y somnoliento período de la Restauración”<sup>221</sup>. Dicho período, hasta la Primera Dictadura, la de Miguel Primo de Rivera, es testigo de una enorme inestabilidad política, lapidariamente reflejada por Ceprián al indicar que

"Azarosas circunstancias que propician, por ejemplo, que desde 1902 a 1923 se sucedan ante la ausencia de una política consistente 39 Presidentes de Gobierno y 53 Ministros de Instrucción Pública. El Consejo, obviamente, no podía escapar a la inestabilidad. [...] nuestro Consejo de Instrucción Pública no conseguía desprenderse del carácter elitista, conservador y puramente administrativo que, salvo momentos efímeros, siempre había tenido. Fracasados los intentos de 1868, 1890 y 1902, el Consejo iba quedando reducido cada vez más a una institución para albergar honoríficamente ex altos cargos de la Administración Educativa"<sup>222</sup>.

Con la Segunda República, sustancialmente durante la etapa del Gobierno provisional y las ambiciosas reformas educativas que acometió, se vio la necesidad de contar con el adecuado asesoramiento, a la vez que se planteaba, por primera vez en la cuasicentenaria historia del Consejo, la utilidad práctica del mismo, ya que para "recibir asesoramiento en tales empresas cabían dos caminos: o bien estructurar comisiones especializadas creadas con un objetivo concreto (tal fue el caso de los Ministerios de Justicia y Agricultura, entre otros) o fortalecer el Consejo de Instrucción Pública, organismo ya creado. La decisión fue favorable al Consejo"<sup>223</sup>, que fue reformado, poniéndose en marcha *ex novo* por decreto de 4 de mayo de 1931. Se dio la circunstancia de tener, durante los primeros meses de la Segunda República, en aquella institución tal vez interesadamente esclerotizada durante décadas, una actividad tan

---

<sup>221</sup> Mayoral Cortés, V., "El Consejo Nacional de Educación: origen y transformaciones", en *Revista de Educación*, nº 240, Madrid, MEC, 1975, p. 135. El autor califica la época que va desde la Ley Moyano a la proclamación de la II República como un período de consolidación del Consejo en el que “ni las singulares concepciones que sobre la educación tenía Ruiz Zorrilla, ni de la obra educativa de la revolución del 68 y los acontecimientos políticos que le sucedieron, quedan vestigios importantes en el Consejo de Instrucción Pública. Algo parecido podría decirse del largo y somnoliento período de la Restauración, pese a que en el mismo fuese creado el Ministerio de Instrucción Pública”.

<sup>222</sup> Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *op. cit.*, p. 220.

<sup>223</sup> Molero Pintado, A., *La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer bienio*. Madrid, Santillana, 1977, p. 74.

intensa que "informes o dictámenes del Consejo se transformaban automáticamente en Decretos, circunstancia verdaderamente insólita en toda la historia de esta institución".<sup>224</sup> Por otro lado, por primera y última vez será el propio Consejo quien diseñe su reforma, sin que la misma le sea impuesta, transformándose de esta forma el Consejo de Instrucción Pública en Consejo Nacional de Cultura.

Tras la sublevación militar de julio de 1936 van a coexistir en España dos consejos: el ministro de Instrucción Pública de la Segunda República recreó el órgano consultivo en forma de Consejo Superior de Cultura, mientras que en el bando nacional el ministro Sainz Rodríguez pretendió conformar un Consejo Superior de Educación y Cultura<sup>225</sup> a imagen del diseñado en el proyecto de César Silió de 1921, es decir, un órgano de carácter técnico y corporativo, sin demasiados componentes ideológicos. Tal proyecto, como los hechos posteriores demostraron, no cuajó en ese momento, y habrá que esperar a que finalice la contienda civil, con la ley de 13 de agosto de 1940, para que se cree el Consejo Nacional de Educación, institución que presentará la anomalía administrativa de no tener reglamento hasta 1955, es decir, que funcionará tres lustros sin norma que lo regule internamente. Como órgano consultivo, el Consejo quedó reducido a un simple apéndice de una Administración activa de carácter autoritario, sin sello participativo alguno.

Al final de la Segunda Dictadura, el viejo Consejo Nacional de Educación estaba sumido -como en otras ocasiones de su larga historia- en lo que podríamos denominar una crisis de identidad, tanto por su carácter de órgano consultivo tradicional de traza napoleónica como por el problema de su representatividad, ya que

"[...] el proceso democratizador que a partir de 1975 se inicia en nuestro país y que culmina en 1978 con la configuración del Estado de las Autonomías cuarteaba los cimientos de una férrea Administración centralista [...]. En tal coyuntura a la Administración Central Consultiva se le presentaban estas alternativas:

- a) Una nueva renovación y reorientación de su configuración institucional más acorde con las nuevas formas de participación democrática, circunstancia que no se producirá hasta 1985.
- b) Retornar a la simple orientación asesora y técnica [...]. Alternativa a todas luces

---

<sup>224</sup> Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, op. cit., p. 245.

<sup>225</sup> Tal denominación (además de las de Consejo Nacional de Educación y Cultura y Consejo Superior de Educación Nacional) estaba recogida en el anteproyecto elaborado por Sainz Rodríguez. Cfr. texto íntegro y manuscrito parcial en Ceprián Nieto, B., *Ibid.*, pp. 487-508.

inviabile, pues el propio carácter de la educación aconsejaba un amplio y mantenido diálogo entre la Administración y las esferas sociales interesadas [...].

c) Así las cosas, la alternativa más viable radicaba en introducir los ajustes oportunos posibles a partir de la situación tal como venía planteada<sup>226</sup>.

Esta última solución será la que adopte el entonces ministro de Educación y Ciencia, Íñigo Cavero, reestructurando el Consejo, reduciendo el número de consejeros y constituyéndolo como Pleno, Mesa, Comisión Permanente, Comisiones Preparatorias y Ponencias. Dicha estructura perviviría hasta 1985, con la transformación del Consejo Nacional de Educación en un órgano completamente diferente: el Consejo Escolar del Estado (CEE). En cualquier caso, los años nucleares de la Transición suponen el estancamiento de la institución, que no juega papel relevante alguno en la conformación de la educación del Estado autonómico naciente.

En la etapa socialista, rica en cambios organizativos y funcionales en lo que se refiere a las administraciones activas central y periférica, también se va a producir una modificación profunda en la Administración consultiva. Podemos afirmar que el paso de la antigua Administración consultiva a la nueva se hizo de manera que se percibiera explícitamente una continuidad, un anclaje con la tradición educativa liberal, y no una ruptura. Es decir, cuando el gobierno socialista decide derogar la LOECE y desarrollar el artículo 27 de la Constitución a través de la LODE, pretende mantener una tradición administrativa que proviene de 1857.

Esta continuidad en una línea que representa un "signo distintivo"<sup>227</sup> en nuestra historia educativa se va a llevar a efecto de una manera peculiar. Cuando se promulga la LODE, ésta se dicta "previo informe del Consejo Nacional de Educación, de acuerdo con el Consejo de Estado"<sup>228</sup>, siguiendo así los usos políticos que desde 1975 habían permitido la transición del franquismo a la democracia<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> *Ibíd.*, pp. 386-387.

<sup>227</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España...*, p. 254.

<sup>228</sup> Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. (BOE de 4 de julio). Preámbulo.

<sup>229</sup> Esos "usos políticos", en palabras de Adolfo Suárez, permitieron "luego hacer una Constitución que no nació de una ruptura con lo anterior desde el punto de vista legal, aun cuando *sí se producía una ruptura en el fondo, en la forma y en todo*". Prego, V., *Presidentes*. Barcelona, Plaza & Janés, 2001, p. 38. La cursiva es nuestra.

A pesar de los numerosos cambios legislativos en el período considerado -cinco leyes orgánicas diferentes-, desde su creación el CEE ha tenido sólo dos regulaciones legales<sup>230</sup>, ambas con muy escasas diferencias en cuanto a las funciones y estructura que le atribuyen, si exceptuamos la novedosa Junta de Participación a partir de 2007.

### **Estructura y funcionamiento**

En cuanto a su estructura, el CEE está compuesto por un presidente, un vicepresidente, 112 consejeros y un secretario general. El Consejo funciona en Pleno, en Comisión Permanente, en Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos y en Ponencias.

Los instrumentos de los que dispone para ejercer sus funciones son principalmente tres: los dictámenes preceptivos sobre la normativa legal que haya de promulgarse; los informes, en particular el informe anual sobre el estado y situación del sistema educativo; y las propuestas que pueda hacer sobre cuestiones relativas a sus competencias.

En lo que respecta a su funcionamiento operativo, el reglamento contempla la posibilidad de constituir ponencias en el seno de la Comisión Permanente (la cual desempeñará la ponencia de todos los asuntos en que haya de entender el CEE en Pleno). En la Comisión Permanente han de constituirse como mínimo dos ponencias: la de Dictámenes e Informes y la de Estudios para la elaboración del borrador del informe anual sobre el estado y situación del sistema educativo. Además, se forman comisiones de trabajo tanto en el seno de la Comisión Permanente como en el de la Junta de Participación para temas concretos relacionados con sus atribuciones. El CEE puede celebrar también seminarios de estudio sobre los temas que el Pleno decida que son trascendentales para el sistema educativo<sup>231</sup>. La

---

<sup>230</sup> Cfr. LODE, art. 30 a 35. Además, cfr. el real decreto 694/2007, de 1 de junio, que regula el Consejo Escolar del Estado, y que deroga el ya añejo real decreto 2378/1985, de 18 de diciembre, además de la orden ESD/3669/2008, de 9 de diciembre, que aprueba su reglamento de funcionamiento, que deroga la orden ministerial de 24 de junio de 1987.

<sup>231</sup> Hasta la fecha los temas, de muy distinta índole unos y otros, incluidos en los seminarios han sido: Proyecto para la reforma de la enseñanza; El Consejo Escolar del Estado ante las plenas competencias de las Comunidades Autónomas; Sociedad, Valores y Educación; La implantación de la Educación Secundaria Obligatoria; La autonomía de los centros escolares; La atención a la diversidad. La escuela intercultural ; La convivencia en los centros escolares como factor de calidad. Construir la convivencia; Los educadores en la sociedad del siglo XXI; Formación Profesional y Empleo: hacia un espacio común; El protagonismo del profesorado: experiencias de aula y propuestas para su formación; La evaluación de la calidad en el sistema educativo; La formación inicial y permanente de maestros y profesores; ¿Educa la ciudad?; Las competencias básicas; La lectura, prioridad educativa: leer y escribir en la era digital; El aprendizaje a lo largo de la vida; La

Junta de Participación podrá celebrar también jornadas, seminarios o conferencias que contribuyan a incrementar los niveles de calidad del sistema educativo.

El CEE es un órgano cuyo trabajo está muy normativizado, lo que le asemeja, a nuestro juicio de manera poco acertada, al menos en el caso del Pleno y la Comisión Permanente, al sistema de trabajo parlamentario. En cambio, los informes y ponencias que elabora la Junta de Participación, así como las conclusiones resultantes de los estudios o seminarios que ésta constituye, se organizan en forma de texto consensuado, constante que aparece también en el funcionamiento de otros órganos del Estado autonómico (particularmente la Conferencia de Consejeros y el Instituto de Evaluación).

Las funciones de cada uno de los órganos del CEE vienen ampliamente detalladas en el real decreto que lo regula, así como en la orden que aprueba su reglamento de funcionamiento, por lo que no nos detendremos en el análisis pormenorizado de cada uno de los mismos, salvo en el de la Junta de Participación, por la importancia de su misma existencia como intento de ajuste de este órgano secular a la estructura política del Estado autonómico que surge de la CE de 1978. En todo caso, nos parece más importante, siguiendo a Patricio De Blas, señalar que la función primordial del CEE estriba en ser

"[...] un *órgano de ámbito nacional a través del cual se realiza la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto a los proyectos de ley y reglamentos*. [...] El Consejo es un *órgano*, no una simple suma de miembros; su ámbito de competencias es toda la nación *española*; y a través de él los sectores afectados participan en la *programación general de la enseñanza*. Por eso, según determina el artículo 32 de la Ley Orgánica reguladora del derecho a la Educación (LODE), debe ser consultado preceptivamente en las cuestiones fundamentales que atañen a la enseñanza [...]"<sup>232</sup>.

La justificación del Consejo, tal y como se entiende en nuestra historia educativa contemporánea, no está en modo alguno en la tradición de la existencia de un órgano consultivo más o menos antiguo. Tiene una base jurídicamente dual y rigurosamente constitucional: la primera y más importante es la de articular la participación de todos los

---

educación, factor de igualdad; La autonomía de los centros educativos; LODE 25 aniversario. Jornadas de debate; Los Institutos Históricos: memoria y patrimonio.

<sup>232</sup> De Blas Zabaleta, P., "El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia", *Participación Educativa*. nº 10, marzo 2009, p. 6. La cursiva es del original.



sectores educativos en la programación general de la enseñanza<sup>233</sup>; la segunda, ser consultado obligatoriamente en el desarrollo de la legislación del Estado que sobre las competencias que le son propias en materia educativa. Siendo ambas bases fundamentales, la primera, el desarrollo de la participación, tiene su raíz directamente en la CE, mientras que la segunda nace de una ley orgánica, la LODE en este caso, de desarrollo de la CE.

### **Un órgano adormecido y desaprovechado**

Una circunstancia que puede pasar desapercibida y que, en nuestra opinión, tiene varias lecturas, ninguna de ellas favorable al papel desempeñado por el Consejo, es el que hace notar Embid Irujo cuando se refiere a la ausencia de conflictividad de la institución en la década de 1985 a 1995, cuando una parte de las Comunidades Autónomas está gestionando la educación en virtud de las competencias transferidas, y la otra parte de la educación española está gestionada directamente por el Ministerio de Educación y Ciencia:

"[...] esa no conflictividad [del Consejo Escolar del Estado] se demuestra claramente en datos como el que no fuera discutida sustantivamente en sede legislativa su instauración y que tampoco haya tenido lugar posteriormente una discusión en sede constitucional. Baste con el ejemplo que la STC 77/1985, de 27 de junio, recaída en recurso previo contra la LODE, no trató para nada del Consejo Escolar del Estado, pasando incólumes, por tanto, sus preceptos el tamiz del TC"<sup>234</sup>.

Tanto en aquel momento como hasta nuestros días constatamos que ha habido un aparente desinterés de la oposición política de todo signo<sup>235</sup> por el Consejo Escolar del Estado. Esta situación contrasta con el interés manifestado por las fuerzas políticas en

---

<sup>233</sup> Que, directamente ligada al art. 27.5 CE, es una aportación estrictamente novedosa de la LODE en su art. 27.1, que por primera vez aparece en nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>234</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España...*, *op.cit.*, p. 253. El autor señala que "de los antecedentes de la Sentencia se deduce que los recurrentes sí que hicieron de pasada algunas consideraciones sobre el órgano, pero no llegaron a expresar ninguna petición de anulación en concreto y, por ello, no hay en toda la parte dispositiva de la Sentencia ninguna referencia al Consejo". *Loc. cit.*, Nota 10.

<sup>235</sup> Puesto que los dos partidos mayoritarios han ejercido tareas de oposición parlamentaria.

relación con el Consejo Nacional de Cultura de la Segunda República en el primer bienio, aunque durante el periodo radical-cedista se entró en un ámbito de profunda apatía en el Consejo, manteniéndose la configuración institucional del mismo aunque se procurara su modificación e incluso su supresión, y la institución sufrió una serie de sistemáticos ataques de la derecha, lo que, paradójicamente, era una muestra de la importancia que ésta le otorgaba.

Cabe reflexionar, al observar la realidad tanto del Consejo Escolar del Estado como la de algunos consejos escolares autonómicos, si no estaremos repitiendo en nuestros días los mismos errores que hace cien años cometieron los gestores de la educación española al no aprovechar la rica experiencia de este órgano adaptándolo, en nuestro caso, a las necesidades del Estado autonómico. Cabe, asimismo, plantear si este órgano tiene cabida en este Estado autonómico y, en caso de tenerla, si su diseño, estructura y funciones deben ser las actuales o éstas han quedado superadas por los cambios en la estructura del Estado y en los mecanismos de toma de decisiones políticas y educativas. Cabe, por último, juzgar si existe auténtica voluntad política para dar al CEE la responsabilidad que le compete en cuanto órgano consultivo, de participación, de consenso, técnico y asesor o se prefiere diluirlo en estériles debates pseudoparlamentarios sin ningún efecto real en el sistema educativo.

### **Carencias y soluciones**

Si bien el Consejo ha cumplido con las funciones que le marca la ley, es necesario señalar que no lo ha hecho, en opinión de Puellas Benítez, en lo que respecta a cuatro retos:

"En primer lugar, la representación en el Consejo que la legislación vigente reconoce a la Administración educativa del Estado y la designación por el Ministerio de Educación y Ciencia de diversas personalidades de reconocido prestigio condicionan el logro de una de las aspiraciones que recorren la larga historia de este organismo: la independencia frente al poder político y la plena autonomía respecto de los vaivenes políticos.

En segundo lugar, la práctica de estos años, especialmente en lo que concierne al debate e informe de los proyectos de ley importantes, ha introducido en este órgano los modos propios de una cámara parlamentaria, impidiendo en tales ocasiones la

consecución de consensos básicos en educación. El Consejo Escolar del Estado debe ser un foro de debate, un órgano de representación de intereses y una institución de consenso en los aspectos fundamentales de la educación, pero no es ni debe aspirar a ser una cámara parlamentaria. En este sentido, urge una revisión interna de sus propios procedimientos y reglamentos.

En tercer lugar, la legislación actual señala que el Consejo Escolar del Estado 'por propia iniciativa podrá formular propuestas sobre materias como la programación general de la enseñanza, la igualdad de derechos y oportunidades en la enseñanza, la ordenación general del sistema educativo o la calidad de la enseñanza, y, sin embargo, el Consejo Escolar del Estado no ha formulado hasta el momento ninguna propuesta. Reforzar su carácter de órgano de participación, de foro de debate y de instancia institucional que formula propuestas al Estado, parece hoy una necesidad ineludible.

Finalmente, el Consejo Escolar del Estado nace en el seno de un Estado autonómico que paralelamente ha impulsado el desarrollo competencial de las diversas nacionalidades y regiones que lo componen. Culminados los traspasos de competencias y servicios, la organización y estructura del Consejo Escolar del Estado deben compaginar adecuadamente las exigencias del principio de la participación nacional de los sectores afectados con las derivadas del principio de participación territorial"<sup>236</sup>.

Un análisis muy similar es el realizado por Patricio De Blas al señalar, sobre los veinticinco últimos años del Consejo Escolar del Estado que

"[...] ha cumplido muy dignamente su función asesora, a través de los dictámenes a los proyectos normativos, y que ha sabido suscitar reflexiones y análisis sobre asuntos relevantes [pero] no ha desempeñado eficazmente, sin embargo, el papel que le corresponde, como órgano consultivo, en la programación general de la enseñanza, y ha desleído su función de hacer propuestas sobre los asuntos de su competencia en un mar de críticas y recomendaciones al Ministerio de Educación y a las Administraciones educativas, sobre las que no establecía prioridades, ni un mínimo seguimiento de su aplicación"<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Puelles Benítez, M. de, "El Consejo Escolar del Estado: antecedentes, evolución y situación actual". *Participación Educativa*. nº 0, noviembre 2005, p. 49.

<sup>237</sup> De Blas Zabaleta, P., "El funcionamiento y los retos del CEE...", *op. cit.*, p. 8.

Suscribimos plenamente las carencias a las que se alude y deseamos centrar la atención en dos de ellas, muy relacionadas entre sí: la primera atañe a su funcionamiento pseudoparlamentario y la ausencia de consenso, mientras que la segunda tiene que ver con su papel como elemento de cohesión del sistema educativo del Estado autonómico.

### **La ausencia de consenso**

Primeramente entendemos que es necesario revisar su composición y, por ende, su reglamento, para que el CEE no sea un remedo a menor escala de un órgano parlamentario de carácter nacional y más que discutible representatividad. Entendemos que la Constitución ya prevé suficientes mecanismos de representación popular y de discusión política, y un órgano técnico y de consenso como es el Consejo Escolar del futuro no puede perder esfuerzos y energías en asuntos políticos que han de discutirse fuera del mismo.

El CEE carece de lo que podríamos denominar un "mandato de consenso". Sus decisiones no se han tomado, en la inmensa mayoría de los casos, de este modo. En su reglamentación y en su funcionamiento no se pretende obtener el consenso sobre las cuestiones educativas que se someten a su dictamen, ni siquiera en la redacción del informe anual sobre el estado y situación del sistema educativo, plagado de innumerables votos particulares. Sólo en el órgano de más reciente creación, la Junta de Participación, se plantea que las decisiones se tomen de manera consensuada. En palabras de Patricio De Blas

"[...] se ha echado en falta un enfoque de órgano colegiado por encima de las reivindicaciones de grupo. Me refiero, especialmente, a la incapacidad para alcanzar algún punto de consenso en los debates sobre el anteproyecto, primero, y sobre el proyecto de ley, después, en el caso de la LOE. El Consejo no supo, o no pudo, inhibirse de la crispación política del entorno. Los denodados esfuerzos de algunos consejeros para tejer ese mínimo consenso no fructificaron. Pero no solo en ese caso. Otro tanto podría decirse respecto a determinados asuntos que dividían al propio Consejo y a la opinión pública. Con frecuencia, al contemplar los debates, se tiene la sensación de que el Consejo ha sido más una caja de resonancia de las posiciones, aspiraciones y quejas,

particulares o de grupo, que un foro en que se plantean los problemas y se buscan posiciones de consenso de las partes sobre los mismos"<sup>238</sup>.

La toma de decisiones por consenso está fuertemente arraigada en otros órganos de la Administración, como el Instituto de Evaluación o la Conferencia Sectorial, aunque presenta ciertas dificultades. En palabras de Frías del Val, referidas a la Junta de Participación pero que podemos extender a todos los órganos del CEE:

"Si se realiza una interpretación literal de la expresión utilizada en el Reglamento podría conducir a un permanente bloqueo de las decisiones de la Junta, ya que el término 'consenso' implica el acuerdo de todos los miembros de un órgano. Parece razonable pensar que la interpretación de la expresión 'texto consensuado' debe ser todo lo flexible que el significado propio de la misma permita. No es difícil derivar que las posturas consensuadas gozan de la mayor legitimidad que le proporcionan el respaldo de los miembros del organismo que las ha adoptado, pero también es cierto que para lograr dicho consenso en no pocas ocasiones se hace preciso recurrir a posturas caracterizadas por una excesiva generalidad y ambigüedad que las hacen menos operativas"<sup>239</sup>.

Ciertamente el Consejo es la plasmación del mandato constitucional de la participación efectiva en la programación general de la enseñanza de todos los sectores afectados, plasmación que tiene una formalización orgánica específica en la LODE. Pero también es necesario no perder de vista la relación entre las competencias del Consejo y las competencias educativas que, en todo caso y por su propia naturaleza, corresponden al Estado: la ordenación general del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y la alta inspección. La función consultiva sobre el desarrollo legislativo de estas competencias es una tarea que adquiere pleno significado en el Estado autonómico, más allá de la tradición que supone la existencia de un órgano consultivo de este tipo en nuestra Administración pública.

---

<sup>238</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>239</sup> Frías del Val, A.-S., "Los Consejos Escolares Autonómicos en el Consejo Escolar del Estado", *Participación Educativa*. nº 10, marzo 2009, p. 23.

Hay que destacar en particular, por la importancia que tiene en cuanto al asesoramiento sobre el sistema educativo nacional, una función propia del Consejo que, si bien presente en la literalidad de la normativa que lo regula, ha ido reforzándose y adquiriendo más categoría a medida que se ha ido consolidando su ejercicio y que, además, ningún otro órgano de la Administración realiza<sup>240</sup>: la redacción de informes por propia iniciativa, destacando en particular la serie anual de informes sobre el estado y situación del sistema educativo que, con diferencias en cuanto a su naturaleza (más descriptiva en algunos años, más propositiva en otros, más reivindicativa en ocasiones), constituye un ejemplo palmario de la utilidad de un órgano que "informa" sobre el sistema educativo nacional sin ceñirse a los límites territoriales de una porción de España. Los informes del Consejo, sin embargo, tienen luces y sombras. En palabras de su vicepresidente Patricio de Blas:

"La secuencia de los informes anuales, desde 1986, compone una valiosísima fuente de información sobre la evolución de nuestro sistema educativo en los 26 años transcurridos desde entonces. En ellos se puede encontrar una información estadística y documental, exhaustiva y bien estructurada, de la evolución del alumnado, del profesorado y de los centros por niveles escolares, una explicación razonada de la legislación y de los programas que se han ido creando, información detallada de los estudios internacionales en que participa España y, también, un relato de los aspectos generales de cada curso.

Pero no se busque en ellos un diagnóstico sobre el estado de la educación en ese año ni, por lo tanto, unas propuestas coherentes para mejorarla. No se hallará. El lector interesado encontrará, eso sí, un cúmulo de propuestas, de muy distinta naturaleza, sobre los males del sistema. Quizás ese sea precisamente el problema, que son demasiadas, que se repiten año a año sin ir acompañadas de una apreciación sobre los avances o retrocesos registrados; y que, en definitiva, no son sino una suma de las aspiraciones de

---

<sup>240</sup> Ciertamente hay otras instituciones que realizan informes, las más destacadas son la Alta Inspección y el Instituto de Evaluación. En cuanto a los del Instituto de Evaluación, son de otro tipo, mucho más técnico y estadístico. No es óbice para la validez e independencia de los elaborados por el CEE, sino garantía de seriedad, el hecho de que se puedan basar en los datos aportados por los informes del Instituto de Evaluación. De hecho, el director del Instituto de Evaluación asiste a la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado e informa al Pleno de las evaluaciones nacionales e internacionales en las que España participa. En cuanto a los informes que debe elaborar la Alta Inspección en cada comunidad autónoma sobre la organización y el funcionamiento del sistema educativo en la misma y sobre la normativa de organización y funcionamiento promulgada por la propia comunidad autónoma, no están adquiriendo relevancia alguna más allá de la meramente burocrática.

consejeros a título individual, o de grupos, y no la demanda formal, a plazo fijo, dirigida a los poderes públicos por el órgano que representa a toda la comunidad escolar."<sup>241</sup>

### **La difícil articulación territorial del CEE**

La segunda carencia es mucho más importante y en ella debemos detenernos, pues entronca con la propia naturaleza del sistema educativo español: un sistema nacional de un Estado autonómico que, forzosamente, debe presentar tensiones centrífugas que han de contrapesarse con la tarea de los órganos que deben cohesionarlo por medio de acciones que podríamos denominar centrípetas.

Este papel que debe desempeñar el Consejo como elemento de cohesión del sistema educativo nacional hace que su propia estructura -tan normativizada- haya estado en constante proceso de ajuste con el fin de adaptarse a los cambios que se han producido desde la primera regulación legal a finales de los años ochenta del siglo XX. Tras la generalización de las competencias autonómicas en el año 2000 se han suscitado debates sobre la pertinencia o no de la presencia de las Administraciones educativas autonómicas en el Consejo, pues, cuando se diseña el mismo en 1985, la normativa no contemplaba que estuvieran representadas<sup>242</sup>, lo cual no hacía sino responder tanto a la realidad de un Estado autonómico embrionario y asimétrico cuyas preocupaciones políticas eran otras, concretamente la puesta en marcha de la reforma del sistema educativo y la homologación del mismo con los países desarrollados de nuestro entorno, como probablemente a la resistencia de ese Estado a ceder cuotas de poder. Sin embargo, no se acababa de ver cómo podría imbricarse en el Consejo la estructura territorial del Estado autonómico. A este respecto Embid Irujo, contrario a la presencia de los consejos territoriales en el CEE, entendía que era

"[...] del todo impropio incorporar al Consejo Escolar del Estado a representaciones de los Consejos territoriales. No hay ninguna razón conceptual que postule tal cosa. Un Consejo consultivo cumple su función con la emisión de informes en su ámbito competencial, y su configuración no exige en modo alguno su presencia representativa -

---

<sup>241</sup> De Blas Zabaleta, P., *op. cit.*, p. 10.

<sup>242</sup> La LODE en su art. 31.g sólo se refiere a "La Administración educativa del Estado, cuyos representantes serán designados por el Ministro de Educación y Ciencia."

¿qué intereses, en realidad, llevaría al Consejo Escolar del Estado cada representante del Consejo autonómico?- en un consejo de función bien distinta. La representación de las CCAA en el Consejo Escolar del Estado no puede ser identificada, en modo alguno, con la representación de los Consejos territoriales en el Consejo Escolar del Estado"<sup>243</sup>.

Otras fuentes han calificado de "desmedido" el interés de las Comunidades Autónomas por

"[...] convertir a este órgano en un Consejo de carácter territorial en el que la participación vaya relacionada con las administraciones educativas. Las propuestas se orientan a la creación de un Consejo de Consejos que abre la legislación del Estado a las Comunidades, sin suponer para ellas obligación añadida alguna.

A la vista de las quejas de los representantes de los consejos autonómicos, es posible afirmar que las modificaciones del órgano en la línea propuesta suponen un significativo aumento de las competencias de los órganos territoriales, pues conllevan el que puedan informar la normativa básica del Estado y con ello contribuir a acotar el ámbito competencial"<sup>244</sup>.

Defendiendo la tesis opuesta, los consejos escolares autonómicos abogaban por la necesidad de que dichos órganos consultivos de carácter territorial estuvieran representados en el CEE. A este respecto, el CEE organizó en 1996, como colofón de una serie de encuentros y jornadas de trabajo en las sedes de los consejos escolares de las Comunidades Autónomas con competencias educativas que venían celebrándose desde 1989, unas jornadas en El Escorial "con el triple objetivo de llevar a cabo el balance de sus actividades pasadas, el análisis de su problemática presente, y la proyección de su futuro inmediato ante la ya cercana culminación del proceso de transferencia de competencias educativas a la totalidad de las Comunidades Autónomas."<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España...*, *op.cit.*, p. 275. Entiende el autor que la presencia de representantes autonómicos en un órgano consultivo y no ejecutivo no es esencial, por existir otros foros en los que están suficientemente representadas las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Conferencia Sectorial de Educación.

<sup>244</sup> Santamarta Santos, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004, p. 387.

<sup>245</sup> Moreno Olmedilla, J. M., "Intervención del relator", en Consejo Escolar del Estado, *Séptimas Jornadas de Consejos Escolares de Comunidades Autónomas y del Estado. El Consejo Escolar del Estado ante las plenas competencias educativas de las comunidades autónomas*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, 1996, p.



En dichas jornadas se llegó a un alto grado de acuerdo y consenso en lo relativo a las opiniones sobre la representatividad de las Comunidades Autónomas en el CEE, señalándose, en las conclusiones que:

"1 . El primer punto de acuerdo tiene que ver con el convencimiento de que el Consejo Escolar del Estado, tanto en lo que se refiere a sus funciones como a su composición, no puede permanecer inalterado ante la culminación del traspaso competencial a todas las Comunidades Autónomas. Su composición actual no refleja el modelo de Estado Autonómico [...].

2 . En términos prácticos, la reforma fundamental que debe asumir el Consejo Escolar del Estado consiste en asegurar la presencia de las Comunidades Autónomas y de los propios Consejos Escolares Autonómicos, de manera que éstos tengan oportunidad de hacer oír su voz ante Leyes Orgánicas que, obviamente, afectan también a su territorio"<sup>246</sup>.

Por lo tanto la postura del CEE y de los consejos autonómicos está clara. Sin embargo, la articulación de esta presencia *de facto* en el mismo no se llevará a efecto hasta 2004, impulsada por Marta Mata como presidenta de la institución, cuando se apruebe la incorporación al mismo de los presidentes de los consejos escolares autonómicos<sup>247</sup>. Esta incorporación, que no cabía en la regulación establecida en 1987, se produjo de manera que, desde entonces, el Consejo Escolar del Estado y los consejos autonómicos han venido celebrando un encuentro anual de carácter técnico, en el que ejercía de anfitrión uno de los consejos territoriales, del mismo modo que había venido sucediendo desde 1989.

---

185.

<sup>246</sup> *Ibíd.*, pp. 185-186.

<sup>247</sup> La propia Marta Mata declaraba a los pocos días de ser nombrada presidenta del CEE: "Yo he aceptado, y así se lo dije a la Ministra de Educación, María Jesús Sansegundo, por dos razones. En primer lugar por mi trayectoria vital, que incluye el hecho de haber estado presente en la definición, entre 1975 y 1976, de lo que debía ser la futura escuela pública, que entonces era muy futura, y en la que se daba prioridad a que fuera muy participativa. La otra razón es que considero que no está bien definida la situación de las autonomías, que ahora ostentan todas las competencias en materia de educación. Le dije a la ministra que *desearía llegar a ser la presidenta del Consejo Escolar de las Autonomías.*" De Blas Zabaleta, P., "Renovar el Consejo. Marta Mata en el Consejo Escolar del Estado", *Participación Educativa*. n° extraordinario, mayo 2007, pp. 71-72. La cursiva es nuestra.

A juicio de los propios consejos autonómicos, las posibilidades de participación de los mismos en el CEE o, lo que es igual, de adecuación del CEE a la estructura del Estado autonómico, pueden concretarse del siguiente modo<sup>248</sup>:

- Considerar que las Comunidades Autónomas ya están presentes en los grandes debates de política educativa a través de la Conferencia Sectorial de Educación, por lo que no sería necesario modificar la estructura del CEE para darlas cabida.
- Componer el CEE como un "consejo de consejos" que variara radicalmente la fórmula de designación de consejeros para que fuesen los consejos autonómicos los que designasen sus representantes, teniendo en cuenta la participación de todos los sectores, en el CEE.
- Integrar a los representantes de los consejos autonómicos en el número de consejeros representantes de la Administración educativa, incrementando este sector a costa de los otros sectores.
- Crear un órgano o Mesa de Consejos Autonómicos, para que los miembros de los Consejos Autonómicos participasen en las ponencias y comisiones del CEE, si bien sin ser consejeros del mismo.
- Promover la representación directa en el CEE de sectores sociales de los respectivos consejos autonómicos, elegidos por dichos consejos e integrados en un grupo específico de consejeros de carácter autonómico.

A partir de entonces se sucederán peticiones en esta línea desde diferentes partidos políticos, la Conferencia Sectorial de Educación y los consejos autonómicos<sup>249</sup>, pero será con el proceso de promulgación de la LOE cuando vuelva a ponerse sobre la mesa la cuestión de la adecuación de la estructura del CEE al Estado Autonómico - cuestión ya presente en el programa electoral del PSOE en 2004-, si bien en el anteproyecto de ley nada se decía de este tema. Por fin, la disposición adicional primera, apartado 7, será la que modifique el artículo 31 de la LODE e incorpore al Consejo un nuevo grupo, "los Consejos Escolares de ámbito autonómico", sin concretar cómo iban a

---

<sup>248</sup> Quedan recogidas en el resumen del relator de las *Séptimas Jornadas de Consejos Escolares de Comunidades Autónomas y del Estado. El Consejo Escolar del Estado ante las plenas competencias educativas de las comunidades autónomas*, *vid.* Moreno Olmedilla, J. M., *ibíd.*, p. 188 y también en el resumen de que la misma hace Frías del Val, A.-S, *op. cit.* pp. 16-17.

<sup>249</sup> *Cfr.* Moreno Olmedilla, J. M., *ibíd.*, pp. 17-18. El PSOE en 1998, el PP en 2004, la Conferencia en 1997, el conjunto de los presidentes de los consejos autonómicos en 1998 y en 2001 e, individualmente, el presidente del Consejo Escolar de Cataluña en 1999 y el de Canarias en 2000.

estar representados en el CEE tanto los territorios autonómicos como los sectores sociales de los mismos.

El desarrollo reglamentario de la LOE en lo que respecta al CEE sufrió variaciones desde el proyecto de real decreto hasta la publicación del mismo en el BOE. Al principio se creaba una *Comisión Territorial* formada por los presidentes de los consejos autonómicos, presidida por el del CEE. Así se optaba por la designación directa de los componentes, en vez de dejar en manos de los consejos la elección de sus representantes, y se daba entrada en la Comisión Permanente del CEE a cuatro de ellos. Sin embargo, en la publicación definitiva del real decreto el órgano se denominó "Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos", y se dejó fuera de la Comisión Permanente a sus componentes. A este respecto hay que señalar que

"Algunos observadores han puesto de relieve opiniones contrarias a esta presencia por parte de determinados sectores de las organizaciones sociales presentes en la Comisión Permanente.

Desde otras posiciones, asimismo, se han señalado resistencias de algunos Consejos Autonómicos a que su voz no tuviera el suficiente peso en esta Comisión. También se ha puesto sobre la mesa la dificultad de que los representantes del grupo de Presidentes de los Consejos Escolares Autonómicos en la Comisión Permanente pudieran llevar una voz lo suficientemente unánime del grupo correspondiente, dada su diversidad. Finalmente, desde otros enfoques se han realizado alusiones, con o sin fundamento, a ciertas reticencias emanadas desde algunas Consejerías de Educación, para quienes la opinión autonómica debe plasmarse en el seno de la Conferencia de Educación, conociendo los Consejeros respectivos las opiniones de sus Consejos Autonómicos antes de acceder a dicha Conferencia.

Lo cierto es que, por unas u otras razones, los miembros de la Comisión Permanente del Consejo y los integrantes del grupo de Presidentes de los Consejos Autonómicos quedaron encuadrados en órganos diferenciados, si bien todos ellos formando parte del Pleno del Consejo"<sup>250</sup>.

La opción de integrar *de iure* a los consejos autonómicos a partir del nombramiento como consejeros natos de sus presidentes no llegará hasta 2007 con la

---

<sup>250</sup> *Ibíd.*, p. 20.

nueva regulación del CEE<sup>251</sup>. Dicha regulación amplía el número de consejeros, 80 hasta entonces, hasta alcanzar los 112. La mayor parte de los nuevos consejeros son, por lo tanto, los presidentes de cada uno de los diecisiete consejos escolares autonómicos, que constituirán la Junta de Participación.

Por nuestra parte, entendemos que la raíz de la cuestión de la representación territorial está en la propia regulación que la LODE y la LOE (y la normativa específica que la desarrolla, tanto la derogada de 1987 como la actualmente en vigor de 2007) hacen del CEE, regulación que a nuestro juicio es excesivamente rígida y "orgánica", y que a todas luces no termina de ajustarse a la estructura territorial del Estado, a pesar de la introducción de la nueva Junta de Participación, ni tampoco consigue dar una solución completamente satisfactoria a los deseos de presencia formal de las Comunidades Autónomas en ese órgano<sup>252</sup>.

Podemos examinar, además, el propio papel de los presidentes de los consejos autonómicos a la hora de ser designados como consejeros del CEE. Por una parte parecen los miembros más idóneos de sus respectivos consejos, ya que cualquier otro miembro, a excepción quizás del vicepresidente, formaría parte de un sector determinado y podría deducirse que en el CEE se alinearía con los miembros de su sector más que con los intereses de su comunidad autónoma. Pero, por otra, los presidentes de los consejos autonómicos son designados por los responsables políticos de las Comunidades Autónomas, por lo que podría esperarse que su alineación tendrá tintes políticos, en detrimento de la participación social.

La cuestión se hace más compleja si tenemos en cuenta las funciones de la Junta de Participación. La más importante es la de elaborar un informe consensuado sobre los anteproyectos de leyes orgánicas educativas. En segundo lugar podrá elaborar informes específicos sobre temas educativos yuxtapuestos como anexos al elaborado por el CEE anualmente. También podrá estudiar temas específicos y convocar seminarios o jornadas sobre los mismos. Como vemos, las funciones no son exactamente de carácter

---

<sup>251</sup> Real decreto 694/2007, art. 6.m.

<sup>252</sup> Como ejemplo de la poca consistencia de las funciones de la Junta de Participación mencionamos la desafortunada expresión incluida en el artículo 40 del reglamento del CEE al indicar la naturaleza de la Junta de Participación: " La Junta de Participación, creada por el artículo 22 del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado, *es el órgano de cooperación* y de participación de los Consejos Escolares Autonómicos con el Consejo Escolar del Estado", ya que cooperar y participar en un órgano del que se forma parte no es congruente, rigiéndose sus relaciones por otros principios, sean éstos de coordinación o de ayuda mutua. La cursiva es nuestra.

consultivo, sino más bien técnico y los informes elaborados no tendrán misma categoría jurídica que los dictámenes e informes aprobados por el Pleno, ya que se adjuntarán como anexos a los que emite el CEE. La Junta de Participación está completamente separada de la Comisión Permanente y sobre ella sólo podrán influir los presidentes de los consejos autonómicos a título personal, en virtud de su nombramiento como consejeros del CEE.

Debemos tener en cuenta, en fin, los deseos del legislador de 1985 de incardinar el Consejo en la estructura del Estado autonómico, ya que la propia LODE, en su art. 28, conecta el Consejo Escolar del Estado con la Conferencia Sectorial de Educación, si bien lo hace de una manera rígida y contraria a la plasticidad que ha determinado el funcionamiento de las conferencias sectoriales, sólo achacable a la temprana fecha de promulgación de la LODE y que es extraño que no se haya modificado a través de las posteriores leyes orgánicas de educación. En palabras de Embid Irujo "creo que no se produciría ningún vicio sustantivo de fondo de no seguirse lo preceptuado por ese artículo por lo que nos encontramos ante una norma inútil y, por tanto, prescindible."<sup>253</sup>

Entendemos pues, en virtud de lo señalado anteriormente, que el Consejo aún no ha encontrado la manera adecuada de incardinar la participación de las Comunidades Autónomas en su seno. Dudamos de que la presencia de los presidentes de los consejos escolares autonómicos sea otra cosa que un gesto de difícil encaje jurídico y, desde luego, de una más que discutible representación de sus administraciones educativas autonómicas -que son, sin duda alguna, "sectores" educativos-.

En conclusión, consideramos que las dos funciones principales que la legislación atribuye al CEE tienen la suficiente entidad como para vertebrar completamente la actividad del mismo; otra cosa es que el CEE deba mejorar su funcionamiento para hacerlo más ágil y menos parlamentarista, y que la aportación de las Comunidades Autónomas al mismo deba perfeccionarse más allá de la presencia de la Junta de Participación<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> Embid Irujo, A., *La enseñanza en España...*, op. cit., p. 271.

<sup>254</sup> A juicio de quienes desempeñaron el cargo de presidentes hasta 2005 el carácter parlamentario y la participación autonómica son los dos principales elementos que deben perfeccionarse. *Cfr.* Consejo Escolar del Estado. "¿Cómo fueron los debates sobre la LOGSE, LOPEG, LOCE y LOE?. Mesa redonda de los presidentes del CEE el 13-10-2005". *Participación Educativa*. nº 0, noviembre 2005, pp. 37-43.

Particularmente nos parece interesante transcribir el resumen que el propio CEE hace de una mesa redonda celebrada por su presidenta y ex presidentes el 13 de mayo de 2005, pues en él aparecen enunciados los dos elementos que venimos destacando:

"De las exposiciones de los ex presidentes del Consejo Escolar del Estado hemos extraído las siguientes preguntas: ¿cómo vigorizar la participación para que sea más útil, más positiva, sin que se desvirtúe el debate de la representación social y contribuir desde el Consejo Escolar del Estado a través de informes trabajados a construir el debate educativo? Las votaciones no dejan de ser una suma de síes, noes y abstenciones que reflejan poco de lo que puede aportar un debate sobre educación y esta dinámica, en el criterio de los ex presidentes, empobrece el debate. El legislador, el MEC, se encuentra con resultados numéricos que han perdido la riqueza que puede haber en la afirmación de un principio o de otro, en sus ventajas e inconvenientes. Enmendar es más fácil que hacer un discurso coherente sobre educación, señalan.

El Consejo tiene dos fines fundacionales: es órgano de participación social y es órgano asesor del MEC. ¿Cómo conjugar estas dos funciones? Estas dos funciones se intercalan, se enlazan, difuminan, en sus informes, en sus trabajos.

Los ex presidentes se quejan de la impresión que produce el CEE cuando con escaso margen de tiempo, se vota a favor de una cosa y su contraria. Las opiniones al Consejo le duran poco y esto genera perplejidad en la opinión pública y va en detrimento del propio CEE. ¿Qué fórmula evitaría estos vaivenes?.

Por otra parte, ¿cómo deben estar representadas las Comunidades Autónomas en el Consejo? A fin de cuentas son las que las que aplican, en el día a día, la normativa en educación.

Los ex presidentes del CEE se muestran partidarios de reformar el Consejo y su Reglamento con matizaciones: hay que saber a dónde va la reforma, su alcance y sus consecuencias"<sup>255</sup>.

Entre otras cosas será preciso, a corto plazo, incorporar a la normativa reguladora del CEE la necesidad de que la Administración activa responda a las propuestas de la consultiva, más allá de acusar recibo de las mismas y, también, aumentar la repercusión social de las tareas del Consejo. Discrepamos, por lo tanto, de quienes consideran que tanto los instrumentos de que dispone el Consejo como su propia función

---

<sup>255</sup> *Ibíd.*, p. 43.

son elementos anodinos y creemos que los dictámenes, los informes (en especial el informe anual) y las propuestas que puede hacer en todo momento, dirigidas tanto a la Administración como a la ciudadanía en virtud de su naturaleza de órgano de participación, son un elemento de fundamental importancia para la cohesión del sistema educativo nacional en un Estado autonómico avanzado como es España.

## 6. El necesario y fundamental papel del Estado

Llegados a este punto parece que el término de toda la argumentación que hemos ido desgranando a lo largo de la tesis es remarcar que, aun en una nación tan descentralizada como España, el Estado desempeña un papel básico y -creemos- insustituible en la correcta articulación del sistema educativo nacional.

En este momento histórico de principios del siglo XXI nos encontramos, por un lado, con un Estado fuertemente descentralizado que carece de mecanismos efectivos de cohesión, bien sea por su desaprovechamiento -la Alta Inspección del Estado es un ejemplo clamoroso-, su infrutilización -interesada o no, como en los casos de la Conferencia de Educación y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa- o por su indefinición en el marco de un Estado cuasifederal -el Consejo Escolar del Estado ilustra perfectamente esta figura, siendo más sencillo que estén representados en el mismo el personal administrativo de los centros o una asociación cívica que las Comunidades Autónomas-. Por otro lado, con unas Comunidades Autónomas que, en palabras de Puelles Benítez,

"[...] era razonable que [...] trataran de robustecer su organización en los primeros momentos de la autonomía. Pero no lo es tanto que se haya desaprovechado, hasta el momento, la ocasión de introducir fórmulas innovadoras de organización. Es más, la tendencia a reforzar el nuevo poder ha llevado a veces a las comunidades a vaciar de competencias de gestión a sus propios órganos periféricos o a reproducir el mismo modelo de los servicios centrales de la vieja Administración del Estado (pensado con una óptica centralista desde su constitución decimonónica), introduciendo lo que podemos llamar un neocentralismo [...]. Desconcentrar, delegar, comarcalizar y municipalizar funciones en el ámbito de la educación es, en general, una cuestión pendiente"<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación, op. cit.*, p. 320.

Pero, además, es preciso incluir en el debate sobre la desigualdad, en un Estado profundamente descentralizado como es el Estado autonómico, el concepto de equidad, en el sentido de que

"Este *“trade-off”* descentralización – equidad, obliga a plantear el concepto de equidad que consideramos objetivo de las políticas educativas. En este sentido, consideramos que la educación debe asegurar, en primer lugar, la igualdad de oportunidades entre regiones, esto es, que cualquier individuo pueda recibir tanta educación como cualquier otro, con independencia de su lugar de residencia; pero a su vez, debe aspirar a una equidad *ex post* para que cualquier estudiante pueda alcanzar los mismos resultados que cualquier otro sin que le condicione su región de residencia"<sup>257</sup>.

Demostrada la existencia de desigualdades territoriales en educación y la necesidad de que la equidad educativa esté garantizada, al menos en sus condiciones básicas, parece oportuno discutir si la búsqueda del equilibrio corresponde a las Comunidades Autónomas o al Estado.

Podríamos confundir los términos del debate si olvidamos que la igualdad a la que se refiere la Constitución es una igualdad básica, esencial, en el ejercicio de los derechos fundamentales que reconoce y protege la Carta Magna para todos los españoles. En modo alguno se trata de perseguir la uniformidad en dicho ejercicio, pues entraría en colisión con el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones que también reconoce la Constitución. El Estado es el garante último de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, por mandato constitucional.

Por lo tanto, no son las Comunidades Autónomas, o al menos no lo son como tales entes territoriales, aunque sí como lo que Herrero de Miñón llegó a denominar "fragmentos de Estado", las responsables de la *efectividad* de las políticas de corrección de las desigualdades. Es el Estado el que -como ya hemos indicado al tratar su papel compensador- está obligado constitucionalmente a poner en marcha políticas destinadas a corregir las desigualdades existentes entre los españoles en el ejercicio del derecho a la educación, de manera que

---

<sup>257</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España...*, op. cit., p. 329.



"[...] el Ministerio de Educación debería establecer unos programas nacionales para combatir las desigualdades territoriales. Estos programas nacionales [...], cuya ejecución correspondería a las comunidades autónomas, asegurarían financieramente la solidaridad interterritorial, las condiciones básicas para el ejercicio del derecho a la educación y los niveles medios para la prestación del servicio público de la educación"<sup>258</sup>.

El razonamiento podemos hacerlo basándonos en las evidencias que hemos venido desgranando en la tesis doctoral. Debemos entender que la tarea es urgente, ya que

"[...] existe cierto margen de reducción de las diferencias regionales en los resultados educativos mediante el correcto diseño de los sistemas educativos regionales, más allá de contentarse con explicar estas disparidades por el estatus educativo u ocupacional de los padres en las distintas regiones. Si no se toman las medidas a tiempo, las diferencias regionales en nivel educativo aumentarán en el futuro y [...] esto originará aún más diferencias en los resultados educativos de futuras generaciones de estudiantes, dado el impacto de las variables socioeconómicas y de contexto educativo sobre los mismos. Por otra parte, los resultados muestran que determinadas políticas educativas son cruciales para conseguir mejoras en el rendimiento académico del alumno. En concreto, la asistencia temprana a la escuela muestra tener un impacto sobre el rendimiento del alumno que otro tipo de intervenciones más tardías, como la reducción del número de estudiantes por aula, no consiguen"<sup>259</sup>.

Una cuestión necesaria es la de definir hacia dónde pueden ir encaminadas en un futuro las políticas de corrección o compensación de las desigualdades. Para ello quizás deberíamos pensar que "el diseño adecuado de las distintas políticas educativas debería tener como objetivo cambiar los impactos de las distintas características de las regiones en las puntuaciones obtenidas por sus alumnos"<sup>260</sup>. En ese diseño habrán de entrar las Comunidades Autónomas como coautoras, en los foros que el marco jurídico ya establece para ello: la

---

<sup>258</sup> Puelles Benítez, M. de, *Política, legislación y educación*, *op. cit.*, p. 309.

<sup>259</sup> García Pérez, J. I., Hidalgo Hidalgo, M. y Robles Zurita, J. A., "Descomposición de las diferencias regionales del rendimiento educativo en España: ¿qué las determina realmente?", *op. cit.*, p. 266.

<sup>260</sup> García Pérez, J. I. y Robles Zurita, J. A., "Diferencias regionales en el rendimiento educativo: ¿qué ha cambiado entre 2009 y 2012?", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012. Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, p. 112.

Conferencia de Educación es el lugar adecuado para que se llegue a acuerdos, guiados por el apoyo técnico del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y asesorados por el Consejo Escolar del Estado. La supervisión de dichas políticas de compensación estaría en manos de las Inspecciones de Educación de las Comunidades Autónomas con la supervisión de la Alta Inspección del Estado.

Pérez-Esparrells y Morales Sequera apuntan tres grandes líneas de intervención política para que los indicadores españoles se homologuen a los de la OCDE. La primera tiene que ver con

"[...] las ventajas de cambiar la peculiaridad del sistema educativo español que, actualmente, asocia la no titulación en E.S.O. con el fracaso escolar. Esta situación impide que los alumnos que no han obtenido un título en E.S.O. puedan continuar estudiando. Creemos necesario fomentar estrategias de formación para los alumnos que no completan con éxito la E.S.O. desde el mayor consenso social y político, planteando propuestas innovadoras, concretas y efectivas [...] que podrían acercar los datos de España relativos al concepto de 'dropout' con los del resto de Europa y también el porcentaje de población adulta (25-64 años) que obtiene una titulación en Educación Secundaria Superior, uno de los mayores escollos de nuestro sistema educativo"<sup>261</sup>.

La segunda está relacionada con

"[...] la 'laxitud' en las formas de medir el fracaso escolar con los diferentes indicadores (o pruebas) que parecen reflejar distintos criterios a la hora de conseguir la titulación mínima exigida para incorporarse al mercado laboral. [...] las diferencias en estas pruebas son muy distintas entre Comunidades Autónomas, lo que estaría indicando que las competencias que adquieren los alumnos para obtener el título son diferentes por Comunidades Autónomas. Para superar esta dificultad, por un lado, habría que conseguir que la no consecución del título de la E.S.O. esté más asociada a lo que se define por fracaso escolar en Europa. Por otro lado, en el ámbito nacional habría que lograr criterios de titulación más parecidos entre regiones españolas. Para ello, debemos tender hacia mayores pruebas de evaluación externa, para que sean uniformes los criterios de medición de las competencias necesarias para obtener la

---

<sup>261</sup> Pérez-Esparrells, C. y Morales Sequera, S., "El fracaso escolar en España: Un análisis por Comunidades Autónomas", en *Revista de Estudios Regionales*, n° 94, 2012, p. 65.

titulación en todo el territorio"<sup>262</sup>.

Por último, y relacionado sobre todo con las políticas educativas que deben ponerse en práctica y el gasto público en educación, así como en el ahorro que supone para las arcas públicas la mejora de resultados de los indicadores educativos, señalan que

"[...] los factores que explican las diferencias territoriales entre CC.AA. [...] ponen de manifiesto que las estructuras económicas, educativas y socio-culturales de las regiones influyen decisivamente en la trayectoria educativa de los jóvenes. Pero además, consideramos especialmente significativa la influencia positiva de las inversiones educativas (especialmente en gasto en Educación Infantil y Primaria) para reducir el fracaso escolar de las distintas regiones y para recuperar a quienes abandonan tempranamente el sistema educativo. Sería recomendable, desde un punto de vista de política educativa regional, que las restricciones económicas derivadas de la crisis no afecten a los gastos educativos, especialmente en estas primeras etapas. Cuanto antes se produzca la detección del riesgo de fracaso escolar y antes se pongan en práctica mecanismos para paliar el retraso escolar que van sufriendo los jóvenes, se conseguirá que más estudiantes finalicen la Educación Primaria con la edad adecuada y continúen con sus estudios titulándose en la E.S.O.. *De esta forma, se conseguiría liberar una gran cantidad de recursos públicos que, actualmente, se utilizan en las sucesivas repeticiones del alumnado en educación obligatoria e invertirlos en Educación Secundaria Superior en el futuro*"<sup>263</sup>.

Aunque no es objeto de esta tesis el establecer las líneas de las políticas educativas que deban ponerse en práctica, entendemos que al evidenciar las desigualdades estamos también apuntando líneas de intervención, Un ejemplo que abunda en lo afirmado es el relativo a la política de becas y ayudas al estudio que debería plantearse.

"[...] La política de becas realizada por el Ministerio de Educación se ha polarizado hacia los niveles postobligatorios, mientras que su intervención en los niveles obligatorios se ha circunscrito, casi exclusivamente, a la cofinanciación de becas de libros de texto y material didáctico. Consideramos que la homogeneidad que requieren las becas en los niveles obligatorios (debido a las escasas diferencias en escolarización, el nulo coste de

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, pp. 65-66.

<sup>263</sup> *Loc. cit.* La cursiva es nuestra.

oportunidad de la propia escolarización y la consideración de una prestación mínima para todos), haría más recomendable su financiación por el Ministerio de Educación. De esta forma, las Comunidades Autónomas centrarían su concesión de becas a los niveles pre y postobligatorios, donde sería más recomendable un ajuste a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, no sólo en función del coste de la vida de cada región sino de sus propias estructuras sociales, culturales y económicas"<sup>264</sup>.

También podemos, siguiendo a Jorge Calero, establecer lo que él denominó, ya en 2006, "tendencias generales que previsiblemente se asentarán en la agenda política con una cierta independencia de la orientación de los gobiernos"<sup>265</sup>, entendiendo que, cualesquiera que fuesen los objetivos educativos que los diferentes partidos políticos llevaran a las elecciones generales, estarían presentes en ellos la mejora de la Educación Infantil en su primer ciclo, el impulso decidido a la Formación Profesional, tanto de Grado Medio como de Grado Superior, reformas en los programas de "segunda oportunidad" al final de la ESO, la reducción de la distancia entre los centros públicos y los concertados -aunque también advertía de que este elemento se llevaría a efecto sobre todo con gobiernos de orientación progresista o socialdemócrata-, reforma y expansión del sistema de becas -al que ya nos hemos referido-, acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas para incrementar el nivel de gasto educativo y, finalmente, intensificación de la evaluación de los centros.

El mismo Jorge Calero, en un documento de la Fundación Alternativas<sup>266</sup>, añade a las ideas anteriores otras, como la necesidad de fomentar la permanencia en el sistema educativo de jóvenes que ya estén trabajando, con -por ejemplo- estudios a tiempo parcial, acercar el Bachillerato a los estudios vocacionales -puesto que es requisito previo para los Ciclos Formativos de Grado Superior-, la reforma y profundización en la política de becas, centrándolas en la secundaria superior y enlazando las becas de secundaria con las de educación superior, y adecuándolas a la realidad de cada Comunidad Autónoma -lo que en el caso de las Comunidades del arco mediterráneo requeriría más esfuerzo y mayor creatividad para retener al alumnado en la formación- y, de nuevo, insistir en la mejora de la etapa 0-3

---

<sup>264</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España...*, *op. cit.*, p. 334.

<sup>265</sup> Calero, J., *La equidad en educación: informe analítico del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, p. 81.

<sup>266</sup> Calero, J., *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias. Documento de trabajo 83/2006*. [en línea] Madrid, Fundación Alternativas, 2006, pp. 24-26. [ref. de 26 de diciembre de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

años con programas de intervención temprana, particularmente para los más desfavorecidos.

La importancia de la intervención educativa ha sido tradicionalmente destacada desde el ámbito de la Economía de la Educación, al considerar el valor que tienen la inversión en educación, ya que

"[...] la tasa agregada promedio de rendimiento de la educación en España se aproxima al 6%. Cada año adicional de escolarización en el caso de un habitante típico regional produce, en promedio, un incremento del 6% en la productividad agregada de la región. O, dicho de otra manera, los niveles de escolarización son un determinante significativo de los niveles de productividad regionales y, por tanto, de sus diferencias [...].

En segundo lugar, se ha encontrado evidencia en favor de la hipótesis de rendimientos decrecientes, según la cual el rendimiento de las expansiones educativas depende inversamente del stock educativo acumulado. Este punto ilustra el efecto particularmente beneficioso de los incrementos educativos en las regiones productivamente más atrasadas, que son las que poseen menores stocks educativos.

Tercero, y a pesar de la observación anterior, se observa una diferencia estructural entre las regiones de desarrollo relativo medio y elevado. Las primeras típicamente reflejan una menor tasa de rendimiento educativo agregada, 6,9% por 5.5% en el caso de las segundas. Una posible hipótesis explicativa de este *gap* puede achacarse al efecto beneficioso que genera el crecimiento económico sobre el *valor productivo* de la educación, el cual ha sido típicamente mayor en las regiones comparativamente más adelantadas"<sup>267</sup>.

Ángel de la Fuente, desde el Instituto de Análisis Económico del CSIC, también señala esta cuestión, apuntando a la necesidad de intervenciones similares con el fin de reequilibrar las desigualdades y contribuir al desarrollo de la nación. En este sentido, al analizar los niveles de gasto educativo y el nivel de formación de la ciudadanía obtiene dos conclusiones que califica como "preocupantes":

"1) El gasto en educación varía significativamente de un territorio a otro. El gasto medio por estudiante en el País Vasco excede al observado en Andalucía en un 75%. Las diferencias de gasto entre regiones responden a dos factores principales que operan,

---

<sup>267</sup> Duro, J. A., *Ensayos empíricos sobre desigualdades regionales*. Tesis doctoral inédita. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, p. 284. La cursiva es del original.

respectivamente, a través de sus componentes privado y público: el nivel de renta per cápita de la región y el volumen de recursos con que cuenta el gobierno regional. El último de estos factores, por sí solo, explica más de dos tercios de la variación observada en el gasto por estudiante.

2) Los niveles educativos, medidos por el número medio de años de escolarización de la población adulta, también varían mucho entre regiones y es probable que continúen haciéndolo en el futuro. La dispersión de los niveles educativos regionales se reduce sólo en una tercera parte cuando consideramos las cohortes adultas más jóvenes en vez del conjunto de la población mayor de veinticuatro años. El descenso de la desigualdad que observamos entre cohortes, además, se debe básicamente a la universalización del primer ciclo de educación secundaria, que es obligatorio en todo el país. A niveles superiores, es muy probable que las disparidades educativas entre regiones se mantengan o incluso aumenten en el futuro<sup>268</sup>.

Las políticas educativas que pueden seguirse son meridianamente claras si atendemos ambos elementos. Así, el primero de ellos, relativo a la desigualdad de recursos que las regiones pueden destinar a educación

"[...] apunta hacia la necesidad de reformar el sistema de financiación territorial de forma que garantice la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales con independencia de su región de residencia [puesto que] el sistema actual está lejos de cumplir satisfactoriamente esta condición y esto hace necesaria una reforma en profundidad del mismo que ha de llevarnos hacia la igualdad de recursos por habitante, posiblemente con correcciones por factores demográficos que pueden afectar muy significativamente a las necesidades regionales de gasto"<sup>269</sup>.

El segundo apunte que hace destaca el hecho de que las cohortes más jóvenes no reduzcan las desigualdades en la medida de lo esperado. Por ello señala que es necesaria la

---

<sup>268</sup> Fuente, A. de la, "La educación en las regiones españolas: algunas cifras preocupantes", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 44, Madrid, Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2006, p. 23.

<sup>269</sup> *Loc. cit.* "Dado que el nivel de formación de la población es uno de los principales determinantes del nivel de productividad y de la tasa de ocupación, *resultará muy difícil reducir las disparidades de renta entre regiones hasta niveles aceptables sin una reducción de la desigualdad educativa* [...]. Para conseguir este objetivo resulta necesario aumentar muy significativamente las tasas de escolarización y de éxito a niveles post-obligatorios en los territorios menos favorecidos". La cursiva es nuestra.

puesta en práctica de acciones positivas, de modo que la educación sea una de las prioridades de la política de cohesión nacional de España, lo que excede el objetivo de lograr la escolaridad universal en la enseñanza básica y requiere un trabajo sobre la escolarización tanto anterior como posterior a la obligatoria.

"[...] Para avanzar en la corrección de los desequilibrios educativos regionales [...] son necesarias políticas que permitan aliviar dos problemas que afectan especialmente a las regiones de menor renta: los déficits de competencias con los que muchos estudiantes de estratos socioeconómicos desfavorecidos terminan sus estudios obligatorios, y las restricciones de liquidez que impiden a buena parte de estos estudiantes continuar su formación. En particular, hace falta un esfuerzo considerable para aumentar la escolarización pre-primaria y la atención temprana a estudiantes de familias desfavorecidas y a los que sufren otros problemas con el fin de compensar hándicaps socioeconómicos. A nivel universitario, los préstamos a los estudiantes y las becas selectivas a individuos con bajos niveles de renta serían métodos más efectivos para facilitar el acceso de los estudiantes con menos recursos que un descenso adicional de las ya muy reducidas tasas académicas porque esta última alternativa canalizaría una parte muy importante de cualquier aumento del gasto hacia subvenciones a grupos de renta elevada"<sup>270</sup>.

Históricamente, en otras circunstancias políticas, económicas y sociales muy distintas, el Estado ya ha actuado de manera positiva, a través de los sucesivos Ministerios, primero de Instrucción Pública y después de Educación, cuando éstos intervinieron decididamente (o, al menos, todo lo decididamente que los diferentes contextos históricos permitían) para, por ejemplo, reequilibrar territorialmente la iniciativa municipal en la escolarización primaria. Así, si observamos la situación existente en el siglo XIX con respecto al gasto educativo, podríamos, con muy pocas variaciones, asumir que el siguiente párrafo se refiere a la actualidad cuando Clara Eugenia Núñez señala que

"[...] el problema de la escasez de recursos destinados a la inversión en educación se vio acentuado por una mala política de distribución del gasto. Así, se gastaba en las enseñanzas superiores más de lo que era necesario, y menos de lo que hubiera sido deseable en la instrucción primaria. Este problema se originó, en parte, al limitarse el Gobierno central a financiar directamente la enseñanza universitaria y delegar en las administraciones locales,

---

<sup>270</sup> *Ibíd.*, p. 24.

ayuntamientos y diputaciones la financiación de la escuela primaria y de los institutos de enseñanza secundaria respectivamente. La distinta capacidad de financiación de unas localidades respecto a otras podría explicar en parte la existencia de fuertes diferencias regionales en la oferta de instrucción primaria, aunque también influyeron, sin duda, las prioridades educativas de cada organismo gestor. Así, si bien el Gobierno había establecido una serie de directrices en materia de política educativa, su puesta en práctica fue encomendada a los gobernantes locales, lo que facilitó la aparición de distintas 'políticas educativas', unas más apropiadas que otras [...]”<sup>271</sup>.

Esto no significa, en modo alguno, que el Estado tenga patente de corso para intervenir en campos competenciales reservados constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas. La política de reequilibrio de las desigualdades regionales y de garantía del derecho a la educación en condiciones de igualdad básica no puede hacerse *contra* las Comunidades Autónomas, sino de acuerdo *con* ellas.

Lo que sucede con la cuestión de la financiación de la educación en las Comunidades Autónomas es que el concepto de "gasto por alumno" ya no puede ser la base de cálculo para garantizar la equidad. Las circunstancias socioeconómicas de cada región, la presión demográfica del nuevo alumnado nativo o inmigrante, las necesidades tan variadas que se producen, las diferencias previas existentes, hacen que el dato de gasto por alumno se vuelva, si no irrelevante, sí irreal. Estamos de acuerdo en que

"El hecho de reconocer que la diversidad de las Comunidades Autónomas españolas es elevada, implica admitir que la homogeneidad en el suministro de la educación no universitaria que lleva implícita la centralización, va acompañada de la desigualdad en los resultados educativos. Cierta nivel de descentralización en todas las políticas educativas, incluidas las de becas, puede ser preferible desde el punto de vista de la equidad, siempre y cuando se reconozcan las diferencias previas de las que parte cada Comunidad Autónoma. Es, en este camino, donde materializarse la diversidad. Cada gobierno regional, partiendo de un marco general establecido por el Ministerio de Educación, debería tener capacidad para aplicar medidas compensadoras de sus desigualdades lo que posibilitaría una situación de mayor equidad.

Sin embargo, es necesario que las distintas decisiones de las administraciones

---

<sup>271</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, op. cit., p. 289.



autonómicas en sus políticas educativas no se vean constreñidas por la necesidad de financiación, medida en este caso en gasto “por alumno”, ya que de esta manera las diferentes situaciones de partida de las Comunidades Autónomas pueden lastrar, en un futuro, la necesaria convergencia regional en los resultados educativos y poner en riesgo el cumplimiento de la deseable equidad interterritorial”<sup>272</sup>.

En este sentido, si bien la LOE era (y es, pues no ha sido derogada totalmente) extraordinariamente respetuosa con las competencias educativas autonómicas, la LOMCE es una ley, en el mismo grado extraordinario, intervencionista por parte del Estado, de modo que el equilibrio constitucional en cuanto a competencias educativas se ha roto a favor del Estado, que invade claramente espacios que venían siendo campo de las Comunidades Autónomas. No nos referimos tanto a las evaluaciones externas del sistema, ni siquiera a las de final de etapa (ambas, por su propia naturaleza, serán fruto de consenso o de diseño exterior), sino a la fijación de los elementos curriculares de las materias troncales y, en gran medida, de los de las específicas, dejando a las Comunidades Autónomas el escaso campo de las materias de libre configuración autonómica.

Estamos ante una clara vulneración del propio marco jurídico español, si no en la letra -cuestión que deberá dilucidar el TC- sí en el espíritu. Esta vulneración afecta también al pacto constitucional que ha configurado esta España reinventada del siglo XXI.

Por último, en cuanto a una cuestión que ha desaparecido literalmente del debate educativo, la del fundamental papel de la Administración educativa, es necesario que la gestión de las políticas que apuntamos sea llevada a cabo por modelos burocráticos sustancialmente diferentes de los que hasta ahora conocemos, absolutamente esclerotizados tanto por su propia naturaleza (la napoleónica de "departamento-dirección general-servicio-sección-negociado, aunque se camuflen bajo pomposas denominaciones de "coordinación-área-unidad") como por su opacidad en la gestión y en la rendición de cuentas ante la ciudadanía, así como por la arbitraria forma de dotación de sus cuadros gestores y el clamoroso abandono de funciones de quienes han de supervisarlos (organizaciones sindicales, parlamentarios nacionales y regionales e incluso inspecciones de servicios), más pendientes, respectivamente, de sus propias cuotas de poder, de su obediencia al partido gobernante o de que la literalidad de la norma se cumpla aunque el espíritu se vulnere (la búsqueda del ajuste a lo formal aunque lo material sea lo que efectivamente marque la pauta).

---

<sup>272</sup> Morales Sequera, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España...*, pp. 336-337.

Clara Eugenia Núñez nos aporta al respecto esta reflexión, que nos sirve de faro de navegantes para señalar que los viejos modos -en muchos casos- no son válidos, nunca lo fueron, y que es preciso renovar la política para reencontrar su razón de ser, el servicio público:

"[...] Nuestro nivel de renta actual y nuestro cada vez menor número de hijos hacen que estemos en mejores condiciones que nuestros abuelos de invertir en la formación del capital humano. Ahora bien, los problemas y carencias educativas actuales requieren soluciones específicas, y no genéricas como propone el modelo tradicional, por lo que éste ha de modificarse si queremos que sea eficaz. Es muy posible que en 1900 no hubiera otra alternativa mejor a la de entonces tomada de crear el MEC; hoy ciertamente las alternativas que se abren a la sociedad española no pasan por la multiplicación del MEC a escala autonómica, que encierra el peligro de una vuelta a las diferencias en función del lugar de residencia, sino por una completa reestructuración de la forma de hacer política educativa"<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", *op. cit.*, pp. 51-52.

## CUARTA PARTE. ESTUDIO DE UN CASO SINGULAR: LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

### XI. LEÓN Y CASTILLA: ¿UNA PECULIARIDAD EDUCATIVA?

#### 1. El objeto de estudio: algunas características de Castilla y León

Nuestro objeto de estudio en este apartado es el estado y evolución de la educación en una Comunidad Autónoma que tiene el territorio más extenso de la Unión Europea -si exceptuamos dos regiones próximas al Polo Norte-, aunque también uno de los menos poblados, tal como revelan los datos estadísticos, con una densidad de población de apenas 27 habitantes por km<sup>2</sup>, la tercera más baja de España, detrás de Castilla-La Mancha y Aragón. En el conjunto de España la densidad supera los 78 habitantes por km<sup>2</sup> y en la Unión Europea los 115.

**Tabla 33: Superficie, número de municipios, población y densidad de población en Castilla y León. Año 2012.**

| Provincia              | Superficie (km <sup>2</sup> ) | Nº de municipios | Población a 01/01/2012 | Densidad de población (hab./km <sup>2</sup> ) |
|------------------------|-------------------------------|------------------|------------------------|---|
| Ávila                  | 8.050                         | 248              | 171.265                | 21,28   |
| Burgos                 | 14.291                        | 371              | 374.970                | 26,24   |
| León                   | 15.582                        | 211              | 494.451                | 31,73   |
| Palencia               | 8.053                         | 191              | 170.713                | 21,20   |
| Salamanca              | 12.350                        | 362              | 350.564                | 28,39   |
| Segovia                | 6.923                         | 209              | 163.701                | 23,65   |
| Soria                  | 10.307                        | 183              | 94.522                 | 9,17  |
| Valladolid             | 8.110                         | 225              | 534.280                | 65,88   |
| Zamora                 | 10.561                        | 248              | 191.612                | 18,14   |
| <b>Castilla y León</b> | <b>94.227</b>                 | <b>2.248</b>     | <b>2.546.078</b>       | <b>27,02</b>                                  |

Fuente: D. G. de Presupuestos y Estadística de la Junta de Castilla y León con datos del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Geográfico Nacional. [en línea]. [ref. de 16 de junio de 2013]. Disponible en <[http://www.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillayLeon/es/Plantilla100/1137143575568/\\_/\\_/\\_](http://www.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillayLeon/es/Plantilla100/1137143575568/_/_/_)>.

Para la correcta comprensión de estos datos y su radical influencia en la red escolar y la planificación de la política educativa es preciso tener en cuenta que

"Las diferencias en la densidad de población son muy notables a nivel provincial y oscilan entre los 60,4 hab/km<sup>2</sup> de Valladolid, próxima a la media nacional, y los 9,0 hab/km<sup>2</sup> de Soria (provincia con menor densidad de población de toda España). En valores más cercanos a la media regional se encuentran León (33,2), Salamanca (28,6), Burgos (24,5), Palencia (22,4), Segovia (21,3), Ávila (21,0) y Zamora (19,7).

Además, la mayoría de la población se concentra en los núcleos urbanos más importantes y fundamentalmente en las capitales de provincia, en donde la densidad poblacional varía desde los 4.082,7 habitantes por km<sup>2</sup> de Salamanca hasta los escasos 123,5 de Soria, en tanto que extensas áreas de la Región se encuentran débilmente pobladas.

Así pues, por lo que respecta a la densidad, se pueden distinguir tres tipos de territorios diferentes en Castilla y León:

- Las áreas rurales de montaña y secano de la meseta, con densidades municipales inferiores a 10 hab/km<sup>2</sup>.
- Las áreas de regadío y las cuencas mineras con densidades próximas a la densidad media regional.
- Las áreas urbanas con elevada densidad<sup>1</sup>.

No procede, a nuestro juicio, profundizar aquí en la estructura económica<sup>2</sup>, la geomorfología o el clima regionales<sup>3</sup>, o incluso en la rica historia de León y de Castilla<sup>4</sup>, por exceder claramente los límites de nuestra investigación y no aportar más que evidencias colaterales al estudio de la educación en la región.

---

<sup>1</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006*. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Hacienda, 1999, p. 5.

<sup>2</sup> Un estudio, descarnado pero realista, sobre la realidad económica regional que mantiene su vigencia es el realizado por García Fernández, R., *Economía de Castilla y León*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1987, si bien el subtítulo del mismo "Nota para la crónica de una región que se esfuma" revela que las conclusiones que extrae sobre el porvenir de la región son extraordinariamente pesimistas. El autor actualizó el estudio en *La economía de Castilla y León en la era de la globalización*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 2004.

<sup>3</sup> El estudio, ya clásico, de Cabero Diéguez, V., *El espacio geográfico Castellano-Leonés*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985, expone desde un punto de vista muy reivindicativo las características topográficas, geomorfológicas, ecológicas y climáticas de Castilla y León, considerando la región como una entidad compleja, no homogénea ni susceptible de simplificaciones historicistas (quizá los escritores del noventa y ocho sean un buen ejemplo de ello), pero con zonas interdependientes y con suficientes recursos para garantizar el desarrollo sostenible.

<sup>4</sup> Cfr. Valdeón Baruque, J. (Dir.), *Historia de Castilla y León (T. I-X)*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985.

Sin embargo, sí que es preciso dejar constancia de algunos aspectos que tienen relación directa con el sistema educativo regional y, así mismo, registrar los condicionantes socioeconómicos más determinantes del objeto de estudio, como son el declive poblacional o la estructura productiva, y los condicionantes geográficos, entre los que es obligatorio destacar la extensión territorial y su relación con la dispersión poblacional, que determinarán algunos elementos sustanciales del sistema educativo, como son la estructura de la red escolar o la oferta educativa<sup>5</sup>. Concluiremos estas reflexiones sobre la realidad de la Comunidad Autónoma con una referencia al Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Castilla y León, por considerar que aporta un elemento de comparación actual, no contemplado en el resto de las fuentes.

### **La población: declive, emigración y dispersión**

Es imprescindible referirse a algunas características fundamentales en el análisis de la realidad regional, entre las que la más importante es el declive poblacional<sup>6</sup>.

La Comunidad de Castilla y León, que ocupa casi una quinta parte de la superficie de España, representa poco más de un 5% de la población española (exactamente el 5,4% según el censo de 2010). Además, este escaso peso demográfico no ha dejado de decrecer desde 1900, cuando las provincias que hoy componen la Comunidad Autónoma representaban el 12,3% de la población española y componían la segunda región más poblada en aquel momento, tras Andalucía, si se hubiera organizado el territorio como en la actualidad. Desde entonces, la pérdida de peso demográfico relativo ha sido continua pues, si bien la población de las nueve provincias que hoy

---

<sup>5</sup> La fuente de datos más actualizada sobre el estado de la economía y la sociedad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el informe anual que elabora el Consejo Económico y Social de Castilla y León, *Situación económica y social de Castilla y León en 2011, (T. I y II)* [en línea] Valladolid, 2012. [ref. de 16 de junio de 2013]. Cfr. la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>6</sup> El estudio de los recursos poblacionales de Castilla y León desde principios de siglo XX ha sido realizado con profundidad por De Miguel, A., Izquierdo, A. y Moral, F., *Población y recursos humanos en Castilla y León. Estudio sociológico sobre recursos y capital humano*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda, 1987, centrándose particularmente en dos factores, el saldo vegetativo y el saldo migratorio. En dicha obra se analiza también el fenómeno del reflujo de población dentro de la Comunidad Autónoma. En la segunda parte de la obra anterior, De Miguel, A. *et al.*, *El capital humano en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda, 1988, se ofrece un estudio detallado de los recursos educativos y se comparan con las estructuras demográficas de la Comunidad Autónoma. Si bien los datos se refieren a la fecha de publicación, el análisis teórico de los mismos, así como las conclusiones, siguen vigentes y de plena actualidad.

componen Castilla y León ha aumentado entre 1900 y 1960, a partir de esa fecha no dejó de descender, siendo a principios de los años ochenta cuando se frenó esa tendencia. La explicación de esta realidad es clara y unánime entre los sociólogos, que consideran que esta pérdida de población "no debemos atribuirla a ningún acontecimiento catastrófico - guerras, hambre, enfermedades, ...- sino que tiene una causa clara, la emigración. Ésta no sólo frenó la expansión de la población castellanoleonesa hasta el ecuador del siglo XX, sino que desde los cincuenta hasta mediados de los setenta hizo descender el número de pobladores de las tierras de Castilla y León"<sup>7</sup>.

La emigración es el dato que completa el significado de la despoblación y aquilata su valor, pues fue la causante de que en los años ochenta del siglo XX el volumen de población fuese similar al de los años treinta, siendo los años más críticos los que transcurrieron entre 1950 y 1975, es decir, entre el inicio de la mecanización del campo al hilo de la incipiente industrialización del país y la primera crisis del petróleo.

"En ese período casi un millón de castellanoleoneses abandonaron sus hogares y, de éstos, casi setecientos mil dejaron los límites territoriales de la actual autonomía de Castilla y León. Una parte de la emigración tomó el rumbo hacia el extranjero -unos 136.000-, preferentemente hacia Europa. Sin embargo, la mayor parte de los emigrantes castellanoleoneses eligieron destinos nacionales entre los que destacaron Madrid -con 186.000-, provincias vascas -127.000- y Cataluña -70.000-"<sup>8</sup>.

La emigración es, así, una de las características de la región de Castilla y León, hasta el punto de que Amando de Miguel llega a afirmar que "la característica principal de la población castellanoleonesa es su carácter emigrante"<sup>9</sup>, lo que puede ser considerado como el principal factor determinante de la dinámica poblacional tanto en el plano temporal como en el espacial<sup>10</sup>. El mismo autor introduce un concepto que queremos reflejar por su significación: el de *diáspora*, que aplica a la actual Comunidad

---

<sup>7</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I. Valladolid, Fundación Villalar-Castilla y León, 2004, p. 50. Los puntos suspensivos son del original.

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

<sup>9</sup> De Miguel, A., Izquierdo, A. y Moral, F., *Población y recursos humanos en Castilla y León...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>10</sup> García Fernández, R., *Economía de Castilla y León*, *op. cit.*, p. 161.

Autónoma, pero también a las de Cantabria y La Rioja, entendiendo sociológicamente por diáspora el conjunto de habitantes nacidos en esta Comunidad Autónoma que vive en el resto de España. Amando de Miguel concluye que "si la población residente en la región presenta un perfil estanco durante el último medio siglo, la 'diáspora' castellanoleonesa no ha dejado de crecer. En 1981, la 'diáspora' representa casi la mitad de la población residente en la región y más de la tercera parte del total de nacidos en la región y censados en esa fecha"<sup>11</sup>. Podríamos añadir que, además de la "diáspora" hacia Madrid, País Vasco y Cataluña, ha de tenerse en cuenta el flujo no menos importante de población que se desplazó dentro de la Comunidad Autónoma, desde las comarcas rurales a las zonas urbanas.

Como tercera característica que define la población de León y de Castilla hemos de mencionar la dispersión. Nos encontramos con una región extensa, escasamente poblada y que cuenta con una peculiar distribución territorial de la población, pues el 40% se agrupa en las nueve capitales provinciales y en algunos núcleos poblacionales de gran tamaño (los más notables son San Andrés de Rabanedo, Ponferrada, Astorga y Villablino en León, Aranda de Duero y Miranda de Ebro en Burgos, Medina del Campo y Laguna de Duero en Valladolid, Béjar y Ciudad Rodrigo en Salamanca y -ya a distancia- Benavente en Zamora).

El resto de la población se dispersa en el elevado número<sup>12</sup> de núcleos rurales de pequeño tamaño (no olvidemos que Castilla y León apenas cuenta con poblaciones de tamaño medio -entre 2.000 y 10.000 habitantes-). Estos datos -la dispersión, la despoblación y la concentración poblacional en las capitales de provincia- han sido determinantes tanto en el proceso de constitución de la Comunidad Autónoma como en el de la programación de la agenda de los sucesivos gobiernos autonómicos desde 1983. Abundando en esta idea de la concentración de la población en determinados "nodos" regionales y de la despoblación en otras zonas, hay que señalar la inexistencia en la

---

<sup>11</sup> De Miguel, A., Izquierdo, A. y Moral, F., *Población y recursos humanos en Castilla y León...*, op. cit., p. 40. Las comillas son del original. Hay que hacer la salvedad de que los datos a los que se refiere la cita son de 1981 y representan la evolución 1930-1981.

<sup>12</sup> Prácticamente uno de cada cuatro municipios españoles está en Castilla y León, en concreto el 28%, cuando Castilla y León sólo tiene el 6,3% de la población de España. Para darnos cuenta de la magnitud de esta cifra, las siguientes Comunidades Autónomas en número de municipios son Cataluña y Castilla-La Mancha, con "sólo" 944 y 915, respectivamente. Burgos, con 371 municipios, y Salamanca, con 362 municipios, ocupan los primeros lugares en Castilla y León por el número de municipios, seguidas por Ávila y Zamora con 248 cada una de ellas.

Comunidad Autónoma (precisamente por su historia y su gran tamaño) de una ciudad central que se convirtiera en capital del territorio<sup>13</sup>, al estilo de Zaragoza en la Comunidad Autónoma de Aragón o de Sevilla en la de Andalucía. Por lo tanto, nos encontramos con casi la mitad de la población residente en ciudades o municipios asimilables y con la otra mitad residente en municipios pequeños. Pero incluso esta afirmación hay que aclararla, ya que

"[...] en Castilla y León destaca el considerable número de municipios de pequeño tamaño, más que cualquier otra Región de España. De hecho:

- 1.953 municipios, un 86,9% del total de la Comunidad Autónoma, no sobrepasan los 1.000 habitantes, de los que 1.639 (72,9%), tiene menos de 500 habitantes.
- 2.199 municipios (97,9%) no sobrepasan los 5.000 habitantes.
- Únicamente 48 municipios (2,1%), incluidas las nueve capitales de provincia, tienen más de 5.000 habitantes, de los que 14 (0,6%) superan los 20.000 habitantes
- Exclusivamente 4 municipios (0,2%) superan los 100.000 habitantes (Valladolid 319.805, Burgos 163.156, Salamanca 159.225 y León 145.242).

[...] En el mundo rural de Castilla y León (municipios de menos de 3.000 habitantes), habitan 882.539 personas, de forma que el 35,2% de la población reside en el 96,5% de los municipios.

Asimismo, destaca que la media de habitantes por municipio de características rurales se reduce a poco más de 400 habitantes.

Lógicamente, la dispersión poblacional tiene efectos directos en el coste de la prestación de los servicios públicos, especialmente si se tiene en cuenta el progresivo aumento de las funciones obligatorias que corresponde prestar a los municipios y otras Administraciones Públicas Locales.

[...] Por otra parte, la insuficiencia de poblaciones intermedias capaces de vertebrar el territorio y aglutinar los servicios, dificulta la consolidación de actividades económicas e incrementa el predominio de las zonas rurales, tanto en número como en superficie. En síntesis, todas estas circunstancias, acentuadas en la última década, se pueden resumir en tres características esenciales, de la estructura urbana regional:

---

<sup>13</sup> Señala De Miguel, A., Izquierdo, A. y Moral, F., *Población y recursos humanos en Castilla y León...*, *op. cit.*, p. 142, que "Si se considera que la función de la ciudad en la organización del territorio es la de ser un lugar central que distribuye bienes y servicios en un área de influencia (*hinterland* o *traspais* en la terminología de Perpiñá), la ciudad que ocupe la posición de capital en un sistema regional debe alcanzar en su *hinterland* a todo el territorio regional". Las cursivas son del original. Es claro que en el caso de Castilla y León eso no sucede.



- Consolidación de un sistema urbano en Castilla y León a través de determinadas ciudades de tamaño intermedio y ciertas potencialidades, que también presentan algunas características y problemas específicos propios de la progresiva concentración de población.
- Insuficiencia de poblaciones intermedias que permitan una adecuada ordenación territorial.
- Existencia de un medio rural muy extenso, pero con una reducida densidad poblacional y una elevada dispersión, lo que determina dificultades en los procesos de desarrollo rural y local"<sup>14</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León es preciso hablar de una estructura poblacional ubicada geográficamente<sup>15</sup> en una hipotética "aspa" o "cruz de San Andrés" basada en comarcas que conforman los dos ejes más importantes de comunicaciones: Portugal-Francia (de SO a NE con las comarcas o "nodos" de La Armuña-Campo de Salamanca, Valladolid, Campos-Palencia, Tierras de Burgos y Miranda de Ebro) y La Coruña-Madrid (de NO a SE con las comarcas de El Bierzo, Tierras de León, Campos-Palencia, Valladolid y Tierras de Segovia). Podría aventurarse un eje Este-Oeste que siguiera el curso del Duero, pero con menor "ventaja de situación", pues está alejada de las grandes vías nacionales de comunicación, pero que se potencia progresivamente en las últimas décadas. Las comarcas más pobladas, así como las capitales de provincia más dinámicas, se encuentran en los "nodos" mencionados. Del mismo modo las comarcas menos pobladas estarían ubicadas en los espacios intermedios del "aspa" determinada anteriormente. A saber, las zonas de la Raya de Portugal (La Cabrera, Sanabria y Carballeda, Aliste, Sayago y Tierras de Vitigudino), Montaña y Páramos (las comarcas del Norte, excepto la de El Bierzo, todas ellas tierras altas muy frías), Sierras (con las comarcas de Tierras de Ágreda, Almazán-Medinaceli, Osma y Gormaz y Riaza-Ayllón), y Gredos.

Estos datos, como venimos afirmando, van ser determinantes en el diseño y modificaciones de la red escolar y en la política educativa de los sucesivos gobiernos

---

<sup>14</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006. op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>15</sup> Con alguna excepción como El Bierzo, que ha perdido población, y Merindades y La Bureba, que presentan un crecimiento, debido al reflujó de población vizcaína que se asienta allí como retorno o como segunda residencia, fenómeno este último que se aprecia también en Ávila y Riaza-Ayllón, zona de influencia de Madrid.

regionales, particularmente desde 2000. No olvidemos que muchos de esos municipios de pequeño tamaño están entre los más antiguos de España (Sepúlveda en Segovia, Valderas en León o Mayorga de Campos en Valladolid) y son jalones históricos de la Comunidad Autónoma, resultando muy difícil a la Administración obviar ese dato a la hora de determinar sus servicios esenciales.

### **La estructura productiva**

La estructura productiva de la región ha estado dominada secularmente por el sector primario, con una agricultura apenas mecanizada en la que predominaba el trigo como cultivo privilegiado de las explotaciones familiares de secano y una ganadería que tenía en el ovino a su principal representante. Esa imagen se verá fuertemente modificada por las políticas de concentración parcelaria, de fomento del regadío y de mecanización, lo que motivó que el trigo dejase de ser el cultivo estándar para ser sustituido por la cebada, la remolacha azucarera y el girasol o que la cabaña de equino prácticamente desapareciera por no ser necesaria en las tareas agrícolas<sup>16</sup>. Una característica notable del sector agrario es su dependencia del clima. "De hecho, las buenas condiciones climáticas de 1996 supusieron un aumento del VAB [Valor Añadido Bruto] del sector del 22,60% nominal sobre el obtenido el ejercicio anterior. Por el contrario, en 1992 la mala cosecha redujo el VAB un 23,28% respecto al del ejercicio anterior que, a su vez, fue un 10% inferior al de 1990"<sup>17</sup>.

En cuanto a la ganadería productiva, el ovino dejó de ser el símbolo del campo castellanoleonés y se vio sustituido por el porcino en explotaciones intensivas o en extensivas de gran calidad. Caso aparte es el de la minería en León y Palencia, sector tradicional con fuerte arraigo social, que ha sido duramente reconvertido desde que cambió la estructura de consumo energético derivando hacia el petróleo y cuya puntilla

---

<sup>16</sup> Un resumen de la realidad del campo en Castilla y León puede encontrarse en Cabo Alonso, Á., "Características generales de la actividad agraria", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1992, pp. 38-39. El mismo autor analiza la ganadería de la región en "Las orientaciones ganaderas", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10, ibíd.*, pp. 48-49.

<sup>17</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006. op. cit.*, p. 10. La dependencia del clima del Valor Añadido Bruto (VAB) es realmente alta.

ha sido la integración de España en la UE con la llegada de las políticas energéticas comunitarias<sup>18</sup>.

Con matices muy importantes, según las provincias, el sector primario aún ocupa en la región a una población que casi duplica a la media española, con las excepciones de Valladolid, Burgos y Palencia.

El escasísimo desarrollo industrial de la región estuvo ligado tradicionalmente a la agricultura o a los sectores extractivo y energético, también con fuertes diferencias interprovinciales. Será a partir de los Planes de Desarrollo del franquismo en los primeros años sesenta cuando Valladolid y Burgos se conviertan, respectivamente, en Polo de Desarrollo y Polo de Promoción Industrial.

"La política desarrollista consolidó a Burgos y Valladolid como los dos focos industriales de Castilla y León. Veinte años después ambas provincias aportaban la mitad del valor añadido bruto industrial de las nueve provincias castellanoleonesas y concentraban el 45% de los trabajadores industriales de la región. Especialmente importante era la primacía de Valladolid que se convirtió en un importante centro metalúrgico y de la industria del automóvil con el grupo FASA-Renault como emblema. A mediados de los setenta el pentágono Valladolid, Aranda de Duero, Burgos, Miranda de Ebro, Palencia se había consolidado como el de mayor dinamismo industrial. A su lado provincias como Soria, Zamora o Ávila parecían auténticos eriales industriales. Esto significaba que la política de Polos Industriales sólo había tenido un éxito relativo para la industrialización regional"<sup>19</sup>.

Encontraremos así que, como resultado de esa política, en el caso de Burgos predomina la pequeña y mediana empresa, mientras que en Valladolid fue una multinacional francesa del sector de la automoción la que predominó.

"La valoración final que se puede hacer de la experiencia de los polos tiene como elemento positivo su contribución a la industrialización de los lugares en que se ubicaron, donde provocaron efectos acumulativos, alcanzándose su mayor auge precisamente cuando concluyó el período de vigencia de los mismos y, como elementos negativos, su

---

<sup>18</sup> El sector agrario de Castilla y León presenta una considerable especialización en producciones que en gran parte son excedentarias en el ámbito de la Unión Europea.

<sup>19</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 57.

escasa incidencia en la creación de puestos de trabajo para la región y el escaso grado de articulación productivo que han generado, de manera que sólo en las citadas ciudades se ha creado un aparato industrial adecuado. A pesar de ello, no se puede decir que el proceso de despegue industrial producido en Aranda de Duero ('Polígono de Descongestión de Madrid') y en Palencia haya sido ajeno a los efectos difusores de Burgos y Valladolid, respectivamente, aunque tal despegue industrial se deba, en gran parte, a la implantación de empresas multinacionales<sup>20</sup>.

Si nos referimos a las políticas de promoción de "polígonos industriales" y de "zonas de preferente localización industrial" hay que señalar que los primeros apenas consiguieron instalar empresas nuevas sino, más bien, reubicar las situadas anteriormente en el interior de las ciudades, normalmente de tamaño medio o pequeño. La zona de preferente localización industrial de "Tierra de Campos" constituyó así mismo un importante fracaso, sin que se consiguiera que, salvo alguna excepción, las industrias agrarias se instalasen en la zona.

Mención aparte merece el sector energético, que supone un 25% del Valor Añadido Bruto industrial de la región, pero que se destina a atender demandas de fuera de la misma, con los buques insignia de las termoeléctricas en las montañas del norte, la producción hidroeléctrica de los embalses del Duero y la central nuclear de Santa María de Garoña en Burgos (durante el último tercio del siglo XX y los primeros años del XXI). La producción energética de la Comunidad Autónoma supone un 20% del total nacional, frente a un consumo de algo más del 5%. Así, Castilla y León se identifica dentro de España, sobre todo, como área de producción eléctrica.

La estructura sectorial revela que se ha venido produciendo además una reorientación de las tendencias productivas de la industria, impulsada por los movimientos de capital foráneos. En esta reorientación han sido protagonistas, una vez más, el sector energético y "la trilogía formada por los sectores de *material de transporte, alimentación y fabricación de productos químicos* (integrando en ella los epígrafes de química, papel y caucho), de los que proviene cerca de la mitad del valor de

---

<sup>20</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1983-1986*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda, 1986, pp. 53-54. El caso de Palencia es significativo, al abrir la misma multinacional situada en Valladolid una gran factoría automovilística en una localidad situada a escasos kilómetros de la capital provincial.

la producción y en los que se aglutina un porcentaje similar de la mano de obra empleada en la industria"<sup>21</sup>.

"Un rasgo característico del sector industrial regional es la concentración de sus actividades en torno a los subsectores de Productos Energéticos, Material de Transporte y Alimentos, Bebidas y Tabacos (un 65,18% del VAB industrial se generó en estos tres subsectores).

[...] El sector industrial de Castilla y León se caracteriza, además, por otros dos hechos estructurales: el liderazgo de los establecimientos industriales multilocalizados y la preponderancia productiva de los establecimientos industriales de mayor tamaño.

Una de las características de las empresas industriales en Castilla y León es la multilocalización, ya que el 50% del Valor Añadido industrial es generado por empresas con sede social fuera de la Región, las cuales actúan en sectores tan significativos como: Energía Eléctrica, Gas y Agua (95,4%), Química (87,6%), Material de Transporte (84,9%) y Caucho y Materia Plástica (74,2%).

Destaca, por otro lado, que los pequeños establecimientos industriales, con menos de 20 empleados, representan únicamente un porcentaje del 14% del VAB industrial, incidiendo en mayor medida en los sectores de Madera y Corcho (56,1%), Industrias Manufactureras Diversas (51,8%), Maquinaria y Equipos Mecánicos (35,5%) y Metalurgia y Fabricación de Equipos Mecánicos (32,3%). Por último, cabe señalar que el sector industrial de Castilla y León se encuentra fuertemente localizado en torno al eje Valladolid-Palencia-Burgos"<sup>22</sup>.

Para concluir el análisis de la estructura productiva de Castilla y León hemos de revisar lo que en economía se denominan "estrangulamientos", que no son otra cosa que debilidades o elementos que constriñen el desarrollo. Cuando Castilla y León accede a la autonomía se promueve un Plan de Desarrollo Regional<sup>23</sup>, una de cuyas partes consiste en enunciar los posibles problemas o estrangulamientos. Si revisamos los estrangulamientos detectados entonces, podemos comprobar, casi treinta años más tarde, si aquéllos han podido ser superados.

---

<sup>21</sup> Manero Miguel, F., "La estructura sectorial", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10, op. cit.*, p. 62. La cursiva es del original.

<sup>22</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006, op. cit.*, p. 12.

<sup>23</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1983-1986, op. cit.*

- En cuanto a las infraestructuras de transporte y comunicaciones, en 1987 se detectaban deficiencias en la conexión entre los núcleos urbanos más importantes, en el acceso a muchos ámbitos comarcales y en los corredores de salida al exterior, especialmente los ejes Este-Oeste (Burgos-León y eje del Duero). En la actualidad se ha resuelto parcialmente la conexión por autovía entre las capitales regionales, si bien Soria continúa aislada y Ávila, Salamanca y León no tienen esa conexión completa. Las comarcas han mejorado el nivel de interconexión por carretera convencional, pero empeorado las comunicaciones por ferrocarril<sup>24</sup>, y el eje del Duero no se ha completado entre Valladolid y Soria, así como entre Zamora y Oporto. Mención aparte son las infraestructuras ferroviarias, que ha conocido un aumento de las líneas de alta velocidad a la par que el desmantelamiento de la ya precaria red de cercanías.
- Las infraestructuras hidráulicas presentaban deficiencias en la regeneración de recursos hídricos, particularmente en el abastecimiento y saneamiento de las aguas de uso industrial y urbano, así como el aumento de la superficie regable. Se ha garantizado el suministro de agua al 95% de la población regional y puesto progresivamente en marcha un Plan Regional de Saneamiento de Aguas Residuales, integrado en el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, que contempla la depuración de los vertidos de los núcleos urbanos de más de 2000 habitantes.
- Las infraestructuras energéticas presentaban un insuficiente desarrollo de energías renovables (eólica, solar, biomasa) y en la actualidad la región tiene en funcionamiento un gran número de instalaciones de generación de energía eléctrica mediante aerogeneradores, se han puesto en marcha centrales minihidráulicas y las empresas que comercializan la biomasa compiten con las que utilizan combustibles fósiles tradicionales.
- Otro campo que presentaba apenas desarrollo a finales de los ochenta, el de I+D+I, se ha concretado en la promoción de parques científicos (León) y

---

<sup>24</sup> "Tan sólo el 6,99% de los municipios menores de 10.000 habitantes dispone de acceso directo al ferrocarril. Aunque todas las capitales de provincia tienen servicios ferroviarios, algunas de ellas no pueden comunicarse entre sí. Las provincias de Soria y Segovia están aisladas del resto de la Comunidad; Salamanca de Zamora y ésta de León". *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006*, op. cit., p. 25.

tecnológicos (Boecillo-Valladolid) y en el apoyo a las inversiones tecnológicas (fomento de la sociedad de la información) en empresas, municipios y administraciones.

Para completar el análisis del sistema productivo, nos referiremos al sistema financiero, dando fe de dos características que lo determinan. En primer lugar, la ausencia de entidades financieras regionales, puesto que la reestructuración del sector bancario español desde finales del siglo XX pero en particular a principios del siglo XXI ha desmantelado completamente las cajas de ahorro de Castilla y León haciendo que sean absorbidas por entidades de Madrid (caso de las de Ávila y Segovia), Cataluña (Burgos) o Andalucía (las de León, Valladolid, Palencia, Salamanca y Soria). La región no cuenta, pues con ningún instrumento propio de reinversión del ahorro. Este elemento contrasta fuertemente con la realidad de otras regiones, como Cataluña y País Vasco, en las que los instrumentos de financiación tienen un fortísimo componente local.

La segunda característica es la constatación de que "el ahorro que se genera en la región termina saliendo de ella vía el sistema financiero, que ha desarrollado un flamante sistema de drenaje que le permite extraer ese ahorro y canalizarlo, se entiende que hacia las zonas donde puede ser invertido con mayor rentabilidad"<sup>25</sup>.

### **El imperativo territorial**

El Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 hace un recorrido por los elementos esenciales del marco geográfico. A él, pues, nos ceñimos para resumir los datos más notables de la geografía regional sin caer en prolijas descripciones.

"La Comunidad de Castilla y León es una Región interior, situada en el noroeste de la Península Ibérica, que limita con nueve Comunidades Autónomas españolas a la vez que con Portugal. Por su situación geográfica, constituye un elemento esencial de conexión entre las regiones del Norte con el resto de España, así como entre el Centro y Sur de España y Portugal con el resto de Europa.

[...] Su perfil topográfico presenta una gran llanura central de elevada altitud, entre 600 y 900 metros, rodeada por una serie de cadenas montañosas con alturas superiores a los 2.000 metros, que constituye una barrera geográfica con las

---

<sup>25</sup> García Fernández, R., *Economía de Castilla y León, op. cit.*, p. 165.

Comunidades Autónomas españolas que la rodean. El río Duero, eje vertebrador y unificador de las características geográficas de la Región, la atraviesa de este a oeste y, en algún tramo, hace de límite con Portugal, en donde experimenta una profunda depresión que separa a la Comunidad del País vecino.

La elevada altitud, el 98% de la Comunidad Autónoma se encuentra por encima de los 600 metros, el efecto pantalla que ejercen las cordilleras que la circundan, así como su posición interior, hace que el clima sea de tipo continental y con grandes contrastes. El régimen pluviométrico es limitado y presenta desigualdades espaciales y estacionales. Los inviernos son largos y rigurosos, mientras que los veranos son cortos, no existiendo apenas primavera y otoño como estaciones claramente diferenciadas.

La mayor parte del territorio está constituido por una alta meseta lo que, unido a la baja pluviosidad y al rigor del clima, condiciona la fisonomía de la Región. Las bajas temperaturas y las heladas impiden el cultivo de frutales y otros productos de climas más templados. Las cosechas, de tipo continental, son tardías, en tanto que el ganado debe permanecer estabulado en los meses invernales. A pesar de ello, existen zonas en las que se forman microclimas que permiten el cultivo de producciones agrarias de climas más templados, como el tabaco y las cerezas.

Las condiciones climáticas descritas facilitan la aparición de ecosistemas con una gran diversidad y valor biológico, que configuran a la Región como una de las de mayor riqueza medioambiental en el contexto europeo. El eje central de la Comunidad Autónoma, el río Duero, presenta problemas de abastecimiento y caudal en parte de la cuenca. Sin embargo, el aumento del caudal en la cuenca media y baja permite que amplias zonas puedan dedicarse a los cultivos de regadío<sup>26</sup>.

Así pues, biodiversidad y variedad paisajística, continentalidad, dureza del clima y gran extensión geográfica son las características que determinan el territorio.

### **El Índice de Desarrollo Humano de Castilla y León**

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>27</sup> es una medición sociológica y económica, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

---

<sup>26</sup> *Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006. op. cit.*, p. 3.

<sup>27</sup> El IDH constituye un protocolo de medición del nivel de desarrollo de una sociedad propuesto por Naciones Unidas en el año 1990, de acuerdo con el trabajo de investigación del economista pakistaní, exdirector de



(PNUD), que supone una cuantificación del progreso de una determinada zona geográfica del planeta basándose en tres dimensiones distintas, consideradas como indicadores de avance social y económico de dicho territorio: la calidad de vida (directamente relacionada con la esperanza de vida), el nivel educativo de la sociedad y la capacidad económica de los individuos para asegurarse unas condiciones de vida dignas, que se mide en términos de producción (PIB) per cápita. Así pues, el IDH es la media aritmética de otros tres indicadores: el Índice de Esperanza de Vida, el Índice de Educación y el Índice del PIB, y constituye una buena alternativa al uso del PIB per cápita como medida del bienestar humano. Por otra parte, el IDH tiene un comportamiento más regular y menos dependiente del ciclo económico que el índice del PIB<sup>28</sup>.

Dado que el IDH es una medida estadística privilegiada a la hora de establecer comparaciones, precisamente por la significación de sus componentes, vamos a pormenorizar cada uno de los mismos, además del IDH total, cotejando la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, el PIB per cápita -en €- y, por último, el IDH de Castilla y León y el de España<sup>29</sup>.

---

Planificación en el Banco Mundial y exministro de Planificación y Finanzas de Pakistán, Mahbub ul Haq. Este indicador se basa en las ideas desarrolladas por el Premio Nobel bengalí de Economía, Amartya Sen, conocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano y los mecanismos de la pobreza, que él atribuye a las desigualdades en la distribución de alimentos más que a la escasez de estos. El IDH se calcula a partir de los índices de esperanza de vida al nacer, de la tasa de alfabetización de adultos y de la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, y del PIB per cápita. Así, se tienen en cuenta tres elementos: la salud -entendida como la capacidad de tener una vida larga y saludable-, la educación -que se interpreta como la capacidad de enfrentarse al mundo de manera competente, es decir, con suficientes conocimientos- y la renta -como medida de la posibilidad de acceder a bienes de consumo. Los valores máximos y mínimos que se utilizan habitualmente para el cálculo del IDH son de 85 y 25 años para la esperanza de vida al nacer, del 100% y 0% para los dos componentes de educación y de 40.000 y 100 \$ US para el PIB per cápita. El IDH viene a ser una medida de las oportunidades de una sociedad.

<sup>28</sup> El concepto de IDH, sus componentes y sus indicadores, así como sus fórmulas de cálculo, están descritos con precisión en Herrero, C., Soler, A. y Villar, A., *Capital Humano y Desarrollo Humano en España, sus Comunidades Autónomas y Provincias*. Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas S.A., 2004, pp. 160-201. De los mismos autores, *vid. Desarrollo humano en España*, Valencia, IVIE, 2013, obra en la que se decantan por un indicador que ellos denominan Nuevo Índice de Desarrollo Humano (NIDH), muy similar al IDH, pero más sencillo y, a su juicio, más sensible estadísticamente.

<sup>29</sup> Habida cuenta de que no pretendemos más que una comparación interna en España, entre los datos nacionales y los de Castilla y León, que fije la posición de esta Comunidad Autónoma en el total nacional, nos vamos a permitir la licencia de hacer algunas salvedades, como incluir los datos del PIB per cápita en € y no en dólares americanos (\$ USA), por tener algunos de los datos de la serie en pesetas y otros en € y considerar que no tiene sentido usar en una comparación nacional una divisa extranjera. De la misma manera, los datos de alfabetización van a referirse al número de personas de ambos sexos que no han cursado la Educación Primaria, en lugar de combinar la tasa de alfabetización con la de matriculación. Creemos más significativo el dato elegido, que incluye al de los analfabetos, por ser la tasa de analfabetismo en España muy baja. Esto supone que nuestros datos pueden variar levemente de los aportados por otros autores. *Cfr.* Albarrán

**Tabla 34: Comparación del IDH y sus componentes entre Castilla y León y el total de España (1992-2010).**

|             | IDH Total |        | Esperanza de vida (años) |        | Alfabetización (%) |        | PIB per cápita (€) |          |
|-------------|-----------|--------|--------------------------|--------|--------------------|--------|--------------------|----------|
|             | CyL       | España | CyL                      | España | CyL                | España | CyL                | España   |
| <b>2010</b> | 0,956     | 0,935  | 82,98                    | 82,09  | 92,37*             | 87,04* | 22001,00           | 22766,00 |
| <b>2005</b> | 0,940     | 0,921  | 81,32                    | 80,28  | 92,49              | 87,58  | 19715,84           | 20863,89 |
| <b>2000</b> | 0,912     | 0,886  | 80,65                    | 79,34  | 91,26              | 83,59  | 14151,64           | 15653,20 |
| <b>1995</b> | 0,888     | 0,854  | 79,60                    | 78,09  | 90,76              | 82,40  | 10636,69           | 11114,74 |
| <b>1992</b> | 0,863     | 0,832  | 78,87                    | 77,52  | 91,10              | 80,20  | 7370,43            | 9143,06  |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y Albarrán Fernández, C. *et al.*, "Estudio del nivel de desarrollo económico de Castilla y León a través del IDH. Caso de análisis: Ávila", *op. cit.*, p. 6.

\*Estimación de datos basada en la metodología citada.

Analizando someramente los datos recogidos en la tabla podemos establecer que, en apenas dos décadas, el PIB per cápita considerado en € ha aumentado en España casi un 150%, mientras que en Castilla y León el aumento ha sido superior, hasta casi un 200%, lo que puede explicarse "por la mayor facilidad para el crecimiento con la que cuentan zonas con un menor desarrollo económico en comparación con otras que ya cuentan con un desarrollo mayor (fenómeno similar al que se aprecia a nivel internacional con las cifras de crecimiento de dos dígitos de países en vías de desarrollo en comparación con las exiguas cifras europeas)"<sup>30</sup>. El PIB per cápita de Castilla y León era casi un 20% menor que el del total de España en 1992, mientras que en 2010 es apenas un 3% menor.

El aumento en la esperanza de vida en España ha sido de un 5,89%, y en Castilla y León ha sido algo inferior, del 5,21%, valores equiparables y que, en ambos casos, tenían un punto de partida muy elevado. El índice de alfabetización, calculado como índice de matriculación, ha aumentado en España más de un 8,5%, mientras que el aumento en Castilla y León ha sido menor, de un 1,39%, lo que, en nuestra opinión, se explica por el elevado índice de partida de Castilla y León, un 13% superior a la media española en 1992.

---

Fernández, C. *et al.*, "Estudio del nivel de desarrollo económico de Castilla y León a través del IDH. Caso de análisis: Ávila", en *Comunicaciones del 11º Congreso de Economía de Castilla y León*. [en línea] Burgos, Junta de Castilla y León, 2008, pp. 2-5. [ref. de 17 de junio de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 7.

Si el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo clasificaba a los países o sociedades en tres grandes grupos, dependiendo del IDH que tuviesen, tanto en el caso de Castilla y León como en el total de España nos encontramos con un desarrollo humano alto. Los índices parciales han ido creciendo a lo largo de estas dos décadas, si bien el índice de alfabetización (considerado en nuestro caso como índice de matriculación) ha experimentado un estancamiento, pudiendo afirmar que "Se espera que los índices de esperanza de vida y PIB continúen su crecimiento, aunque en el de educación, posiblemente, se apreciará un estancamiento por el incremento de la inmigración desde países con menor IDH, y por tanto menores niveles de educación"<sup>31</sup>.

En conclusión, y como datos añadidos a los aportados por el IDH, podemos decir que la Comunidad de Castilla y León presenta las siguientes características en cuanto a su nivel de desarrollo humano:

- "Situación geográfica privilegiada. La Comunidad de Castilla y León limita con otras nueve regiones españolas y con Portugal siendo éste un enclave privilegiado para el comercio entre los países del sur de Europa y el resto del continente.
- Extensa red de infraestructuras en continuo desarrollo, con la puesta en funcionamiento del AVE. El principal centro logístico del noroeste de España.
- Mano de obra competitiva. Es la región española y una de las europeas con mayor índice de población universitaria. Cuenta con 80 titulaciones de Formación Profesional. Esto representa un alto grado de calidad y preparación de los recursos humanos.
- Cuenta con una paz social permanente y una gran estabilidad.
- Abundante oferta de suelo industrial, a un precio muy competitivo. Existen tres parques tecnológicos, con una buena colaboración entre Universidades y las empresas en ellos instaladas.
- Firme apuesta por la innovación y la tecnología. Existe una Red de Centros Tecnológicos, una Estrategia Regional de Innovación y la Red de Parques Tecnológicos.
- Entorno inigualable por lo que respecta a la calidad de vida, es la Comunidad con el mayor índice de seguridad de España. Además tiene siete enclaves declarados por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Es líder en comercio interior, el 50% del patrimonio histórico artístico español se localiza en la Comunidad y el 25% es paraje natural.
- En algunas provincias existe un tejido industrial amplio y especializado en automoción y agroalimentación. También se desarrollan otros sectores como el aeronáutico, la

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 5.

biotecnología, las tecnologías de la información y comunicación, la seguridad o el logístico"<sup>32</sup>.

## 2. El acceso a la autonomía: breve recorrido histórico

Ya nos hemos referido con detalle en la presente tesis a la articulación del Estado autonómico tanto en la etapa preconstitucional como en la constitucional, denominando el proceso como "la reinención de España", por lo que no insistiremos en las cuestiones ya tratadas. Sin embargo, creemos que es necesario, para comprender cabalmente la situación actual de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hacer un resumen del camino político recorrido desde el acceso a la preautonomía hasta la actualidad. No es posible entender la educación en Castilla y León sin el marco jurídico y político que la sustenta, esto es, la autonomía regional. Mucho más en el caso de una región, como Castilla y León, en la que -quizás más que otras partes de España- iban a ser "sobre todo los políticos y parte de la *intelligentsia* regional los que impulsaron la 'carrera autonómica', unas veces por convicción y otras porque no podía permitirse que Castilla y León 'fuera menos' que nadie dentro del panorama nacional"<sup>33</sup>.

Compartimos la opinión de Mariano González Clavero cuando da fe de que, si bien "los estudios y la bibliografía en torno a este asunto [el proceso autonómico en Castilla y León] no tienen parangón con los dedicados por ejemplo a la cuestión vasca y catalana, sí que ha habido un esfuerzo importante en las últimas décadas por profundizar y analizar lo que fue el regionalismo en las tierras castellanoleonésas"<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>33</sup> González Clavero, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León. 1975-1983*. Tesis doctoral inédita. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002, p. 912. La cursiva es del original.

<sup>34</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 21. El propio autor, en su tesis doctoral, *op. cit.*, pp. 6-11, analiza con gran profundidad la cuestión historiográfica sobre la Transición y el proceso autonómico en Castilla y León, demostrando que en ese momento no existía una monografía de calidad, sino sólo trabajos parciales que pudieran servir de apoyo para el estudio de los años transcurridos entre la muerte del general Franco y la promulgación del Estatuto de Autonomía. Es de justicia señalar que su tesis doctoral vino a llenar ese espacio. Además de su monografía ya citada sobre el proceso autonómico de Castilla y León, debemos mencionar los trabajos de Almuiña Fernández, C., "El regionalismo castellano-leonés: orígenes y primeras reivindicaciones político-económicas (1859-1923)", en *El pasado histórico de Castilla y León*, Vol. 3. Burgos, Junta de Castilla y León, 1983; Crespo Redondo, J., "Castilla y León como Comunidad Autónoma", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 1*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1987; Blanco Rodríguez, J. A. (Ed.), *Regionalismo y autonomía en Castilla y León*. Valladolid, Junta de Castilla y León, 2004; Orduña Rebollo, E., *El regionalismo en Castilla y León*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985; Palomares Ibáñez, J. M<sup>a</sup>., "El regionalismo castellano-leonés en el primer tercio del siglo XX", en *Castilla y León en el mundo. La Historia de Castilla y León*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1993; Pérez

Antes de iniciar un sucinto recorrido que nos lleve desde los inicios del regionalismo a la promulgación y sucesivas reformas del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, creemos conveniente dejar constancia de que podemos considerar a la Comunidad Autónoma de Castilla y León

"[...] como una región básicamente política, al igual que todo el Estado autonómico. Sin minusvalorar los aspectos históricos, geográficos o económicos, consideramos el factor político como primordial en la constitución de la autonomía castellanoleonesa. El territorio, las instituciones, el papel de las Diputaciones, etc., no estuvieron definidos desde un principio y fueron conformándose paso a paso, sin un plan previo. [...] La cronología, la sucesión de acontecimientos, es vital para comprender el porqué y el cómo se llegó a formar la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal y como la conocemos. El tiempo y la cronología explican en gran medida por qué Cantabria y La Rioja fueron autonomías uniprovinciales, y no lo fueron León y Segovia. Como siempre en la historia, el paso del tiempo ha sido un factor fundamental para la conformación y consolidación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León"<sup>35</sup>.

### **Los inicios del regionalismo**

Podemos esbozar un panorama de lo que fue el regionalismo en León y Castilla a partir de tres hitos que nos van a permitir, asumiendo el riesgo de la simplificación, establecer una suerte de esquema histórico. Tales son el liberalismo de los años veinte y treinta del siglo XIX y el nacimiento de las provincias, el sistema político de la Restauración y, por último, la caída de dicho sistema y el advenimiento de la Segunda República.

En el caso del liberalismo, que hemos destacado como primer hito, sólo podemos dejar constancia de que la construcción nacional que comienza en Cádiz en 1812 tendrá uno de sus apoyos ideológicos en

---

López, P., "Democracia y territorio: la autonomía de Castilla y León", en Pelaz López, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011; y Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*. Valladolid, El Mundo, 2007.

<sup>35</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, Valladolid, Fundación Villalar-Castilla y León, 2004, p. 364.

"[...] la visión medieval y altomoderna (siglos XVI y XVII) de Castilla y León y la exaltó según sus intereses políticos: sobredimensionó antecedentes como el escenario medieval castellano, que dibujó henchido de participación popular, concejos abiertos, municipalismo democrático y justificaciones del tiranicidio, y resaltó la aparición de movimientos sociales de componente revolucionario y anti autoritario como el de los Comuneros. De esta manera, la historia de aquella Castilla o, mejor dicho, una parte de la historia de Castilla fue utilizada al servicio del pujante Estado-Nación liberal"<sup>36</sup>.

Durante el Trienio Liberal (1820-23), en enero de 1822, se dividió el Estado en provincias, pero será en 1833 cuando el entonces ministro de Fomento, Javier de Burgos, ponga en marcha -apenas dos meses después de la muerte de Fernando VII- la reorganización territorial por la que España queda dividida en 49 provincias. El mismo real decreto que establece la división provincial introduce el concepto de "regiones históricas" para agruparlas, pero con la simple intención de clasificarlas y no de establecer un escalón administrativo superior al provincial.

Dejamos constancia de que en modo alguno hay, en esta fecha, un movimiento regionalista, ni siquiera atisbos de carácter historicista, pero hemos marcado el primer tercio del siglo XIX como un hito porque el hecho provincial, nacido entonces, es el determinante más importante del nacimiento de la futura Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>37</sup>, como veremos. El sentimiento provincial es, en Castilla y en León, más importante que el regional e incluso que el comarcal, de modo que para un ciudadano de Burgos, León o Segovia, a finales de los años setenta del siglo XX -y probablemente en la actualidad-

"[...] su forma de identificación primera es la provincia, antes de precisar la localidad de origen, quizá porque así nos haya educado la actuación oficial. Para las gentes del medio rural ha hecho desvanecerse en parte las comarcas que tanto arraigo tuvieron en el pasado. Sólo forzando su adscripción la colocan en un segundo plano; y a la región en último término, cuando no muestran su indiferencia. Únicamente en algunas regiones, y

---

<sup>36</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit, p. 16. En Cataluña sucedió lo mismo con el nacimiento del nacionalismo catalán, envuelto en nieblas románticas e historicistas como apoyo a objetivos económicos y políticos.

<sup>37</sup> Y creemos que de otras muchas de las que componen el Estado autonómico actual.

no con la antigüedad que se le da, esta otra forma de concebir el espacio ha tenido preeminencia sobre la provincia. Pero, salvo estos casos, la provincia ha tenido más fuerza. La región ha sido más bien un conocimiento académico, que no un espacio sentido"<sup>38</sup>.

La cuestión regional surge, en las tierras del Duero, según Orduña Rebollo<sup>39</sup>, ligada a la creación de intereses de carácter local -particularmente los defendidos por la que Celso Almuíña denominará burguesía harinera castellana<sup>40</sup>- y la exaltación de los valores culturales. Quizás haya que señalar como aldabonazo de partida de este sentimiento regional la celebración en Valladolid, del 20 al 29 de septiembre de 1859, de la I Exposición Castellana, con participantes de las once provincias de Castilla la Vieja y León. Un segundo paso, décadas más tarde, fue la creación de la Liga Agraria en 1887, para defender intereses de oposición al librecambismo de la mano de políticos como el liberal Germán Gamazo, el conservador Claudio Moyano o el republicano José Muro. Así pues, el proteccionismo y los intereses harineros estarán en la base de esta corriente regionalista. En cuanto a la exaltación de los valores regionales y -muy importante- provinciales, de la mano del romanticismo imperante, se ensalzarán a los Comuneros y se mirará de manera melancólica al pasado medieval, de manera que Espronceda, el Duque

---

<sup>38</sup> García Fernández, J., *Castilla (Entre la percepción del espacio y la tradición erudita)*. Madrid, Espasa-Calpe, 1985, p. 101. Esta cuestión es fundamental en Castilla y en León donde, según el mismo autor, *ibid.*, pp. 99-100, la percepción universal era la de no hacer distinción entre los antiguos reinos de León y Castilla, proviniendo la creación de las dos "regiones históricas" de Javier de Burgos, correspondiendo a lo que él denomina "tradición erudita" el empeñamiento en dividir España en unidades previas a la unidad nacional, analizando esa tradición erudita. *Ibid.*, pp.29-81.

<sup>39</sup> Orduña Rebollo, E., *El regionalismo en Castilla y León, op. cit.*, p. 65.

<sup>40</sup> Aunque no podemos profundizar en la importancia de la burguesía harinera castellana hemos de indicar que en su desarrollo intervinieron varios factores: "un panorama político favorable [...] que no ponía en peligro las bases del poder de la burguesía harinera; una coyuntura internacional propicia -e incluso muy favorable, como en el caso de la Guerra de Crimea 1855-56, que impidió la competencia de los cereales rusos- salvo las guerras en Cuba; el impacto de las desamortizaciones de 1836 -eclesiástica- y de 1855 -municipal-; la revolución de los transportes por carretera, agua -Canal del Duero [*sic*]- y ferrocarril; La información, clave para el mercado, experimentó un impulso decisivo con el telégrafo; la cristalización de una prensa especializada en temas cerealísticos, con el vallisoletano *El Norte de Castilla* como principal referencia y que además sirvió de pregonero de lo que la burguesía considera como los 'auténticos intereses de Castilla'; un sistema financiero que llevó -hasta la crisis de 1864- a Valladolid a ser la tercera plaza financiera en importancia de España; y por último, y no menos importante, una nueva mentalidad empresarial que hará surgir a la burguesía harinera". Cfr. González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 29. Señala Canal del Duero donde debería señalar Canal de Castilla, principal vía comercial de salida del cereal castellano hacia el puerto de Santander hasta la llegada del ferrocarril. Debemos dejar constancia de que el primer autor que introduce el concepto de burguesía harinera castellana es Celso Almuíña, pues hasta entonces sólo se contemplaba la existencia de la burguesía en Cataluña, Madrid y algunas ciudades de la costa.

de Rivas o Gil y Carrasco van a inspirarse en temas de la antigua Castilla y del reino de León a la hora de escribir algunas de sus obras.

El terreno estaba así abonado para la ideología y la política. Con respecto a la primera, regeneracionistas como Macías Picavea o Gumersindo de Azcárate van a promover la idea de que uno de los elementos que facilitarían el progreso de España sería la organización de regiones autónomas, lo que además posibilitaría dar solución al catalanismo naciente, aportando además en su discurso la idea de que España se había construido a partir de Castilla. Esta idea se introducirá también en el campo de la política cuando nos encontremos con que Cánovas va a fundamentar el sistema político de la Restauración, entre otros elementos, en el giro esencialista que los liberales moderados habían dado al nacionalismo español en los años cuarenta del siglo XIX al identificar la monarquía católica, la nación y el Estado. En esa identificación Castilla venía a representar el espejo en el que debía mirarse España y el eje de la construcción de la nación española.

Los azorines, maeztus, machados, unamunos, regoyos o solanas, entre otros nombres de la cultura del momento, no harán sino identificar Castilla con España y así coadyuvar a consolidar el mito de Castilla y León como origen de la unidad de la nación.

La crisis del noventa y ocho resquebrajará la estructura diseñada por Cánovas. El incipiente regionalismo castellanista va a encontrar, con el agravamiento del problema catalán, un motivo de reivindicación y de identidad. Así, al factor cultural y al económico de defensa de los intereses agrícolas de la burguesía harinera -el proteccionismo frente al libre comercio-, ha de unirse la desconfianza frente al catalanismo. Uno de los primeros y más firmes abanderados del anticatalanismo, el político vallisoletano Royo Villanova, junto al más moderado en este aspecto, el zamorano Santiago Alba, serán los portavoces de este primer regionalismo político fundamentado en la reacción frente a lo que ambos consideraban privilegios económicos y políticos de Cataluña<sup>41</sup> sobre Castilla.

---

<sup>41</sup> Estos primeros balbuceos regionalistas no estuvieron exentos, desde sus inicios, de discusiones sobre el espacio geográfico que debían abarcar las reivindicaciones culturales y económicas, elemento que aún a principios del siglo XXI sigue patente y con gran influencia en el autonomismo. Así, ya en 1917 "el ingeniero segoviano Luis Carretero y Nieva publicó *La cuestión regional de Castilla la Vieja (El regionalismo castellano)* [que] identificó Castilla con las provincias de Ávila, Burgos, Logroño, Santander, Segovia y Soria. [...] Una de las tesis principales de la obra fue el constante interés por remarcar que León y Castilla eran dos identidades diferentes, con territorios, culturas, economías e intereses dispares. [...] Otra de las constantes de su obra fueron los ataques a Valladolid. Según Luis Carretero la oligarquía de la ciudad había logrado concentrar la red de ferrocarriles en esta ciudad, perjudicando así gravemente a Castilla. Además, esta oligarquía había confundido León con Castilla, para crear un castellanismo que sirviera a sus intereses". Cfr. González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 37.



Pero el verdadero detonante para las primeras actuaciones políticas será la puesta en marcha en 1914 de la Mancomunidad catalana que, al margen de otras cuestiones administrativas, tendrá una notoria influencia en la conformación de un catalanismo social en aquella región. Habrá algunas propuestas, que no pasaron del intento, de formar una Mancomunidad castellana<sup>42</sup>. El 25 de noviembre de 1918 el gobierno recibía las *Bases para la autonomía de Cataluña* y, rápidamente, el 7 de diciembre, se reunirán en Burgos las diputaciones de León y Castilla la Vieja elaborando un texto conocido como el "Mensaje de Castilla" que, en síntesis, afirmaba la unidad de España, promovía la necesidad de una descentralización administrativa en municipios y provincias, pudiendo mancomunarse éstas, se oponía a que ninguna región obtuviera una autonomía que mermara la soberanía nacional, y abogaba porque todas las regiones pudieran obtener autonomía<sup>43</sup>.

El encuentro de las diputaciones provinciales en Burgos propició, el 25 de enero de 1919<sup>44</sup>, una segunda cita en la ciudad del Eresma, donde se elaboraron las "Bases de Segovia" que contemplaba -y esto es lo que las distingue- por primera vez un marco regional articulado en municipios y provincias, más allá de la mera mancomunidad de éstas.

Tanto la Primera Dictadura, que supuso la voladura del sistema de la Restauración, como la proclamación de la Segunda República, supondrán un cambio radical de escenario y una reubicación de sus protagonistas para el regionalismo castellano una vez establecida la *Generalitat* catalana. Así, de la intensa campaña contra el *Estatut* protagonizada por Royo Villanova desde la prensa regional y el parlamento se pasó, una vez aprobado aquél tras la sanjurjada, a iniciar un camino que llevase a la

---

<sup>42</sup> "Así tenemos, por ejemplo, la celebración, en la capital burgalesa, de una Asamblea de 10 Diputaciones y una gran manifestación castellanista, mientras la Diputación madrileña, previo acuerdo con las instituciones provinciales que se habían reunido en la ciudad de Burgos, proponía una 'Mancomunidad castellana' formada por Castilla la Vieja y Castilla la Nueva que, sin embargo, nunca se llegaría a formar administrativamente". Cfr. Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 40. a esta propuesta se unía la de Carretero, al que nos hemos referido, con una mancomunidad formada por las provincias que él entendía como castellanas.

<sup>43</sup> El "Mensaje de Castilla", publicado en el diario *El Norte de Castilla* el 3 de diciembre de 1918, no fue apoyado unánimemente por la sociedad. Los socialistas leoneses y vallisoletanos se opusieron al mismo, no respaldando la postura de las diputaciones.

<sup>44</sup> El 24, según Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 43.

consecución de un Estatuto para Castilla y León. Este camino pasará por tres fases<sup>45</sup>: la del "Estatuto conveniente", hasta finales de 1932, con el proyecto del mismo presentado por el *Diario de León* o las "Bases para la autonomía" elaboradas por el ayuntamiento vallisoletano; la fase del "Estatuto necesario", entre 1933 y 1934, en la que se fracasó en la movilización de la opinión pública y de los partidos; y, tras el paréntesis de la Revolución de Asturias, la del "Estatuto imprescindible", después de las elecciones de febrero de 1936, cuando se suscitó una rara unanimidad entre los partidos (a excepción de la extrema derecha) con el fin de conseguir la autonomía regional.

Un buen ejemplo de esta búsqueda de autonomía regional lo constituyen los intentos promovidos a finales de mayo de 1936 desde el *Diario de León*, el *Diario de Burgos* o *El Norte de Castilla* promoviendo un sentimiento que podemos llamar "estatutista", al estilo de lo que iba sucediendo en Galicia, Aragón o Andalucía. En la capital del Pisuerga, el catedrático de medicina de la universidad de Valladolid, Misael Bañuelos, publicará en *El Norte de Castilla*, el 26 de mayo de 1936, unas *Bases para el Estatuto de Castilla y León*, diseñando una región autónoma con las once provincias de Castilla la Vieja y León, articulada a través de las diputaciones provinciales, reconvertidas en Consejos. "Dicha región autónoma contaría [...] con una asamblea de Consejos, cuyas reuniones, celebradas en primavera y otoño, constituirían el poder legislativo regional, y con un Consejo Supremo de Castilla y León como poder ejecutivo"<sup>46</sup>.

La Guerra Civil dará al traste con todo esto pero, al margen de la contienda, hemos de señalar que hubo graves impedimentos para que el camino al Estatuto pudiera completarse con éxito. El primero fue la propia naturaleza del regionalismo castellano, que se entendió más como una reacción a la ruptura del Estado por parte de catalanes y vascos que como la conformación de un proyecto político propio para Castilla y León. La inexistencia de una o varias fuerzas políticas de carácter verdaderamente regionalista ha de citarse como otra de las causas del fracaso. En tercer lugar, el provincialismo con

---

<sup>45</sup> Las tres fases están definidas por Almuíña, C., "Castilla ante el problema nacionalista durante la II República. El Estatuto Castellano 'non nato'", en Beramendi, J. G. y Máiz, R. (Comps.), *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1991, pp. 427-430.

<sup>46</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 62. La *Bases* no aclaraban el funcionamiento del Consejo como poder ejecutivo, ni la preeminencia o no del mismo sobre los Consejos provinciales, pero significaron un claro intento de configuración autonómica.

el que se acometieron los diferentes intentos, unido a la discusión sobre qué ámbito territorial debía abarcar la futura autonomía fue un lastre excesivamente pesado<sup>47</sup>.

### **Los movimientos regionalistas del posfranquismo**

El franquismo significó la desaparición absoluta del movimiento regionalista en Castilla y León, no tanto por causa de la represión política -que evidentemente produjo una aniquilación del tejido político y de las iniciativas de la sociedad civil- como por el apoyo que el franquismo recibió en los inicios de la rebelión militar de algunos de los antiguos ideólogos regionalistas. La apropiación de los símbolos de Castilla y León<sup>48</sup> por parte del nuevo régimen es sólo un ejemplo de la vinculación que para el resto de España llegó a tener el nuevo sistema político con lo castellano.

La dictadura del general Franco tampoco articulará geográficamente la región, pues ni la división judicial, ni la militar, ni la universitaria, por citar sólo algunas de las que dependían de la Administración del Estado, van a tener en cuenta ni las nueve provincias de la actual Castilla y León, ni tan siquiera las once de las antiguas Castilla la Vieja y León de Javier de Burgos<sup>49</sup>. Este problema de desarticulación geohistórica será, junto con el peso absoluto de las provincias, el mayor determinante en la configuración del nuevo regionalismo. Como vimos, dos condicionantes que ya aparecieron con el propio movimiento regional en el siglo XIX.

Del erial en el que se convirtió el regionalismo durante la Segunda Dictadura da fe un hecho: no hubo un solo movimiento asociativo, siquiera de carácter cultural

---

<sup>47</sup> Segovia seguía defendiendo las tesis carteristas del antivallisoletanismo, habiendo promovido un estatuto de autonomía para esa provincia ya en 1931, León presentaba un activo regionalismo cultural que podía derivar en cualquier momento hacia el uniprovincialismo, Santander ya apuntaba una autonomía uniprovincial e incluso se pensó en una autonomía para las provincias del Sistema Central. *Cfr.* González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, pp. 43-44. Como vemos, problemas que cincuenta años más tarde volverían a aparecer en la configuración del Estado autonómico.

<sup>48</sup> La modificación de la heráldica de los Reyes Católicos (sustituyendo el cuartel del reino de las Dos Sicilias por el del reino de Navarra) y su conversión en escudo nacional o la presencia de los emblemas personales de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón -las flechas con el nudo gordiano y el yugo- reiterados *ad infinitum* como símbolos de FET de las JONS y del nuevo Estado son buenos ejemplos de ello.

<sup>49</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, pp. 46-49, lista casi cuarenta divisiones regionales presentes en lo político, lo económico, lo físico o lo sociohistórico (¡hasta clasificaciones por grupos sanguíneos!) que parcelaban de las formas más variopintas las provincias de Castilla y León.

historicista o folclórico, que antes del 20 de noviembre de 1975 promoviera explícitamente la identidad regional<sup>50</sup>.

El panorama cambiará inmediatamente tras la muerte del general Franco<sup>51</sup>. El 13 de diciembre de 1975, al amparo de la ley de Asociaciones de 1964, nace la Alianza Regional de Castilla y León con el objetivo de promover una conciencia regionalista castellanoleonesa a través de la movilización social, con conferencias, estudios y otras actuaciones públicas, surgiendo casi del mismo modo que el primer regionalismo en el XIX, esto es, como reivindicación económica ante el olvido que para la región suponía - en este caso- el IV Plan de Desarrollo y los agravios comparativos con otras regiones, singularmente el País Vasco y Cataluña. A la reunión fundacional asistieron procuradores en Cortes, profesores universitarios y otras personas ligadas al mundo cultural de varias provincias de Castilla la Vieja y León. El 10 de enero de 1976 quedaron redactados los estatutos de la asociación, en los que se declaraba apolítica y planteaba un ámbito de actuación ligado a once provincias, incluyendo Santander y Logroño<sup>52</sup>.

"La Alianza fijó su sede en Valladolid, denunció las ventajas económicas concedidas al País Vasco en detrimento de las tierras castellanas y leonesas, apostó por la descentralización a través de Mancomunidades (impulsó la de febrero de 1977, de la que no formaron parte las Diputaciones de Logroño, León y Santander) y organizó foros

---

<sup>50</sup> Sin embargo, el clandestino Partido Comunista sí que había detectado desde noviembre de 1974 que algunos procuradores de las Cortes franquistas realizaron determinados contactos y movimientos en el sentido de crear una política regionalista castellana. Uno de ellos era Jesús Esperabé de Arteaga, el único procurador en Cortes que había militado en el Frente Popular. Para el PCE la creación de la Alianza Regional suponía "un paso más en el despertar de la burguesía castellana", según indica González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 72.

<sup>51</sup> Uno de los mejores estudios sobre el movimiento asociativo regionalista y, en general, sobre la época preautonómica en Castilla y León puede encontrarse en Crespo Redondo, J., "Castilla y León como Comunidad Autónoma", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, pp. 117-155. El autor fue miembro del Instituto Regional y posteriormente, a partir de 1981, director del Gabinete de Estudios y Documentación, dependiente del Departamento de Presidencia del Consejo General de Castilla y León.

<sup>52</sup> La Alianza tuvo al frente a Alfonso Prieto y al jesuita Gonzalo Martínez Díez, ambos catedráticos de Derecho en la universidad de Valladolid, y formaron parte de la misma procuradores en las Cortes franquistas como Jesús Esperabé de Arteaga (Salamanca), Alberto Cercós (Soria), Adolfo Sánchez García (Valladolid), Santiago López González (exalcalde vallisoletano y promotor de FASA-Renault), el escritor Andrés Sorel (exiliado hasta la muerte de Franco, autor de aquel "Castilla se muere" en respuesta a Tarradellas y miembro del PCE hasta 1963) o Dionisio Llamazares (director del Colegio Universitario de León y primer presidente de las Cortes de Castilla y León).

de debate sobre el regionalismo. Desapareció formalmente en 1981, si bien ya venía languideciendo desde las elecciones de 1977<sup>53</sup>.

Con la pretensión de nacer totalmente desvinculado del Régimen<sup>54</sup> y aportar una propuesta regionalista desde la izquierda, surge otro movimiento regionalista: el Instituto Regional<sup>55</sup>. Tras varias reuniones prefundacionales, como la del 15 de enero de 1976 en Valladolid, o la del 17 de enero en Lerma (Burgos), se constituye mediante acta notarial el 28 de marzo en Paredes de Nava (Palencia). Su objetivo declarado era crear un estado de conciencia sobre la situación socioeconómica de la región y elaborar una estructura regional de cara al futuro, por medio del estudio de la región en todos sus aspectos, con el fin de dar una alternativa a la situación de Castilla y León. El Instituto contó con el apoyo de profesionales de toda índole, estando la mayoría ligados a la enseñanza universitaria o media, y con representación de todas las provincias de la actual Comunidad Autónoma, además de Madrid<sup>56</sup>.

"La creación del Instituto Regional supuso la plasmación de una opción regionalista castellanoleonesa por parte de la oposición. Las vinculaciones con nombres opuestos al régimen franquista era notoria. Por lo tanto, la actuación de esta sociedad anónima no iba a discurrir por los mismos cauces que la Alianza Regional, ni iba a contar con la misma clase de apoyos. Los medios de comunicación se dividieron a la hora de dar cobertura de las actividades del Instituto. La mayoría, excepto *El Norte de Castilla*, no recogieron sus actividades con la misma profusión que las de la Alianza

---

<sup>53</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 76.

<sup>54</sup> Pretensión formalmente no cumplida, pues entre los promotores estaban procuradores de las Cortes franquistas, como Fidel Carazo Hernández (Soria).

<sup>55</sup> Con la forma jurídica de Sociedad Anónima, aparece con la denominación de "Instituto Regional Castellano-Leonés" en la solicitud gubernativa de celebración de una asamblea en Villalar de los Comuneros (Valladolid) en 1976. Pero también encontramos la de "Instituto Regional de Estudios Castellanoleoneses", en Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 77, o la de "Instituto Regional Castellanoleonés" en el Archivo Histórico de Comisiones Obreras de Castilla y León, Carpeta 842.

<sup>56</sup> Entre los nombres que aglutinó el Instituto está el del medievalista José Luis Martín, profesor de la universidad de Salamanca y de la UNED y gobernador civil de la ciudad del Tormes entre 1982 y 1984, Julio Valdeón Baruque, catedrático de Historia Medieval de la universidad de Valladolid y candidato independiente del PCE en 1977, César Alonso de los Ríos, asesor del ministerio de Cultura entre 1983 y 1987, Fernando Manero, catedrático de Geografía de la universidad de Valladolid, Justino Duque Domínguez, catedrático de Derecho Mercantil y rector de la universidad de Valladolid entre 1982 y 1984, Fernando Altés Bustelo, director del diario vallisoletano *El Norte de Castilla* o el escritor Miguel Delibes.

Regional. Incluso, el Instituto Regional tuvo que soportar el recelo de buena parte de la prensa regional, que lo acusaba de ser una pantalla de la entonces clandestina Junta Democrática y, sobre todo, de estar 'plagada de comunistas'<sup>57</sup>.

La Alianza Regional promovió un encuentro el 16 de febrero de 1976 en Tordesillas (Valladolid) de treinta procuradores en Cortes, representantes de las once provincias de León y Castilla la Vieja. La importancia del mismo estriba en que, por primera vez desde la Segunda República, se reunieron representantes de las provincias para reivindicar medidas de mejora. Como consecuencia, se produjo otra reunión el 23 de febrero de 1976 de presidentes de nueve diputaciones (justificaron su ausencia los de Logroño y Soria) para reclamar un concierto económico como el navarro y el de Álava. Las conclusiones del encuentro son significativas, ya que se entendió que, si bien iba calando la impresión de que entre la provincia y el Estado debía existir un escalón intermedio -la región-, ese escalón no debía basarse sólo en criterios históricos o geográficos, constatando las enormes diferencias existentes entre unas provincias y otras.

El siguiente hito fue la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones en Burgos, el 22 de febrero de 1977, bajo el paraguas legal de la ley 14/1975, de bases de Régimen Local. Las once provincias de Castilla la Vieja y León se asociaban así formalmente, por vez primera, con un discurso notoriamente influenciado por el pensamiento reivindicativo en el ámbito económico de la Alianza Regional, en la línea de un regionalismo defensivo frente a los privilegios de otras zonas de España. La mancomunidad no llegó a materializarse. "De todos modos, la formación de una Mancomunidad de Castilla y León por autoridades procedentes de la democracia orgánica -y pese a tener el mérito de haber sido el primer intento de vinculación de las provincias castellano-leonesas- estaba condenada al fracaso por el cambio de legitimidad que supusieron las elecciones de 1977"<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 75.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 96.

### **La preautonomía: el Consejo General de Castilla y León**

Hemos de dejar constancia, siquiera a título de inventario, del reflejo que tuvo en la política la falta de proyecto regional. Es probable que la discusión sobre el territorio ensombreciera o dificultara grandemente la búsqueda de acuerdos sobre los problemas de los ciudadanos de la región.

En las fechas inmediatamente anteriores y posteriores a la llegada de la democracia, con las elecciones de 1977, hubo una verdadera eclosión de organizaciones políticas de todo signo. Si nos centramos en las de carácter regionalista hay que citar diferentes organizaciones de carácter casi testimonial, pero cuya existencia y cuya ideología han influido en el proceso autonómico de Castilla y León, no tanto por su arraigo en las urnas -algunas nunca se han presentado a las elecciones- como por su ascendente sobre los políticos de los partidos mayoritarios.

En primer lugar, el Partido Nacionalista de Castilla y León (PANCAL), ligado a la Alianza Regional, que promovía la autonomía de las once provincias con un carácter reivindicativo y de respuesta a los agravios de los que era víctima la región."Su temprana desaparición fue la consecuencia inevitable de un proceso autonómico cosido desde instancias más altas y oficialistas de la política, caracterizado por su escaso apoyo social, débil en las estructuras socio-mentales y en el imaginario político del ciudadano"<sup>59</sup>. Organizaciones más débiles fueron Comunidad Castellana, heredera del pensamiento del segoviano Luis Carretero y Nieva, castellanista y antivallisoletano, que propugnaba una gran Castilla sin León, extendida desde el Cantábrico al Maestrazgo y La Alcarria, contando entre sus miembros con significados políticos de UCD como Modesto Fraile y Carlos Gila, que influyeron notablemente en las resistencias políticas a la creación de la futura Comunidad Autónoma. El GAL (Grupo Autonómico Leonés) y el PREPAL (Partido Regionalista del País Leonés), sin especial relevancia, pretendían la separación de León, con o sin Zamora y Salamanca. El Partido del Bierzo, por su parte, propugnaba un Bierzo autónomo frente a León.

La Asamblea de parlamentarios de Castilla y León se constituyó el 31 de octubre de 1977, al igual que otras muchas en toda España, sin Logroño y Santander y con el desentendimiento de los parlamentarios de León, provincia en la que la estudiada ambigüedad de Rodolfo Martín Villa (UCD) tejía y destejía argumentos que iban en

---

<sup>59</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 81.

contra de lo que su propio partido propugnaba en otras regiones. El PSOE leonés pujaba por una autonomía uniprovincial y el leonesismo defendía a "León sólo" frente a lo que se consideraba un nuevo centralismo vallisoletano. La derecha, con Alianza Popular, se aliaba con los leonesistas para promover un Consejo General de la Región Leonesa. Desde Segovia, el centrista Modesto Fraile, con el apoyo de Alianza Popular, perseguía la separación de Segovia y su conversión en autonomía uniprovincial.

El 13 de junio de 1978 se concede por real decreto-ley la preautonomía a Castilla y León, con Logroño y Santander incluidos<sup>60</sup> y con una provincia, León, que tardará dos años en integrarse en el régimen preautonómico. El Consejo General de Castilla y León<sup>61</sup> sería el órgano que prepararía el acceso al régimen autonómico, sin querer renunciar *a priori* a Logroño y Santander<sup>62</sup>. El art. 2º del real decreto-ley definía las once provincias de Castilla la Vieja y León como ámbito de la personalidad jurídica del Consejo General, pero establecía que serían los parlamentarios de cada una de ellas quienes, por mayoría de dos tercios, decidirían o no la incorporación de cada provincia al ente preautonómico, como una manera de salvar las complejas situaciones de León, Santander y Logroño<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, pp. 178-191 analiza pormenorizadamente las incertidumbres sobre la configuración territorial de la nueva preautonomía, deteniéndose en particular en la situación de la provincia de León, con la eclosión del leonesismo de la mano del GAL (Grupo Autonómico Leonés) tras la decisión del PCE de apoyar la integración de León y Castilla, y la postura de los partidos y los parlamentarios electos, desde el claro apoyo del PCE a la unión con Castilla hasta la postura de apoyo al leonesismo del único diputado cunero del PSOE, o la ambigüedad de UCD, alejándose del proceso preautonómico castellanoleonés pero sin virar hacia la autonomía uniprovincial. También analiza la aparición de lo que denomina "nuevas identidades": Cantabria a partir de la provincia de Santander y La Rioja a partir de la de Logroño, definitivamente alejadas, ambas, de Castilla y León.

<sup>61</sup> El anteproyecto de decreto-ley elaborado por los parlamentarios centristas contemplaba un "Concejo General de Castilla y León" en alusión a los concejos medievales. El de los socialistas denominaban al ente preautonómico "Asamblea General de Castilla y León" y al órgano de gobierno "Junta de Consejeros", denominación que hacía referencia a la Junta Comunera y las juntas constituidas al inicio del siglo XIX con motivo de la invasión francesa. La principal divergencia -nominalismos aparte- residía en que UCD integraba en el Concejo a las diputaciones y el PSOE no, entendiendo que eran órganos no democráticos. Finalmente el consenso llegaría al denominar al ente "Consejo General" y al órgano de gobierno "Junta de Consejeros".

<sup>62</sup> En la *Jornada sobre la Preautonomía de Castilla y León en Burgos*, organizada por la Universidad Internacional Isabel I de Castilla el 11 de abril de 2013, en el marco de la mesa redonda "Una preautonomía para Burgos: el Consejo General de Castilla y León", Salvador Sánchez Terán, que fue diputado por UCD en 1977 y ministro, señaló que las razones por las que Logroño y Santander se opusieron a formar parte de la futura Comunidad Autónoma hay que buscarlas en el clima de uniprovincialismo desatado en ambas provincias y en la influencia del vecino País Vasco. Indicó, además, que para Castilla y León hubo seis o siete propuestas diferentes de configuración territorial.

<sup>63</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, Valladolid, *op. cit.*, 2004, p. 13, señala que precisamente la constitución formal del Consejo General debió de haberse celebrado en Logroño, por la rotación de sedes aprobada en la asamblea de Parlamentarios. Pero la negativa de dicha provincia a



La organización administrativa del Consejo era peculiar, pues si bien fijaba la sede de la Presidencia en Burgos, las sedes de las consejerías estaban dispersas (la de Obras Públicas tuvo temporalmente sede en Madrid) y la capitalidad tenía carácter itinerante.

"El movimiento regionalista logró en muy poco tiempo hacer sentir su influencia sobre la clase política y, en menor medida, sobre la ciudadanía castellanoleonesa.

[...] La polémica en torno al ámbito territorial enfrentó a partidos y grupos regionalistas. Sin un modelo territorial definido los primeros representantes democráticos, los parlamentarios elegidos en junio de 1977, se movieron en el terreno de las incógnitas y las dudas. Pese a todo, los diputados y senadores castellanoleoneses consiguieron un importante éxito al lograr, de forma relativamente rápida, la preautonomía para Castilla y León. No obstante, ésta se había logrado soslayando importantes problemas: marco territorial, ubicación de la capitalidad regional, papel de las Diputaciones, etc."<sup>64</sup>.

Es preciso señalar algunos rasgos del naciente Consejo General, tales como la ausencia inicial de competencias, al no haberse transferido ninguna todavía (la primera sería el Servicio de Extensión Agraria), la precariedad de medios con los que contaba (las diputaciones fueron quienes se pusieron a disposición del Consejo para ser sede de las consejerías y para facilitar las infraestructuras que pudieran ponerlas en marcha) o el hecho de que ningún consejero cobraba sueldo, sólo el presidente, lo que da idea de la escasa posibilidad de dedicación exclusiva al cargo por parte de los responsables.

No puede decirse que la primera andadura del Consejo fuese especialmente productiva, pues

"Tras seis meses de funcionamiento [...] Apenas había iniciado la formación de una administración regional y los acuerdos habían sido más bien escasos [...], tres provincias -León, Logroño y Santander- habían quedado fuera [...]. Para aumentar los contratiempos la formación del Consejo General había coincidido con el debate sobre la Constitución y con el referéndum constitucional. [...] al mismo tiempo, en este período habían surgido indicios preocupantes para el futuro del Consejo. En primer lugar, la

---

incorporarse a la preautonomía hizo necesario pasar a la de Palencia, donde la Diputación provincial se volcó en la organización del acto constituyente.

<sup>64</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. I, *op. cit.*, p. 224.

colaboración entre UCD y PSOE estaba lejos de ser armoniosa. [...] Pero todavía más preocupante era la falta de apoyos que el presidente Reol Tejada había tenido en su propio partido"<sup>65</sup>.

Se lograron algunos avances a la hora de poner de acuerdo a los dos grandes partidos, UCD y PSOE, sobre el momento y la responsabilidad de iniciar el proceso autonómico, así como en la constitución de ponencias o en la promoción de un "Libro Blanco de Castilla y León" que permitiese tomar decisiones basadas en datos técnicos, pero las elecciones generales y municipales de 1979 van a hacer necesarias modificaciones en la composición del Consejo, fruto de las cuales será que el PSOE lo abandone el mismo el 9 de junio de 1979<sup>66</sup>, dejando en entredicho su representatividad, al no estar en él la segunda fuerza política regional. La posterior salida del Consejo de los parlamentarios ucedistas por Segovia el 17 de octubre de 1979<sup>67</sup> marcará el punto político más bajo de la institución preautonómica, pues con esta provincia ya eran cuatro las que, de las antiguas regiones de Castilla la Vieja y León, no estaban presentes en el órgano preautonómico.

Una vez más, la "cocina" -término que en política refleja acuerdos previos y cesiones mutuas elaborados fuera, pero no al margen, de los órganos institucionales de decisión y que fueron muy utilizados en la elaboración de la Constitución de 1978- permitió que el 26 de octubre de 1979<sup>68</sup>, el Pleno del Consejo General iniciara el proceso

---

<sup>65</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, *op. cit.*, p. 45.

<sup>66</sup> El abandono fue promovido por Gregorio Peces Barba, que en 1978 había protagonizado otro mucho más sonoro al dejar la ponencia constitucional. *Cfr.* González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, *ibíd.*, p. 79. El abandono supuso un duro golpe para la actividad del Consejo y la ruptura del necesario e inevitable consenso que debía llevar aparejado el proceso autonómico de Castilla y León. La primera consecuencia fue la pérdida del *tempo* histórico en un momento clave para la región y para España.

<sup>67</sup> Este hecho, cuya gravedad no ha atemperado el paso del tiempo y cuya consecuencia fue la necesidad de integrar a Segovia por ley orgánica en la Comunidad de Castilla y León, fue una maniobra del consejero preautonómico y político segoviano Modesto Fraile, quien, más allá de agravios personales, disputas por el reparto de fondos de la Confederación Hidrográfica del Duero o conspiraciones castellanistas frente a una región que incluyese a León, se debió a la convicción de que el modelo de construcción autonómica de Castilla y León debía ser el vasco, con unas Diputaciones provinciales fuertes y con representación paritaria en los órganos autonómicos, y no el modelo catalán, con una fuerte centralización en el gobierno regional y en una capital de provincia concreta -en este caso Valladolid-. González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, *ibíd.*, pp. 100-101 explica con gran claridad y contemplando todas las explicaciones posibles la postura de Modesto Fraile.

<sup>68</sup> Para valorar las diferencias entre unos procesos autonómicos y otros, incluso entre unas Comunidades Autónomas y otras, apenas dos meses después de este accidentado inicio del proceso en Castilla y León eran aprobados los estatutos de autonomía vasco y catalán.

autonómico a través del procedimiento establecido en el art. 143 de la Constitución, es decir, que la iniciativa autonómica promovida se aprobara al menos por las dos terceras partes de los municipios cuya población representase por lo menos la mayoría del censo electoral provincial, todo ello en un plazo máximo de seis meses. Parte de la UCD regional optaba por el art. 151, pero la postura mayoritaria del grupo centrista era el art. 143. El PSOE no se definió por ninguno de los dos, propugnando que la región tuviese en un futuro las instituciones basadas en el uso del art. 152 de la Constitución y que las provincias tuviesen representación proporcional, frente a la paritaria promovida por UCD. En todo caso, el grupo mayoritario impuso su voto y el proceso autonómico dio comienzo.

"La elección del 143 parecía la solución más lógica, porque era innegable que los requisitos para cumplir el 151 eran excesivos. Además, entre la clase política nacional y los expertos constitucionalistas empezaba a cuajar la idea de que una interpretación flexible del artículo 143 permitiría a todas las Comunidades Autónomas tener instituciones propias y llegar, de forma gradual, al techo máximo de competencias. La adopción del 143 garantizaba un proceso autonómico más gradual, con lo que los ucedistas pensaban aliviar tensiones como las que habían llevado a la defeción de Segovia. Del mismo modo, esta vía evitaba el peligro de convocar un referéndum que de terminar en fracaso podía conducir al proceso autonómico a un punto muerto"<sup>69</sup>.

Las adhesiones municipales fueron produciéndose paulatinamente en siete de las once provincias. Definitivamente quedaron al margen, siguiendo su propio proceso autonómico, Santander y Logroño. A punto de expirar el plazo de los seis meses<sup>70</sup> para finalizar el proceso, los dos grandes partidos de la provincia de León -UCD y PSOE, apartándose por el momento de las tesis de Alianza Popular y de los partidos leonesistas-acordaron la incorporación de León<sup>71</sup>. En apenas nueve días, la Diputación de León y un

---

<sup>69</sup> Pérez López, P., Pelaz López, J.-V. y González Clavero, M., *XXV años de autonomía en Castilla y León*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 2008, p. 25.

<sup>70</sup> Plazo que el ayuntamiento socialista de Valladolid apuró al máximo para hacer coincidir su adhesión con el 23 de abril, fiesta de Castilla y León y conmemoración de la derrota comunera en Villalar.

<sup>71</sup> En un proceso "meteórico", comparado con los seis meses que tardaron el resto de las provincias, tal como lo denominan Pérez López, P., Pelaz López, J.-V. y González Clavero, M., *XXV años de autonomía en Castilla y León*, *op. cit.*, p. 27. A nuestro juicio, es un ejemplo de cómo pueden agilizarse las decisiones políticas cuando

80% de los Ayuntamientos habían cumplido los requisitos de adhesión. Segovia quedó fuera del proceso, con una progresiva radicalización de las tesis de la UCD provincial y, especialmente, de su líder, Modesto Fraile<sup>72</sup>.

Para finalizar esta etapa prestatuyente, daremos cuenta de que las tensiones habidas con el PSOE hasta la puesta en marcha del proceso autonómico, el abandono de Segovia y la no incorporación de Santander y Logroño, motivaron la dimisión<sup>73</sup> de Juan Manuel Reol Tejada como presidente del Consejo General y el nombramiento de José Manuel García-Verdugo y Candón como su sucesor. Su intención era presentar ante las Cortes generales un proyecto de Estatuto de autonomía, negociar las primeras transferencias (hasta al momento apenas había habido alguna) y organizar técnicamente la administración regional, de manera que se agruparan las trece consejerías -muchas de ellas meros nombres carentes de competencias- en cuatro departamentos o unidades administrativas.

Por lo demás, la elaboración del Estatuto se vio completamente sobrepasada por los acontecimientos nacionales, tanto la crisis política que sufrió UCD como el movimiento, particularmente desde los dos partidos mayoritarios, en pro de una ordenación del proceso autonómico.

---

los partidos mayoritarios comprenden que el acuerdo es necesario. Para llegar a este acuerdo tuvieron que darse dos condiciones. La primera, que el PSOE de León variara su postura tras el congreso provincial extraordinario celebrado el 15 de noviembre de 1979, abandonando la opción de "León sólo" por entender que era la que defendía la derecha y el empresariado, descartando la opción "León más Asturias" por haber optado ya el Principado por la autonomía uniprovincial, y definiéndose a favor de la unión con Castilla. El caso de la UCD es más complejo, pues el partido en León estaba total y absolutamente controlado por Rodolfo Martín Villa, que no se había pronunciado hasta el momento a favor de la integración en Castilla y León. La variación de postura de la UCD leonesa estuvo claramente influenciada por dos hechos enlazados entre sí: el primero, el nombramiento de Martín Villa como presidente de la Comisión de Autonomías de UCD en un momento en el que la carrera autonómica y la pérdida de control del partido sobre sus barones regionales era notoria y pedía a gritos una racionalización que la ordenase. El segundo hecho fue la decidida postura -si bien tardía- de UCD a favor del artículo 143 de la Constitución como vía ordinaria de acceso a la autonomía y los consiguientes descabros de su política autonómica en Galicia y Andalucía. Estos hechos, unidos a la descomposición del partido, influyeron en que Martín Villa decidiera hacer con León lo que propugnaba para toda España: una política de Estado que ordenara un proceso que podía tener un enorme coste político no sólo para la UCD sino hasta para la puesta en marcha de la propia Constitución. *Cfr.* González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, *op. cit.*, pp. 131-138.

<sup>72</sup> El discurso de Modesto Fraile se aproximaba, por momentos al carreterismo más radical y a los argumentos de asociaciones como Comunidad Castellana, que promovían una Castilla separada de León. En un curioso gesto de esquizofrenia política, siguió siendo consejero de Interior del Consejo General durante aquellos meses hasta que presentó su renuncia en febrero de 1980, sin acudir a sus reuniones y defendiendo públicamente unas tesis opuestas al mismo. La UCD segoviana se plantó y ni las gestiones de Salvador Sánchez Terán, presidente regional de UCD, ni las presiones de políticos centristas nacionales como Arias Salgado o las de la prensa regional movieron un ápice su postura. Segovia se quedó fuera del proceso autonómico de Castilla y León.

<sup>73</sup> Causada, formalmente, por su nombramiento como secretario de Política Territorial de UCD.

### **El Estatuto de Autonomía de 1983 y sus reformas: 1994, 1999 y 2006**

Para elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía se plantearon dos textos-base. Uno, el del PSOE, a finales de abril de 1980, redactado con la colaboración de Francisco Tomás y Valiente, mientras que el de UCD se hizo esperar hasta noviembre. Las principales diferencias entre ambos consistían en la representación provincial, que debía ser paritaria en el caso del texto de UCD y proporcional para el del PSOE, en el valor que se daba a las Diputaciones, ejecutoras de competencias para la UCD o subordinadas a los órganos regionales para el PSOE, y el valor de las competencias atribuidas a la región, que en el caso de la UCD se consideraban siempre compartidas, mientras que en el del PSOE la legislación del Estado no siempre limitaría a la de la Comunidad Autónoma. Un dato, si se quiere anecdótico, como es el de la fijación de la capitalidad regional en Tordesillas, iba a provocar no pocos problemas en Burgos, dando inicio a un movimiento autonómico uniprovincial.

Sin embargo no se llegó a consensuar un texto-base común y la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales aprobó un texto muy similar al propuesto por UCD, que fue presentado en el Congreso de los Diputados el 30 de junio de 1980. No imaginaban los actores políticos de entonces que aún quedarían casi tres años para poder llegar a ser aprobado.

Durante estos meses de 1980, y a lo largo de 1981 y 1982 en Segovia se produjo un movimiento en pro de la autonomía uniprovincial, al estilo de Santander y Logroño, promovido formalmente por la Diputación, pero con origen en los diputados ucedistas Modesto Fraile y Carlos Gila y el senador de la misma formación Emilio Zamarriego. Esta iniciativa, en contra no ya de su propio partido, sino de los vientos políticos que recorrían España en aquellas fechas, nos da idea del grado de descomposición al que había llegado la UCD y la influencia que para la vida del país tenía esta circunstancia. Para la tramitación del estatuto de autonomía supuso un auténtico frenazo, consumiendo el debate sobre el futuro de Segovia todo el segundo semestre del año 1981 y el primer trimestre de 1982<sup>74</sup>. El adelanto de las elecciones paralizó la tramitación a falta sólo de la

---

<sup>74</sup> Parece justo señalar que gran parte de este retraso fue motivado por la política provincialista, nos atrevemos a decir, de los diputados ucedistas Modesto Fraile y Carlos Gila, que presentaron iniciativas para suspender la tramitación del Estatuto e incluso la disolución del Consejo General de Castilla y León. Tales iniciativas parecían servir sólo a intereses particulares -ni siquiera a los de su partido o su grupo parlamentario- y no a los de la ciudadanía de las ocho provincias de Castilla y León a las que afectaba el proyecto.

sesión parlamentaria de debate y aprobación, pues la Comisión Constitucional del Congreso había dictaminado el proyecto de Estatuto el 22 de junio de 1982 y el Gobierno había enviado a las Cortes un proyecto de ley para integrar a Segovia en la futura Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Las elecciones de octubre de 1982 supusieron un vuelco político en Castilla y León, como en el resto de España, con una mayoría socialista, una segunda fuerza emergente, la coalición AP-PDP (Alianza Popular-Partido Demócrata Popular), con UCD y CDS (Centro Democrático y Social) en tercer y cuarto lugar, pues, aunque entre ambos aglutinaban aún el 50% de los sufragios, el sistema proporcional los castigó duramente. El análisis de los nombres de los políticos elegidos y de los derrotados permite indicar que

"[...] hay un aspecto de las elecciones que no resultaba nada halagüeño para la conclusión del proceso autonómico castellanoleonés. Entre los que habían perdido sus puestos en las Cortes estaban el propio presidente del ente preautonómico, García-Verdugo. Igualmente, otros destacados artífices de la construcción castellanoleonesa -por ejemplo, Reol Tejada- no habían sobrevivido a la debacle ucedista. Por el contrario, en el grupo popular habían resultado elegidos destacados opositores a la configuración de la autonomía de Castilla y León, tal y como se estaba gestando en esos momentos. Así todos los representantes segovianos eran decididos partidarios de la no inclusión de Segovia en la región castellanoleonesa. En León el diputado José María Suárez se había destacado en su lucha en pro de la segregación de la provincia leonesa del ente castellanoleonés. El senador burgalés Agustín de la Sierra Herrera había sido alcalde de Villadiago y había encabezado un movimiento uniprovincial en Burgos. Hasta el recién elegido senador salmantino Gil Nieto declaró que el ente preautonómico no había funcionado y que no había que desechar la idea de formar una autonomía del Reino de León"<sup>75</sup>.

Los socialistas, una vez en el gobierno, asumieron una política de Estado en Castilla y León, que se echó de menos en el caso de Alianza Popular, entendiendo que había que cerrar el proceso autonómico con la promulgación del Estatuto, si bien, con la mayoría absoluta de la que disfrutaban en el Congreso y el Senado, éste iba a ser modificado mediante enmiendas, particularmente la referida a la controvertida capitalidad

de Tordesillas. Del mismo modo expresaron la intención de integrar mediante ley orgánica, apoyándose en el art. 144 de la constitución, a la provincia de Segovia en la futura Comunidad autónoma de Castilla y León. Pero continuó habiendo "ruido de fondo", de gran intensidad a veces, en el proceso. Así, la Diputación de León -con mayoría de Alianza Popular- revocó el acuerdo de adhesión a la preautonomía de Castilla y León, Segovia -ya no desde UCD, pero sí desde el PDP- continuó con su petición de autonomía uniprovincial y Burgos protagonizó también un movimiento hacia la autonomía uniprovincial abortado rápidamente desde la Diputación.

Cuando se vuelve a reunir la Comisión Constitucional el 20 de enero de 1983, Alianza Popular presenta una enmienda a la totalidad del proyecto con el afán de excluir del ente autonómico a la provincia de León. El grupo centrista, cuyo portavoz era Martín Villa, hizo una encendida defensa del proceso autonómico y entendió que la razón de Estado y los intereses generales estaban por encima de particularismos. Juan José Laborda, por el grupo socialista, hizo un alegato desmontando las argumentaciones de Alianza Popular que era, a la vez, una declaración de lo que desde su grupo parlamentario se entendía que debía ser la futura Comunidad Autónoma, señalando que el proceso autonómico había seguido todos los pasos legales, que las encuestas o manifestaciones no podían condicionar la voluntad soberana de los representantes políticos, que la no integración de León en la futura Comunidad Autónoma la convertiría, al menos durante cinco años, en la única provincia de régimen común de España, que la reducción del antiguo Reino de León a la provincia leonesa propugnada por los uniprovincialistas suponía separarlo de otros territorios que también lo componían, que una identidad leonesa que el franquismo no pudo destruir mal iba a ser destruida desde la autonomía castellanoleonés. Por último, la adhesión a las Comunidades Europeas abría un proyecto común de futuro de la cuenca del Duero con el norte de Portugal y, en definitiva, si un ente tan artificial en su momento como la provincia había calado en la población, lo mismo podría suceder con la autonomía de Castilla y León.

Algunos temas conflictivos fueron objeto de debates más enconados. Con respecto a la capitalidad, los partidos mayoritarios decidieron no incluirla en el Estatuto. La representación provincial en las futuras Cortes de Castilla y León sería proporcional a la población, como quería el PSOE, y no fija, como deseaban los conservadores. Por

---

<sup>75</sup> González Clavero, M., *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, Vol. II, *op. cit.*, p. 291.

último, las pretensiones vascas sobre el Condado de Treviño fueron rechazadas tanto por socialistas como por populares. Al fin, el Estatuto fue aprobado con los votos socialistas, centristas y de los grupos catalán y vasco, mientras que los diputados de Alianza Popular se abstuvieron.

El complicado camino que llevó a la aprobación del Estatuto de Autonomía<sup>76</sup> no fue el final del proceso, pues

"[...] cuatro amenazas más se sucedieron contra la norma básica de la Comunidad: el 1 de junio de 1983, 54 senadores del grupo parlamentario popular presentaron dos recursos ante el Tribunal Constitucional, uno contra el estatuto, cuyo objetivo era excluir a León de la Comunidad, y otro contra la Ley orgánica de incorporación de la provincia de Segovia. A su vez, el Gobierno y el Parlamento vascos presentaron otros dos recursos de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria séptima 3, que regulaba la cuestión del enclave burgalés en Álava del Condado de Treviño. Aunque ninguno de ellos prosperó, los dos primeros pusieron en evidencia la *debilidad que, en términos de conciencia regional e integración política y territorial*, caracterizó el largo proceso autonómico de Castilla y León"<sup>77</sup>.

El contenido del Estatuto de Autonomía de 1983 establece las principales instituciones de la Comunidad. Un poder legislativo, las Cortes de Castilla y León, con atribuciones similares a las de los órganos homólogos de las restantes Comunidades Autónomas del art. 143 CE. Una segunda institución básica, el presidente de la Junta de Castilla y León, y un poder ejecutivo, la Junta de Castilla y León. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León está regulado en otra norma, la ley Orgánica del Poder Judicial. Las competencias que se asumieron se atenían escrupulosamente a lo que estableció la Constitución en el art. 148.1. El Estatuto también enunciaba otras materias transferibles -la educación entre ellas-, pero a ellas sólo se podría tener acceso, en su caso, transcurridos los cinco años que la Constitución marcaba y previa reforma del Estatuto o ley orgánica de delegación o transferencia.

---

<sup>76</sup> Por ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE de 2 de marzo), norma a la que ha de unirse la ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo (BOE de 2 de marzo) que incorporaba a Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El Estatuto se ajustaba milimétricamente a los acuerdos autonómicos de julio de 1981, por lo que no presentó problema alguno de invasión competencial.

<sup>77</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 94. La cursiva es nuestra.



Si revisamos el recorrido de estos treinta años de política regional<sup>78</sup>, la primera legislatura contó con mayoría socialista y con el constante desacuerdo del grupo de Alianza Popular. Se dedicó a organizar la Administración regional, a regular las relaciones con las Diputaciones y a completar las transferencias del Estado, cuestión que se cerró en 1985, lo que tuvo como resultado un enorme crecimiento de los recursos administrados por la Junta de Castilla y León. Prácticamente acabada la legislatura, el presidente Demetrio Madrid López dimitió al anunciar la Audiencia Territorial de Valladolid su intención de procesarlo por una presunta irregularidad en la venta de una empresa textil de su propiedad<sup>79</sup>, siendo sustituido por José Constantino Nalda, consejero de Presidencia y Administración Territorial.

Las elecciones de 1987, en las que Alianza Popular ganó por 5.000 votos al PSOE, dieron entrada a un tercer actor en el escenario político, el CDS de Adolfo Suárez -además de al PDP y a Solución Independiente, una escisión de AP en Burgos que se integró en el Grupo Popular- que, convertido en partido bisagra, dio con su abstención el gobierno al candidato de Alianza Popular, José María Aznar González, con un discurso en el que reivindicaba el liberalismo como fundamento ideológico. Éste planteó una reducción de la administración regional y afrontó el problema de las sedes, convirtiendo por ley en definitivas las provisionales de la etapa socialista, cuestión que, como venimos afirmando, despertaba muchas suspicacias en la región. Sin embargo, mantuvo la norma socialista de relación con las Diputaciones. Su primer gobierno en minoría le supuso el rechazo de los presupuestos autonómicos de 1988 y la continua necesidad de negociar con el CDS para buscar la estabilidad, negociación que finalizó cuando entró la formación centrista en la Junta con dos consejerías. En otro orden de cosas, el presidente de la Junta adquirió notoriedad nacional por su oposición al Gobierno de Felipe González ante el parón del desarrollo autonómico, llegando a solicitar, sin éxito, la reforma del Estatuto de Autonomía -una vez transcurridos los cinco años desde su promulgación- y a solicitar la transferencia de las competencias en educación y sanidad.

---

<sup>78</sup> Nos ajustamos al resumen que hacen Pérez López, P., Pelaz López, J.-V. y González Clavero, M., *XXV años de autonomía en Castilla y León, op. cit.*, considerando que ofrece sobradas evidencias de lo acontecido y se ajusta perfectamente a nuestro objetivo, que no es otro que dar un marco político al desarrollo de la educación en la región.

<sup>79</sup> Cuatro años más tarde, la Sala de lo Civil y lo penal del TSJ de Castilla y León dictaba sentencia absolutoria, ratificada por el Tribunal Supremo en 1993 con expreso reconocimiento laudatorio de su comportamiento.

En agosto de 1989 José María Aznar González dimitió como presidente de la Junta de Castilla y León al pasar a la política nacional como candidato a la presidencia del Gobierno de España por su partido y fue sustituido por Jesús Posada Moreno, su consejero de Fomento al inicio de la legislatura, cuyo recorrido hasta 1991 fue marcado por la consolidación del autogobierno, la constatación del mayor peso político de la región en España y las problemáticas relaciones con su socio en la Junta, el CDS.

La tercera legislatura se inicia en 1991 con la victoria por mayoría absoluta del candidato del Partido Popular, Juan José Lucas Jiménez. Se vio marcada por los acuerdos Autonómicos de 1992, de modo que Castilla y León puso en marcha la reforma estatutaria -recordemos que la primera se llevó a cabo con Aznar en 1988 en la instancia regional, pero no fue aprobada por las Cortes Generales-, que culminó con la reforma del Estatuto de Autonomía<sup>80</sup> en 1994. La reforma, pactada por los dos grandes partidos, permitía a la región aumentar notablemente su techo competencial, asumiendo, por ejemplo, las sensibles competencias educativas. Sin embargo, el hecho de estar en el Estatuto no supuso la asunción inmediata tanto de la educación como de otras muchas competencias, pendiente todo ello de complejos procesos de negociación que duraron años.

La cuarta legislatura, en 1995, supuso aún un mayor margen de mayoría absoluta para el PP en las Cortes de Castilla y León, y también en las Diputaciones y en los Ayuntamientos de todas las capitales de provincia, con Juan José Lucas de nuevo en la presidencia de la Junta. Es destacable sobre todo porque, a pesar de haber variado las relaciones de poder entre PP y PSOE, ambos partidos estuvieron de acuerdo en reformar de nuevo el Estatuto de Castilla y León en 1998<sup>81</sup> -sin haber asumido aún totalmente las nuevas competencias contempladas en la reforma de 1994, la educación escolar particularmente-. El objetivo de la reforma era ensanchar hasta el límite del art. 149 CE las competencias regionales equiparándolas a las de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE. En esta reforma se incluía al fin a Segovia en el ámbito territorial de la

---

<sup>80</sup> Por ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo.

<sup>81</sup> Por ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero. De hecho, antes de esta reforma ya se había aprobado por ley la posibilidad de la moción de confianza y de la disolución de las Cortes de Castilla y León, cuestiones ambas no contempladas el vigente Estatuto de Autonomía. "Tal comportamiento no fue una extraña novedad nacida en nuestra tierra, era la moda del desafío al poder central por desbordamiento, dentro de calculados límites de razonabilidad y oportunidad política, que se había abierto camino en la política española. Lo más interesante del caso es que daba buen resultado, precisamente por eso se llevaba tanto". *Cfr.* Pérez López, P., Pelaz López, J.-V. y González Clavero, M., *XXV años de autonomía en Castilla y León, op. cit.*, p. 114.

Comunidad Autónoma sin que hubiese ninguna postura en contra, lo que contrasta con lo sucedido en 1983, apenas un instante en tiempo histórico, y permite comprender claramente hasta qué punto las veleidades políticas personalistas pudieron haber estado por encima del interés general. La reforma de 1999 supone la creación de instituciones y modos de gobierno similares a los de las nacionalidades (consejo consultivo, de cuentas, potestad de disolución del legislativo por el presidente, etc.), superando las limitaciones de los Acuerdos Autonómicos de 1981. La estrella de las competencias asumidas fue la ejecución de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En este momento "No es descabellado, por tanto, afirmar que, una vez materializadas las principales reformas en materia competencial, la Administración Autonómica se ha convertido en referencia inexcusable para la vida cotidiana de los castellanos y leoneses, llegando a desplazar a la Administración Central del Estado"<sup>82</sup>.

La quinta legislatura se inauguró en 1999, cuando el Partido Popular -de nuevo con Juan José Lucas Jiménez como candidato- volvió a ganar las elecciones regionales por mayoría absoluta, aunque perdió dos procuradores, ganando tres el PSOE. Un detalle importante fue el ascenso de las formaciones nacionalistas: la Unión del Pueblo Leonés llegó a tener tres procuradores y Tierra Comunera uno. Como un definitivo olvido de aquel diseño del Estado autonómico al que Castilla y León se sumara en 1983, se eliminó la prohibición de que los procuradores regionales tuviesen salario. Las Cortes comenzaron a poner en marcha las leyes que aplicaban la reciente -y notable- reforma del Estatuto en 1999, particularmente las complejas competencias de ejecución de la sanidad, así como las derivadas del real decreto de transferencia de las competencias educativas, fruto de la anterior reforma estatutaria de 1996. Como hecho político notable reseñamos la dimisión en 2001 del presidente Juan José Lucas Jiménez, para pasar a la política nacional como ministro de José María Aznar. Fue sustituido por el portavoz del PP en las Cortes regionales, Juan Vicente Herrera Campo. En lo que respecta a esta tesis, lo que más nos interesa resaltar es la asunción de las competencias en educación escolar en 2000, con plena vigencia desde el curso 2000-2001.

Juan Vicente Herrera Campo obtuvo mayoría absoluta para el PP en la sexta legislatura tras las elecciones de 2003. Esta legislatura, con una amplia mayoría absoluta tras diecisiete años de gobierno de la misma formación política, se presentaba como tranquila y de puesta en marcha de la acción ordinaria de gobierno. Pero el giro en la

---

<sup>82</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., p. 111.

política nacional tras los atentados del 11 de marzo de 2004 y la ruptura del consenso constitucional sobre el Estado autonómico entre PP y PSOE van a cambiar de forma drástica el panorama político. Una de las consecuencias más visibles de la ruptura del consenso es el retorno, de alguna manera, a los tiempos en que UCD estaba en minoría y se producía una especie de "asalto al Estado" para conseguir mayores cuotas de poder autonómico. La diferencia estribaba en que en este momento histórico prácticamente se había llegado ya al límite constitucional en la asunción de las mismas y, asumidas la educación y la sanidad por todas las Comunidades Autónomas, se entraba en un campo que desbordaba la Constitución y que, realmente, interesaba mucho más a la nueva clase política y a los mesogobiernos que a la ciudadanía<sup>83</sup>, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía en varias Comunidades Autónomas -las Cortes Generales habían aprobado los de Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Islas Baleares y Aragón-, esta vez sin consenso nacional entre los dos grandes partidos, particularmente en el caso catalán. Al calor de esas iniciativas externas, y a lo largo de 2004 y hasta 2006, la Junta de Castilla y León, con el apoyo del PSOE, promovió la tercera reforma estatutaria, la de 2006<sup>84</sup>. El nuevo Estatuto puede ser considerado casi una constitución regional, con referencias muy notables a la identidad leonesa, las reseñas lingüísticas al leonés y al gallego, a los derechos sociales de los ciudadanos de León y Castilla<sup>85</sup>, a sus deberes como ciudadanos, o al hecho de ser comunidad histórica. Ha sido la reforma de más envergadura desde el acceso a la autonomía en 1983<sup>86</sup>.

La séptima legislatura, 2007-2011 volvió a contemplar un ascenso del PP, repitiendo Juan Vicente Herrera Campo como presidente con mayoría absoluta, viniendo

---

<sup>83</sup> Los índices de participación en las consultas populares sobre los nuevos Estatutos catalán y andaluz fueron del 49,4 y del 36,3%, respectivamente.

<sup>84</sup> Por ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, con la VI legislatura autonómica finalizada y la VII en sus inicios.

<sup>85</sup> Una cuestión que pudiera parecer menor, nominalista si se quiere, pero que refleja con claridad la realidad de la Comunidad Autónoma, es la progresiva ausencia en el lenguaje político, y la caída en desuso, del adjetivo "castellanoleonés" para referirse a lo relacionado con la región. La explicación hay que buscarla en la historia del proceso autonómico regional, particularmente en sus inicios, en las tensiones territoriales suscitadas en León, Burgos y Segovia, o en los agravios por las sedes de las instituciones y la capitalidad regional.

<sup>86</sup> Berzal de la Rosa, E., *La larga marcha de la Autonomía*, op. cit., pp. 129-133 ofrece un resumen lapidario de las características diferenciales del nuevo Estatuto frente a los contenidos de los reformados en otras regiones de España, señalando que los conceptos que a su juicio lo definen son: "Comunidad histórica frente a nación [...]. Castellano tolerante frente a particularismos lingüísticos [...]. Respeto a la legalidad frente a tentación confederal [...]. Cooperación frente a desmesura [...]. Avance competencial frente a rapiña [...]. Financiación suficiente pero sin imposiciones ni 'deudas históricas'".

marcada la misma por la crisis económica y el ejercicio de políticas regionales que distaban de ser expansivas en los presupuestos, sobre todo desde la segunda mitad de la legislatura, como hasta el momento habían sido, bien por la bonanza financiera, la llegada masiva de fondos europeos<sup>87</sup> o la asunción de nuevas competencias. En cualquier caso, la séptima legislatura estuvo marcada principalmente por el estallido de la crisis económica y por la asunción de las competencias en sanidad.

La octava legislatura 2011-2015 presentó como rasgo principal la continuidad política, esta vez con el Partido Popular gobernando con mayoría absoluta en España, , la Comunidad Autónoma, las Diputaciones provinciales de la región y en casi todos los principales ayuntamientos.

### **3. Nacimiento, primeras políticas y evolución de la administración educativa autonómica**

Hay que enmarcar el nacimiento y la evolución de la primera Administración educativa autonómica en el esquema general de la organización de la Administración de la Junta de Castilla y León, a medida que va evolucionando la estructura de cada departamento.

La Consejería de Educación, primero unida y después separada desde 2003 de la de Cultura, ha ido variando sustancialmente en los años transcurridos desde la asunción de competencias educativas. Si bien no parece posible descubrir qué condicionantes llevaron a articular así, y no de otra forma, la Administración educativa regional, las fuentes, principalmente la legislación y los Informes del Consejo Escolar de Castilla y León, aportan suficiente luz sobre la cuestión. Además hemos completado la información documental con el acceso a alguno de los principales responsables políticos de la educación regional desde 1999 hasta la actualidad<sup>88</sup>. Así mismo, hemos contado con el

---

<sup>87</sup> Al finalizar 2007 la región dejó de ser Objetivo 1 de los fondos europeos, por alcanzar el 75% de la renta media de la UE. Si bien el efecto de adhesión a la Unión Europea de los países del este del continente produjo un descenso de la renta media, es innegable que el progreso regional era una realidad en comparación con la situación social, económica o de infraestructuras de 1983.

<sup>88</sup> No es fácil encontrar en los procesos históricos –ni siquiera en los microhistóricos- a todos los responsables políticos que han estado presentes en su desarrollo; sin embargo, en el caso de la educación escolar en Castilla y León, Fernando Sánchez-Pascuala Neira ha estado desempeñando puestos de la máxima responsabilidad en los sucesivos equipos gestores desde el inicio de la transferencia de las competencias educativas hasta la actualidad: coordinador de servicios de la Viceconsejería de Educación (1999-2003), secretario del Consejo Escolar de Castilla y León (2000-2003), director general de Coordinación, Inspección y Programas Educativos (2003-2007), viceconsejero de Educación (2007-2011) y director general de Política Educativa Escolar (2011-

testimonio de alguno de los técnicos<sup>89</sup> que, desde la estructura administrativa, pusieron en marcha las líneas políticas de actuación.

### **Las transferencias educativas: su accidentada historia.**

La Junta de Castilla y León tuvo, desde el acceso a la autonomía en 1983<sup>90</sup>, una Consejería de Educación y Cultura. Si bien las competencias educativas no estaban transferidas, se organizó en su seno un servicio de Educación, de pequeño tamaño, que gestionó las iniciativas autonómicas de apoyo al sistema educativo (convocatorias de estudios e investigaciones, iniciativas de renovación pedagógica o de difusión de la identidad regional) en coordinación con las direcciones provinciales de Educación y Ciencia, que eran los órganos periféricos del Ministerio<sup>91</sup>.

El servicio de Educación dio paso a una dirección general de Educación en enero de 1993, con la transferencia de la educación universitaria, cuyo primer responsable fue Santiago López González, en la Consejería de Cultura y Turismo y, a partir de abril de 1997 en la Consejería de Educación y Cultura, Leonila Cantero Escudero. La dirección general fue suprimida con la reorganización de la estructura de la Junta de Castilla y León cuando se produjeron las transferencias de la educación escolar y se creó la Consejería de Educación y Cultura.

El proceso de negociación de las transferencias educativa no estuvo exento de problemas y tensiones, y eso a pesar de que el color político del gobierno regional era el mismo que el del nacional, e incluso el Presidente del Gobierno de España había sido

---

...). Hemos podido recabar información relevante sobre la organización de la Administración educativa y sobre el resto de los elementos que pueden describir la educación en Castilla y León a través de sendas entrevistas mantenidas en la sede de la dirección general de Política Educativa Escolar los días 7 y 17 de abril de 2013. En los casos pertinentes se citarán explícitamente las entrevistas mantenidas.

<sup>89</sup> Fernando Martín Pérez, inspector de educación, que fue técnico asesor en la dirección general de Educación desde 1998 y, desde 2000 a 2012, jefe del servicio de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial, en la entrevista mantenida en la dirección provincial de Educación de Valladolid los días 12 de abril y 6 de junio de 2013.

<sup>90</sup> E incluso antes, pues el Consejo General de Castilla y León había mantenido desde su creación -con el presidente Reol Tejada-, creemos que de una forma básicamente testimonial o reivindicativa -ya que carecía de competencias sobre la materia-, una consejería de Educación, sustituida en la segunda fase del Consejo General -más técnica y presidencialista, con el presidente García-Verdugo- por un departamento de Educación y Cultura.

<sup>91</sup> Algunas de ellas -León, Salamanca o Valladolid-, por el volumen de alumnado, profesorado y centros que atendían manejaban casi tantos funcionarios y presupuesto como aquella primera Junta de Castilla y León.

Presidente de la Junta de Castilla y León. No hay constancia de que desde la entonces consejería de Educación y Cultura -en cuyo seno estaba la dirección general de Educación- se pilotase el proceso desde sus inicios. Por el contrario, la negociación de las transferencias fue llevada desde la región por la entonces consejera de Economía y Hacienda, Isabel Carrasco, sin apenas participación del órgano que -al menos nominalmente- podía ocuparse de ello, tal como reflejó la prensa regional:

"El acuerdo alcanzado entre el Ministerio de Educación y la Junta para transferir a Castilla y León las funciones y servicios en Educación no universitaria tuvo un coste político notable para el anterior Gobierno regional y su presidente, Juan José Lucas.

El conflicto en el seno del gabinete saltó a finales del pasado año, cuando se destapó en el seno de la Comisión de Transferencias que la Junta llevaba varios meses sin contestar al Ministerio de Educación sobre la última oferta que éste había formulado para acelerar los traspasos. Junto a eso, se conoció que la Consejería de Educación, dirigida entonces por Josefa Fernández Arufe, no había adelantado los trabajos para, además de responder al MEC, avanzar en el diseño de los servicios generales que necesitará la Administración regional para gestionar esta materia.

Este conflicto ha dejado en el camino víctimas políticas. La primera, el director general del Secretariado de la Junta, que fue destituido por Isabel Carrasco, consejera de Economía, como secretario de la Comisión de Transferencias. La segunda, la propia Fernández Arufe, que no ha continuado en el nuevo Gobierno de Lucas. La designación de Tomás Villanueva Rodríguez como nuevo consejero de Educación, cuyo peso político en el PP regional es muy importante, avala aún más las teorías de que el desarrollo de las negociaciones con el MEC le han costado el puesto a la ex consejera. El PP ha cerrado filas en torno a ella y niega este extremo.

Quien sí salió reforzado con el acuerdo final fue el ex vicepresidente Jesús Merino que, encargado por Lucas de poner paz entre las consejerías de Economía y de Educación, no sólo logró sellar el pacto con el MEC en cuatro meses, sino también la firma de un acuerdo económico con CCOO y CSIF para aplicar el futuro modelo escolar regional"<sup>92</sup>.

De hecho, en el primer informe que elabora el Consejo Escolar de Castilla y León sobre el sistema educativo regional, correspondiente al primer curso completo

---

<sup>92</sup> Foces Gil, J. I., "Un acuerdo con un coste político muy caro", en *El Norte de Castilla*, Valladolid, 22-7-1999,

gestionado por la Junta de Castilla y León (2000-2001), deja constancia -esta vez en un documento oficial y no periodístico- de aquellas circunstancias, con un tono que constituye una crítica a todo el proceso de transferencias.

"El Consejo Escolar de Castilla y León estima que la valoración del traspaso de competencias educativas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha sido insuficiente para dar respuesta a algunas de las necesidades educativas actuales y de futuro. Las transferencias se hicieron sin valorar todas las necesidades de mejora del sistema educativo que permita el desarrollo de un modelo educativo propio que contemple y responda a las características geográficas, territoriales, de ruralidad y a las necesidades e identidades específicas de la Comunidad Autónoma"<sup>93</sup>.

La Administración educativa regional reaccionó replicando que

"Las apreciaciones que aparecen en el párrafo [...], tales como '*valoración del traspaso insuficiente*' son meras opiniones que no se fundamentan en dato alguno que pudiera servir de soporte argumental para avalar dichas conclusiones.

No parece de rigor que, en el Informe Oficial de un órgano tan respetable como el Consejo Escolar de Castilla y León, pueda figurar afirmación que puede demostrarse como falsa.

La segunda argumentación de la misma página, "las transferencias se hicieron sin valorar todas las necesidades de mejora del sistema.... que permita el desarrollo de un modelo educativo propio..." no puede ser admitida, dado que toda valoración económica en un proceso de transferencias se realiza sobre la base del valor del coste efectivo que la Administración transfiriente tiene presupuestado, de manera ordinaria, para su gestión, más la valoración de expedientes en curso, tal y como se hace constar en la Comisión Mixta de Transferencias, y en donde se acuerda la valoración económica del traspaso entre las administraciones.

Las mejoras adicionales que la comunidad quiera realizar, deberán ser efectuadas a costa de la financiación autónoma, garantizando, lógicamente aquellos servicios básicos que deben ser prestados en todo el Estado. Tal y como se ha demostrado en los presupuestos aprobados por la Comunidad Autónoma y que afectaron



al curso 2000-01, con los incrementos presupuestarios para mejoras sustanciales de los servicios, pero en ningún caso para suplir presupuestos deficitarios sobre servicios ya establecidos previos a las transferencias.

Por tanto se entiende que con el comentario introducido se realiza una valoración gratuita, con una finalidad no explicada, que evidentemente persigue desprestigiar un proceso de transferencias entre administraciones, y no [...] una aportación de propuestas de mejora con su análisis previo correspondiente"<sup>94</sup>.

Las transferencias educativas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>95</sup> se hicieron en un marco de ajuste duro de los Presupuestos Generales del Estado, con gobiernos del mismo color político en Madrid y Valladolid, con un calendario marcado básicamente desde el Gobierno central -de hecho, se retrasaron dos años, pues estaban previstas, al igual que las del resto de las de las Comunidades Autónomas del art. 143, para el 1 de enero de 1998-, con una valoración de costes desde el Gobierno central realizó en un marco restrictivo económicamente, por ejemplo, de congelación salarial de los sueldos públicos, con la lógica influencia que esto tuvo en la reducción del capítulo de personal en la valoración final del coste. El Gobierno, por boca de Ana Pastor, entonces subsecretaria del Ministerio, entendió que las condiciones y el clima de negociación de las transferencias no habían sido los óptimos -y más entre dos gobiernos del PP-, señalando que

"El traspaso a Castilla y León ha sido mucho más complejo ya que la población infantil y juvenil en edad escolar está mucho más dispersa en un amplio territorio. Hay muchos centros de Educación infantil abiertos con un volumen muy pequeño de alumnos. Y en infraestructura y en personal las necesidades de una comunidad como Castilla y León obligan a una planificación especial respecto a otras regiones ya que con los recursos que existen hay que lograr que todos los alumnos puedan acceder perfectamente

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 325-326. Voto particular presentado por la Consejera Dña. M<sup>a</sup>. del Pilar González García [...], representante de la Administración Educativa, por no haberse aceptado la supresión del párrafo único de la página 12, capítulo 1, apartado 1.1. La cursiva es del original. A título meramente informativo reseñamos que la Consejera citada ha desempeñado las funciones de jefa de servicio y directora general en las sucesivas Consejerías de Educación desde el momento en que se produjeron las transferencias educativas hasta la fecha.

<sup>95</sup> Real decreto 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria. (BOE de 1 de septiembre).

a la Enseñanza obligatoria. Eso requiere un esfuerzo mucho mayor. [...] la Junta ha tenido posturas rígidas, como en algunos momentos también las ha tenido el Ministerio"<sup>96</sup>.

Consideramos, a la vista de las evidencias, que las negociaciones no se pusieron al principio en manos de los responsables idóneos por parte de la Junta de Castilla y León, viéndose obligado el gobierno regional a designar nuevos responsables y cambiando de interlocutores a lo largo de las mismas. A medida que los plazos iban acortándose, al ir avanzando la negociación y presionarse desde el Gobierno central para que se asumieran el 1 de enero de 2000<sup>97</sup>, la consejera de Economía y Hacienda, presidenta de la Comisión mixta de Transferencias desde 1996, tomó el control del proceso para poder reconducirlo, aunque la coordinación y el impulso final estuvo en manos del vicepresidente de la Junta de Castilla y León, Jesús Merino, lo que da fe de la importancia que se daba a este asunto desde el gobierno regional. Del papel jugado por éste da fe la reunión que finalizó con el acuerdo político del jueves 24 de junio de 1999, antes de la ponencia técnica del 2 de julio de 1999 que cerró el proceso de transferencias.

"Los tres protagonistas del acuerdo –el vicepresidente Jesús Merino, en representación de la Junta, y los secretarios de Estado de Presupuestos y Gastos, José Folgado, y de Administración Territorial, Francisco Camps, por parte del Gobierno central– han pactado verbalmente que la Junta reciba los 3.000 millones más que reclamaba para inversiones el primer año de la asunción de los traspasos. Esta cantidad, unida a los 1.000 millones que el Gobierno nacional ha decidido aumentar la partida dedicada a hacer frente a los costes efectivos, sitúan el valor definitivo de los traspasos en, aproximadamente, 168.000 millones de pesetas. Las conversaciones, desarrolladas en contactos prácticamente diarios durante las diez últimas jornadas entre Merino, Folgado, Camps y otros altos cargos del Ministerio de Educación y Cultura, han permitido al Ejecutivo regional cumplir los plazos que se marcó a primeros de año, evitar las negociaciones durante las dos semanas y media de campaña electoral y, al final, conseguir el dinero para inversiones que consideraba imprescindible para que a partir del

---

<sup>96</sup> Entrevista a Ana Pastor Julián. *El Norte de Castilla*, 22-7-1999, p. 13.

<sup>97</sup> La presión desde el Gobierno central era doble, pues si no se asumían las competencias educativas, Castilla y León no podría gestionar el 15% del IRPF que también se transferiría.

comienzo del curso, en septiembre, la Educación no universitaria deje de ser una competencia plena del Gobierno"<sup>98</sup>.

Este hecho, sobradamente conocido y con derivaciones políticas claras, como antes hemos indicado, es sólo una muestra de lo escabroso del camino. Una de las primeras consecuencias políticas posteriores fue la toma de posesión como nuevo consejero de Educación y Cultura, tras las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999, de un "hombre fuerte" del PP regional, presidente del partido en Valladolid y hasta esa fecha consejero de Industria, Comercio y Turismo, Tomás Villanueva Rodríguez<sup>99</sup>. Tras la experiencia habida durante la negociación de las transferencias, parece lógico que se pretendiera controlar completamente una consejería con tanto personal como las otras siete unidas, el doble de direcciones generales que la consejería que más tenía antes y un presupuesto cuyo volumen era la mitad del total de la Junta de Castilla y León.

Al margen de las cuestiones que implicaban mejoras salariales y profesionales, futuras inversiones o la ausencia por aquel entonces de un modelo de organización regional del sistema, los principales debates se centraron en el coste efectivo de las transferencias, esto es, en el monto total de capital que se iba a transferir.

"En la reunión del 17 de octubre de 1996, es donde la presidenta de la Comisión Mixta de Transferencias, y Consejera de Economía y Hacienda entonces, y ahora, de la Junta de Castilla y León, tras mostrar su alarma por esta negociación dado su volumen económico y que cualquier fallo o desviación, por mínima que sea, puede costar a la Comunidad muchos miles de millones. Ello hace que la valoración sea complicadísima y que hemos de ser minuciosos a fin de que tales desviaciones no puedan producirse, estime que la valoración del coste efectivo rondará, *grosso modo* y sin asegurar ninguna cifra hasta que se lleven a cabo los correspondientes estudios, los 300.000 millones de pesetas. El criterio unánime al que se llega es que, aunque el proceso de negociación haya de ser, forzosamente, muy acelerado, es que no se aceptará la transferencia a cualquier precio"<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> *El Norte de Castilla*, Valladolid, 25-6-1999, p. 14.

<sup>99</sup> En declaraciones a *El Norte de Castilla* el 20 de julio de 1999 señalaba que "desearía que el modelo escolar regional fuera consensuado, pero si no lo es, ejerceremos las competencias, porque así han querido los ciudadanos, y no me va a temblar el pulso en hacerlo".

<sup>100</sup> Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La importancia de la política educativa*

Por parte de los sindicatos la valoración que se hacía era de 224.000 millones de pesetas, mientras que el MEC valoraba las transferencias en 164.000 millones de pesetas. El PSOE de Castilla y León mostró también su postura de negociar con calma y con rigor, independientemente de que se pusiera en marcha el nuevo sistema de financiación autonómica por el que se transfería a las Comunidades Autónomas hasta el 30% del IRPF cuando dispusieran de las competencias educativas<sup>101</sup>. Finalmente, la valoración del coste efectivo neto correspondiente a los servicios que se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en pesetas de 1999, fue de 165.139.335.000 Ptas., con el compromiso de aportar 1.000 millones de Ptas. adicionales anuales para inversiones en centros, hasta 2002 inclusive<sup>102</sup>. Como puede observarse, hay una gran diferencia entre unas posturas y otras, más aún considerando que el coste de las recientes transferencias a la Comunidad Autónoma de Murcia, con la mitad de población y solamente una provincia afectada había sido de unos 80.000 millones de pesetas.

Vistas las valoraciones realizadas desde la propia Junta de Castilla y León, los sindicatos y el MEC, además de la consideración que las mismas ofrecían al Consejo Escolar de Castilla y León, parece obvio concluir que las transferencias se realizaron a la baja, y en ningún caso cubrían el coste de la puesta en marcha de la educación una vez gestionada por la Comunidad Autónoma. El riesgo de tener un punto de partida ya lastrado en lo económico, apuntado por alguna organización sindical<sup>103</sup>, atribuido a una valoración "a la baja" realizada por el Ministerio, parecía convertirse en realidad.

---

*para el desarrollo regional: el traspaso de competencias a Castilla y León*, Mimeo, 25-12-1999, p. 12.

<sup>101</sup> El PSOE de Castilla y León exigía que se tuvieran en cuenta cinco puntos al negociar: "establecer el proceso de negociación en el marco del desarrollo de la LOGSE; establecer un barrido presupuestario relativo a los últimos seis años como promedio de referencia sobre compromisos de inversiones; ser extremadamente cuidadosos en la selección del año base a los efectos del cálculo del coste efectivo; exigir al Ministerio documentación sobre liquidaciones presupuestarias y no sobre partidas presupuestarias, con el objeto de incluir en el coste de las transferencias la parte imputable a gastos educativos en el déficit presupuestario del Estado; y constituir con cargo a los fondos de la Comisión Mixta Castellano y Leonesa grupos de apoyo de la representación de los diferentes partidos en la Comisión en proporción a su presencia, habida cuenta de la magnitud y dificultad del proceso de cálculo y cómputo de los servicios transferidos". *Cfr.* Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La importancia de la política educativa...*, *loc. cit.*

<sup>102</sup> Esa cantidad responde a los 3.000 millones de pesetas que se acordaron en la reunión del 24 de junio de 1999 entre el vicepresidente de la Junta de Castilla y León, Jesús Merino, y los secretarios de Estado de Presupuestos y Gastos, José Folgado, y de Administración Territorial, Francisco Camps, por parte del Gobierno central. *Cfr.* *El Norte de Castilla*, Valladolid, 25-6-1999, p. 14.

<sup>103</sup> Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La importancia de la política educativa...*, *ibíd.*, p. 4, que titula uno de los capítulos del estudio "El conflictivo y deficitario traspaso de competencias

Cabe hacer también una reflexión sobre el proceso técnico y político que condujo a las transferencias, pues, si algo denota, es falta de recorrido político en su preparación y la ausencia de coordinación entre las diferentes instancias políticas que trataban con los sindicatos y demás agentes educativos para llegar a acuerdos con ellos y la Consejería de Educación y Cultura antes de las elecciones de junio de 1999.

Si los *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992* fueron los que impulsaron la generalización de las transferencias educativas a las Comunidades Autónomas del art. 143 CE, parece claro que hubo tiempo suficiente para poner en marcha una unidad técnica que preparase la futura asunción de competencias diseñando unos servicios generales -centrales y periféricos- que gestionasen la educación regional, que pusiese a punto la relación de puestos de trabajo de estos servicios, o que valorase económicamente el coste del traspaso para dar apoyo técnico a la parte autonómica en la Comisión Mixta de Transferencias. Dicho trabajo no se hizo, o no se hizo a tiempo, y sus responsables pagaron claramente el precio político al que nos hemos referido anteriormente. Pero dicho coste político, cuyo pago no remedia en modo alguno los errores cometidos, ha recaído, a la postre, sobre la puesta en marcha de un sistema de gestión que no nace en las mejores condiciones o, al menos en condiciones de igualdad con otras Comunidades Autónomas que obtuvieron antes la gestión de la educación escolar<sup>104</sup>.

### **Los acuerdos de 1999 y su concreción en las líneas maestras de la política educativa**

Pero no deberíamos quedarnos con la impresión de que desde la Junta de Castilla y León se había dejado pasar el tiempo. Los hechos demuestran que no fue así, al menos desde las instancias del gobierno regional y el PP que estaban negociando con las

---

educativas a Castilla y León. Un futuro indefinido e hipotecado".

<sup>104</sup> De hecho, es clamoroso y enormemente significativo que ninguno de los máximos responsables de la nueva Consejería de Educación y Cultura en 1999 estuviera en el anterior equipo de la consejera cesante, Josefa Fernández Arufe, incluida la directora general de Educación durante la mayor parte del período de transferencias y antigua inspectora de educación, Leonila Cantero Escudero. El propio consejero Tomás Villanueva -el máximo responsable político- era un elemento ajeno al mundo de la educación escolar, pues provenía de la consejería de Industria, Comercio y Turismo, y el Coordinador General de Educación, luego Viceconsejero del ramo, Javier Álvarez Guisasola, provenía de la Universidad de Valladolid, de la que había sido rector. Sería preciso descender al tercer nivel, los directores generales, para encontrar algunos profesionales provenientes de la educación escolar.

organizaciones sindicales desde unos meses antes de la campaña electoral de los comicios regionales de junio de 1999. Así mismo, el nuevo equipo que compuso la Consejería de Educación y Cultura a partir de dichas elecciones, organizó la Consejería y se planteó la necesidad de buscar el mayor consenso social posible para acometer la tarea de asumir las inminentes transferencias educativas.

El primer proyecto<sup>105</sup> de la que después sería viceconsejería de Educación, la coordinación general de Educación con Francisco Javier Álvarez Guisasola al frente, fue la organización de dos sistemas telemáticos para la gestión del personal y los servicios educativos de la Consejería: el Sistema Integrado de Gestión de Personal (SIGP) y el Sistema Integrado de Gestión e Información educativa (SIGIE). El SIGIE es realmente la intranet educativa de la Junta de Castilla y León, que integra los servicios administrativos centrales, periféricos y de los centros docentes y servicios de apoyo. A través del SIGIE se gestionan los procesos que permiten dar servicio no sólo administrativo, sino también educativo -información general, portal educativo, Infoeduca, etc.-, a los centros, al personal y a los usuarios.

"La finalidad de este proyecto es tener las redes administrativas de los IES conectadas con la Intranet de la Junta por medio del ordenador. De esta manera se posibilita la toma de datos de forma automática por los sistemas informáticos de la Consejería para su posterior tratamiento, con el fin de ir liberando de tareas administrativas a los IES, tales como la realización del documento de estadísticas o el Documento de Organización del Centro (DOC). Así mismo se pretende dar otros servicios como, por ejemplo, la publicación vía Internet de faltas de alumnado, notas, etc., con las debidas precauciones relativas a la seguridad y confidencialidad de datos. Otras aplicaciones pueden ser la obtención del DOC a través de la Intranet de la Junta para las inspecciones, direcciones de instituto y demás personas autorizadas (WebDOC) o cualquier otro tipo de aplicación informática, como IES2000 y Gece2000"<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Según Fernando Sánchez-Pascuala Neira, en la entrevista mantenida en la sede de la dirección general de Política Educativa Escolar los días 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis, este proyecto estaba ya diseñado y en marcha antes de las transferencias, lo que implica una programación de la red de centros y una planificación previa. En nuestra opinión, las semanas transcurridas desde la toma de posesión del nuevo equipo en Educación y Cultura hasta la firma del real decreto de traspaso de funciones y servicios educativos a Castilla y León fueron determinantes. El margen de tiempo desde julio hasta diciembre de 1999, más aún, el transcurso del año escolar 2000-2001 dio margen suficiente para trabajar este y otros aspectos.

<sup>106</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2003-2004*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 2005, p. 45.

También hay que decir que se buscó el consenso y que éste dio sus frutos. Así vieron la luz dos acuerdos, ambos firmados en el segundo semestre de 1999, uno de carácter profesional y otro de carácter mucho más global. La Administración buscó, y consiguió, la paz laboral y social para afrontar la gestión del sistema. La importancia de ambos acuerdos estriba en su influencia y aplicación. Ambos van a señalar las líneas maestras de la política educativa de la Junta de Castilla y León durante más de una legislatura<sup>107</sup>.

El primero fue el *Acuerdo Social para la Mejora de la Calidad y el Empleo en el Sector de la Enseñanza*<sup>108</sup> firmado por los sindicatos CCOO y CSI-CSIF en julio de 1999. Dicho acuerdo analiza, por primera vez con la firma de la Administración, las características específicas del modelo educativo de Castilla y León y sus intenciones políticas sobre la gestión de la educación regional, que resume en siete puntos:

- El factor geográfico y territorial, como uno de los principales condicionantes que obligará a considerar los servicios complementarios como los comedores y el transporte escolar.
- La existencia de centros públicos con problemas de convivencia y bajos índices de rendimiento, derivados de la acumulación del alumnado con necesidades de compensación.
- La existencia de otros centros mantenidos con fondos públicos y con bajas ratios alumnos/aula, que debe conllevar un tratamiento educativo que palie la situación actual urbana/rural.
- El alto porcentaje de Institutos de Educación Secundaria, donde se imparten anticipadamente las enseñanzas LOGSE -fruto de la política de los sucesivos gobiernos centrales de PSOE y PP de anticipar la implantación de la nueva ley de educación, y de Colegios de Educación Infantil y Primaria que mantienen el Primer Ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria.
- La gran oferta de centros concertados que no se distribuye de manera uniforme por el territorio de la comunidad.

---

<sup>107</sup> Así lo afirmó Fernando Sánchez-Pascuala Neira. *Cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

<sup>108</sup> *Acuerdo Social para la Mejora de la Calidad y el Empleo en el Sector de la Enseñanza*, con 12 epígrafes y 19 páginas.

- La insuficiente oferta de educación permanente de adultos, especialmente en el ámbito rural, y de enseñanzas de régimen especial -sobre todo artísticas e idiomas-.

El acuerdo incluye los objetivos prioritarios del modelo educativo de la Comunidad autónoma de Castilla y León:

- Mejora de la calidad de la enseñanza y del servicio educativo que preste la Comunidad de Castilla y León.
- La mejora y estabilización del empleo del sector educativo en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León
- La mejora de las condiciones laborales.
- La creación de empleo en el sector educativo.

Dichos objetivos prioritarios se concretan en tres tipos de medidas:

- Las destinadas a conseguir la efectividad del principio de igualdad de oportunidades.
- Las de ampliación de la oferta educativa en niveles no obligatorios y otras enseñanzas de régimen especial
- Las de impulso y mejora de la formación profesional.

"En el acuerdo se da un compromiso presupuestario para cinco años que se distribuye en los siguientes apartados:

- Inversiones en los Centros educativos así como extensión y mejora de la oferta educativa 37.000 millones de pesetas.
- Incentivos retributivos al profesorado y equiparación retributiva del personal de administración y servicios 18.000 millones de pesetas.
- Financiación de los centros concertados para la adecuación de las retribuciones del profesorado 5.236 millones de pesetas"<sup>109</sup>.

Este pacto, comenzado a negociar desde antes de las elecciones regionales con todas las organizaciones sindicales con representación en el sector, al final no fue firmado -en julio,

---

<sup>109</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001*, op. cit., p. 29.



una vez celebrados los comicios- más que por los sindicatos CCOO y CSI-CSIF.

El segundo pacto, mucho más significativo y cuya importancia es notoria, es el *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*, de 3 de diciembre de 1999<sup>110</sup>. La misma cuestión -la incorporación, al frente de la Consejería de Educación y Cultura, de un gestor ajeno al mundo educativo- que antes hemos calificado como un reflejo de la crisis política que sacudió el proceso de negociación de las transferencias, se convierte a nuestro entender, y precisamente por la misma causa, en un factor de estabilidad.

El acuerdo fue firmado por la práctica totalidad de las organizaciones sindicales representativas en el sector<sup>111</sup> (sólo una, la CGT, no firmó), por las asociaciones más significadas de padres y madres de alumnos<sup>112</sup>, por los representantes de los estudiantes (FADAE), por las principales patronales de la enseñanza privada (FERE, Educación y Gestión y CECE) y hasta por los empresarios (CECALE) y los municipios (la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León). Era difícil conseguir más apoyo, ya que diecinueve organizaciones sociales lo respaldaron, pero se echa de menos el del segundo partido en la región, el PSOE, que no estuvo presente en el acuerdo.

No nos debe extrañar que el nuevo consejero, que en su etapa en el departamento de Industria, Comercio y Turismo había tenido experiencias -algunas muy duras, como las del sector minero- de negociación con los representante sindicales, pretendiese -y consiguiera-

---

<sup>110</sup> *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*. 3-12-1999. Valladolid, Original archivado en la Dirección General de Política Educativa Escolar. Junta de Castilla y León, 1999. Fue firmado por el Presidente de la Junta de Castilla y León, el Consejero de Educación y Cultura y las siguientes Organizaciones: Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza (ANPE SINDICATO INDEPENDIENTE), Comisiones Obreras (CCOO-FEDERACIÓN DE ENSEÑANZA), Confederación de Empresarios Castellano Leoneses (CECALE), Confederación Española de Centros de Enseñanza. Patronal de Centros (CECE), Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de centros públicos castellanos y leoneses (CONFACALE GESTORA), Confederación de Asociaciones de padres de alumnos de centros públicos (CONFAPACAL), Confederación de Asociaciones de padres de alumnos de Castilla y León de centros privados (CONFAPACYL), CONSEJO DE LA JUVENTUD DE CASTILLA Y LEÓN, Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), EDUCACIÓN Y GESTIÓN, Federación Autónoma de Asociaciones de Estudiantes (FADAE), Federación de APAS rurales de Castilla y León (FARCALE), FEDERACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, Federación Española de Religiosos de la Enseñanza de Castilla y León (FERE), Federación de Trabajadores de la Enseñanza, Unión General de Trabajadores (FETE-UGT. FEDERACIÓN DE ENSEÑANZA), Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza (FSIE), Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza (STEs), y Unión Sindical Obrera (USO).

<sup>111</sup> ANPE, CCOO-Federación de Enseñanza, CSI-CSIF, FETE-UGT, FSIE, STEs y USO.

<sup>112</sup> Las que agrupaban a las asociaciones de madres y padres de la enseñanza pública, CONFAPACAL y CONFACALE, la de los centros católicos, CONFAPACYL, y la de los centros rurales, FARCALE, federación de asociaciones de padres de alumnos rurales, muy críticas con el acuerdo firmado en julio con CCOO y CSIF por -a su entender- haber omitido en el mismo la importancia del medio rural en Castilla y León y que, sin embargo, firmaron este acuerdo de diciembre de 1999.

llegar a acuerdos para conseguir dos claros objetivos. El primero, obtener la paz social y sindical necesaria en el sector educativo para poner en marcha la gestión autonómica de la educación escolar en un contexto político en el que el Gobierno regional ya gozaba de una amplísima mayoría absoluta en las Cortes de Castilla y León. El segundo, obtener los apoyos precisos para poner en marcha las líneas maestras de su política educativa con un mínimo de efectividad y sin gastar esfuerzos en pacificar posibles conflictos sobrevenidos. Estos dos objetivos se consiguieron ampliamente, pues la paz social en educación no se ha visto alterada de manera significativa durante más de diez años y sólo la aparición de los borradores y el anteproyecto de la LOMCE la han perturbado. Así, la política educativa regional, salvo en algunos casos -los relacionados con la red de centros en el mundo rural, sobre todo- se ha ido poniendo en marcha sin problemas significativos.

El *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*, de estructura similar al precedente *Acuerdo Social para la Mejora de la Calidad y el Empleo en el Sector de la Enseñanza*, consta de un preámbulo, una enunciación de principios fundamentales de la educación en Castilla y León, un listado de objetivos concretos para cada uno de los niveles de enseñanza que, en realidad, son un listado de actuaciones a acometer por el Gobierno en un plazo de cinco años, y un compromiso de constitución de una comisión de seguimiento. Como vemos, el Gobierno regional se comprometió con la firma del Acuerdo para más de una legislatura.

El preámbulo ya identifica dos premisas en las que se hace explícito el objetivo del documento, firmado tanto por el presidente de un gobierno autonómico del Partido Popular - el mismo partido que desde el Gobierno central mantenía una postura abiertamente contraria a la LOGSE-, como por otras organizaciones fuertemente contrarias a dicha ley.

La primera premisa establece la intención principal del Acuerdo y el marco en el que se firma, señalando que el sistema educativo "debe quedar al margen de las circunstancias políticas que se den en cada momento [pues] estimamos que el consenso de todas las organizaciones implicadas es el mejor medio para la mejora de la calidad de la educación en nuestra Comunidad, es por lo que consideramos necesario generar un clima de confianza y estabilidad"<sup>113</sup>.

La segunda premisa apoyaba con claridad meridiana el marco legal establecido por la LOGSE cuando señalaba que "en estos momentos en que aún no está finalizada la implantación de la reforma educativa impulsada por la LOGSE, respaldamos las líneas básicas

---

<sup>113</sup> *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*. 3-12-1999, *op. cit.*

de esta reforma, admitiendo aquellas modificaciones que sean necesarias realizar como consecuencia de las sucesivas evaluaciones a que se someta al sistema al sistema educativo de Castilla y León<sup>114</sup>.

El documento, como hemos indicado, enuncia los once principios fundamentales de la educación en Castilla y León, explicando, en cada uno de ellos, los compromisos que adquieren los firmantes. Un resumen de los mismos es el siguiente:

1. Debate y consenso. Centrado en la constitución de los órganos regionales de participación (Consejo Escolar regional, mesa sectorial de Educación, Consejo Autonómico de la FP) y el fomento de la misma.
2. Refuerzo de la profesionalidad. Este principio, presente ya en el acuerdo firmado con CCOO y CSI-CSIF, recoge dieciséis puntos que afectan a las retribuciones y su puesta al día para ser homologadas con el resto de trabajadores autonómicos, a la formación permanente -que asume el modelo de formación del MEC- y diferentes reivindicaciones relacionadas con plantillas, estabilidad de interinos, profesorado de la enseñanza concertada y condiciones laborales.
3. La calidad como acción continua. Se reiteran algunos elementos presentes en la LOGSE (calidad, igualdad de oportunidades, atención a la diversidad) y se incide en otros nuevos (bibliotecas, animación a la lectura, innovación educativa, TIC, programas europeos), en particular los referidos a la mejora de los contenidos curriculares de Matemáticas, Lengua Castellana y Humanidades. Elementos sensibles en este punto van a ser el refuerzo de la evaluación del sistema y de la inspección educativa.
4. La inversión en educación. Se centra en intenciones de elaborar un Mapa Escolar de Castilla y León y modernizar las infraestructuras existentes.
5. Sistema Educativo y Sistema Productivo en una interrelación coherente. Se centra en la potenciación de la FP, a través de la creación del Consejo Autonómico de la Formación Profesional, de la elaboración y puesta en marcha de un Plan Regional de FP (que la prestigie, integre los tres sistemas<sup>115</sup>, haga participar a los agentes sociales y fomente el empleo), así como de la creación de

---

<sup>114</sup> *Loc. cit.*

<sup>115</sup> Formación Profesional Reglada, Ocupacional y Continua.

- observatorios profesionales, garantía de una amplia oferta pública de títulos y coordinación con el resto de España y con los planes europeos.
6. Tecnología, información y comunicación. Se pretendía potenciar las TIC, sus dotaciones y su uso normalizado.
  7. La igualdad de oportunidades en educación. Se centra en algunas cuestiones ideológicas ya presentes en la LOGSE, como la formación en valores y la interculturalidad, y en otras de índole mucho más pragmática, como el transporte, la residencia y las becas para el alumnado de FP, la educación de adultos y la educación compensatoria.
  8. Educación y Europa. Se pretendía implantar precozmente un idioma extranjero y apoyar las iniciativas presentes en los programas europeos.
  9. La Educación como servicio público. Mejora de la red pública en equilibrio y colaboración con la concertada<sup>116</sup>, refuerzo del sistema de orientación educativa, promoción de la oferta de Programas de Garantía Social<sup>117</sup>, refuerzo de la enseñanza de adultos (como eje de la política de interculturalidad), control social de los centros sostenidos con fondos públicos<sup>118</sup> y creación de centros específicos de educación especial.
  10. El sistema Educativo de Castilla y León como factor de cohesión territorial y de refuerzo de su identidad. Incide en la dispersión territorial y poblacional y en el factor demográfico como problemas, en la adecuación a la ruralidad, en la necesidad de introducir referencias a Castilla y León en los currículos y - queremos poner el acento en este punto por el desarrollo que tendrá más adelante- establecer el currículo de los distintos niveles educativos con respeto a las enseñanzas mínimas.
  11. La participación de los estudiantes, madres y padres en la educación. Aunque ya se entendía incluido en la enunciación del primer principio, la participación, se hizo explícita la dotación de un departamento, en los órganos centrales y

---

<sup>116</sup> Es muy significativo, a la hora de valorar el acuerdo, el hecho de que organizaciones y sindicatos de izquierda firmasen este punto.

<sup>117</sup> Que desde la LOE se transformaron en Programas de Cualificación Profesional Inicial y han derivado, con la LOMCE en Ciclos de Formación Profesional Básica.

<sup>118</sup> Firmado, curiosamente, también por los representantes de la patronal y sindicatos de la enseñanza concertada.

periféricos de la Administración educativa regional, para atender a las diferentes organizaciones de estudiantes y familias y fomentar su participación.

Los principios expuestos van a constituir las líneas maestras y los objetivos de la política educativa regional durante gran parte de la década, con dos variaciones sustanciales, las sobrevenidas como consecuencia de la presentación del proyecto y posterior aprobación de la LOCE y las acontecidas con el debate y aprobación de la LOE, que introdujeron elementos que no estaban presentes antes.

Las actuaciones que incluye el Acuerdo, pormenorizadas por etapas<sup>119</sup>, son claramente objetivos concretos que comprometían a la Consejería de Educación y Cultura y que, en el plazo marcado 2000-2005, supusieron el desarrollo de múltiples líneas de intervención de las diferentes direcciones generales.

Cuestión aparte es que resulta dudoso que se pusieran en marcha sólo para cumplir el Acuerdo suscrito y mantener, por tanto, el apoyo social en el sector educativo. Entendemos que las líneas de intervención que más inversión supusieron, como las tendentes a homologar al personal transferido con el resto del personal autonómico, las mejoras en la red de centros en todas las etapas (sustancialmente en Educación Secundaria, FP y enseñanzas de régimen especial) y la necesidad de ajustar los servicios complementarios a la dispersión territorial y la implantación de las enseñanzas LOGSE eran objetivos de obligado cumplimiento para mantener, si no mejorar, el sistema educativo en la región.

En los informes anuales del Consejo Escolar de Castilla y León (CECyL), se va a ir dando cuenta de la puesta en marcha del Acuerdo. Lo que se deduce de ellos es que la Consejería ejerció las competencias transferidas y en ningún momento hubo nada parecido a un vacío de poder o un *laissez faire*, lo que es de destacar visto que el equipo de gobierno tomó las riendas apenas seis meses antes de recibir las transferencias y que ya durante el primer curso de ejercicio de las mismas (2000-2001) se van poniendo en práctica numerosos términos del Acuerdo.

A modo de ejemplo, por señalar sólo algunos elementos relativos al personal docente, el Informe del Consejo Escolar de Castilla y León señalaba que en la enseñanza pública "En el primer año con competencias se desarrollaron acuerdos positivos, como la

---

<sup>119</sup> Cfr. Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León. 3-12-1999, *op. cit.*, pp. 24-35, con apartados concretos referidos a la Educación infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional, Educación de las Personas Adultas y Enseñanzas de Régimen Especial.

instrucción sobre sustituciones, acuerdos de interinos, acuerdo de itinerantes o jubilaciones LOGSE que repercuten en una mejora de la calidad de la enseñanza y las condiciones profesionales de algunos colectivos de docentes"<sup>120</sup>, y en la concertada "fueron recolocados en centros privados concertados los profesores que, incluidos en el censo de afectados por la reducción o transformación de unidades concertadas, tenían la titulación adecuada"<sup>121</sup>.

Si fijamos la atención en el Mapa Escolar, la Consejería crea un Registro General de Centros e interviene, aunque sin conseguir el acuerdo sindical, modificando las plantillas en las diversas etapas y creando y suprimiendo algunos centros. Es de destacar, en este punto, la creación de algunos institutos de Educación Secundaria (IES) y la de numerosos Institutos de Educación Secundaria Obligatoria (IESO), que escolarizan alumnado de los cuatro cursos de la etapa<sup>122</sup>.

La normativa sobre conciertos también cumplió el acuerdo de 1999 ya que

"La Coordinación General de Educación dicta una Instrucción sobre 'Indicadores sobre el alumnado con desventaja sociocultural' puesto que entre los requisitos exigidos por la Consejería de Educación y Cultura a los centros privados para acceder al régimen de conciertos en Educación Infantil, en el curso académico 2000-2001, figuran los de tener matriculados a alumnos incluidos en alguno o algunos de los siguientes aspectos: necesidades educativas especiales, minorías étnicas y culturales, grupos sociales desfavorecidos y entornos económico-familiares deprimidos"<sup>123</sup>.

Aunque, a juicio del Consejo Escolar de Castilla y León esto tuvo un efecto perverso, porque

---

<sup>120</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001*, op. cit., p. 31.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>122</sup> Los IESO se concibieron "[...] como medio de posibilitar la escolarización de los alumnos en condiciones de proximidad a su lugar de residencia en el medio rural y como mejora de la calidad de la enseñanza en esta etapa". Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001*, p. 68. Sin embargo, hay que señalar que algunos eran transformaciones de secciones de IES preexistentes y que no todos estaban ubicados en el medio rural (varios eran de zonas periurbanas o capitales comarcales con IES), ni en zonas alejadas de núcleos urbanos, ni tampoco respondían sólo a intereses educativos, sino que a veces se crearon debido a presiones políticas o municipales de diversa índole.

"Si el acuerdo de mejora de la enseñanza tiene como uno de sus objetivos el mantener el equilibrio entre la red pública y privada, los datos de alumnado matriculado en Educación Infantil y su variación respecto al curso anterior nos hablan de un traspaso de alumnos de la enseñanza pública a la privada, puesto que la pública pierde 904 alumnos, un 2,37% que recoge la privada con sus 1.064 alumnos más. Si esta realidad se manifiesta en este curso 2000-2001, para el próximo con la masiva ampliación de los conciertos aprobados por la Junta en esta etapa, la realidad será más preocupante, lo que rompe el equilibrio existente a favor de la enseñanza concertada"<sup>124</sup>.

En definitiva, repasando los once principios fundamentales del sistema educativo de Castilla y León presentes en el Acuerdo de 1999, muchos de los elementos se van implantando progresivamente. El tono de los informes del Consejo Escolar de Castilla y León correspondientes a los cursos 2001 y 2002 cambia notablemente: no se basan ya en el Acuerdo para revisar la política educativa de la Consejería de Educación y Cultura y apenas lo mencionan más que en términos muy generales, sin ceñirse a los objetivos que se citaban para cada etapa. Consideramos que esto se debe a tres motivos. El primero es que ya durante el primer año de ejercicio de las competencias educativas se habían puesto en marcha, siquiera inicialmente, la mayor parte de los objetivos de cada etapa educativa. El segundo obedece a una causa externa, ya que el debate sobre si se cumplía o no el Acuerdo quedaba ampliamente superado por la puesta en marcha de la reforma educativa LOCE, cuyas novedades recibieron una gran contestación de la oposición política y sindical y que al terminar el curso estaba en pleno trámite parlamentario. El tercero -y el tono más administrativista y menos pedagógico del informe de 2001-2002 así lo confirma- es que el Consejo Escolar de Castilla y León ha variado la forma de plasmar el recorrido de la educación en dicho curso, y deja constancia crítica de ello al señalar que

"El Consejo Escolar lamenta que la Administración Educativa no haya enviado toda la documentación solicitada por este Consejo para poder realizar este Informe. Entendemos que la presentación de este Informe sólo puede mejorar, desde el conocimiento real de la situación educativa de Castilla y León, la calidad en la enseñanza

---

<sup>123</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 94.

de nuestra autonomía. Pero para ello necesitamos conocer todos los detalles e informes que se solicitan. Consideramos una falta de respeto a esta institución, por parte de la Administración, que no se nos proporcione la documentación solicitada. Por ello, este Consejo Escolar insta a la Administración Educativa que envíe, en el futuro, los informes que solicitamos lo antes posible"<sup>125</sup>.

Esta impresión se confirma plenamente cuando, al realizar el Informe del curso 2002-2003, la Administración consultiva afirma claramente -aún contando en su seno con una mayoría de consejeros más o menos próximos al sentir político de la Consejería de Educación- que "El Consejo Escolar de Castilla y León, tras constatar que la Comisión de Seguimiento del acuerdo por la Mejora del Sistema Educativo no se ha reunido con la frecuencia acordada, insta a la Administración Educativa a que convoque las reuniones previstas en el mismo"<sup>126</sup>. Esta queja, unida al silencio -salvo excepciones- del resto del informe de 2002-2003 sobre el Acuerdo, dan fe de la progresiva pérdida de importancia del mismo, a pesar de que la revisión de la política de la Consejería de Educación nos permite afirmar que seguía basándose, en sus grandes líneas, en los once principios de diciembre de 1999. Por otro lado, la firma de nuevos acuerdos parciales sobre condiciones laborales, interinidades, acceso a cuerpos docentes, homologación salarial del profesorado de la concertada, y otros, permiten abundar en la idea expuesta de superación del Acuerdo.

En el Informe del Consejo Escolar de Castilla y León correspondiente al curso 2003-2004, cuarto de vigencia del Acuerdo de 1999, apenas se menciona éste -y sólo en general y para cuestiones muchas veces menores-, como si se diese ya por amortizado por parte de sus firmantes, aunque la mayoría seguían estando representados en el Consejo Escolar de Castilla y León.

Las elecciones de 2003 supusieron un nuevo gobierno con mayoría absoluta del PP y la Consejería de Educación cambiará su estructura. Además de ello, las elecciones de marzo de 2004 suponen un vuelco en el Gobierno de España, con la declarada intención del PSOE, al llegar al poder, de paralizar la implantación de la LOCE y plantear una nueva reforma educativa. Creemos que ambos hechos son explicación

---

<sup>125</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2001-2002*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2003, p. 344.

<sup>126</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León*.



suficiente para entender que ni las mismas organizaciones firmantes estuvieran atentas a un cumplimiento que, por otra parte, se estaba llevando a cabo. Por último, en el Informe del Consejo Escolar de Castilla y León del curso 2004-2005 desaparece toda mención al Acuerdo (exceptuada una ocasión en la que como copia de un párrafo de informes anteriores, se cita en la formación del profesorado).

### **Primeros objetivos y líneas iniciales de actuación**

La cuestión más relevante para el nuevo equipo consistía en que el inicio del curso 2000-2001, el primero completamente gestionado por la Junta de Castilla y León, transcurriese con normalidad<sup>127</sup> y de manera coordinada en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma, de forma que se hiciera evidente la gestión de la Consejería de Educación y Cultura<sup>128</sup>.

De la formación del primer equipo de responsables de la Consejería de Educación y Cultura en julio de 1999 es posible deducir que no constituía un bloque políticamente homogéneo, siendo una parte de los cargos hombres muy ligados a la estructura interna del PP, mientras que otros ocupaban posiciones políticas más independientes o menos señaladas en este partido<sup>129</sup>. Esto tendrá su reflejo en el reparto de las competencias de

---

*Curso 2002-2003*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2003, p. 15.

<sup>127</sup> Fernando Martín Pérez, en la entrevista mantenida en la dirección provincial de Educación de Valladolid los días 12 de abril y 6 de junio de 2013, nos señalaba que el primer consejero de Educación y Cultura planteó de manera pragmática tres axiomas indiscutibles a la hora de comenzar a gestionar la educación en la región: que todo el profesorado percibiera sus haberes sin retraso alguno, que el complemento autonómico acordado fuera percibido por todos y que el mecanismo de sustitución de profesorado por bajas de todo tipo fuese ágil para que no hubiese problema alguno en los centros derivado de estas situaciones.

<sup>128</sup> Un detalle revelador y muy significativo es que, como señala Fernando Sánchez-Pascuala Neira, se tomó la decisión de iniciar el curso el mismo día en toda la Comunidad Autónoma. *Cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

<sup>129</sup> Un sector, muy próximo al consejero Tomás Villanueva, uno de los hombres fuertes del PP en la región, que trajo parte de su equipo desde la consejería de Industria, Comercio y Turismo, concretamente a su secretario general y al coordinador de servicios de la secretaría general, juristas ambos, para ser secretario general de Educación y Cultura y director general de Recursos Humanos, respectivamente. También incluyó como director general de Formación Profesional e Innovación Educativa a un hombre del partido, docente de FP y antiguo jefe de Unidad de Programas Educativos de una dirección provincial de Educación y Cultura. Otro sector, si de tal puede hablarse, pues naturalmente todos los cargos eran de confianza del consejero, tenía en aquel momento una naturaleza menos política y quizás más técnica. Era el liderado por el nuevo Coordinador General de Educación, luego viceconsejero, y más tarde consejero de Educación, un profesional de la medicina políticamente independiente que provenía del mundo de la universidad; también incluyó en la coordinación de servicios de la viceconsejería de Educación a un profesional de la pedagogía proveniente del campo de la

cada una de las direcciones generales, pues si bien en algunos casos el asunto era meridianamente claro (Recursos Humanos o Infraestructuras y Equipamiento), la cuestión era mucho menos nítida entre las direcciones generales de Planificación y Ordenación Educativa y Formación Profesional e Innovación Educativa. El hecho de que el director general de esta última hubiera ejercido la jefatura de una unidad de Programas Educativos motivó que competencias propias de planificación -atención a la diversidad, orientación educativa, innovación- estuvieran coordinadas por cargos de confianza del mismo y acabaran dependiendo de Formación Profesional, lo que motivó no pocos desencuentros y descoordinación en dichas materias.

Las actuaciones políticas de la primera Consejería se ciñeron al guión establecido en el *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León* de 1999. Fueron las siguientes según las etapas:

|                                   |
|-----------------------------------|
| Educación Infantil <sup>130</sup> |
|-----------------------------------|

- |   |
|---|
| <p>a. Extender la oferta pública para <b>atender el 100 % de la demanda de escolarización del 2º ciclo de Educación Infantil</b> que aún subsista, adaptando los espacios para favorecer el desarrollo de las diferentes actividades propias de esta etapa, concretando el Mapa Escolar y estableciendo un calendario de aplicación.</p> <p>b. Adoptar las medidas para <b>atender progresivamente la demanda escolar entre 0 y 3 años</b>, en centros del sistema público o en centros de corporaciones locales, de otras instituciones públicas o de la iniciativa privada, promoviendo en su caso posibles convenios.</p> <p>c. <b>Garantizar la utilización de servicios complementarios</b> de transporte y comedor.</p> <p>d. <b>Iniciar al alumnado en el conocimiento de un idioma extranjero, en el 2º ciclo de Educación Infantil</b>, con profesorado especialista en el mismo.</p> <p>e. <b>Aumento del profesorado de apoyo</b> según las líneas educativas del centro.</p> <p>f. <b>Mejora de la orientación</b> en esta etapa, potenciando las actuaciones de los equipos de Atención Temprana con incrementos de efectivos, tanto humanos como materiales.</p> <p>g. <b>Refuerzo de la acción tutorial</b>, propiciando las condiciones necesarias para el desarrollo de esta función, enmarcada en el Plan de Acción Tutorial.</p> |
|---|

---

protección de menores. El director general de Planificación y Ordenación Educativa, antiguo docente en Bachillerato y director de IES, había sido director provincial de Educación y Cultura. Por último, el primer director general de Infraestructuras y Equipamiento provenía del campo de la economía y la intervención presupuestaria, y era muy próximo profesional y políticamente a una de las negociadoras de las transferencias educativas, la consejera de Economía y Hacienda.

<sup>130</sup> *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*. 3-12-1999, *op. cit.*, pp. 24-26.

Educación Primaria<sup>131</sup>

- a. **Disminución de la ratio de alumnado en grupos con dificultades** de aprendizaje y/o que pertenezcan a sectores sociales y culturalmente desfavorecidos, y en unidades que acojan diferentes niveles.
- b. **Mejora de la orientación** en esta etapa, potenciando los incrementos de sus actuaciones de los equipos psicopedagógicos con efectivos, y de la acción tutorial, determinando un horario específico y suficiente para la realización de esta función.
- c. **Implantación progresiva de un idioma extranjero hasta conseguir su impartición a partir del 1er. curso de Primaria**, por profesores con la especialidad correspondiente.
- d. **Implantación de un segundo idioma en el 3er. ciclo de Primaria**, mediante establecimiento de experiencias piloto.
- e. **Progresivo incremento de profesores y profesoras especialistas**, previstos en la LOGSE para este nivel de enseñanza.
- f. **Extensión en la enseñanza pública de los servicios complementarios**, en estrecha colaboración con los ayuntamientos, a través de una aportación específica de financiación para estos servicios por parte de la Comunidad Autónoma.
- g. **Optimizar el uso de las instalaciones de los centros públicos**, incrementando la oferta de servicios educativos, ampliando horarios de apertura y cierre, en colaboración con los ayuntamientos, y otras administraciones y colectivos, mediante el establecimiento de proyectos concretos.
- h. El estudio de las actuales modalidades organizativas de los centros de Educación Primaria, **centros rurales agrupados, escuelas comarcales, otro tipo de concentraciones**, etc., con el fin de conocer su adaptación o no a otras nuevas modalidades de centros escolares.
- i. Potenciar la **coordinación entre los distintos ciclos, etapas, los centros y los IES**.

Educación Secundaria Obligatoria<sup>132</sup>

- a. **Refuerzo de la acción tutorial**, propiciando las condiciones necesarias a los profesores y profesoras tutores para el desarrollo de su función, reforzando progresivamente su dedicación horaria lectiva a estas funciones, todo ello enmarcado en el Plan de Acción Tutorial del Centro.
- b. **Incremento de la oferta de servicios educativos**, ampliando horarios de apertura y cierre de los centros públicos, en colaboración con los ayuntamientos y otras instituciones.
- c. Potenciación de los **programas de integración**, para evitar la desescolarización temprana y el absentismo escolar en la juventud.
- d. **Refuerzo de la función orientadora** en la Educación Secundaria Obligatoria, **en los centros concertados**.
- e. **Dotación, a todos los IES, del Departamento de Orientación**, completándolo de forma progresiva con el profesorado y personal que la legislación prevé.
- f. **Diseño de trayectorias e itinerarios formativos**, en función de las diferentes expectativas e intereses del alumnado.
- g. **Refuerzo de los contenidos y dedicación horaria en algunas áreas de conocimiento obligatorias**, conforme al diagnóstico general del sistema educativo realizado por la institución correspondiente.

<sup>131</sup> *Ibíd.*, pp. 26-28.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, pp. 28-29.

h. Hacer posible la **progresiva implantación de refuerzos, desdobles y otras acciones de apoyo** en los centros.

Bachillerato<sup>133</sup>

- a. **Mejora de los contenidos curriculares y de la organización de esta etapa**, reforzando algunas materias comunes y las materias propias de cada modalidad de bachillerato.
- b. Impulso de la enseñanza en **régimen nocturno** y del Programa de **Educación a Distancia**.
- c. **Incrementar la información a los padres y madres** sobre el desarrollo educativo de sus hijos e hijas.
- d. Implantación progresiva de una **oferta más amplia de modalidades de bachillerato en los IES**, en las diferentes zonas comarcales de cada provincia, en función de la demanda contrastada.

Formación Profesional<sup>134</sup>

- a. **Planificar**, de acuerdo con el Plan Regional, **la futura oferta de FP reglada** de Castilla y León, que tendrá como objetivos:
- Una oferta formativa que **conjugue la demanda existente, con las circunstancias del entorno socioeconómico, y las necesidades de desarrollo en zonas o comarcas desprovistas de tejido industrial.**
  - **Creación de centros Integrados de FP** que impartan las enseñanzas de los tres subsistemas, con el objetivo de rentabilizar los recursos existentes. De forma consensuada, se regularán las condiciones laborales del personal afectado, así como su régimen de funcionamiento, y el sistema de financiación adecuado.
  - **Creación de "Centros de Innovación y Desarrollo" de la FP**, que potencien la formación del profesorado y la mejora de la calidad de la enseñanza de los ciclos formativos.
  - Se dará atención prioritaria a la **formación permanente del profesorado de FP**, posibilitando la misma en el seno de las empresas, mediante convenios u otras fórmulas similares.
- b. **Adecuar la oferta de ciclos formativos de grado medio a las necesidades contrastadas** que se produzcan en los IES y centros de Educación Secundaria, distribuyéndolos geográficamente de modo homogéneo.
- c. **Adaptar la oferta global de ciclos de grado superior** de forma que se conjugue la atención a la demanda social existente con los requerimientos del sistema productivo,
- d. **Incrementar la oferta de Formación Profesional** en régimen presencial en horario **nocturno y/o vespertino, así como a distancia.**
- e. Diseñar una **oferta específica de Formación Profesional** para el alumnado con **necesidades educativas especiales.**
- f. Regulación de la **figura del Profesorado Especialista.**
- g. Definir, catalogar y homologar de forma permanente el **equipamiento básico necesario** que deben utilizar los centros para impartir, en condiciones de calidad, las enseñanzas de la Formación Profesional.

<sup>133</sup> *Ibíd.*, pp. 29-30.

<sup>134</sup> *Ibíd.*, pp. 30-32.

h. De acuerdo con el Plan Regional e integrada en él, se **planificará la oferta de la Formación Profesional Reglada** de la Comunidad de Castilla y León. Esta planificación tendrá como objetivos:

- **Una oferta formativa por comarcas** que conjugue la demanda existente, las circunstancias del entorno socioeconómico y las necesidades de desarrollo en zonas o comarcas desprovistas de tejido industrial.
- Desarrollar al máximo lo previsto en el **artículo 32 de la LOGSE**.

#### Educación de las Personas Adultas<sup>135</sup>

a. **Diseño de un adecuado Mapa Escolar y Red de Centros Públicos**, que contemple la oferta organizada de la educación de personas adultas y de la educación permanente en sus distintas modalidades, en colaboración con las Entidades Locales, dependiendo a todos los efectos de la Consejería de Educación y Cultura. El modelo educativo que se diseñe deberá basarse en la diversidad que este tipo de enseñanzas requiere.

b. Promover de forma urgente el **desarrollo normativo del Título III de la LOGSE**.

c. Enfocar la educación permanente y de personas adultas como uno de los principales ejes de la **política intercultural**.

d. Implantar gradualmente la **Educación Secundaria para personas adultas en las zonas rurales**, en centros adecuados a este tipo de enseñanza.

#### Enseñanzas de Régimen Especial<sup>136</sup>

a. **Adecuar la oferta de enseñanzas, infraestructuras y los equipamientos de los conservatorios oficiales**, a las necesidades que se derivan de la implantación progresiva de los estudios LOGSE. Se procurará el **establecimiento de una red suficiente de conservatorios** profesionales dependientes de la Administración Educativa, ampliando el número de puestos de Grado Medio, con la consiguiente reducción de los de Grado Elemental, así como con la oportuna **transformación de los actuales conservatorios elementales en profesionales**.

b. Estudiar su implantación como **bachiller específico**.

c. Las **Escuelas de Música** deberán convertirse en el complemento de esta oferta pública, en los niveles básicos de las enseñanzas musicales. Se propiciará la consolidación y ampliará la Red de Escuelas Municipales de Música con el objetivo de atender a un 1% de la población, como acercamiento al porcentaje medio europeo.

d. Realizar un estudio de las enseñanzas musicales para conseguir que nuestros escolares no tengan que dedicar todo su tiempo de ocio al aprendizaje de estas enseñanzas.

e. Establecer las bases para la creación, con carácter público, de un **Conservatorio Oficial de Danza de Castilla y León, así como un Centro de Restauración de Bienes Culturales**, para impartir las enseñanzas que oportunamente se implanten.

f. **Reforzar y ampliar la oferta de las Escuelas Oficiales de Idiomas y Escuelas de Arte**, dándoseles un tratamiento que sea conforme al desarrollo completo del contenido de la normativa que se determina en el artículo 50 de la LOGSE.

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp. 32-33.

<sup>136</sup> *Ibid.*, pp. 33-35. El texto original del acuerdo tiene una errata, duplicando el punto d. Nosotros la hemos corregido, por lo que los puntos relativos a las Enseñanzas de Régimen Especial van de la letra a hasta la letra i, en vez de hasta la letra h.

- Se promoverá la extensión y consolidación de una red de formación en idiomas, completando la oferta de las actuales EOI, con la que pueda realizarse en colaboración con los municipios o en los IES, especialmente en la zona rural.
- Con respecto a las Escuelas de Arte, se ampliará la oferta de enseñanzas con carácter provincial.

g. Iniciar estudios para la **futura implantación de las relacionadas con el arte dramático**.

h. Establecer **enseñanzas de las artes plásticas y de diseño** mediante la organización de ciclos formativos de grado medio y superior que radicarán, generalmente, en las Escuelas de Arte de cada provincia.

i. Diseñar el **Mapa y la Red de Centros Regional de las Enseñanzas de Régimen Especial** (Música, Danza, Arte Dramático, Artes Plásticas y Diseño e Idiomas), buscando su integración en el sistema reglado.

Como podemos observar, las principales líneas políticas tenían que ver con tres temas interrelacionados:

- La mejora de los servicios complementarios y la optimización de las instalaciones existentes.
- La extensión de la oferta educativa en FP, Educación de las Personas Adultas y Enseñanzas de Régimen Especial.
- La búsqueda de un modelo curricular propio, basado en dos pilares: el refuerzo del currículo de las materias consideradas básicas u obligatorias, según la etapa, y la extensión de la enseñanza de las lenguas extranjeras desde Educación Infantil y abarcando toda la enseñanza básica (EP y ESO).

En el momento de poner en marcha estas políticas hubo que articular una serie de líneas de trabajo, establecidas por el que era entonces coordinador de servicios de la Viceconsejería<sup>137</sup>:

- Eliminar las tensiones con las antiguas direcciones provinciales de Educación y Cultura, adaptándolas a la Administración autonómica, pues en el modelo establecido por la ley de Gobierno de la Junta de Castilla y León no había unidades administrativas similares. Finalmente se mantuvieron.
- Tecnificar la estructura administrativa de la Consejería de Educación y Cultura, adaptándola al crecimiento exponencial que tuvo en 1999. En particular se

---

<sup>137</sup> Fernando Sánchez-Pascuala Neira, *cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis. Por otro lado, Fernando Martín Pérez, nos aporta un dato, el de la no politización de las jefaturas de servicio, tercer escalón -el más ejecutivo- de la Consejería, que revela de alguna manera cómo se intentó organizar la primera Administración educativa. *Cfr.* la entrevista del 12 de abril y 6 de junio de 2013 con el autor de esta tesis.

pretendía despolitizar las antiguas Unidades de Programas Educativos de las direcciones provinciales del Ministerio.

- Comenzar a implantar planes de mejora en los centros docentes.
- Plantear notables incrementos presupuestarios para atender los términos del acuerdo, en particular las nuevas construcciones, la nueva oferta de FP y otras enseñanzas y los servicios complementarios, sustancialmente las rutas de transporte escolar, que se duplicaron prácticamente.

En palabras de Álvarez Guisasola, viceconsejero de Educación en la primera estructura administrativa tras las transferencias, "buscamos la mejora del modelo educativo regional, como resultado del desarrollo conjunto tanto de los servicios educativos (transporte escolar, comedores escolares, apertura de centros fuera del horario lectivo...) como de los profesionales que los sustentan (formación del profesorado, estabilidad del personal con reducción de tasas de interinidad, reconocimientos...)"<sup>138</sup>.

### **La administración educativa: una evolución en busca de un modelo estable**

Analizaremos primero los cambios en los servicios centrales de la Consejería, que han ido evolucionando, aunque quizá sin encontrar todavía un modelo estable, para glosar más tarde la estructura de los servicios periféricos que, en una región de tan fuertes sentimientos provincialistas y tan extensa como Castilla y León, son fundamentales en la administración del sistema.

Cuando el 24 de junio de 1999 se llega al acuerdo político que desbloquea el proceso de transferencias no estaba definida aún la estructura de la nueva consejería que iba a gestionar la educación desde la Junta de Castilla y León. La asunción de competencias se produce tras unas elecciones autonómicas ganadas por el PP con mayoría absoluta, lo que dejaba las manos completamente libres al gobierno regional para organizarse. Pero también era claro que el proceso de negociación de las transferencias no se había desarrollado de la mejor manera posible (por mencionar algunos elementos distorsionantes recordamos el cambio de responsables en pleno

---

<sup>138</sup> Álvarez Guisasola, F. J., "Aprender de los resultados de hoy para mejorar la educación del mañana", en *Revista de Educación. Número Extraordinario 2006. PISA. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, p. 433.

proceso, los reproches del Gobierno de la nación por la inacción de los interlocutores políticos de la Junta de Castilla y León, o la necesidad de que se negociase desde la Junta al máximo nivel político tras el Presidente); y en ese momento, entre las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999 y la publicación del real decreto de transferencias, no se había definido todavía la estructura de la nueva consejería.

"Los diferentes bocetos con los que trabajan estos días el presidente electo de Castilla y León, Juan José Lucas, y un reducidísimo grupo de asesores para diseñar el organigrama de su tercer Gobierno incluyen la posibilidad de desglosar la actual Consejería de Educación y Cultura como una de las propuestas que va ganando peso. El jefe del Ejecutivo regional aseguró tras el 13-J que no tenía previsto ampliar el número de consejerías, manteniendo 8. Esa intención le obligaría a crear un *macrodepartamento* que se encargara de la Educación, con tres direcciones generales, como mínimo, y de la Cultura con al menos otras tres, ya que prevé separar la de Deportes y Juventud. Frente a esa idea, otros bocetos del organigrama contemplan la adscripción de Cultura a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial"<sup>139</sup>.

Se determinó por fin mantener unidos los departamentos de Educación y de Cultura, en una sola consejería en julio de 1999<sup>140</sup>, por lo que, en la quinta legislatura, 1999-2003, la Consejería va a estar diferenciada en dos sectores –con un coordinador General de Educación y otro de Cultura–, y una sola Secretaría General. Además de las direcciones generales de Cultura contará con cinco en Educación: Universidades e Investigación, Recursos Humanos, Infraestructuras y Equipamiento, Formación Profesional e Innovación Educativa y Planificación y Ordenación Educativa.

Las funciones que desempeña cada órgano superior quedan suficientemente explicadas con su denominación, si bien debemos hacer dos salvedades. En primer lugar, la novedad que supone la figura del coordinador general de Educación, creado como órgano unipersonal de coordinación, apoyo, asesoramiento y asistencia técnica al Consejero en materia educativa, que desde el principio, *de facto*, desempeñó las funciones de vicesejeiro, aunque hubo de esperar a la modificación de la ley de

---

<sup>139</sup> *El Norte de Castilla*, Valladolid, 25-6-1999, p. 14.

<sup>140</sup> Decreto 212/1999, de 29 de julio (BOCyL de 3 de agosto), modificado por el decreto 95/2001, de 29 de marzo (BOCyL del 30) establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.



Gobierno autonómica para poder crear la viceconsejería. La segunda salvedad es el apéndice "Innovación Educativa", unido a una dirección general como es la de Formación Profesional. Bajo ese paraguas de innovación estaban la gestión de elementos tan dispares como la atención a la diversidad, la orientación educativa, la formación del profesorado y, propiamente, la innovación, cuestiones quizá más propias de la planificación y ordenación académicas. Durante toda la primera y la segunda legislaturas estos temas estarán desligados de la ordenación académica, de modo que plantearán no pocas disfunciones<sup>141</sup>.

La nueva ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León<sup>142</sup> de 2001, introduce la posibilidad de que existan viceconsejerías, y en la Consejería de Educación y Cultura se crea la Viceconsejería de Educación<sup>143</sup>, a la que, bajo la superior dirección del Consejero de Educación y Cultura le corresponde la planificación, coordinación e impulso de las competencias atribuidas a las direcciones generales, lo que modifica la

---

<sup>141</sup> Como, por ejemplo, que la organización de la orientación educativa en ESO y Bachillerato dependiera de la dirección general de Planificación y Ordenación Educativa y la de Infantil y Primaria lo hiciera de la dirección general de Formación Profesional e Innovación Educativa sin que entre ambas hubiese una especial coordinación. Dentro de la nueva dirección general de Formación Profesional e Innovación Educativa (DGFPI), existía un servicio de Atención a la Diversidad del que dependía una sección de Orientación prácticamente vacía de contenido, puesto que no tenía competencias en el campo de la orientación, ya que era la dirección general de Planificación y Ordenación Educativa (DGPOE) la que tenía la competencia en dicho tema, concretamente en el "Desarrollo de las directrices de la orientación educativa, psicopedagógica y profesional de las enseñanzas anteriores a la universidad". Dicha competencia no se atribuía a ningún órgano *ad hoc* de esa dirección general, sino que se ejercía por los servicios de Primaria y de Secundaria de la misma, apoyados por un orientador educativo en el puesto de asesor técnico. Pero en el desarrollo de la estructura de los servicios centrales sí que se atribuyó al servicio de Atención a la Diversidad la "Planificación de la intervención de los equipos psicopedagógicos con respecto a la atención a la diversidad", con lo que aparecía una clara disfunción administrativa, pues una dirección general sin competencias formales, según la propia normativa de la Consejería, iba a regular a través de sucesivas instrucciones, no sólo el aspecto de la intervención de los equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica (EOEP) con respecto a la atención a la diversidad, sino todos los demás elementos referidos a los mismos, como son la tipología, funciones, dirección, plan de actuaciones y memoria. Las directrices las elaboraba una dirección general, la planificación de algunas –no de todas, como hemos visto– funciones de los EOEP, otra dirección general distinta y los departamentos de orientación eran regulados desde la primera. La prueba de la descoordinación la dieron las dispares normas que regulaban este elemento: la instrucción de 25 de Septiembre de 2000, de la dirección general de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se concretan determinados aspectos relacionados con el funcionamiento de los departamentos de Orientación de los Institutos de Educación Secundaria, completada por la instrucción de 6 de septiembre de 2001, y las instrucciones de 19 de julio de 2001, de la dirección general de FP e Innovación Educativa, relativas a la planificación de las actuaciones de los EOEP para el curso escolar 2001-2002.

<sup>142</sup> Ley 3/2001, de 3 de julio (BOCyL del 6)

<sup>143</sup> Decreto 278/2001, de 7 de diciembre, (BOCyL del 10). La justificación que da la norma es el incremento de la gestión en cuanto a infraestructuras, equipamientos, recursos, programas y servicios.

estructura orgánica<sup>144</sup>, de la que desaparece el coordinador general de Cultura, mientras que se mantienen las mismas direcciones generales en Educación.

En la sexta legislatura autonómica, tras las elecciones de 2003, se crea la Consejería de Educación<sup>145</sup>, que se independiza de Cultura. La nueva estructura<sup>146</sup> supone la desaparición de la Viceconsejería, aunque lo que realmente se hizo fue elevar de rango a la misma, manteniendo estable la estructura anterior y creando una nueva y muy importante dirección general, la de Coordinación, Inspección y Programas Educativos. La creación de este centro directivo es la mayor novedad, que queremos destacar por la importancia que tiene en cuanto a la gestión interna del departamento. Vino a ser la cristalización en la nueva estructura de las funciones de coordinación que desempeñaba la anterior Viceconsejería de Educación. Esta nueva dirección general asume las competencias y funciones relativas a la Inspección educativa, las actuaciones relacionadas con la calidad educativa y la evaluación del sistema, la gestión del Sistema Integrado de Información Educativa (SIGIE) y la del Portal Educativo ([www.educa.jcyl.es](http://www.educa.jcyl.es)), la coordinación de las demás direcciones generales en su relación con las áreas de Programas Educativos de las direcciones provinciales de Educación, las competencias relacionadas con la participación y el asociacionismo de alumnado y familias, la difusión de la oferta educativa y el calendario escolar. "Mención especial merece la asignación a esta Dirección General de 'impulso de la participación educativa a través de las asociaciones de madres y padres y las de alumnos, así como el apoyo a los órganos colegiados consultivos de participación de la comunidad educativa'. Entre estos órganos destaca el Consejo Escolar de Castilla y León"<sup>147</sup>. Como vemos, funciones todas ellas de impacto directo en el sistema, sobre todo en cuanto a la coordinación del mismo.

Hay que destacar que, salvo modificaciones no sustanciales, esta estructura se mantendrá estable durante toda la legislatura 2003-2007. Un dato fundamental para aquilatar

---

<sup>144</sup> Decreto 280/2001 de 13 de diciembre (BOCyL del 14) modifica el decreto 212/1999, de 29 de julio (BOCyL del 30).

<sup>145</sup> Decreto 2/2003, de 3 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías (BOCyL del 4), que la crea y decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación (BOCyL del 18).

<sup>146</sup> Orden EDU/1103/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Educación (BOCyL de 3 de septiembre).

<sup>147</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2002-2003*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2004, p. 17.

esta estabilidad ha sido que los mismos responsables políticos se mantuvieron al frente de los órganos directivos de la Consejería de Educación, de tal manera que el mismo equipo que puso en marcha la gestión de las transferencias educativas permaneció dos legislaturas al frente del departamento<sup>148</sup>, lo que puede explicarse por el liderazgo de Álvarez Guisasola y la cohesión entre los órganos directivos -no exenta de tensiones entre las direcciones generales, como las que hemos venido reflejando-. Estas dos legislaturas dieron como fruto la consolidación de la estructura administrativa de la Consejería, el práctico cumplimiento del Acuerdo de 1999 y los excelentes resultados de las evaluaciones PISA de 2003 y 2006.

Las elecciones autonómicas de 2007 vuelven a dar la mayoría absoluta al Partido Popular en Castilla y León para la séptima legislatura. En este momento la Junta de Castilla y León asume las competencias en sanidad, lo que curiosamente -pues son dos departamentos que no tienen por qué estar relacionados en la gestión- va a motivar grandes cambios en la Consejería de Educación, tanto en cuanto a su estructura como en cuanto a sus responsables, y a las parcelas de gestión que van a asumir ambos.

Por una parte, el responsable político que estaba al frente de la educación regional desde las transferencias, Francisco Javier Álvarez Guisasola, es nombrado consejero de Sanidad y designa como responsables de los principales órganos directivos de la nueva Consejería de Sanidad a varios de los que hasta el momento estaban en Educación, algunos de ellos desde 1999<sup>149</sup>. El antiguo director general de Universidades e Investigación, que había estado al frente de la dirección general menos implicada en la gestión de la educación escolar en aquellos años y cuyo perfil político no destacaba especialmente ni en el gobierno regional ni en el PP, pasó a ser Consejero de Educación.

Entendemos que la reforma de la estructura orgánica de la Consejería de Educación - con la creación de una Viceconsejería de Educación- tiene mucho que ver con el hecho de que era necesario liderar la gestión de la educación escolar para evitar la paralización de

---

<sup>148</sup> Con algunas variaciones en los puestos, pero ocupados por las mismas personas. El Viceconsejero de Educación de la quinta legislatura pasó a ser Consejero en la sexta, y el que fuera coordinador de la Viceconsejería en la quinta fue en la sexta director general de Coordinación, Inspección y Programas Educativos. Hubo un cambio en la dirección general de Infraestructuras y Equipamiento por el fallecimiento del director general, Álvaro Valentín Mateo, en 2007.

<sup>149</sup> Como el Secretario General de Educación, que pasa a serlo de Sanidad, o la directora general de Infraestructuras y Equipamiento, que pasa a ser directora general de administración e Infraestructuras en Sanidad. Nombran, así mismo, directoras generales en otros departamentos de Sanidad a dos responsables de Educación, una directora provincial del departamento y una docente del cuerpo de Maestros que desempeñó durante un tiempo la jefatura del servicio de Estudios y Documentación en la Secretaría General de Educación y sustituyó hasta el final de la sexta legislatura, en la dirección general de Infraestructuras y Equipamiento, al fallecido director general.

proyectos en marcha tras el cambio de consejero y, sobre todo, para afrontar con éxito la reforma educativa implantada por la LOE. Se crea una Viceconsejería de Educación Escolar<sup>150</sup> que coordinará el trabajo de todas las direcciones generales -excepto Universidades e Investigación-, es decir, que se ocupará de más del 90% del presupuesto y la gestión de todo el departamento.

Creemos que tanto el nombramiento del nuevo consejero como la creación de la Viceconsejería respondieron más a criterios de equilibrio político que a cuestiones técnicas. Posiblemente una Consejería de Educación con la misma estructura que la de la sexta legislatura y con otro responsable político más implicado en la gestión de la educación escolar en los ocho años anteriores hubiera sido una solución más acertada.

En cualquier caso, la estructura de la nueva Consejería de Educación<sup>151</sup> de la séptima legislatura (2007-2011) se organiza en una Secretaría General, una Viceconsejería de Educación Escolar y seis direcciones generales: Universidades e Investigación, Recursos Humanos, Infraestructuras, Equipamiento y Servicios, Formación Profesional, Planificación, Ordenación e Inspección Educativa, y Calidad, Innovación y Formación del Profesorado. Algunas direcciones generales (Universidades e Investigación, Infraestructuras, Equipamiento y servicios o Recursos Humanos) apenas sufrieron variaciones en sus competencias con la nueva estructura. Las funciones de la desaparecida dirección general de Coordinación, Inspección y Programas Educativos fueron repartidas entre la propia Viceconsejería, la dirección general de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa (que asumió las funciones de aquella con respecto a la Inspección y las de atención a la diversidad, antes en Formación Profesional) y la nueva dirección general de Calidad, Innovación y Formación del Profesorado (que asumió las referidas a programas educativos y todas las que la de Formación Profesional tenía y no eran propiamente relativas a ese tipo de enseñanzas, es decir, innovación y formación del profesorado). La dirección general de Formación Profesional quedó reducida a lo estrictamente relacionado con su denominación, lo cual -a nuestro entender- venía a enmendar una disfunción que duraba ya ocho años.

---

<sup>150</sup> Decreto 3/2007, de 11 de julio (BOCyL del 12), de creación de la Viceconsejería de Educación Escolar. La creación de la Viceconsejería no debió estar exenta de tensiones, pues en una Consejería de Educación -sin más competencias que las propiamente educativas- la existencia de una viceconsejería de una entidad tan grande como la de Educación Escolar parecía prestarse más bien a ajustes políticos que a cuestiones de funcionalidad técnica. De hecho, sólo dejaba fuera de su ámbito de influencia el campo universitario.

<sup>151</sup> Decreto 76/2007 de 12 de julio (BOCyL del 18), modificado más tarde por el decreto 14/2008, de 21 de febrero (BOCyL del 27), siendo la orden EDU/807/2008, de 20 de mayo (BOCyL del 26), la que desarrolló las atribuciones y funciones de los servicios centrales de la Consejería de Educación.

Aunque nuestra intención es la de describir el modelo de Administración educativa regional sólo hasta el final de la séptima legislatura, al iniciarse la octava legislatura se produce un cambio notable en la estructura de los servicios centrales. Las elecciones autonómicas son ganadas de nuevo por amplia mayoría absoluta por el PP en un contexto de crisis económica, de reducción del déficit público y de presión social para que la Administración redujera su tamaño. Se establece una nueva estructura orgánica<sup>152</sup> que varía sustancialmente -siquiera en las formas- la anterior, aunque mantiene la independencia de la Consejería de Educación sin asociarla a otro departamento. La Consejería se estructura en una Secretaría General y cinco direcciones generales: Universidades e Investigación, Política Educativa Escolar, Innovación Educativa y Formación del Profesorado, Recursos Humanos, y Formación Profesional y Régimen Especial.

La nueva estructura responde más a criterios económicos, de imagen política y de ahorro de órganos directivos (reducción de viceconsejerías y direcciones generales), que a otros más técnicos, ya que uno de los nuevos centros directivos, la dirección general de Política Educativa Escolar, se convierte en la dirección general más potente, heredera directa (incluso con el mismo responsable al frente) de la antigua Viceconsejería de Educación Escolar, asumiendo las funciones de aquella, las de la antigua dirección general de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa (a excepción de las enseñanzas de Régimen Especial, que pasan a depender de Formación Profesional) y las de la anterior dirección general de Infraestructuras, Equipamiento y Servicios. Significativamente hay un cambio generalizado de responsables de primer y segundo nivel (apenas ninguno de los anteriores directores generales y jefes de servicio permanecieron en sus cargos).

En cuanto a la estructura periférica de la Administración educativa regional hay que señalar en primer lugar su estabilidad, pues se ha mantenido sin cambios desde la quinta a la octava legislatura.

Lo más significativo de su origen ha sido que no se diseñó ningún órgano específico para las provincias al asumir las competencias educativas, sino que se asumió sin cambios la estructura que el MEC mantenía en dichas provincias y que, como hemos visto anteriormente, había ido evolucionando hasta alcanzar un modelo estable a finales de los años noventa del siglo XX.

---

<sup>152</sup> Decreto 38/2011, de 7 de julio, (BOCyL del 8) por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

La delimitación de las funciones de los servicios periféricos, en una región tan extensa y con peculiaridades provinciales y comarcales tan notables, es un asunto no resuelto aún, percibiéndose que la centralización de la administración autonómica es aún mayor que la que tenía el antiguo Ministerio de Educación y que la capacidad de decisión de los responsables educativos provinciales es mucho menor que la de los antiguos directores provinciales de Educación y Ciencia del MEC.

Ya desde el inicio de la organización de la Administración educativa autonómica se ha ido haciendo notar esta cuestión que podemos denominar como "nueva centralización". De hecho, en su primer informe, el Consejo Escolar de Castilla y León "propone a la Junta de Castilla y León que el desarrollo de la descentralización autonómica se lleve a cabo de la mejor manera posible para que las decisiones sean tomadas desde la cercanía a los problemas y del conocimiento de la diversidad de situaciones y así potenciar la participación de la comunidad educativa"<sup>153</sup>.

Apenas dos cursos más tarde, el Consejo Escolar vuelve a esta cuestión al indicar que "considera de vital importancia mejorar el funcionamiento de la organización de la Administración Educativa Regional clarificando las competencias y estableciendo una mayor coordinación entre los Servicios Centrales y Periféricos, de forma que la Comunidad Educativa pueda ejercer, en sus ámbitos provinciales, sus derechos a la información, participación y, en su caso, negociación"<sup>154</sup>.

Insiste de nuevo en 2005 la Administración consultiva regional, señalando que "considera que la Administración educativa, en sus ámbitos regional y provincial, debe mejorar la asignación de competencias y la coordinación entre todas las instancias bajo los principios de descentralización y eficacia, y con el objetivo de que la comunidad educativa pueda ejercer sus derechos a la información, participación y, en su caso, negociación"<sup>155</sup>.

Habida cuenta de que cada vez se ponen en marcha más actuaciones de tipo centralizador (las direcciones provinciales se convierten en meras ejecutoras de las políticas diseñadas por los servicios centrales sin que éstos den a los territorios margen alguno de

---

<sup>153</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001*, op. cit., p. 23.

<sup>154</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2002-2003*, op. cit., p. 18. Esta vez el matiz incide en el posible déficit democrático y de participación que supone la nueva centralización.

<sup>155</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2004-2005*, op. cit., p. 19.

maniobra), el tono se endurece -para tratarse de un Informe del Consejo Escolar de Castilla y León es extraordinariamente explícito-:

"Estando bien definida cuál es la estructura orgánica y funcional de las Direcciones Provinciales de Educación, *parece existir ante la comunidad educativa la sensación de que a veces se transmite lejanía con el administrado* y con organizaciones representantes de la comunidad educativa, y, en ocasiones, un cierto solapamiento de aquellas cuestiones que son competencia de la Inspección.

Este Consejo recomienda a la Administración Educativa que, desde las Direcciones Provinciales se cuiden estos aspectos y se hagan esfuerzos para dar a conocer de forma más amplia las políticas educativas y su organización, las relaciones con la comunidad educativa en su conjunto y, que cuando se trate de difundir logros en aspectos de carácter obligatorio para toda la Administración, se haga sin grandes alardes publicitarios"<sup>156</sup>.

Sin embargo, desde ese curso desaparece de los Informes del Consejo Escolar regional cualquier referencia tanto a la cercanía con el administrado como a la aproximación a los territorios que componen la Comunidad Autónoma, aun cuando no ha habido variación alguna, más bien al contrario, ni siquiera se ha desconcentrado algún tipo de decisión en las provincias.

En otro orden de cosas, debemos dejar constancia de que el mayor problema que a nuestro juicio existía para que la Junta de Castilla y León asumiera como órganos periféricos educativos las direcciones provinciales de Educación y Ciencia del Ministerio era que su estructura, nivel administrativo y entidad no tenían cabida en la Administración autonómica tal como estaban diseñadas, pues toda la estructura periférica de la Junta de Castilla y León se articulaba en una única Delegación Territorial con tantos servicios territoriales cuántas consejerías había en los centrales.

Estos servicios territoriales autonómicos eran de pequeño tamaño, lo que hacía imposible que asumieran la carga de trabajo y la gestión que desempeñaba una sola de las direcciones provinciales de Educación y Ciencia. La solución que se encontró fue la de crear en la Administración periférica de la Junta de Castilla y León las direcciones provinciales de

---

<sup>156</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2005-2006*, op. cit., p. 17. La cursiva es nuestra.

Educación<sup>157</sup>, ahora ya dentro de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma, aunque por razones de eficacia mantuvieron el mismo organigrama de las antiguas direcciones provinciales. Aunque con la misma denominación, se crearon con rango de servicio territorial dependiendo orgánica y funcionalmente de la Consejería de Educación y Cultura, a través del Delegado Territorial.

Así pues, las direcciones provinciales de Educación, en cualquiera de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, están integradas por las siguientes áreas funcionales, coincidentes con las de las extintas direcciones provinciales del MEC: área de Secretaría Técnica Administrativa, área Técnica de Construcciones y Equipamientos, área de Programas Educativos y área de Inspección Educativa.

"Las actuaciones eminentemente educativas corren a cargo del Área de Inspección Educativa y del Área de Programas Educativos. A la primera de ellas le corresponde el ejercicio de las funciones propias de control, supervisión, evaluación y asesoramiento en todos los centros docentes, actividades y servicios de la educación no universitaria en la provincia. Su actividad se concreta anualmente en el Plan de Actuación. Al Área de Programas Educativos le corresponden las funciones relacionadas con la formación del profesorado, innovación y reformas educativas, educación de adultos y educación a distancia (conjuntamente con el Área de Inspección Educativa), formación en centros de trabajo de los alumnos de Formación Profesional, educación compensatoria, orientación educativa y profesional, integración y educación especial, programas de alumnos y participación educativa, y cuantas otras de extensión, orientación, reforma e innovación educativa emprenda la Consejería de Educación a través de planes o programas específicos"<sup>158</sup>.

#### **4. La política educativa de Castilla y León ¿un modelo educativo singular?**

En contra de otras aseveraciones que insisten en plantear que cada Comunidad Autónoma tiene un sistema educativo diferenciado, consideramos que es más propio hablar de modelos educativos fruto de la evolución de las políticas aplicadas desde que

---

<sup>157</sup> Por medio del decreto 322/1999, de 23 de diciembre. La orden de 2 de noviembre de 2000 (BOCyL del 3), de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y de Educación y Cultura, desarrolla la Estructura Orgánica y define las funciones de las Direcciones Provinciales de Castilla y León.

<sup>158</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2007-2008*, op. cit., pp. 16-17.



cada Comunidad Autónoma gestiona la educación, ya que es notorio que las leyes educativas, normas básicas en el marco de la Constitución española, plantean un solo sistema para toda la nación, con las singularidades propias tanto de la planificación adaptada al territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente como del ejercicio de las competencias educativas por cada una de ellas. Así se recoge, además, en el *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León* de 1999.

Jesús Jiménez Sánchez define cuatro rasgos para poder hablar de la existencia de un modelo educativo: la competencia normativa sobre la educación en un territorio, la capacidad de decisión política sobre los aspectos que configuran la educación en ese marco geográfico, la adaptación al territorio de las políticas educativas y la existencia de rasgos diferenciales con respecto a otras regiones. Por ello señala que es posible identificar un modelo educativo español, aunque

"Resulta mucho más complicado configurar modelos educativos regionales o autonómicos dentro de un marco estatal común. Al compartir una misma historia reciente y un mismo sistema político y al no disponer de capacidad total ni en competencias ni en financiación, la diferenciación tiene que hacerse sobre asuntos que, sin desvirtuar ese tronco común, marquen ciertas singularidades territoriales reconocibles socialmente"<sup>159</sup>.

El modelo educativo de Castilla y León, después de más de una década de ejercicio de las competencias educativas, existe realmente y presenta ciertos rasgos diferenciadores que lo hacen merecedor del adjetivo "singular" y que incluso se han ido consolidando como señas de identidad de la educación regional.

A la hora de definir tales rasgos hemos optado por hacer un listado sucinto. Sería pueril -además de mendaz- afirmar que desde el curso 2000-2001 todo es nuevo en la educación regional de León y Castilla. Pero sí que se ha profundizado desde entonces en determinadas líneas de trabajo, se han abierto otras nuevas y se ha aprovechado la rica tradición educativa regional y el enorme valor que la sociedad y las familias de Castilla y León vienen dando secularmente a la formación de sus niños y jóvenes.

Así, hemos tenido en cuenta en primer lugar el territorio y sus consecuencias, la dispersión y la despoblación, relacionándolo con la escuela rural. En segundo lugar nos

---

<sup>159</sup> Jiménez Sánchez, J., *Hacia un modelo educativo aragonés. Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicos. El caso de Aragón: ni tan iguales ni tan diferentes*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 2014, p. 155.

referiremos al currículo que se ofrece a los estudiantes, con una reseña especial a la cuestión del aprendizaje de las lenguas extranjeras. Además, nos hemos fijado en las líneas prioritarias de actuación de la Administración educativa desde el inicio de la gestión autonómica de la educación, singularmente la convivencia escolar y la búsqueda del éxito educativo de los estudiantes, enmarcado todo ello en una política de mejora de resultados escolares.

### **La importancia del territorio: la escuela rural ¿mito interesado o realidad viva?**

Venimos señalando que Castilla y León es una Comunidad Autónoma con una fuerte identidad provincial cuyo origen no sólo hay que buscarlo en la estructura territorial de 1833, sino más atrás aún, en su estructura territorial, de poblamiento concentrado en algunos núcleos muy potentes y con gran peso geopolítico en su entorno, sin que haya una gran metrópoli -al estilo de Zaragoza en Aragón o de Barcelona en Cataluña- que ejerza su influencia sobre toda la cuenca del Duero. Las antiguas ciudades con voto en las Cortes de la Corona de Castilla son, en su mayoría, las actuales capitales de provincia de la Comunidad Autónoma, lo que puede explicar plausiblemente los celos y desconfianzas sobre la preeminencia de unas sobre otras.

Esta situación, treinta años después del Estatuto de Autonomía, no se ha diluido, sino que lo que hay es una aceptación tácita y cómoda de la realidad, sin especiales sentimientos de exaltación nacionalista. Posiblemente, la realidad provincial sea tozuda y constituya en sí misma una seña de identidad. La pluralidad que puede encontrarse en la región contrasta fuertemente con la uniformidad que se encuentra en otras Comunidades Autónomas.

La Consejería de Educación hubo de tener este rasgo en cuenta a la hora de planificar sus acciones sobre el territorio. Los dos elementos que más acusaron el ajuste al territorio fueron, como es lógico, el transporte escolar y los demás servicios complementarios, pero sustancialmente lo que mejor representa la sensibilidad de la Administración educativa con los administrados es el Mapa Escolar de las diferentes etapas educativas.

El transporte escolar es un servicio complementario estratégico para el modelo educativo regional, tanto por el número de alumnos que viajan cada día a sus centros como por la necesidad de surtir a la mayor parte de las rutas de un acompañante, lo que

encarece el servicio. Además, la red de carreteras de la región no es homogénea, pues junto a rutas que transcurren por autovía o carreteras de primer orden hay muchas otras -la mayoría- en carreteras de montaña o en vías provinciales en la que el transporte escolar apenas cabe en el carril (el caso de la Tierra de Campos de las provincias de León, Palencia, Valladolid y Zamora es un ejemplo muy claro).

**Tabla 35: Transporte escolar en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011**

| Provincia                    | Importe €            | Alumnos       | Nº de rutas  | Acompañantes |
|------------------------------|----------------------|---------------|--------------|--------------|
| Ávila                        | 3.063.460,20         | 2.583         | 112          | 38           |
| Burgos                       | 7.089.636,88         | 4.406         | 288          | 144          |
| León                         | 10.390.026,84        | 7.083         | 415          | 134          |
| Palencia                     | 4.598.204,31         | 2.979         | 180          | 69           |
| Salamanca                    | 5.594.006,42         | 3.863         | 202          | 76           |
| Segovia                      | 5.491.445,94         | 3.728         | 153          | 73           |
| Soria                        | 1.763.903,75         | 1.030         | 80           | 30           |
| Valladolid                   | 5.249.028,87         | 4.817         | 187          | 68           |
| Zamora                       | 5.373.130,08         | 4.120         | 210          | 101          |
| <b>Total Castilla y León</b> | <b>48.612.843,29</b> | <b>34.609</b> | <b>1.827</b> | <b>733</b>   |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010/2011, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 408.

El Mapa Escolar, por su parte, ha tenido que tomar en cuenta el factor de la dispersión territorial, la despoblación y la estructura provincial<sup>160</sup>. La decisión de mantener centros incompletos de Educación Primaria hasta con cuatro alumnos por aula supuso aumentar los costes, pero también adaptarse a la realidad poblacional. En el caso de la Secundaria Obligatoria el factor territorial fue el que motivó el fomento de un tipo de centro ya existente, el Colegio Rural Agrupado (CRA), el fortalecimiento del instrumento compensatorio que supone el modelo de Centro Rural de Innovación Educativa (CRIE) y la creación de otros dos que, si bien no son propios de la Comunidad Autónoma, sí que constituyen una parte sustancial de la red escolar de Castilla y León: los Centros de Educación Obligatoria (CEO) y los institutos de Educación Secundaria Obligatoria (IESO).

<sup>160</sup> Fernando Sánchez-Pascuala Neira señala que los 48 ciclos de Formación profesional implantados al principio de las transferencias fueron un elemento que promovió la cohesión territorial. *Cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

## Los Colegios Rurales Agrupados (CRA)

La creación de los Colegios Rurales Agrupados se remonta a 1986<sup>161</sup>. El modelo consiste en la unión de las aulas de varias localidades rurales geográficamente próximas para formar, con sus alumnos y profesores, un sólo colegio, con un sólo equipo directivo y con la posibilidad de disponer de los profesores especialistas, que son itinerantes y dan clase a todo el alumnado de cada uno de los pueblos que forman el CRA. Asimismo hay maestros fijos en las aulas de los pueblos, que no viajan de una localidad a otra y que son los encargados de tutorizar a los alumnos e impartir las enseñanzas generales. El profesorado de cada CRA tiene destinado un tiempo semanal para reunirse, coordinarse e intercambiar experiencias.

"En los criterios generales y de organización tenidos en cuenta para establecer la red de colegios rurales agrupados se tenía en cuenta lo siguiente:

- Contemplar que todos los CRAS contaran con especialistas suficientes.
- El ámbito en unidades y centros que sea funcional y estable en el tiempo.
- Entre 12 unidades a 20-25 unidades para que no sean demasiado grandes ni muy pequeños.
- Agrupar por centros de tipología (escolarización de ciclos y número de unidades) similares.
- No dejar a ningún centro incompleto fuera de la red de CRA.
- Proximidad geográfica en torno a 25-30 km. De diámetro de distancia del CRA como máximo.
- Coherencia de escolarización con las Enseñanzas Medias.
- Los Centros de Educación Infantil y Primaria que puedan funcionar autónomamente no se incluyen en la red de CRAS.
- Para la elección de cabecera se prefiere la localidad que sea centro cultural, comercial o geográfico de la zona objeto de agrupación y aquellas que cuenten con mayor número de alumnos o mejor infraestructura y medios.

---

<sup>161</sup> Se crean por real decreto 2371/1986, de 24 de diciembre, sobre constitución de Colegios Rurales Agrupados de Educación General Básica (BOE de 9 de enero de 1987). Posteriormente el real decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se establece el Reglamento Orgánico de las escuelas de Educación Infantil y los colegios de Educación Primaria menciona a los colegios Rurales Agrupados, remitiéndose a un desarrollo normativo posterior.

- Organizar actividades y encuentros periódicos entre el alumnado con el fin de mejorar la convivencia y el intercambio de experiencias.
- El profesorado mantendrá reuniones periódicas con el fin de programar y evaluar los distintos aspectos relacionados con la organización del centro"<sup>162</sup>.

El Consejo Escolar de Castilla y León afirma que "El modelo de CRA se ha considerado desde hace tiempo como la estructura más adecuada para organizar la escolarización en la zona rural. [Los CRA] Comenzaron a constituirse por agregación de unidades escolares existentes en una o varias localidades o por conversión de las concentraciones escolares"<sup>163</sup>.

**Tabla 36: Comparación entre las Comunidades Autónomas con CRA en el curso 2009-2010**

| CC. AA.                  | CRA        | Localidades  | Unidades     | Alumnado      |
|--------------------------|------------|--------------|--------------|---------------|
| Andalucía                | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Aragón                   | 75         | 354          | 930          | 9.814         |
| Asturias (Principado de) | 31         | 125          | 218          | 2.056         |
| Baleares (Islas)         | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Canarias                 | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Cantabria                | 5          | 11           | 20           | 219           |
| Castilla y León          | 196        | 777          | 1.944        | 19.888        |
| Castilla-La Mancha       | 72         | 297          | 935          | 9.633         |
| Cataluña                 | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Comunidad Valenciana     | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Extremadura              | 37         | 139          | 355          | 4.644         |
| Galicia                  | 28         | 223          | 234          | 2.704         |
| Madrid (Comunidad de)    | 8          | 32           | 101          | 1.751         |
| Murcia (Región de)       | 10         | 44           | 128          | 1.560         |
| Navarra (C. Foral de)    | 1          | 2            | 2            | 41            |
| País Vasco               | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Rioja (La)               | 11         | 50           | 147          | 1.761         |
| Ceuta                    | 0          | 0            | 0            | 0             |
| Melilla                  | 0          | 0            | 0            | 0             |
| <b>Total</b>             | <b>474</b> | <b>2.054</b> | <b>5.014</b> | <b>54.071</b> |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 306.

<sup>162</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001*, op. cit., pp. 304-305.

<sup>163</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2001-2002*, ibíd., p. 318.

Debemos dejar constancia de que el modelo CRA es una particularidad de Castilla y León, ya que, si bien está presente en otras diez Comunidades Autónomas, tanto por el volumen de alumnado que se escolariza en estos centros como por el número de CRA, es en Castilla y León donde, con diferencia, estos centros abundan más (casi tres veces más CRA y el doble de localidades, unidades y alumnos que la siguiente, Aragón, con Castilla-La Mancha en tercer lugar).

La situación en Castilla y León, en el curso 2010/2011, era la siguiente:

**Tabla 37: Colegios Rurales Agrupados (CRA) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011**

| Provincia | AV | BU | LE | P | SA | SG | SO | VA | ZA | TOTAL CyL |
|-----------|----|----|----|---|----|----|----|----|----|-----------|
| Nº        | 27 | 11 | 50 | 2 | 41 | 16 | 10 | 14 | 22 | 193       |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 302.

La tabla nos permite abundar en una de las características de la educación regional que venimos reiterando: la enorme variabilidad provincial existente. Dos provincias geográficamente muy similares (de N a S la geografía pasa de montaña a riberas y llanuras) y con una estructura de población parecida, como son Palencia y Burgos, tienen un número de CRA muy diferente. La explicación estriba en la diferente aplicación de las concentraciones escolares de la ley General de Educación, que dejó Palencia completamente comarcalizada y sin embargo el sur de Burgos no se llegó a concentrar de la misma manera.

En cualquier caso, nos encontramos, una vez consolidada la gestión educativa e incluso el modelo CRA, ante una nueva realidad motivada por la acelerada y nueva despoblación del medio rural, pues el análisis de la situación de los CRA en el curso 2010/2011 señala que

"[...] agrupan a 1.312 localidades, pero sólo en el 60% de éstas (un total de 799) cuentan con escuela. El alumnado escolarizado en las 799 localidades con escuelas agrupadas en 198 CRAs supone el 15% sobre el total en el conjunto de los CEIP públicos de Castilla y León. La ratio media alumnos/as por unidad es de 10,11. [...]Las unitarias oscilan entre 4 y 11 alumnos; las escuelas con dos entre 12 y 28; con 3 entre 29 y 45; con 4, entre 46 y 60. Los CRAs cuentan con 1847 unidades (25,3% sobre el total de unidades en centros públicos), donde trabajan 2847 maestros/as (casi el 26% de la plantilla total), de los

cuales casi 970 itineran (el 34% de su plantilla). La ratio media maestro/a/unidad es de 1,54, sólo ligeramente por encima de la ratio global (1,50 maestros/a unidad). [...] las localidades con una sola unidad (escuelas unitarias) en los CRAs suman un total de 284; 42 de ellas tienen 4 alumnos y otras 42 tienen 5. [...] una mayoría de CRAs han pasado a convertirse en CEIPs incompletos: [...], 103 cuentan ya con menos de 9 unidades y son ya Centros incompletos. Y 43 más tienen entre 9 y 11 unidades. Por ello conviene insistir en que se precisa acometer una remodelación profunda en la red de colegios rurales"<sup>164</sup>.

### Los Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE)

Este tipo de centro nace en el marco de las actuaciones de experimentación de la reforma educativa que preparó la llegada de la LOGSE en el medio rural, a partir de la aprobación del decreto de Educación Compensatoria en 1983. En 1988 se abren experimentalmente los primeros CRIE de Castilla y León, que tendrán reconocimiento oficial y se crearán jurídicamente en 1996<sup>165</sup>. Hay un total de 9 CRIE en la Comunidad Autónoma y se ubican en todas las provincias, excepto en Salamanca y Valladolid.

Los CRIE pretenden mejorar la formación de los alumnos de las escuelas rurales, favoreciendo su desarrollo personal y su socialización, así como el desarrollo del currículo escolar mediante actividades innovadoras y convivencias periódicas de alumnos de diferentes zonas. Los centros interesados solicitan la participación en las convivencias semanales en el CRIE de su provincia, normalmente para el alumnado del tercer ciclo de Primaria, aunque en ocasiones también el del primer ciclo de la ESO de centros de primaria rurales.

**Tabla 38: Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011**

| Provincia | AV | BU | LE | P | SA | SG | SO | VA | ZA | TOTAL CyL |
|-----------|----|----|----|---|----|----|----|----|----|-----------|
| Nº        | 1  | 1  | 2  | 2 | 0  | 1  | 1  | 0  | 1  | 9         |

Fuente: Elaboración propia a partir de Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural de Castilla y León*, Valladolid, STEs, 2012, p. 24.

<sup>164</sup> Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural de Castilla y León*, Valladolid, STEs, 2012, p. 17.

<sup>165</sup> Real decreto 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación (BOE de 12 de marzo de 1996) y la orden de 29 de abril de 1996 de creación y funcionamiento de los Centros Rurales de Innovación Educativa (BOE de 11 de mayo).

El CRIE cuenta con un equipo pedagógico compuesto por 5 ó 6 maestros, en algún caso con un profesor técnico de FP y monitores de tiempo libre, fruto de los acuerdos con la Diputación Provincial. Imparten unas 20 semanas de estancias, organizadas de modo que conviven unos 40 alumnos de dos o más centros del medio rural (CRA o CEIP incompletos). Cada CRIE atiende cerca de mil alumnos cada curso, siendo un recurso muy demandado y valorado por los centros escolares.

### **Los Centros de Educación Obligatoria (CEO)**

Los Centros de Educación Obligatoria (CEO) son instituciones educativas que escolarizan al alumnado de toda la educación básica (Educación primaria y Educación Secundaria Obligatoria), además del segundo ciclo de Educación Infantil. Según la normativa de creación son "aquellos centros docentes públicos en los que se imparta la Educación Primaria y todos los cursos de Educación Secundaria Obligatoria. Se ubicarán en ámbitos rurales, escolarizándose en un mismo centro los niveles obligatorios y gratuitos. Asimismo, cuando las circunstancias así lo requieran, podrán impartir el segundo ciclo de Educación Infantil"<sup>166</sup>.

Aparecen en la normativa española en la Comunidad Autónoma de Canarias en 1999<sup>167</sup>. En Castilla y León -con las competencias asumidas en 2000, la Consejería reacciona de manera rápida y los regula en febrero de 2002, posiblemente tanto como consecuencia de la aplicación del *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*<sup>168</sup> como por la necesidad de atender la escolarización de la población de zonas en las que el transporte escolar no era la solución más adecuada.

---

<sup>166</sup> Decreto 34/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria (BOCyL de 6 de marzo), art. 1.

<sup>167</sup> Decreto 93/1999, de 25 de mayo, por el que se regula la creación de los centros de educación obligatoria de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba su Reglamento orgánico (BOC de 16 de junio).

<sup>168</sup> *Cfr. Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León. 3-12-1999, op. cit., p. 9: "3: La calidad como acción continua [...] c. Se incrementarán los recursos humanos y materiales, que garanticen que el derecho a la educación sea disfrutado en igualdad de oportunidades, prestando la adecuada atención a la diversidad en el conjunto de la región, y en especial en la zona rural" y p. 22: "10: El Sistema Educativo de Castilla y León como factor de cohesión territorial y de refuerzo de su identidad. [...] b. Se tendrán en cuenta a las condiciones geográficas de la Comunidad, optando por actuaciones, en la zona rural, de flexibilidad y respeto a las idiosincrasias particulares, procurando las condiciones en infraestructuras, medios, recursos y*



Realmente los CEO se crean al amparo del apartado 2 del art. 11 de la LODE, modificado por la disposición adicional sexta de la LOGSE, donde se prevé la posibilidad de adaptar lo que establece la norma con carácter general a los centros integrados que imparten dos o más de las enseñanzas reguladas en la ley. La motivación está enunciada en el propio decreto de creación, cuando señala que

"La peculiar *configuración demográfica* de Castilla y León, la *dispersión geográfica* propia del medio rural y la necesidad de conjugar la obligatoriedad de la extensión de la educación obligatoria con la impartición de una enseñanza de calidad como forma de *compensar las posibles desigualdades de los núcleos rurales* en el acceso a la educación y a la cultura, obliga a las administraciones educativas a adoptar las necesarias medidas para evitar el desequilibrio entre la oferta educativa en el medio rural y urbano. A tal fin, resulta necesario adecuar la red de centros existentes, tanto su tipología como su ubicación, a estas exigencias"<sup>169</sup>.

Dos datos son significativos con respecto a estos CEO. El primero es la necesidad de la firma de un convenio con el ayuntamiento del municipio en el que se sitúe, con vistas a la conservación, mantenimiento y vigilancia del centro. El segundo es que la Consejería dotó rápidamente de un reglamento orgánico a estos novedosos centros, a diferencia de lo que ha ocurrido con el resto de colegios de Educación Infantil y Primaria, y con los Institutos de Educación Secundaria (IES e IESO), que siguen regulados por la normativa del MEC del año 1996.

No todos los CEO se han creado al amparo de la dispersión geográfica, las malas comunicaciones de la comarca o la compensación de desigualdades, sino que en algunos casos han sido utilizados por la presión política del municipio o de algún sector social para conseguir la creación de un centro educativo en su localidad. Por otra parte, dado que los CEO fueron creados al amparo de una disposición adicional de la LOGSE, que modifica la LODE, su encaje legal en medio de las reformas educativas puede ser complejo. Si bien las bondades sociales del modelo son poco discutibles, los beneficios

---

currículum, adecuadas al alumnado, y necesarias para una educación de calidad".

<sup>169</sup> Decreto 34/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria (BOCyL de 6 de marzo). El argumentario es similar al que utiliza el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias para crear sus CEO. *Cfr.* Decreto 93/1999, de 25 de mayo, por el que se regula la creación de los centros de educación obligatoria de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba su Reglamento orgánico (BOC de 16 de junio). La cursiva es nuestra.

educativos de concentrar en un aula el alumnado de dos cursos, de reducir la optatividad al máximo en dicha etapa, de que el profesorado imparta materias afines y de reducir el horario semanal de la etapa de ESO en dos horas, no parecen muy claros. Volvemos a insistir en la variabilidad provincial, al comprobar que provincias sin accidentes geográficos notables, como Valladolid, tienen este tipo de centro mientras que otras con una orografía extremadamente complicada (León) o con zonas muy deprimidas socioeconómicamente (Zamora o Salamanca) tienen un número de CEO meramente testimonial. Los datos de los pocos CEO existentes son:

**Tabla 39: Centros de Educación Obligatoria (CEO) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011**

| Provincia | AV | BU | LE | P | SA | SG | SO | VA | ZA | TOTAL CyL |
|-----------|----|----|----|---|----|----|----|----|----|-----------|
| Nº        | 1  | 0  | 2  | 0 | 2  | 3  | 0  | 1  | 1  | 10        |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 302.

### Las Escuelas Hogar y Residencias

Estos centros residenciales pueden ser solicitados por aquel alumnado que no puede asistir a un centro educativo sostenido con fondos públicos utilizando el transporte escolar o aquel cuyas circunstancias familiares así lo aconsejen.

**Tabla 40: Escuelas-Hogar y residencias públicas y privadas en Castilla y León. Curso 2010-2011**

| Provincia                    | Escuelas-Hogar y residencias públicas | Residencias privadas |
|------------------------------|---------------------------------------|----------------------|
| Ávila                        | 3                                     | 10                   |
| Burgos                       | 3                                     | 8                    |
| León                         | 5                                     | 18                   |
| Palencia                     | 2                                     | 6                    |
| Salamanca                    | 5                                     | 0                    |
| Segovia                      | 2                                     | 6                    |
| Soria                        | 9                                     | 3                    |
| Valladolid                   | 3                                     | 11                   |
| Zamora                       | 4                                     | 10                   |
| <b>Total Castilla y León</b> | 36                                    | 72                   |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 409.

Las modalidades públicas existentes son las Escuelas-Hogar (para alumnado de Primaria, Secundaria o ambas) y las Residencias asociadas a un IES en el que los residentes son matriculados, contando con un Jefe de Estudios responsable de la Residencia. Se trata, pues, de unidades asistenciales. La tabla da fe del volumen -casi testimonial- de alumnado que atienden. Las residencias son garante del derecho a la educación de aquellos alumnos que, por residir en zonas especialmente aisladas, no pueden acceder siquiera al servicio de transporte escolar. Las escuelas-hogar inciden más en la existencia de circunstancias sociofamiliares objeto de protección especial.

**Tabla 41: Alumnado en Residencias y Escuelas-Hogar de Castilla y León. Curso 2010-2011**

|                       | Alumnado           |            |              |            |
|-----------------------|--------------------|------------|--------------|------------|
|                       | Educación Primaria | ESO        | Bachillerato | FP         |
| <b>Residencias</b>    | 0                  | 128        | 52           | 180        |
| <b>Escuelas-Hogar</b> | 56                 | 120        | 19           | 158        |
| <b>Total</b>          | <b>56</b>          | <b>248</b> | <b>71</b>    | <b>248</b> |

Fuente: Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural de Castilla y León*, Valladolid, STEs, 2012, p. 36.

### **Los Institutos de Educación Secundaria Obligatoria**

El tercer tipo de centro que busca ajustarse a las características del medio es el Instituto de Educación Secundaria Obligatoria (IESO). El IESO es un Instituto de Educación Secundaria que imparte únicamente la etapa Educación Secundaria Obligatoria y que ya aparece en la normativa desde el año 1996<sup>170</sup>. La creación de los IESO en Castilla y León se hizo al terminar el primer curso de gestión de las competencias educativas mediante una norma que no era específica para ellos, ya que se ajustaban completamente a la normativa existente sobre los IES, sino que abarcaba creaciones y supresiones de todo tipo de centros de diferentes etapas. La razón que se aducía en la norma de creación era la de "ampliar la oferta educativa en su etapa obligatoria, haciendo posible la escolarización de los alumnos en condiciones de

<sup>170</sup> Cfr. Real decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (BOE de 21 de febrero), art. 3.4.

proximidad a su lugar de residencia en el medio rural, hay que sumar el de mejorar la calidad de la enseñanza en esta etapa [...]”<sup>171</sup>.

**Tabla 42: Institutos de Educación Secundaria Obligatoria (IESO) en Castilla y León por provincias. Curso 2010-2011**

| Provincia | AV | BU | LE | P | SA | SG | SO | VA | ZA | TOTAL CyL |
|-----------|----|----|----|---|----|----|----|----|----|-----------|
| Nº        | 2  | 1  | 3  | 4 | 4  | 0  | 1  | 3  | 1  | 19        |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 302.

De nuevo el panorama provincial es dispar, entendiendo que del análisis de la ubicación de estos IESO se puede extraer la conclusión de que al menos un tercio de los mismos no responde a los criterios de lejanía -y el consiguiente problema de transporte escolar- de un núcleo con IES<sup>172</sup>, o de aislamiento rural<sup>173</sup>, sino, más bien, a la presión de los municipios o la clase política local, muy poderosa a veces cuando se dirime el poder municipal o provincial por un puñado de votos.

Como conclusión, de los tres tipos de centros que ajustan el Mapa Escolar al territorio (CRA, CEO e IESO), son los CRA, con enorme diferencia, los que cumplen dicha misión. Los CEO y los IESO han retrasado el momento de cursar estudios fuera de la localidad en algunos años, pero ni su cantidad ni -en el caso de algún CEO y de varios IESO- responden a aislamiento rural o a transporte escolar problemático y, en nuestra opinión, son un modelo que quizás haya forzado su sentido en algunos casos que no responden al diseño primigenio del modelo.

<sup>171</sup> Decreto 204/2001, de 26 de julio, por el que se procede a la creación, transformación y supresión de centros públicos de educación no universitaria (BOCyL de 31 de julio).

<sup>172</sup> Caso del IESO Los Salados, ubicado en Benavente (Zamora), localidad donde hay otros dos IES y un centro concertado.

<sup>173</sup> Caso de los tres de Valladolid (IESO de Cigales, localidad situada a la vera de una autovía y a quince minutos de la capital provincial, o los IESOS de Pedrajas de San Esteban y Ribera del Cega -Mojados-, en una llanura sin problemas de comunicación y a escasos minutos de otros IES), o dos de los tres de Salamanca (IESO Quercus, en Terradillos, cerca de la capital, o IESO Tomás Bretón, en Villamayor, en el alfoz de la misma), o uno de los cuatro de Palencia (IESO Canal de Castilla, en Villamuriel de Cerrato, en el alfoz de la capital y situado en una localidad industrial entre dos autovías)

## **Las contradicciones de la educación rural**

La estructura de la enseñanza básica en España, seis cursos de Educación Primaria impartidos en los CEIP más cuatro cursos de Educación Secundaria Obligatoria impartidos en los IES (por no hablar de impartir también la Formación Profesional en los IES, cuestión cuya operatividad y cuyo aprovechamiento son más que discutibles excepto para los cuerpos docentes y sus condiciones laborales) es, en el mejor de los casos, aplicable a un entorno urbano o semiurbano.

Pero en Castilla y León -con una notable parte del territorio que organiza la Educación Primaria en CRA, en CEIP incompletos o en CEIP rurales completos- plantear siquiera la posibilidad de que todo el alumnado que asistía a un CRA o a un CEIP rural pueda continuar la escolaridad en un solo IES es una utopía. Lo que a los once años de edad de los alumnos -el 6º curso de Educación Primaria- justifica la compleja -y onerosa para las arcas públicas- organización del CRA viene a ser igualmente válido a los doce o trece, cuando han de escolarizarse en la ESO para cursar el primer curso de esa etapa.

La solución, más bien el aplazamiento de solución, que encontró la Administración educativa del MEC, y después la regional, al implantarse la LOGSE fue la de escolarizar al alumnado de 1º y 2º de ESO en ciertos CEIP que impartían esos dos cursos a su alumnado. Hay que recordar que el horario de EP es de 25 horas semanales, el horario de 1º y 2º de la ESO del modelo MEC es de 28 horas y el horario de la ESO del modelo de la Junta de Castilla y León es de 30 horas. Así, el alumnado que se escolarizaba en los CEIP para cursar 1º y 2º de ESO perdía 105 horas de clase con el modelo MEC y 175 con el modelo de la Junta de Castilla y León. Se incumplía la normativa de los decretos curriculares, además de impartirse, en el peor de los casos, el equivalente a seis semanas menos de curso a esos alumnos, como si para ellos el calendario escolar finalizase a principios de mayo.

**Tabla 43: CEIP y CRA de Castilla y León que escolarizan alumnado de 1º y 2º de ESO por provincias. Curso 2010-2011**

| Provincia      | ESO en CEIP | ESO en CRAs | CEIP+CRAs |
|----------------|-------------|-------------|-----------|
| Ávila          | 2           | 2           | 4         |
| Burgos         | 0           | 0           | 0         |
| León           | 9           | 7           | 16        |
| Palencia       | 2           | 0           | 2         |
| Salamanca      | 2           | 15          | 17        |
| Segovia        | 1           | 8           | 9         |
| Soria          | 1           | 4           | 5         |
| Valladolid     | 4           | 4           | 8         |
| Zamora         | 3           | 8           | 11        |
| <b>Totales</b> | <b>24</b>   | <b>48</b>   | <b>72</b> |

Fuente: Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural de Castilla y León*, Valladolid, STEs, 2012, p. 21.

Es preciso indicar que el número de centros que presentan esta singularidad es menos de la mitad en 2010 -73 localidades, con 1054 alumnos- que en 2000 -159 colegios con 4000 alumnos-, lo cual no deja de ser una prueba de la paulatina desaparición del mundo rural

Un análisis más detallado, el que proviene de la identificación de estos centros, da como resultado observar que no todos están aislados del IES o IESO más cercano. Algunos de ellos se ubican a escasos 25 kilómetros de terreno llano y buena comunicación del centro de secundaria de la zona. Otros, por el contrario, están situados en zonas de montaña o de difícil acceso y justifican plenamente la medida, en particular en las provincias de León y Salamanca. La media de alumnos en las unidades afectadas es de 10, con enormes diferencias entre, por ejemplo, los 3 alumnos de 2º de ESO de Chañe (localidad situada entre Cuéllar y Carbonero el Mayor, en la llanura arenosa de pinares segoviana) y los 14 de 1º de ESO de Mayorga de Campos (localidad vallisoletana de la vega del río Cea a 30 kilómetros del IES más cercano). Abundan las unidades de ESO con 3-7 alumnos y la tendencia es claramente a la baja.

Durante el primer semestre del curso 2012/2013 se ha dado una circunstancia reseñable, relacionada con estas unidades de ESO en CEIP y CRA, motivada por la aplicación del real decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que ha afectado al horario semanal del profesorado, a la oferta de Bachilleratos en los centros y, sobre todo, a las

ratios de alumnado por aula. La orden<sup>174</sup> que concreta las medidas viene a señalar que no es posible impartir la ESO en los CEIP que no lleguen a los ratios mínimos establecidas en su articulado. Esto provocó una protesta masiva de los municipios y las asociaciones de madres y padres de las localidades afectadas, ante la cual la Consejería de Educación se mostró inamovible, pues entendía que la situación de escolarización en esas condiciones era muy irregular y que además incumplía la normativa que ajustaba el sistema educativo al techo de déficit que podía asumir la Comunidad Autónoma.

Destacamos este hecho porque su resolución viene a ser una confirmación de las aseveraciones que venimos haciendo al tratar de algunos CEO y de algunos IESO, de la planificación del Mapa Escolar, en definitiva. La cuestión se resolvió con la desautorización pública por parte del Presidente de la Junta de Castilla y León (en la tribuna de oradores de las Cortes regionales durante el debate sobre el estado de la región) de la postura mantenida por el consejero de Educación, dando la razón a los municipios y asociaciones de padres y madres y manteniendo las unidades de ESO en la mayoría de los CEIP y CRAS. Volvemos al mismo argumento que enunciábamos: a veces la mayoría en una diputación o un municipio se resuelve por un puñado de votos y las razones técnicas pierden peso frente a las políticas.

En todo caso, para concluir, y asumiendo la opinión que se da desde una organización sindical situada en las antípodas ideológicas de la Junta de Castilla y León, el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza, podemos suscribir gran parte del siguiente balance de la política educativa sobre el medio rural desde que tuvieron lugar las transferencias:

"El bagaje de estos diez años con las competencias transferidas, a pesar de la pertinaz sequía demográfica y de la mortecina realidad que dibuja el cierre de muchas escuelas y unidades, es positivo. Se ha mantenido el modelo CRA y se han mejorado las plantillas, las instalaciones y las dotaciones en las escuelas rurales. Hay que señalar que estas apuestas, así como la de CEOs e IESOs, y otras mejoras logradas en este periodo en nuestra Comunidad, hay que inscribirlas de manera fundamental en el *Acuerdo por la Mejora del Sistema Educativo de Castilla y León de 3 de diciembre de 1999*, [...]. Además de establecer cauces de participación y negociación, el acuerdo recoge una serie

---

<sup>174</sup> Orden EDU/491/2012, de 27 de junio, por la que se concretan las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito de los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL del 2 de julio).

de ejes claves, entre ellos el refuerzo de la profesionalidad (mejoras laborales) y otra serie de compromisos relacionados con la mejora de la calidad, inversiones y cohesión territorial, así como una serie de objetivos concretos en los niveles de enseñanza, que han permitido avanzar en algunos de los aspectos que en esta ponencia nos ocupan [...].

En este marco autonómico, a través del Consejo Escolar, desde la Mesa Sectorial de Educación, con la colaboración, reivindicación y trabajo de los diferentes sectores de la Comunidad Educativa, nuestros centros han mejorado y mucho"<sup>175</sup>.

### **El currículo como seña de identidad y principal signo diferenciador**

Encontrar signos diferenciadores en la educación regional de Castilla y León, una comunidad postnacional, como la denomina el miembro del Consejo de Estado y exsenador por el PSOE, Juan José Laborda<sup>176</sup>, es complejo, pues no se cuenta con la condición geográfica de insularidad, ni con el hecho más o menos discutible de ser considerada nacionalidad histórica, ni tampoco con otra lengua propia distinta del castellano o español, si bien en la última reforma del Estatuto de Autonomía en 2006 se hace referencia al leonés y al gallego. Pero sí que podemos identificar elementos suficientes -y muy importantes- para entender que el modelo educativo de la región cuenta con diferencias con respecto al que se desarrolla en otras Comunidades Autónomas de España. Entre ellos destaca de manera singular el currículo de las etapas educativas, concretamente el de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

El punto de partida, como en tantos otros elementos de la política de la Consejería de Educación, es el *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*, de 1999. En el Acuerdo se señalan ya los objetivos de mejora de los contenidos

---

<sup>175</sup> Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León, *La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural de Castilla y León*, op. cit., pp. 10-11.

<sup>176</sup> Juan José Laborda, en su intervención en la *Jornada sobre la Preautonomía de Castilla y León en Burgos*, organizada por la Universidad Internacional Isabel I de Castilla el 11 de abril de 2013, en el marco de la mesa redonda "De Burgos a Valladolid: la Comunidad Autónoma de Castilla y León". El ponente, además de insistir en la ausencia de planificación en la transición política y en el proceso autonómico y de señalar que dicho proceso fue muy difícil en Castilla y León, denomina a la región "comunidad postnacional", entendiéndolo que alumbró a un Estado. Defendió, además, en contra de lo que sostuvo el PSOE durante todo el proceso que llevó al Estatuto de Autonomía de 1983, que para Castilla y León el modelo político y organizativo idóneo sería algo similar al modelo vasco de relaciones provinciales con la Comunidad Autónoma como estructura ordenante.



curriculares, particularmente en ESO y Bachillerato<sup>177</sup>, reforzando las materias obligatorias de la ESO y las comunes y de modalidad en Bachillerato, dado que al asumir las competencias estaba pendiente el desarrollo del currículo de Castilla y León, estando vigente hasta ese momento el currículo del MEC. Todo ello en medio del fallido y mal planteado, a nuestro juicio, debate sobre las Humanidades promovido por el Ministerio de Educación y Cultura -una de cuyas consecuencias fue la modificación de los reales decretos de Enseñanzas Mínimas de ESO y Bachillerato a finales de 2000<sup>178</sup>- , con la declarada intención del nuevo Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tras las elecciones generales y la mayoría absoluta de 2000, de promover una reforma educativa.

A pesar de que la situación del currículo podía cambiar a corto plazo, como así sucedió, la Consejería cumplió el Acuerdo y promovió

"[...] la creación de la 'Comisión de Expertos' para el Desarrollo Curricular de Castilla y León por la Orden de 19 de septiembre de 2000 de la Consejería de Educación y Cultura (BOCyL de 29 de septiembre), encargada de elaborar el currículo de E.S.O., *integrada de forma paritaria por profesores de Universidad y profesores de Secundaria*, como consecuencia de la necesidad de desarrollar el 35% del currículo que la normativa vigente permite a la Comunidad.

[...] Las materias presentes son doce: Matemáticas, Física y Química, Biología y Ciencias Naturales, Tecnología y Nuevas Tecnologías, Enseñanzas Musicales, Educación Física, Geografía e Historia, Cultura Clásica, Filosofía, Idiomas extranjeros, Lengua Castellana y Literatura y Educación Plástica y Dibujo.

---

<sup>177</sup> Como uno de los principios del sistema educativo regional se incluía "3: La calidad como acción continua. [...] f. La mejora de los contenidos curriculares, en especial las de Matemáticas, Lengua Castellana y Humanidades. Para llevar a efecto esta acción, se constituirán, de forma inmediata, grupos de trabajo, con participación de representantes de los sectores afectados y vinculados a la enseñanza, que elaborarán propuestas al respecto". *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*. 3-12-1999, *op. cit.*, p. 10. Así mismo, al referirse a las etapas de ESO y Bachillerato se indicaba que como actuaciones concretas de la Consejería estarían las siguientes: "Educación Secundaria Obligatoria. [...] g. Refuerzo de los contenidos y dedicación horaria en algunas áreas de conocimiento obligatorias, conforme al diagnóstico general del sistema educativo realizado por la institución correspondiente. [...] Bachillerato. a. Mejora de los contenidos curriculares y de la organización de esta etapa, reforzando algunas materias comunes y las materias propias de cada modalidad de bachillerato". *Ibid.*, p. 29.

<sup>178</sup> Real decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (BOE de 16 de enero de 2001) y real decreto 3474/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifican el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato, y el Real Decreto 1178/1992, de 2 de octubre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del Bachillerato (BOE de 16 de enero de 2001).

La Orden de 10 de octubre de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura (BOCyL de 18 de octubre), modifica la Orden anterior para integrar a especialistas en el área de Educación Física y Deportiva en la composición de la Comisión de Expertos<sup>179</sup>.

La comisión de Expertos para el Desarrollo Curricular de Castilla y León hubo de partir, pues, de las modificaciones establecidas por el MECED en las enseñanzas mínimas de ESO y en el Bachillerato, cambios que sustancialmente fueron, para la ESO, la modificación del currículo de cada área, así como la carga horaria mínima de determinadas áreas. Los cambios más significativos fueron:

- Se modifican, simplificándolos, los objetivos generales de la etapa.
- Se introducen modificaciones puntuales en la organización de la Cultura Clásica, optativa de oferta obligada en los dos cursos de la etapa.
- Se introducen cambios en la evaluación del área de Ciencias de la Naturaleza, posibilitando la evaluación por separado de los contenidos propios de Física y Química y de Biología y Geología.
- También se modifican aspectos básicos del currículo de cada área, con una formulación más concreta y precisa que en el Decreto de Mínimos [*sic*] anterior.
- Al tiempo, se introduce una modificación muy sustancial con respecto a la formulación de 1991, ya que ahora los contenidos se formulan por curso, no por ciclo, en un intento de regular que todos los alumnos españoles del mismo curso estudien lo mismo, garantizando así las condiciones de movilidad de todos los alumnos por el territorio nacional.
- Por último, los criterios de evaluación se simplifican en número y desarrollo<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001*, op. cit., p. 105. Posteriormente "La Comisión de Expertos creada por la Orden de 19 de septiembre de 2000 (B.O.C. y L. de 29 de septiembre), como paso previo a la aprobación de los currículos de la Comunidad para el Bachillerato, se modifica por la orden de 19 de octubre de 2001 (B.O.C. y L. de 8 de noviembre), para incluir especialistas de nuevas áreas, que en total serían las siguientes: Matemáticas, Física y Química, Biología y Ciencias Naturales, Tecnología y Nuevas Tecnologías, Geografía e Historia, Cultura Clásica, Filosofía, Idiomas extranjeros, Lengua Castellana y Literatura, Educación Plástica y Dibujo, Educación Física y Deportiva, Enseñanzas Musicales, Economía, Electrotecnia, Mecánica y Artes". Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2001-2002*, op. cit., p. 104. Las cursivas son nuestras. Incluso en elementos del sistema educativo no estrictamente curriculares, como es la orientación educativa, se promovió desde la dirección general de Planificación y Ordenación Educativa la creación de un grupo de trabajo -que siguió la metodología de consultoría, es decir, el encargo de una tarea técnica a un grupo de expertos independientes supervisados por la Administración educativa- para elaborar materiales de orientación en ESO, coordinado por D. José M<sup>º</sup> Díez Casero, orientador educativo y asesor técnico de dicha dirección general.

**Tabla 44: Comparación entre las horas semanales de las Enseñanzas Mínimas de ESO y las del currículo de ESO en Castilla y León en el modelo de la LOGSE**

| <b>Materias de la ESO</b>                               | <b>Enseñanzas Mínimas LOGSE</b> | <b>Currículo LOGSE de Castilla y León</b> | <b>Diferencia entre ambos modelos</b> | <b>% aumento CyL</b> |
|---|---------------------------------|---|---------------------------------------|----------------------|
| <b>Ciencias de la Naturaleza</b>                        | 230                             | 350                                       | 120+                                  | 52                   |
| <b>Biología y Geología</b>                              | 85                              | 105                                       | 30+                                   | 35                   |
| <b>Física y Química</b>                                 | 85                              | 105                                       | 30+                                   | 35                   |
| <b>Ciencias Sociales, G<sup>a</sup> e H<sup>a</sup></b> | 300                             | 455                                       | 155+                                  | 52                   |
| <b>Educación Física</b>                                 | 140                             | 280                                       | 140+                                  | 100                  |
| <b>Educación Plástica y Visual</b>                      | 155                             | 315                                       | 160+                                  | 103                  |
| <b>Ética</b>  | 35                              | 70  | 35+                                   | 100                  |
| <b>Lengua Castellana y Lit.</b>                         | 485                             | 560                                       | 75+                                   | 15                   |
| <b>Lengua Extranjera</b>                                | 450                             | 455                                       | 5+                                    | 1                    |
| <b>Matemáticas</b>                                      | 335                             | 525                                       | 190+                                  | 57                   |
| <b>Música</b>   | 155                             | 315                                       | 160+                                  | 103                  |
| <b>Tecnología</b>                                       | 280                             | 350                                       | 70+                                   | 25                   |
| <b>Optativa</b>   |                                 | 280                                       | =                                     | 0                    |
| <b>Religión/Alternativa</b>                             | 210                             | 210                                       | =                                     | 0                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del real decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. (BOE del 26), modificado por el Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. (BOE de 16 de enero de 2001) y de la orden de 29 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición de la Educación Secundaria Obligatoria en Castilla y León. (BOCyL de 10 de mayo). Las horas son totales de la etapa.

A estos cambios en las enseñanzas mínimas de la ESO, que supusieron -entre otros muchos elementos- la introducción de las TIC en la materia de Tecnología o la ordenación cronológica de Ciencias Sociales, Geografía e Historia, hubo que añadir la reducción de la carga horaria de Música y Educación Plástica y Visual y el aumento de horas de Lengua y Literatura y de Matemáticas.

En la etapa de Bachillerato, los cambios buscaban "la simplificación del lenguaje y una mayor concreción de los contenidos, así como su actualización"<sup>181</sup>, además de la

<sup>180</sup> Martín Pérez, F., "La reforma curricular en Castilla y León", en Rodríguez Espada, G. (Coord.), *Las reformas educativas ante los retos del siglo XXI*. Valladolid, Universidad de Valladolid, Centro Buendía, 2004, p. 234.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 135.

introducción de algunas asignaturas comunes -caso de la Filosofía en 2º curso- o la variación de algunas de modalidad -Griego II o Historia de la Música-.

La comisión de Expertos para el Desarrollo Curricular de Castilla y León debía realizar, según se le encargó desde la Consejería, a través de la dirección general de Planificación y Ordenación Educativa, las siguientes acciones:

- "A) Una propuesta sobre el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación que se consideren más adecuados.
- B) Proponer los ajustes y las correcciones que sean precisas, respetando la normativa básica, a fin de mejorar la ordenación de las enseñanzas de la Lengua Castellana y de las Matemáticas, reforzar la enseñanza de las Humanidades, impulsar el aprendizaje del inglés desde edades tempranas. Intensificar la formación de los jóvenes referente a los medios informáticos y nuevas tecnologías.
- C) Aportar a los currículos los referentes históricos y culturales precisos con el objeto de impulsar la conciencia de identidad y los valores castellanos y leoneses, mediante el conocimiento específico de la cultura propia, todo ello dentro del marco general de la historia y la cultura española, europea y universal.
- D) Supervisar y realizar propuestas de elaboración y modificación de los distintos materiales curriculares de utilización en la Comunidad"<sup>182</sup>.

Dado que el MECD ya planteaba, en septiembre de 2000, que es cuando se constituye la comisión, la reforma de las enseñanzas mínimas de la ESO y del Bachillerato, era natural que la Consejería comenzara su reforma curricular por dichas etapas. Este extremo, que ha sido a veces criticado como si la Administración educativa prefiriese la ESO respecto de la educación primaria, queda así perfectamente justificado. La Consejería preveía, tras la reforma curricular en ESO y Bachillerato, comenzar la del currículo de primaria, siguiendo la misma metodología, pues

"[...] la Consejería ha concebido la Comisión como un ente dinámico, de tal forma que con la misma finalidad en todo momento, deberá ir cambiando su composición para adecuarse a las características y necesidades de cada etapa, nivel, ciclo o grado, cuyo currículo sea necesario concretar, es decir, habrá una nueva Comisión para desarrollar el currículo de Infantil y Primaria, de la que formarán parte profesores de las Facultades de

---

<sup>182</sup> *Ibíd.*, p. 136.

Educación y profesores de ese nivel, y otras comisiones para configurar las enseñanzas propias del resto del sistema educativo"<sup>183</sup>.

La realidad haría imposible que continuase la reforma curricular al ritmo programado, pues en 2002 se promulga la LOCE y se establece el calendario de implantación, por lo que la Administración autonómica hubo de adaptar sus planes a la nueva situación. Pero en 2004 vuelve a frenarse el proceso de reforma en Infantil, Primaria y otras enseñanzas con la paralización de la implantación de la LOCE y la intención de promulgar una nueva ley educativa, la LOE en este caso. Será con el modelo establecido en la LOE cuando definitivamente la Junta de Castilla y León pueda completar el currículo de todas las etapas educativas. Lo que sí se mantuvo en todo este recorrido fue la metodología inicial de contar con la participación de la Universidad y del profesorado de la educación escolar en comisiones de expertos promovidas por la Consejería.

La comparación en la etapa de ESO, de los horarios establecidos en las enseñanzas mínimas y en el currículo autonómico nos da una primera pista de cómo quiso la Consejería hacer del mismo un elemento diferenciador, teniendo en cuenta que la Consejería fijaba el 35% del currículo y que, en 1º y 2º de ESO asumió dos horas más a la semana que las establecidas en las Enseñanzas Mínimas. Destaca notablemente el aumento de la dedicación lectiva en Matemáticas, Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Ciencias de la Naturaleza, además de en Lengua Castellana y Literatura, además de en otras materias no instrumentales (Música o Educación Física, por ejemplo).

En todo caso, con la reforma curricular emprendida se consiguió una triple finalidad: cumplir el Acuerdo de 1999, recibir las aportaciones tanto de la Universidad como de la práctica docente y adecuar el currículo de las etapas de ESO y Bachillerato a

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 137. Martín Pérez aclara que el papel de la comisión no es el de establecer el horario, pues esa competencia le corresponde a la Consejería, que lo aumentó a 30 horas semanales en toda la etapa de ESO, en vez de tener 28 horas en 1º y 2º de ESO y 30 en 3º y 4º. De esta manera se mantenía el horario de materias como Música y Educación plástica y visual, se aumentaba el de Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas y Ciencias Sociales, Geografía e Historia. Martín Pérez nos señala, en entrevista mantenida en la dirección provincial de Educación de Valladolid los días 12 de abril y 6 de junio de 2013, que el currículo de algunas materias contó con elementos diferenciadores, como en el caso de Ciencias Sociales, Geografía e Historia, que pretendió trabajar la historia desde un punto de vista integrador y cronológico, según el Dictamen de la Real Academia de la Historia, o la inclusión de materias optativas en Bachillerato a propuesta de la Universidad, como fue el caso de la Estadística.

la realidad de la región. Finalmente, fruto de los trabajos de las comisiones de expertos se promulgaron en apenas un año los decretos de currículo de ESO y Bachillerato<sup>184</sup>. Con posterioridad se promulgaron las órdenes que organizaban más pormenorizadamente (horarios, materias, evaluación, tutoría, etc.) ambas etapas educativas: impartición de la ESO y del Bachillerato, optativas en ESO y programas de Diversificación Curricular<sup>185</sup>.

**Tabla 45: Comparación entre las horas semanales de las Enseñanzas Mínimas de EP y las del currículo de EP en Castilla y León en el modelo de la LOE**

| <b>Materias de Educación Primaria</b>                    | <b>Enseñanzas Mínimas LOE</b> | <b>Currículo LOE de Castilla y León</b> | <b>Diferencia entre ambos modelos</b> | <b>% aumento CyL</b> |
|--|-------------------------------|---|---------------------------------------|----------------------|
| <b>Conocimiento del Medio Natural, Social y Cultural</b> | 490                           | 805                                     | 315+                                  | 64                   |
| <b>Educación Artística</b>                               | 315                           | 420                                     | 105+                                  | 33                   |
| <b>Educación Física</b>                                  | 315                           | 507                                     | 192+                                  | 61                   |
| <b>Lengua Castellana y Lit.</b>                          | 875                           | 1120                                    | 245+                                  | 28                   |
| <b>Lengua Extranjera</b>                                 | 385                           | 560                                     | 175+                                  | 45                   |
| <b>Matemáticas</b>                                       | 560                           | 945                                     | 385+                                  | 69                   |
| <b>Religión/Alternativa</b>                              | 315                           | 315                                     | 0                                     | 0                    |

Fuente: Elaboración propia a partir del real decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria (BOE del 8) y de la orden EDU/1045/2007, de 12 de junio, por la que se regula la implantación y el desarrollo de la Educación primaria en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL del 13). Las horas son totales de la etapa.

Aunque hemos indicado que la elaboración del currículo en Educación Infantil y Educación Primaria hubo de esperar a la promulgación de la LOE, sí que se trabajó en la reforma de aspectos parciales, sobre todo los relativos al cumplimiento de los Acuerdos de 1999 en lo que respecta a la Lengua Extranjera en Educación Infantil (una de las

<sup>184</sup> Decreto 7/2002, de 10 de enero, por el que se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Castilla y León. (BOCyL del 16) y decreto 70/2002, de 23 de mayo, por el que se establece el Currículo de Bachillerato de la Comunidad de Castilla y León. (BOCyL del 29).

<sup>185</sup> Para la ESO: Orden de 29 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición de la Educación Secundaria Obligatoria en Castilla y León. (BOCyL de 10 de mayo), orden de 30 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición de materias optativas en la Educación Secundaria Obligatoria en Castilla y León. (BOCyL de 10 de mayo) y orden de 30 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regulan los Programas de Diversificación Curricular en la Educación Secundaria Obligatoria de Castilla y León. (BOCyL de 10 de mayo). En el caso del Bachillerato, la orden de 3 de junio de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición del Bachillerato establecido por la LOGSE. (BOCyL de 10 de junio).

actuaciones consistía en "Iniciar al alumnado en el conocimiento de un idioma extranjero, en el 2º ciclo de Educación Infantil, con profesorado especialista en el mismo"<sup>186</sup>) y Educación Primaria (que incluía la "Implantación progresiva de un idioma extranjero hasta conseguir su impartición a partir del 1er. curso de Primaria, por profesores con la especialidad correspondiente"<sup>187</sup>). Ambas actuaciones se pusieron en práctica en el curso 2001-2002<sup>188</sup>.

**Tabla 46: Comparación entre las horas semanales de las Enseñanzas Mínimas de ESO y las del currículo de ESO en Castilla y León en el modelo de la LOE**

| Materias de la ESO                                      | Enseñanzas Mínimas LOE | Currículo LOE de Castilla y León | Diferencia entre ambos modelos | % aumento CyL |
|---|------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------|
| <b>Ciencias de la Naturaleza</b>                        | 230                    | 350                              | 120+                           | 52            |
| <b>Biología y Geología</b>                              | 70                     | 105                              | 35+                            | 50            |
| <b>Física y Química</b>                                 | 70                     | 105                              | 35+                            | 50            |
| <b>Ciencias Sociales, G<sup>a</sup> e H<sup>a</sup></b> | 280                    | 455                              | 175+                           | 63            |
| <b>Educación Física</b>                                 | 140                    | 280                              | 140+                           | 100           |
| <b>Educación Plástica y Visual</b>                      | 175                    | 280                              | 105+                           | 60            |
| <b>Ed. para la Ciudadanía/EEC</b>                       | 70                     | 70                               | 0                              | 0             |
| <b>Lengua Castellana y Lit.</b>                         | 475                    | 595                              | 120+                           | 25            |
| <b>Lengua Extranjera</b>                                | 420                    | 455                              | 35+                            | 8             |
| <b>Matemáticas</b>                                      | 385                    | 560                              | 175+                           | 45            |
| <b>Música</b>   | 175                    | 280                              | 105+                           | 60            |
| <b>Tecnologías/Tecnología</b>                           | 210                    | 280                              | 70+                            | 33            |
| <b>Optativa</b>   | 280                    | 280                              | 0                              | 0             |
| <b>Religión/Alternativa</b>                             | 175                    | 175                              | 0                              | 0             |
| <b>Informática</b>                                      | 70                     | 105                              | 35                             | 50            |
| <b>Latín</b>  | 70                     | 105                              | 35                             | 50            |
| <b>2ª Lengua Extranjera</b>                             | 70                     | 105                              | 35                             | 50            |

Fuente: Elaboración propia a partir del real decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. (BOE del 5 de enero de 2007) y de la orden EDU/1046/2007, de 12 de junio, por la que se regula la implantación y el desarrollo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León. (BOCyL del 13). Las horas son totales de la etapa.

<sup>186</sup> Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León. 3-12-1999, *op. cit.*, p. 25.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>188</sup> Por decreto 140/2000, de 15 de junio, sobre impartición, con carácter experimental, de la lengua extranjera "inglés" en el primer ciclo de Educación Primaria y el segundo ciclo de Educación Infantil (BOCyL de 21 de junio), y orden de 22 de junio de 2000, por la que se regula la impartición, con carácter experimental en los centros públicos ubicados en el ámbito de actuación de la Consejería de Educación y Cultura, de la lengua extranjera "inglés" en el primer ciclo de Educación Primaria y el segundo ciclo de Educación Infantil (BOCyL de 27 de junio).

Cuando se promulga la LOE en 2006 la Comunidad Autónoma ha de adecuar de nuevo los currículos de las etapas educativas impartidas al nuevo marco legal. En el caso de Educación Infantil y Educación Primaria, por primera vez, pues hasta el momento se trabajaba con los reales decretos de currículo de 1991 elaborados por el MEC. En ESO y Bachillerato estaban en vigor los elaborados en 2002, que fueron reformados. La metodología fue la misma que la aplicada entonces. Nos interesa, sobre todo, observar la comparación entre los horarios mínimos establecidos en la LOE y los que la Consejería de Educación diseñó para Castilla y León en Educación Primaria y en ESO, con el fin de remarcar que los tiempos dedicados a cada materia, particularmente las instrumentales, son significativamente mayores, como medida de diferenciación y de búsqueda de mejores resultados educativos<sup>189</sup>.

Creemos que queda suficientemente ilustrado el hecho de que el currículo de Castilla y León ha ejercido, al menos en su diseño, el papel de elemento diferenciador, aunque hay otros muchos elementos que pueden ser mencionados, tales como haber sido la primera Comunidad Autónoma en recuperar la convocatoria extraordinaria de evaluación en la ESO y el Bachillerato, o plantear criterios más exigentes de promoción de curso y de titulación en ESO<sup>190</sup>.

Uno de estos elementos diferenciadores ha sido, dejando aparte la Formación Profesional, el de las Enseñanzas de Régimen Especial (ERE), pues el refuerzo de estas enseñanzas ha sido realmente notable, todo ello en una región que cuenta en sus señas de identidad con una enorme riqueza artística y que basa en la cultura gran parte del capital que atesora.

En el caso de las Enseñanzas de Régimen Especial hay que remontarse de nuevo al Acuerdo de 1999, donde ya aparecía la necesidad de su ordenación y su potenciación<sup>191</sup>. La Administración educativa elaboró en 2004, para responder a ese

---

<sup>189</sup> Es ocioso señalar que tanto en las Evaluaciones Diagnósticas, como en las Evaluaciones Generales de Diagnóstico y las Evaluaciones PISA las materias objeto de examen son coincidentes con las que tienen un significativo mayor número de horas lectivas en Castilla y León, a excepción de la lengua extranjera.

<sup>190</sup> Según apunta Fernando Sánchez-Pascuala Neira, *cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

<sup>191</sup> *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*. 3-12-1999, *op. cit.*, pp. 33-35. En el acuerdo aparece ya la mención a las Enseñanzas Artísticas y de Idiomas. Las Enseñanzas Deportivas no se mencionan, pues su regulación ha sido posterior.



acuerdo, un Plan Marco para el desarrollo de las Enseñanzas escolares de Régimen Especial<sup>192</sup>, de manera que en él se recogían todas aquellas actuaciones establecidas en el acuerdo, además de otras, fruto de la promulgación de la LOCE en 2002.

La situación, una década después, es claramente positiva, con un panorama regional en el que las ERE han sido reforzadas de forma notable para cumplir los objetivos de "Proporcionar una enseñanza de calidad, configurar un modelo educativo propio, establecer una red de centros moderna, ampliar la oferta educativa, equilibrar la oferta provincial, formar profesionales cualificados, afianzar la formación del profesorado y establecer medidas compensatorias"<sup>193</sup>. Un resumen de lo llevado a cabo es el siguiente<sup>194</sup>:

En el caso de las Escuelas Oficiales de Idiomas, se ha pasado de 14 Escuelas Oficiales de Idiomas<sup>195</sup> y 9 secciones, a sumar otras 11 secciones y construir 5 edificios nuevos para las Escuelas Oficiales de Idiomas ya existentes. Todas las secciones están enclavadas en lugares cuya distancia o cuya dificultad orográfica con respecto al centro más cercano aconsejaba su existencia. Todas las provincias cuentan con al menos una Sección, salvo la provincia de León, que cuenta con tres Escuelas Oficiales de Idiomas (EEOOI).

"Se ha ampliado el número de idiomas ofertados en los diversos centros. En estos momentos son 10 los idiomas ofertados a nivel autonómico, sin que ello suponga que la

---

<sup>192</sup> *Plan Marco para el desarrollo de las Enseñanzas Escolares de Régimen Especial en Castilla y León*, aprobado por Acuerdo de Junta de Castilla y León el 7 de octubre de 2004. Valladolid, Consejería de Educación-Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, 2004.

<sup>193</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>194</sup> Fernando Martín Pérez, en la entrevista mantenida en la dirección provincial de Educación de Valladolid los días 12 de abril y 6 de junio de 2013, nos facilitó dos documentos elaborados por él durante su etapa como jefe de servicio de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial, en los que resumía para el Consejo Escolar de Castilla y León el mencionado *Plan Marco*, de donde hemos extraído la información, además de en Martín Pérez, F., *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León*. Informe interno no publicado, elaborado para la dirección general de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa. Valladolid, 2011. Parte de este informe se utilizó como ponencia en el VII Seminario del Consejo Escolar de Castilla y León, celebrado el 22 de mayo de 2008 en Ciudad Rodrigo (Salamanca) con el tema monográfico de "Las lenguas extranjeras en la educación escolar de Castilla y León" y está publicado en Gutiérrez Fernández, E., "Propuestas de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León", en Consejo Escolar de Castilla y León, *Las lenguas extranjeras en la educación escolar de Castilla y León. VII Seminario del Consejo Escolar de Castilla y León*. Mayo, 2008, pp. 31-45. [en línea] Valladolid, Consejo Escolar de Castilla y León, 2008. [ref. de 28 de agosto de 2013]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía.

<sup>195</sup> De ellas 9 están situadas en cada una de las capitales de provincia. Las 5 restantes están en otros núcleos urbanos importantes como Arévalo, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Astorga y Ponferrada.

oferta sea la misma desde todos los centros. Aún así, se ha asegurado que inglés se imparta en todos y cada uno por su gran demanda. Los idiomas alemán, español para extranjeros, francés e italiano se ofertan en todas las EEOOI situadas en las capitales de provincia, siendo una iniciativa exclusiva de esta Comunidad Autónoma. El idioma portugués se va incrementando y ya se imparte en 5 escuelas (Miranda de Ebro, León, Salamanca, Valladolid y Zamora), mientras que idiomas co-oficiales como euskera se imparte en Miranda de Ebro- y gallego en Ponferrada, por ser zonas limítrofes [*sic*]. Idiomas como el ruso se ofrecen únicamente en la EOI de Burgos, a la vez que chino, de más reciente implantación, se puede aprender en la EOI de Valladolid. Además, el programa de enseñanza de inglés a distancia 'That's English' se ofrece desde todas las provincias y se imparte tanto en las propias escuelas como en otros centros de secundaria"<sup>196</sup>.

En las Enseñanzas de Música se han regulado las Escuelas de Música, se ha creado un Conservatorio profesional en cada capital de provincia y mejorado sus edificios y equipamiento, se ha regulado el Conservatorio Superior de Salamanca e implantado nuevas especialidades y se ha puesto en marcha la Escuela de Excelencia Musical.

En las de Danza, se regularon las Escuelas de Danza y, en los Centros de enseñanzas Profesionales se ha establecido el currículo grado medio, creado la Escuela Profesional de Danza (con dos sedes en Burgos y Valladolid) y regulado las pruebas acceso (elemental y medio).

En las enseñanzas de Arte Dramático se creó la Escuela Superior Arte Dramático con las especialidades de Interpretación y Dirección de Escena y Dramaturgia

En cuanto a las Enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño, se regularon las Escuelas de Arte y su profesorado, mejorando sus edificios y ampliando la oferta del Bachillerato de Artes. En los Estudios Superiores de Diseño se implantaron las especialidades de diseño de productos, diseño gráfico, diseño de interiores y diseño de moda, se pusieron en marcha los Estudios Superiores de Conservación y Restauración de Bienes Culturales con las especialidades de arqueología, pintura, escultura, documento gráfico y textil. Además, se creó la Escuela Superior del Vidrio.

---

<sup>196</sup> Martín Pérez, F., *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León*, op. cit., p. 9.

En todas las enseñanzas se elaboró el currículo y se pusieron en marcha las pruebas de acceso.

Las ERE que llevan más retraso, en parte motivado por el desarrollo del currículo nacional, que marca la adaptación del autonómico, son las Enseñanzas Deportivas, que aún no se imparten, pero de las que ya están desarrollados los currículos y se han convocado las pruebas de acceso a las mismas.

### **La enseñanza de las lenguas extranjeras**

Aunque propiamente deberíamos tratar la cuestión lingüística en el apartado dedicado al currículo, hemos querido diferenciarla por creer que, en sí misma, constituye una particularidad del modelo educativo de Castilla y León<sup>197</sup>.

Parece natural que, en una Comunidad Autónoma cuya lengua vernácula es el castellano o español y que no tiene que dedicar una parte del currículo a la enseñanza y el aprendizaje de otra lengua propia, pueda emplear esos recursos en el refuerzo de otras áreas de conocimiento.

La opción por reforzar la lengua extranjera parte, como venimos afirmando para otras líneas de acción política de la Consejería, del Acuerdo de 1999 que, en el apartado "Educación y Europa", señala:

"Nuestra pertenencia a un ámbito socioeconómico supranacional obliga a preparar a los ciudadanos y ciudadanas para esta realidad que, paulatinamente, estará más presente, y en la que cada vez nos veremos más inmersos, para ello se darán prioridad a las siguientes actuaciones:

- a. Implantación de la enseñanza precoz de un idioma extranjero.
- b. Incremento de los programas de intercambio de alumnado y de profesorado.
- c. Impulso en la difusión y apoyo a los Programas Europeos e iniciativas comunitarias, fomentando la participación del profesorado, personal de administración y servicios, y del alumnado"<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Basamos la redacción de este punto en Martín Pérez, F., *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León*, op. cit.

<sup>198</sup> *Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León*. 3-12-1999, op. cit., p. 19.

El mismo Acuerdo indicaba, como actuaciones concretas en las etapas educativas, que se procuraría "Iniciar al alumnado en el conocimiento de un idioma extranjero, en el 2º ciclo de Educación Infantil, con profesorado especialista en el mismo"<sup>199</sup> y la "Implantación progresiva de un idioma extranjero hasta conseguir su impartición a partir del 1er curso de Primaria, por profesores con la especialidad correspondiente"<sup>200</sup>, así como la "Implantación de un segundo idioma en el 3er ciclo de Primaria, mediante el establecimiento de experiencias piloto"<sup>201</sup>.

La realidad del tratamiento de la lengua extranjera en cada una de las etapas educativas es diferente, pero en todas ellas confluye la intención de adelantar el aprendizaje a edades cada vez más tempranas, aumentar los tiempos que en las enseñanzas mínimas se marcan como obligatorios y ofrecer otras modalidades organizativas a los centros, como son las secciones bilingües y los acuerdos lingüísticos con otros países.

En el 2º ciclo de educación infantil, desde el curso 2000-2001, el primero de gestión de la Consejería, y también en el 1er ciclo de educación primaria, se inició la impartición de Inglés con carácter experimental en los 695 centros públicos que impartían ambos niveles educativos. La región fue pionera entonces en la enseñanza precoz de esta lengua extranjera. La enseñanza del Inglés en el 2º ciclo de educación infantil se generalizó en el curso 2006/2007, adelantándose a lo que establecía en este ámbito la LOE. En todos los colegios de Educación Infantil y Primaria y en los centros concertados se cursa lengua extranjera en cada uno de los tres cursos del 2º ciclo de Educación Infantil.

En Educación Primaria las actuaciones que vamos considerar son dos: la impartición de una lengua extranjera en el currículo, tal y como marca la LOE, y la impartición de una segunda lengua extranjera. Al tratar más tarde de las secciones bilingües incidiremos de nuevo sobre su presencia en la etapa.

En cuanto a la primera lengua extranjera, desde 2000-2001 comenzó la impartición, al igual que en Infantil y con carácter experimental, de Inglés en 1º y 2º de Educación Primaria. En este caso se trataba también de una medida pionera en España.

---

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 27.

<sup>201</sup> *Loc. cit.*

Esta impartición se generalizó en el curso 2006-2007, anticipándose a la LOE. Ya hemos avanzado antes, al estudiar el currículo de la etapa, que el nuevo currículo propio de Castilla y León ampliaba la dedicación horaria del Inglés, llegándose a impartir 175 horas anuales más que en lo establecido por la LOE, lo que supone una dedicación horaria de un 60% más. Concretamente, en 1er ciclo hay una hora semanal más y en segundo y tercer ciclo, dos más, por lo que se pasa de las cuatro horas semanales del 1er ciclo a las seis horas del segundo y tercer ciclo.

Si fijamos la atención en la segunda lengua extranjera, la Consejería reguló la impartición de Francés (desde 2001-2002) y Alemán (desde 2002-2003), con carácter experimental, en el tercer ciclo de educación primaria de los centros sostenidos con fondos públicos. Un 25% de los centros ofrecen la segunda lengua extranjera, y un 34% del alumnado de 5º y 6º de Educación Primaria la cursa.

La lengua portuguesa tiene un tratamiento especial, pues el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa se enmarca en el Convenio de Cooperación Cultural firmado por España y Portugal en mayo de 1970. El Programa se inició en varias localidades de El Bierzo y más tarde se incorporaron centros del norte de Burgos y de Salamanca (Ciudad Rodrigo).

**Tabla 47: Centros públicos que imparten y alumnado que cursa una segunda lengua extranjera en Castilla y León. Curso 2010-2011**

|                           | Francés |         | Portugués |         | Alemán  |         |
|---------------------------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|
|                           | Centros | Alumnos | Centros   | Alumnos | Centros | Alumnos |
| <b>Educación Primaria</b> | 157     | 8844    | 26        | 2293    | 9       | 658     |
| <b>ESO</b>                | 293     | 26617   | 11        | 276     | 17      | 929     |
| <b>Bachillerato</b>       | 199     | 3453    | 13        | 117     | 13      | 115     |

Fuente: Martín Pérez, F., *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León*. Informe interno no publicado, elaborado para la dirección general de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa. Valladolid, 2011.

Las etapas de ESO y Bachillerato son las que menos diferencias presentan con la regulación del Estado en lo que a las lenguas extranjeras concierne, pues en ESO apenas hay diferencia en el horario, si bien se imparten 35 horas más en la etapa, y en Bachillerato las horas son coincidentes con las Enseñanzas Mínimas. Cabe señalar que las lenguas impartidas son el Inglés -salvo algunos grupos en los que se imparte otra primera lengua- y, como segunda lengua, el francés en todos los IES, IESO y CEO, aunque también se imparten el alemán y el portugués y se inicia la impartición del chino.

Para terminar de ilustrar el tratamiento de las lenguas extranjeras hemos de hacer referencia a la política de fomento del bilingüismo en Castilla y León. Es uno de los claros ejemplos de que el Acuerdo de 1999 que, si bien ha dado un resultado muy positivo a la hora de implantar una línea política consensuada entre todos los agentes educativos, no pudo contemplar en aquel momento el camino que la educación iba a recorrer en la siguiente década.

La política de bilingüismo en Castilla y León ha tenido dos pilares básicos: por una parte el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación y Ciencia y *The British Council School*, heredado de la Administración del Estado y con el que la Junta de Castilla y León ha continuado y, por otra, con el fomento de Centros con sección bilingüe, quizás más modesto en su organización pero mucho más extendido.

Por lo que respecta al Convenio *British Council*, tiene la finalidad de fomentar el conocimiento mutuo de la cultura e historia de ambos países (España y Reino Unido), el uso y el conocimiento de sus lenguas respectivas, impulsar el intercambio de profesores, alumnos, y también de experiencias didácticas y métodos de trabajo, para que, en última instancia, los jóvenes participantes en el mismo al alcanzar la edad de 16 años sean capaces de expresarse con fluidez tanto en español como en inglés y aprecien ambas culturas. Una vez completado el currículo integrado, los alumnos que obtengan el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria podrán optar por continuar su educación en cualquiera de los dos sistemas educativos. Hay 29 centros implicados (19 de Primaria y 10 de Secundaria), con 324 grupos de alumnos y con 2327 alumnos de Educación Infantil, 3706 de Educación primaria y 1180 de Educación Secundaria Obligatoria (son menos puesto que el Convenio aún no ha completado la etapa).

Aunque, según Martín Pérez, el programa ha funcionado bien, con buenos resultados académicos, buena formación del profesorado y muy bien acogido por las familias, hay que señalar que presenta algunos problemas, como son su coste y el reconocimiento directo del nivel de competencia lingüística pues es

"[...] un programa caro, con problemas de sustituciones. En el caso de producirse una situación de baja laboral (temporal o renuncia) de un asesor lingüístico, una vez comenzado el curso, no resulta fácil sustituirlo, al tener que ofertarse la plaza a una persona seleccionada previamente por el MEC-British Council, lo que supone un alargamiento del proceso, sobre todo si se trata de plazas situadas en el ámbito rural en las que es frecuente la renuncia. [...] el Cambridge International Examinations (CIE) y el

Ministerio sólo certifican el nivel de las materias de las que los alumno se examinen con tal fin. Asimismo, para los alumnos que no se presenten a estas pruebas el Ministerio y el British Council emitirán un certificado de participación en el programa de currículo integrado"<sup>202</sup>.

Los Centros con sección bilingüe constituyen la segunda línea de fomento de las lenguas extranjeras, el bilingüismo en este caso, en Castilla y León. El programa comenzó de forma experimental como un “Proyecto de clases bilingües “Español-Francés”, desde el curso 2001-2002, hasta el curso 2006-2007 en nueve centros, uno en cada capital de provincia. Una parte del currículo de las áreas de Conocimiento del Medio, Educación Artística y/o Educación Física se impartían en lengua francesa.

A partir de 2006 la Consejería promovió la presentación por parte de los centros de proyectos de secciones bilingües en lengua inglesa, francesa o alemana. En las secciones bilingües se imparte la enseñanza en dos lenguas: la lengua vehicular es el castellano y algunas áreas o materias, en todo o en parte, son impartidas en la lengua extranjera de la sección. Los centros presentan un proyecto, valorado desde cada dirección provincial de educación con criterios como: grado de implicación del centro en el desarrollo del proyecto presentado, número de alumnos participantes, procedimientos para su desarrollo y garantías de continuidad, propuestas de desarrollo del currículo, propuesta de atención al alumnado con necesidades educativas especiales y viabilidad del proyecto.

El currículo que se desarrolla en estos centros es el ordinario, con un mínimo de dos áreas y un máximo de tres que se impartirán en la lengua extranjera elegida. El total de horas impartidas en lengua extranjera será, al menos, un tercio del horario escolar, aunque no podrá suponer más del 50% del horario total de los alumnos.

Los principales datos numéricos sobre el número de centros y alumnos implicados son:

---

<sup>202</sup> Martín Pérez, F., *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León*, op. cit., pp. 6-7.

**Tabla 48: Evolución del número de centros sostenidos con fondos públicos con sección bilingüe entre 2007 y 2010 en Castilla y León**

| <b>Bilingüismo: Panorámica evolución</b> |                            |                   |          |                    |          |
|--|----------------------------|-------------------|----------|--------------------|----------|
|  | <b>Centros autorizados</b> |                   |          |                    |          |
|  | <b>Centros</b>             | <b>Públicos</b>   |          | <b>Concertados</b> |          |
|  | <b>Total</b>               | <b>Nº centros</b> | <b>%</b> | <b>Nº centros</b>  | <b>%</b> |
| <b>Curso 2007-08</b>                     | 135                        | 92                | 68,1     | 43                 | 31,9     |
| <b>Curso 2008-09</b>                     | 247                        | 158               | 64,0     | 89                 | 36,0     |
| <b>Curso 2009-10</b>                     | 305                        | 193               | 63,3     | 112                | 36,7     |
| <b>Curso 2010-11</b>                     | 368                        | 238               | 64,7     | 130                | 35,3     |

Fuente: Martín Pérez, F., Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León. Informe interno no publicado, elaborado para la dirección general de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa. Valladolid, 2011.

**Tabla 49: Alumnado en secciones bilingües de centros sostenidos con fondos públicos y Convenio *British Council* en Castilla y León. Curso 2010-2011**

| <b>Centros</b>     | <b>Convenio British Council</b> |       |      | <b>Sección B. Inglés</b> |       | <b>Sección B. Francés</b> |     | <b>Sección B. Alemán</b> |     | <b>Total</b>  |
|--------------------|---------------------------------|-------|------|--------------------------|-------|---------------------------|-----|--------------------------|-----|---------------|
|                    | Infantil                        | EP    | ESO  | EP                       | ESO   | EP                        | ESO | EP                       | ESO |               |
| <b>Públicos</b>    | 2.327                           | 3.706 | 1180 | 11.902                   | 1.909 | 2076                      | 448 | 141                      |     | <b>23.689</b> |
| <b>Concertados</b> |                                 |       |      | 16.821                   | 833   |                           |     |                          |     | <b>17.654</b> |
| <b>Total</b>       | 2.327                           | 3706  | 1180 | 28723                    | 2.742 | 2.076                     | 448 | 141                      |     | <b>41.343</b> |
|                    | <b>7.213</b>                    |       |      | <b>31.465</b>            |       | <b>2.524</b>              |     | <b>141</b>               |     | <b>41.343</b> |

Fuente: Consejo Escolar de Castilla y León, Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2013, p. 362.

Vistos los datos numéricos, creemos que es importante hacer ver que no siempre la extensión de los centros del Convenio MEC-*British Council*, y tampoco las secciones bilingües, han respondido a criterios estrictamente educativos y de Mapa Escolar, sino a veces más bien al albur de la existencia de profesorado habilitado para impartir estas materias en otro idioma o incluso a intereses más oscuros.

En el caso de los centros del Convenio MEC-*British Council*, hay una relativa unanimidad en las evaluaciones a la hora de juzgar los resultados como positivos. En cuanto a las secciones bilingües, debemos señalar que algunos centros las han utilizado para segregar alumnado -en este caso el que no presenta dificultades de aprendizaje es el matriculado en las secciones- o para plantear en su entorno una vitola de distinción luchando por la supervivencia del colegio o del instituto. Se echa de menos realmente una evaluación objetiva de los niveles de conocimiento del alumnado, tanto los lingüísticos en lengua extranjera como los de las materias impartidas en todo o en parte en dicha lengua extranjera.



No cabe duda de que el alumnado y las familias obran en dos direcciones paralelas: por una parte, autoexcluyendo de las secciones a aquel alumnado más conflictivo o pedagógicamente menos apto y, por otro, matriculando en ellas al más dotado para los estudios. También se ha echado de menos una planificación por barrios, zonas o comarcas<sup>203</sup>.

Este mismo dato ha sido destacado por el Consejo Escolar de Castilla y León, si bien en un lenguaje mucho menos claro, al indicar que

"El Consejo Escolar valora el carácter prioritario que se está dando a la enseñanza de idiomas; sin embargo considera que la extensión de estas enseñanzas debe realizarse atendiendo a criterios de planificación educativa que contemplen las características del alumnado y de los centros; debe definirse una red regional de centros British y secciones bilingües garantizando la oferta educativa ordinaria y bilingüe en todos los centros acogidos a este programa; deben negociarse las plantillas orgánicas, la formación del profesorado y el acceso a estos puestos; estos centros deben dotarse con más recursos didácticos y metodológicos"<sup>204</sup>.

### **La convivencia escolar**

Hemos mencionado anteriormente que el Acuerdo de 1999 no pudo prever todos los cambios educativos que iban a acontecer tras las transferencias. Tal es el caso de una característica del modelo educativo de Castilla y León que, sin estar presente explícitamente en el Acuerdo, se ha convertido en signo diferenciador de la política educativa: el fomento de la convivencia escolar. Su importancia ha sido destacada por el Consejo Escolar de Castilla y León al señalar que

"Una convivencia escolar adecuada es requisito imprescindible para un proceso educativo de calidad; a su vez, una educación de calidad produce un

---

<sup>203</sup> Existen casos documentados de provincias de Castilla y León donde se ha creado una sección bilingüe en ESO sin que haya ni una sola en los CEIP de la zona de escolarización y, a la inversa, lugares donde un CEIP con sección bilingüe cuyo alumnado termina la etapa de Primaria y no tiene centro de Secundaria de su zona de escolarización con una sección bilingüe donde continuar estudios en ESO.

<sup>204</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2010-2011*, op. cit., p. 51.

clima escolar adecuado. Convivencia y aprendizaje son dos aspectos estrechamente ligados entre sí, que se condicionan mutuamente. La existencia de conflictos en el ámbito escolar provoca una especial preocupación en la comunidad educativa y en la sociedad en general, y exige una respuesta adecuada por parte de los poderes públicos"<sup>205</sup>.

Sin embargo, la política de fomento de la convivencia es un tema que no aparece hasta la segunda legislatura en la que la Comunidad Autónoma gestiona la educación<sup>206</sup>.

Pueden apreciarse dos momentos diferentes en la aplicación de esta política, uno en 2005 y otro en 2007. Es en 2005, cuando la consejería, que venía preparando la cuestión desde un tiempo atrás, se hace eco de la preocupación social por los casos de acoso escolar, preocupación presente en la comunidad científica y en la opinión pública española<sup>207</sup>. El Informe elaborado al respecto por el Defensor del Pueblo centra el estado de la cuestión en la época de las transferencias educativas de 2000 al señalar que

"[...] aunque desde finales de los años 80 se habían publicado en España algunos estudios acerca del maltrato entre escolares [...], es en 1998, a raíz de casos extremos aparecidos en los medios de comunicación cuando, desde la Comisión Mixta Congreso-Senado del Parlamento español, se expresa la necesidad de determinar la frecuencia y gravedad de la violencia en los centros educativos y se encarga a la Oficina del Defensor

---

<sup>205</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2006-2007*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2008, p. 28.

<sup>206</sup> Fernando Sánchez-Pascuala Neira afirma que el impulso político definitivo se lo dio el consejero de Educación en 2005. *Cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

<sup>207</sup> *Cfr.* Defensor del Pueblo -UNICEF. *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2000 y Defensor del Pueblo, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006 (Nuevo estudio y actualización del Informe 2000)*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2007. Excede de la temática de nuestra tesis doctoral y del objetivo de reflejar la política de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León profundizar en el tema de la convivencia escolar, por lo que nos remitimos a los dos informes citados y a la extensa bibliografía que incluyen para fijar la cuestión. En la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya se estaba trabajando desde la universidad y desde el profesorado en esta línea de dar visibilidad a los problemas de convivencia en la escuela, *cfr.* Avilés Martínez, J. M<sup>a</sup>., *La intimidación entre iguales (bullying) en la Educación Secundaria Obligatoria. Validación del cuestionario CIMEI y estudio de incidencia*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Valladolid, 2002, investigación en la que tuvimos ocasión de colaborar desde el departamento de Orientación del IES Juan de Juni de Valladolid. Para ampliar el estado de la cuestión en la década de los años 90 del siglo XX, *cfr.* bibliografía en español e inglés en Avilés Martínez, J. M<sup>a</sup>., *Bullying. Intimidación y maltrato entre el alumnado*. Bilbao, STEE-EILAS, 2003.

del Pueblo un informe riguroso acerca de la incidencia de conflictos violentos entre los estudiantes de secundaria del Estado español en su conjunto.

[...] la información contenida en el informe del Defensor del Pueblo-UNICEF sobre violencia escolar resultante que, en noviembre de 1999 se presentaba ante el Parlamento y posteriormente, ya en el año 2000, se publicaba en la serie Informes, Estudios y Documentos editada por el Defensor del Pueblo"<sup>208</sup>.

Hasta 2005, los centros de Castilla y León aplicaban, en lo que respecta a la convivencia, el real decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros (BOE de 2 de junio), que establece en su preámbulo la necesidad de regular las normas de convivencia de los centros. Tal regulación se producirá en un marco legal dominado por la implantación de la LOGSE y por la preparación de la promulgación de la LOPEGCD, pretendiendo enmarcar la elaboración de los reglamentos de régimen interior de los centros y darlos sustento legal. Dicha regulación quedó pronto superada por la promulgación de la LOCE y por la entrada en vigor de su normativa de desarrollo<sup>209</sup>, que atribuía al director del centro la responsabilidad -anteriormente del Consejo Escolar-, de resolver los conflictos e imponer medidas disciplinarias. A este conjunto de obligaciones había que añadir las derivadas de lo incluido en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Defensor del Pueblo, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>209</sup> Orden ECD/3387/2003 y de la Orden ECD/3388/2003, ambas de 27 de noviembre (BOE de 5 de diciembre), por las que se modifica y amplía la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las Instrucciones que regulan la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria y de los Institutos de Educación Secundaria, respectivamente, modificada por la Orden de 29 de febrero de 1996, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 79.h) de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

<sup>210</sup> Art. 1. n, como principio de calidad del sistema educativo "la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, de la igualdad entre hombres y mujeres y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia". Art. 1. ñ "la formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social" y art. 2 que el alumno tiene el derecho básico " que se respeten su integridad y dignidad personales y a la protección contra toda agresión física o moral" y que tiene el deber de "respetar la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa y respetar las normas de organización, convivencia y disciplina del centro educativo".

Con este panorama, la Consejería de Educación promulga un primer conjunto de normas legales (una orden<sup>211</sup> y tres resoluciones<sup>212</sup>) a principios del año 2005. La orden indica a los centros que desarrollen dos tipos de actuaciones: unas estarán relacionadas con el fomento de la convivencia, como la obligatoriedad de redactar un plan de Convivencia que habrá de incorporarse a la Programación General Anual del centro, en el marco del Proyecto educativo del Centro, la constitución y nuevo funcionamiento de la Comisión de Convivencia en el seno del Consejo Escolar, la definición del papel de los tutores, orientador y profesor de Servicios a la Comunidad en cuanto a la convivencia se refiere y la obligación de dar a conocer a todos los miembros de la comunidad educativa los "Estatutos Europeos para los centros educativos democráticos sin violencia". Otras actuaciones deberán centrarse en prevenir y solventar las alteraciones del comportamiento y establecer protocolos de actuación en las situaciones de acoso escolar.

La Consejería presentó una política decidida a involucrar a todos los escalones de la Administración educativa y, para ello, las resoluciones antedichas implican tanto a la organización de los centros como a la formación del profesorado y a la inspección educativa. La orden, por su parte, se refería también a actuaciones con las familias y los municipios.

Al año siguiente se crea un órgano consultivo específico, el Observatorio para la Convivencia Escolar de Castilla y León "como un instrumento de evaluación y diagnóstico preciso de la realidad escolar, al tiempo que como medio para analizar estrategias de intervención, y apoyar, formar e informar a los miembros de la comunidad educativa de los centros"<sup>213</sup> y, mediante una reforma de la anterior orden de

---

<sup>211</sup> Orden EDU/52/2005, de 26 de enero, relativa al fomento de la convivencia en los centros docentes de Castilla y León (BOCyL del 31 de enero).

<sup>212</sup> Resolución de 31 de enero de 2005, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se desarrollan determinados aspectos de la Orden EDU/52/2005, de 26 de enero, relativa al fomento de la convivencia en los centros docentes de Castilla y León, resolución de 31 de enero de 2005, de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa relativa a la planificación de las acciones formativas que contribuyan al fomento y mejora de la convivencia y a la prevención y resolución de conflictos en los centros docentes de Castilla y León y resolución de 31 de enero de 2005, de la Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos, por la que se completan medidas formativas y se establecen actuaciones para la inspección educativa dirigidas al fomento de la convivencia escolar (BOCyL de 1 de febrero).

<sup>213</sup> Decreto 8/2006, de 16 de febrero, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero).

convivencia<sup>214</sup>, se crea en los centros la figura del coordinador de convivencia -que primero se implantó experimentalmente en algunos centros de la región- con dedicación horaria específica de dos o tres horas semanales, según los centros, que se irá potenciando sucesivamente hasta generalizarse, y cuya función consiste en coordinar las actividades del plan de convivencia. Este aspecto de la dedicación horaria específica, por las consecuencias económicas que tiene en cuanto a la dotación de profesorado, es uno de los elementos que demuestran la decisión de que el tema del fomento de la convivencia pasase claramente "de las musas al teatro" y no quedase -como tantos proyectos educativos- en la mera plasmación documental.

El segundo impulso a la política de fomento de la convivencia se da en 2007. Fruto de la aplicación de la normativa de fomento de la convivencia entre 2005 y 2007 se diseñó un nuevo decreto de derechos y deberes del alumnado<sup>215</sup> que vino a sustituir al estatal de 1995 y que recogió la experiencia que en este tema se había acumulado. El decreto se ensayó en aplicación limitada durante dos meses en centros seleccionados de la región, con cerca de 2.400 intervenciones en las cuestiones que regulaba<sup>216</sup> antes de ser generalizado. En su título incluía ya tres elementos clave, que superaban la anterior normativa: regulaba los derechos y deberes de los alumnos, la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo y establecía las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León. El decreto presentaba un contenido novedoso que actualizó la normativa de 1995.

El decreto incluía los derechos y deberes que se reconocen a los alumnos y la responsabilidad que corresponde a toda la comunidad educativa en la mejora de la convivencia escolar. Se basa en el principio de prevención, incluyendo la necesidad de implicación de las familias en el proceso educativo. Aportaba medidas novedosas de corrección de conductas perturbadoras de la convivencia como la mediación escolar y los procesos de acuerdo reeducativo. Además, como norma jurídica, atribuía funciones a los

---

<sup>214</sup> Orden EDU/1106/2006, de 3 de julio por la que se modifica la Orden EDU/52/2005, de 26 de enero, relativa al fomento de la convivencia en los centros docentes de Castilla y León (BOCyL del 7).

<sup>215</sup> Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León (BOCyL del 23).

<sup>216</sup> Fernando Sánchez-Pascuala Neira nos indica que este conjunto de actuaciones de la Consejería (fomento de la convivencia, creación del Observatorio y de los coordinadores de convivencia, y decreto de derechos y deberes) es uno de los elementos de los que se siente más satisfecho de haber promocionado como director general y viceconsejero. *Cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

órganos de gobierno de los centros, a los tutores docentes, al profesorado, y a una figura que asumía un protagonismo específico, el coordinador de convivencia. Incluía, en una norma de este rango, el plan de convivencia y el reglamento de régimen interior y quiso ser un refuerzo de la autoridad de los profesores.

Creemos, sin embargo, que este decreto presenta también sombras, como la excesiva burocratización de los procedimientos que incluye, lo que va en detrimento de la función docente de los centros, unida a cierta “inocencia” jurídica, sin tener en cuenta que hay familias que desdeñan el ámbito educativo y que se niegan a participar, por mucho que ése sea su deber, lo que no es sino reflejo de la realidad multicultural de España –con muy diferentes colectivos de origen del alumnado y un enorme espectro de sensibilidades con respecto a los derechos fundamentales-. Otro de los problemas que deseamos destacar es la mezcla de elementos estrictamente jurídicos (derechos y deberes, funciones de los órganos de gobierno y coordinación, infracciones y sanciones, procedimientos) con otros meramente educativos o pedagógicos (la mediación y los procesos de acuerdo reeducativo), que creemos que se une a la ausencia de base científica para optar casi exclusivamente por la mediación, sólo, como dice el propio decreto 51/2007, porque “en otros ámbitos del derecho y de la convivencia social se han desarrollado de forma efectiva”.

Del decreto, como es natural, se derivó una nueva orden denominada "de promoción y mejora" de la convivencia en 2007<sup>217</sup> que venía a refundir en un solo texto los aspectos que estaban dispersos por la normativa que había ido perfeccionándose. Así, incluye los recursos necesarios para fomentar la convivencia en los centros docentes, las medidas de coordinación, seguimiento y evaluación en los diferentes niveles de la Administración, la figura del coordinador de convivencia, el papel en este tema de la acción tutorial y la orientación, los procedimientos de actuación ante los conflictos escolares (incluso ofrece un modelo en su anexo), la necesidad de abordar actuaciones para que los centros educativos sean más seguros y para garantizar la asistencia jurídica de todos los miembros de la comunidad educativa, los compromisos de la Administración

---

<sup>217</sup> Orden EDU/1921/2007, de 27 de noviembre, por la que se establecen medidas y actuaciones para la promoción y mejora de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León (BOCyL de 3 de diciembre).

para apoyar a las familias en su implicación en el proceso educativo y las acciones de recopilación y reconocimiento de las buenas prácticas en convivencia<sup>218</sup>.

Los cambios legislativos de la LOMCE han hecho que la Administración educativa autonómica haya variado el marco legal de gobierno de los centros escolares<sup>219</sup>, sus reglamentos de régimen interior y sus planes de convivencia, aproximando jurídicamente los planes de convivencia a los reglamentos y variando algunos elementos a raíz de la consideración de los docentes como autoridad pública.

Toda la información referida a esta cuestión se centraliza mediante una aplicación informática (denominada CONV), con acceso restringido a sus usuarios en el portal educativo de la Junta de Castilla y León ([www.educa.jcyl.es](http://www.educa.jcyl.es)).

**Tabla 50: Datos de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León. Cursos 2009-2010 y 2010-2011.**

|   | <b>2009-2010</b> | <b>2010-2011</b> |
|---|------------------|------------------|
| <b>% centros con incidencias</b>        | 58,79            | 59,80            |
| <b>% de alumnos con incidencias</b>     | 2,92             | 2,44             |
| <b>Nº de expedientes disciplinarios</b> | 1090             | 985              |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del Consejo Escolar de Castilla y León. No se ofrecen datos anteriores por haber cambiado el Consejo el cómputo de los mismos y no resultar comparables.

<sup>218</sup> A título de inventario se ofrecen algunos ejemplos de actuaciones que apoyaban esta política: Establecimiento de los indicadores para la elaboración de los informes de seguimiento y evaluación de la convivencia escolar, lo que permite homogeneizar y comparar datos; aprobación de la dedicación horaria lectiva semanal de los coordinadores de convivencia en los centros públicos; implantación de los programas IESocio y Sociescuela (aplicaciones informáticas que permiten trabajar con el mapa de relaciones de un grupo de alumnos, la segunda viene a sustituir a la primera); distribución a todos los centros de Castilla y León de material de apoyo en formato papel y en formato digital con la finalidad de crear un fondo documental de convivencia; asistencia jurídica a profesores y alumnado, con 144 casos en 2008-2009, 105 casos en 2009-2010 y 67 casos en 2010-2011; celebración de jornadas regionales y provinciales de intercambio de experiencias; también se convocan anualmente los premios de buenas prácticas de convivencia. A partir del curso 2009-2010 se comenzó a elaborar el programa CONVEX, que pretende mejorar la convivencia y el éxito educativo en determinados centros con los que se firma un contrato-programa, dotándolos de recursos. El contrato se firmó con los centros en diciembre de 2010.

<sup>219</sup> El decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León. (BOCyL de 23 de mayo), se ha modificado por el decreto 23/2014, de 12 de junio, por el que se establece el marco del gobierno y autonomía de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, que impartan enseñanzas no universitarias en la Comunidad de Castilla y León. (BOCyL de 13 de junio).

### Las medidas de promoción del éxito escolar

Este rasgo de la política educativa de Castilla y León, como el fomento de la convivencia, no estaba presente en los Acuerdos de 1999, sino que ha aparecido posteriormente. Habrá que esperar a la implantación de la LOE para que, a través de la firma de un Convenio de colaboración el 20 de diciembre de 2007, entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Castilla y León para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, se cofinancie una medida que, sin estar contemplada explícitamente en la exposición de motivos del convenio<sup>220</sup>, sí que aparece por primera vez en las cláusulas del mismo como actuación específica de la Comunidad Autónoma. Dado que en el anexo al convenio figura la prolija descripción de las actuaciones, entre las cuales está la específica de mejora del éxito escolar en los mismos términos que luego se puso en marcha, es claro que la Consejería venía preparando esta cuestión desde antes, a pesar de las críticas vertidas sobre su puesta en marcha<sup>221</sup>.

El entonces llamado programa para la Mejora del Éxito Escolar -después Éxito Educativo- se inició, en los términos acordados con el MEC, en febrero de 2008 como un programa preventivo que "tiene como finalidad incrementar el nivel de éxito escolar

---

<sup>220</sup> Resolución de 11 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Castilla y León, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de marzo). En el punto 4º de la Exposición se hace referencia a la memoria económica de la LOE y se citan explícitamente la gratuidad del segundo ciclo de Educación infantil, el incremento de los fondos destinados a becas y ayudas al estudio, la atención a la población escolar de integración tardía al sistema, la atención a centros y alumnos con dificultades, las bibliotecas escolares y la integración de las tecnologías de la información y la comunicación. La mejora del éxito educativo sólo aparece en la Cláusula Primera del convenio al especificar el apoyo del MEC a las "actuaciones de la Comunidad Autónoma en relación con los siguientes programas: Formación del profesorado en aspectos generales de la LOE, en programas o áreas específicas que se han incorporado al currículo o que sufren modificaciones de mayor envergadura. Apoyo a la implantación de la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras (PALE). *Mejora del éxito escolar*. Dirigidos a disminuir las bolsas de abandono temprano de la escolarización". La cursiva es nuestra.

<sup>221</sup> El sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León (STECyL) emitió una dura nota de prensa el 23 de febrero de 2008, titulada "STECyL-i manifiesta su rechazo al llamado Plan de Éxito Escolar" afirmando que se hacía "sin una planificación previa". Cfr. [http://www.stecyl.es/comunicados/080208\\_Plan\\_Exito\\_Escolar.htm](http://www.stecyl.es/comunicados/080208_Plan_Exito_Escolar.htm). Por otro lado, en la nota no se aludía a que este programa respondía a un convenio con el MEC para la implantación de la LOE, y que estaba cofinanciado al 50% por el Ministerio.



de los alumnos de los centros públicos de Castilla y León<sup>222</sup>. Tal incremento del nivel de éxito se basa en

"[...] medidas de apoyo dirigidas a la población escolar de educación primaria y secundaria obligatoria, actuaciones que se fundamentan sobre tres líneas: la idea del refuerzo, acogida y seguimiento, que garantizan la asignación eficaz de recursos entre la población escolar con necesidades de apoyo y refuerzo. Junto a dichas medidas se recogen otros aspectos que van a conformar el 'Programa para la Mejora del Éxito Escolar' como son la creación de grupos de trabajo en cada uno de los centros para el seguimiento de las medidas aplicadas, el establecimiento de acciones de formación del profesorado y acciones de formación e información a las familias, así como la determinación de un proceso de evaluación"<sup>223</sup>.

**Tabla 51: Evolución de las medidas del Programa de mejora del éxito educativo. 2007-2013**

| Etapa               | Evolución por curso escolar y niveles implicados |                              |                          |                         |
|---------------------|--|------------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                     | 2007-2008  | 2008-2009                    | 2009-2012                | 2012-2013               |
| <b>Primaria</b>     | 2º RE  | 2º y 4º RE                   | 2º, 4º y 6º RE           | 2º, 4º y 6º RE          |
| <b>ESO</b>          | 1º Acogida<br>1º, 3º y 4º CE                     | 1º Acogida<br>1º, 3º y 4º CE | 1º Acogida<br>1º y 4º CE | 1º Acogida<br>1 y 4º CE |
| <b>Bachillerato</b> | -  | -                            | -                        | 1º Bachillerato CE      |
| <b>FP</b>           | -  | Acceso CGS                   | Acceso CGS               | Acceso CGS              |

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa reguladora. RE. Refuerzo Educativo. CE. Clases Extraordinarias. CGS. Ciclos de Grado Superior de FP. A partir de 2012-2013 aparece también la posibilidad de impartición no presencial, excepto para el acceso a CGS de FP.

El programa establece distintas modalidades que se diferencian según las medidas concretas de refuerzo escolar según se apliquen en unas etapas educativas o en otras. La experiencia extraída de su puesta en práctica ha ido aconsejando la modificación de dichas medidas, su ampliación o su desaparición. En todo caso, son los centros docentes los que solicitan la participación en el programa, aunque la Consejería, aplicando indicadores de resultados escolares, puede aconsejar su aplicación en determinados centros.

<sup>222</sup> Resolución de 29 de enero de 2008, de la Viceconsejería de Educación Escolar, por la que se establecen los aspectos básicos del "Programa para la Mejora del Éxito Escolar" (BOCyL de 1 de febrero). En la introducción de la norma se explica también la relación de la medida con el convenio firmado con el MEC.

<sup>223</sup> Resolución de 29 de enero de 2008, de la Viceconsejería de Educación Escolar, por la que se establecen los aspectos básicos del "Programa para la Mejora del Éxito Escolar", *op. cit.*

Tabla 52: Descripción de las medidas del Programa de mejora del éxito educativo

| Curso o nivel   | Descripción   |
|---|---|
| 2º-4º-6º EP<br>Refuerzo educativo   | Realización de labores de apoyo y refuerzo, dentro del horario lectivo, para el alumnado que presenta retraso curricular en las áreas instrumentales básicas.   |
| 1º ESO Acogida  | Atención individualizada al comienzo oficial de las actividades lectivas del curso, con acciones encaminadas a la detección inicial y evaluación del nivel de aprendizaje de las competencias básicas, y proporcionarles los apoyos y refuerzos que se precisen a lo largo del primer trimestre para la consecución de los objetivos curriculares.  |
| 1º ESO clases extraordinarias   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si suspende sólo LCL y/o MAT y hasta dos materias adicionales: 2 horas semanales de Lengua y 2 de Matemáticas.</li> <li>• Si suspende hasta tres materias adicionales: 1 hora semanal de Lengua y 1 de Matemáticas y dos horas de técnicas de estudio.</li> <li>• Si suspende hasta cuatro materias adicionales: 4 horas semanales de técnicas y hábitos sociales de participación, convivencia y socialización o la medida anterior si así lo deciden tutor y orientador.</li> </ul>  |
| 3º ESO clases extraordinarias   | Si suspende LCL y/o MAT: 1 hora de Lengua y 1 de Matemáticas y dos horas de estudio dirigido de esas materias los sábados por la mañana en 2007-2008 y dos tardes a la semana en 2008-2009.<br><i>Esta medida sólo se llevó a cabo en los dos primeros cursos del Programa.</i>   |
| 4º ESO clases extraordinarias para preparar la convocatoria de junio      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si suspende sólo LCL y/o MAT y hasta dos materias adicionales: 1 hora semanal de Lengua y 1 de Matemáticas y dos horas de estudio dirigido.</li> <li>• Si suspende hasta tres materias adicionales: 1 hora semanal de Lengua y 1 de Matemáticas y dos horas de técnicas de estudio.</li> <li>• Si suspende hasta cuatro materias adicionales: 4 horas semanales de técnicas y hábitos sociales de participación, convivencia y socialización o la medida anterior si así lo deciden tutor y orientador.</li> </ul> Las clases tenían lugar los sábados por la mañana en 2007-2008 y durante dos tardes a la semana a partir de entonces. |
| 4º ESO clases extraordinarias para preparar la convocatoria de septiembre | Si suspende sólo LCL y/o MAT y hasta dos materias adicionales: 5 horas semanales de Lengua y 1 de Matemáticas y otras 5 horas de estudio dirigido por cada materia, durante el mes de julio.  |
| 1º Bachillerato   | Si suspende sólo LCL y/o MAT y hasta dos materias adicionales: 2 horas semanales de Lengua y 2 de Matemáticas.  |
| Acceso CGS  | Preparación de la parte común de la prueba de acceso a FP, con impartición semanal de clases de Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas e Inglés.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa reguladora

Tanto el conjunto de medidas expuesto como la organización de las mismas han ido evolucionando<sup>224</sup> tras su evaluación. Al principio el profesorado que las impartía era interino

<sup>224</sup> El programa ha sido regulado sucesivamente por la resolución de 8 de febrero de 2008, de las Direcciones Generales de Recursos Humanos; Planificación, Ordenación e Inspección Educativa; y Calidad, Innovación y Formación del Profesorado, por la que se desarrollan los aspectos básicos del "Programa para la Mejora del Éxito Escolar" (BOCyL del 12), el curso siguiente por la resolución de 9 de febrero de 2009, de la Dirección General de Calidad, Innovación y Formación del Profesorado y de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se concretan las medidas que conforman el

en su mayoría, mientras que en la actualidad no hay ningún interino, estando a cargo de personal funcionario que pertenece, en la mayor parte de los casos, al propio centro donde se imparte la medida. Así mismo ha mejorado la coordinación entre las clases ordinarias y las de refuerzo y extraordinarias, que al principio no tenían demasiada conexión.

Las clases de los sábados acabaron desapareciendo, por la problemática laboral que ocasionaban, previo acuerdo con los sindicatos. Las medidas de Educación Primaria se llevan a cabo en centros concretos, mientras que las de ESO abarcan todos los institutos, pero tienen su sede en algunos de ellos, que agrupan a los demás de la zona.

En palabras del director general de Política Educativa Escolar de la Consejería, la medida que obtiene unos resultados más espectaculares es la de la etapa de Primaria, que precisamente es la menos extendida todavía. Igualmente, la medida de 4º de ESO es coyuntural, pero se mantiene por el momento. Uno de los aspectos más interesantes a su juicio es que el modelo se ha extendido a otras regiones, como la Comunidad Valenciana, y el Ministerio de Educación lo ha incluido en los programas de Cooperación Territorial<sup>225</sup>.

El número de alumnos implicado en el programa ha sido variable, pues parte de la voluntariedad del alumnado y de las familias, así como de la disposición de cada centro docente a presentarse para tomar parte en el programa, observándose un enorme aumento en educación primaria y una tendencia a la estabilización en ESO, posiblemente al concentrarse el programa en el alumnado que realmente lo requiere.

Los resultados de la evaluación del programa son muy positivos, como revela la tabla siguiente, pues el porcentaje de aprobados en las materias tras cursarlo aumenta notablemente. La comparación entre el número de aprobados que han cursado el programa y los que no lo han cursado es siempre favorable a los primeros en un porcentaje medio del 10%<sup>226</sup>.

---

"Programa para la Mejora del Éxito Educativo" (BOCyL del 23), durante los cursos 2009-2012 por la orden EDU/2220/2009, de 2 de diciembre, por la que se regula el Programa para la Mejora del Éxito Educativo en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL del 4) y desde el 2012-2013 por la orden EDU/1007/2012, de 22 de noviembre, por la que se modifica la Orden EDU/2220/2009, de 2 de diciembre, por la que se regula el Programa para la Mejora del Éxito Educativo en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL del 30).

<sup>225</sup> Fernando Sánchez-Pascuala Neira expresa, con respecto al programa, las opiniones que recogemos en este párrafo, entendiéndolo que cree que es una de las políticas educativas que más ha ayudado al alumnado a superar los problemas de fracaso escolar. *Cfr.* la entrevista del 7 y 17 de abril de 2013 con el autor de esta tesis.

<sup>226</sup> No incluimos el dato por prolijo, pudiendo consultarse en Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. 2007-2011*. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 2009-2013.

**Tabla 53: Alumnos y centros participantes en el Programa de mejora del éxito educativo. 2007-2011.**

| Curso o nivel   | 2007-2008     | 2008-2009  | 2009-2010                         | 2010-2011  |
|---|---------------|------------|-----------------------------------|------------|
| 2º-4º-6º EP Refuerzo educativo  | 378*          | 364**      | 2366***                           | 2176***    |
| 1º ESO Acogida  | No se efectuó | 69 centros | 95 centros                        | 95 centros |
| 1º ESO clases extraordinarias   | 853           | 3191       | 2839                              | 3051       |
| 3º ESO clases extraordinarias   | 9546          | 5071       | Se suprimió el programa en 3º ESO |            |
| 4º ESO clases extraordinarias para preparar la convocatoria de junio      |               |            | 3580                              | 4262       |
| 4º ESO clases extraordinarias para preparar la convocatoria de septiembre | 1961          | 1554       | 1334                              | 1628       |

\*Sólo 2º de EP. \*\*2º y 4º de EP. \*\*\* 2º, 4º y 6º de EP.

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. 2007-2011*. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 2009-2013

**Tabla 54: Porcentaje de aprobados en la evaluación de las materias reforzadas por el alumnado participante en el programa. 2007-2011.**

| Curso o nivel   | 2007-2008 |       | 2008-2009 |       | 2009-2010                         |       | 2010-2011 |       |
|---|-----------|-------|-----------|-------|-----------------------------------|-------|-----------|-------|
|   | LCL       | MAT   | LCL       | MAT   | LCL                               | MAT   | LCL       | MAT   |
| 2º-4º-6º EP Refuerzo educativo  | 84,00     | 86,00 | 89,00     | 88,00 | 87,00                             | 87,00 | 83,33     | 83,33 |
| 1º ESO clases extraordinarias   | 40,15     | 33,86 | 43,00     | 35,40 | 55,60                             | 52,10 | 59,60     | 49,90 |
| 3º ESO clases extraordinarias   | 69,68     | 63,56 | 70,50     | 66,30 | Se suprimió el programa en 3º ESO |       |           |       |
| 4º ESO clases extraordinarias para preparar la convocatoria de junio      | 78,61     | 72,40 | 79,90     | 75,10 | 74,70                             | 68,70 | 66,00     | 67,00 |
| 4º ESO clases extraordinarias para preparar la convocatoria de septiembre | 41,70     | 29,58 | 55,80     | 44,70 | 50,00                             | 42,00 | 51,00     | 45,10 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. 2007-2011*. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 2009-2013

No deja de ser significativo que la implantación del programa fue, cuanto menos, poco comprendida en su inicio tanto por las organizaciones sindicales como por el propio Consejo Escolar de Castilla y León, que indicó, en la primera valoración realizada sobre el programa, en 2007-2008:

"El Consejo Escolar considera que el mejor Plan de Éxito Escolar debe establecerse, preferentemente, dentro del horario lectivo, introduciendo las medidas

necesarias. Los propios centros deben ser los que organicen y determinen qué alumnado es el que necesita medidas de recuperación, apoyo y refuerzo. Para ello son necesarios medios y recursos así como la aplicación de medidas de incidencia contrastada en la mejora de la calidad de enseñanza: reducción del número de alumnos y alumnas por aula; aumento de desdobles, repasos, profundizaciones, refuerzos; aumento de la atención a la diversidad del alumnado y contratación de nuevos profesionales como trabajadores sociales, mediadores escolares.... Por otra parte, estas medidas deben suponer un aumento de las plantillas de los centros y contribuir a la generación de empleo en el sector docente"<sup>227</sup>.

Sin embargo, el segundo año del programa la opinión del Consejo Escolar de Castilla y León cambió casi de manera radical, indicando que "reconoce la incidencia positiva que está teniendo el Programa para la Mejora del Éxito Educativo en la reducción del abandono y el fracaso escolar del alumnado de nuestra Comunidad. Asimismo insta a la Administración a que siga potenciando y facilitando la participación de los centros"<sup>228</sup>.

El Consejo aportaba como evidencias los datos de titulación en la ESO, que atribuía al programa, al indicar que "La siempre necesaria visión de tendencia curso a curso permite colegir, a la vista de estos datos, una situación halagüeña: 81,43% promocionados/titulados frente a 80,10% en el curso inmediatamente anterior que, sin duda, se justifica en gran medida por las acciones desarrolladas dentro del Programa para la Mejora del Éxito Educativo"<sup>229</sup>.

Esta opinión se mantiene en el curso 2009-2010, al atribuir con claridad al programa la reducción de la tasa de fracaso escolar en la Comunidad Autónoma:

---

<sup>227</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2007-2008*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2009, p. 192. El texto recoge los mismos argumentos que los utilizados por algunas organizaciones sindicales para oponerse al programa. A la inclusión del texto citado en el *Informe* replicó la Administración educativa con un voto particular presentado por D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> del Pilar González García, consejera representante de la Administración Educativa, por haberse aceptado la propuesta para incluir en el capítulo 7, apartado 7.3. "Evaluación Plan de Éxito Escolar". En dicho voto particular indicaba que los centros que lo impartían se seleccionaron con criterios objetivos, que las familias fueron informadas en todo momento, que la voluntariedad de los alumnos se salvaguardó siempre y que el profesorado que lo impartió recibió la compensación económica establecida por la ley.

<sup>228</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2010, p. 315.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 205.

"La puesta en marcha durante el curso 2007-2008 del Programa para la Mejora del Éxito Educativo -Mejora del Éxito Escolar en sus inicios- ha permitido avanzar en uno de los objetivos fundamentales de la Educación en toda España, y que no es otro que reducir las tasas de fracaso escolar, es decir, aumentar el porcentaje de alumnado que, cursando Educación Secundaria Obligatoria, consigue promocionar de nivel o, en su caso, obtener la correspondiente titulación. Obsérvese que del 79,42% sobre el total evaluado que se registraba en el curso 2005-2006 o el 80,10% del siguiente (2006-2007), se pasó en el primer año de implantación del referido Programa (2007-2008) al 81,44%, y se alcanzó, como se ha indicado, el 82,30% en el año objeto de este Informe en cuanto a resultados académicos se refiere, 2008-2009. Casi, pues, tres puntos porcentuales de mejora, en el periodo considerado, que van acercando las tasas de Castilla y León en este aspecto -con el 17,70% de fracaso y casi 2 puntos porcentuales de descenso en tan sólo 3 años- a las deseadas medias de la Unión Europea"<sup>230</sup>.

## **5. La particularidad del modelo educativo de Castilla y León**

"Al comentar e intentar aportar posibles explicaciones de las peculiaridades de las grandes cifras que caracterizan el subsistema educativo de Castilla y León, han ido apareciendo una serie de limitaciones o dificultades: evolución demográfica regresiva, espacio regional extenso, con dificultades de comunicación invernal y con poblamiento en pequeños núcleos, etc. A pesar de las limitaciones y obstáculos, en cierto modo gracias a unas y otros, el subsistema educativo de nuestra comunidad ha ido encontrando soluciones específicas, que se han convertido en peculiaridades históricas constantes. La sangría demográfica no ha impedido, desde al menos el primer cuarto del siglo, el mantenimiento de altas tasas de alfabetización y bajos índices de analfabetismo, dentro de lo que Luzuriaga denominó 'el corredor de la alfabetización'. Posteriormente, también elevadas tasas de escolarización en los niveles postobligatorios, superiores a las medias: Castilla y León forma parte de 'la España del Bachillerato'. Todo ello gracias a la alta estima que la sociedad castellanoleonesa ha concedido a la educación formal, como posible factor de movilidad social. Comportamientos sociales concomitantes explicarían las elevadas y tempranas tasas de feminización del alumnado y el elevado número de

---

<sup>230</sup> Consejo Escolar de Castilla y León, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2009-2010*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación, 2010, p. 198.

vocaciones docentes, que permitieron a Castilla y León ser exportadora de maestros"<sup>231</sup>.

Demostrar esta aseveración basándonos sólo en razones históricas o geográficas sería complicado, pues ni aquella Castilla y León de principios del siglo XX es la de ahora ni los condicionantes geográficos tienen tanto peso como entonces.

Con modestia, pero tal vez con más realismo, creemos poder afirmar que, repasando los apartados descritos y estableciendo el juicio que nos merecen, observamos que nos encontramos ante un modelo educativo con particularidades suficientes para ser considerado singular, aunque sostenemos que esa singularidad se debe en un elevado porcentaje a los condicionantes sociales -particularmente las familias- de Castilla y León y en menor medida, aunque también constatamos que se deja notar su influencia, a las políticas puestas en práctica en la región tanto por el Gobierno de España hasta las transferencias educativas como por la Junta de Castilla y León desde que las mismas se hicieron efectivas, pues, a la luz de los datos que venimos aportando, no creemos que se trate simplemente de la aplicación de las diferentes leyes educativas en un entorno especialmente favorable.

Los resultados de la política educativa de la Junta de Castilla y León -que parte, no lo olvidemos, de unas transferencias muy forzadas y excesivamente tasadas a la baja- no pueden deberse sólo al sembrado por los diferentes gobiernos autonómicos en doce o trece años porque no ha habido tiempo histórico para dar estabilidad completa al modelo educativo, en un marco en el que se han aplicado cuatro leyes de educación distintas (LOGSE, LOCE, LOE y LOMCE). Pero es que no podemos olvidar tampoco que esas leyes de educación no venían a actuar sobre una tabla rasa, sino que la región ha formado parte de la España alfabetizada desde hace décadas y en ella la voluntad social y el sentir de las familias han valorado la educación como una forma de progreso. El efecto multiplicador que tienen esa mentalidad social y ese impulso familiar sobre la política que se le aplica es enorme y probablemente más fructífero que en sociedades que no hayan valorado secularmente la educación.

Clara Eugenia Núñez denomina a Castilla la Vieja "la región precursora en la

---

<sup>231</sup> Martín Moreno, J. G., "El sistema educativo. Los niveles anteriores a la Universidad", en García Simón, A. y Ortega Valcárcel, J. (Eds.), *Historia de una cultura. Castilla y León/Informe*. T. IV. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 1996, p. 291.

transición a la alfabetización"<sup>232</sup> cuando, ya a principios del siglo XX se encontraba en un estadio de alfabetización superior al 70%, con una disminución notable del diferencial sexual entre la alfabetización masculina y la femenina. Pero lo más importante, a nuestro juicio, es lo que indica la autora cuando constata la existencia de lo que denomina "fuerza motriz" al afirmar que la región:

"[...] experimentó un mismo tipo de transición de la alfabetización, lo que sugiere la existencia de una fuerza motriz común [a todas las provincias]. En ausencia de un sistema escolar plenamente arraigado es muy probable que esta fuerza común estuviera relacionada con la existencia de una cierta demanda de alfabetización en la región.

Hacia el oeste, León siguió de cerca el modelo transicional experimentado por Castilla la Vieja con aproximadamente una década de retraso y a la misma velocidad".<sup>233</sup>

Podemos apuntar, al menos como hipótesis plausible, que esa "demanda de alfabetización" existente hace más de cien años se ha convertido, con el tiempo y la mejora de la red escolar y las oportunidades educativas, en "demanda de educación" y que las políticas educativas que se ponen en marcha en León y Castilla encuentran una tradición social y cultural que predispone a la población a favor de la enseñanza en lugar de enfrentarla a la misma. En esta tradición social y cultural pesa sobremanera, como indica Clara Eugenia Núñez<sup>234</sup>, el cierre del diferencial sexual en la alfabetización de varones y mujeres en los antiguos distritos universitarios de Salamanca y Valladolid – coincidentes *grosso modo* con la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, de modo que ello motiva que se produzca una fuerte demanda de educación en las provincias que componen la Comunidad Autónoma al tener los padres un mayor nivel educativo.

Ahora bien, además de la acumulación cultural que supuso en Castilla y León la citada tradición alfabetizadora, hay otros elementos más actuales que permiten dar razón de su singularidad educativa.

---

<sup>232</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, *op. cit.*, p. 131, empleando el término "transición a la alfabetización" en el sentido que venimos ilustrando en esta tesis, cuando combina el concepto de umbral con el de diferencial sexual, es decir, con las diferencias entre alfabetización masculina y femenina.

<sup>233</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza...*, *ibíd.*, p. 139.

<sup>234</sup> Núñez, C. E., "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001, p. 44.



Sin embargo, los primeros pasos no fueron muy prometedores. Las competencias educativas se asumen en Castilla y León sin partir de un previo movimiento reivindicativo, como el del País Vasco o Cataluña, ni como un instrumento de construcción nacional frente al Estado. Ni la oposición ni la Junta de Castilla y León presionaron para tener las competencias en educación. Ni siquiera hay constancia documental de que los órganos directivos que debieran haberlas preparado en la década de los noventa en forma de comisiones de estudio, valoración o prospección hayan hecho este trabajo. Casi habría que señalar que prácticamente el Estado forzó a la Comunidad Autónoma a aceptar las transferencias para poder cerrar el mapa autonómico. Tampoco puede decirse que el mismo proceso de negociación de las transferencias se hiciera en el mejor momento posible, incluso puede afirmarse que el hecho de que el Gobierno de España y la Junta de Castilla y León tuviesen el mismo color político fue tal vez un perjuicio a la hora de negociar.

La primera singularidad, a nuestro juicio, estriba en el hecho de que el camino partiese de un amplísimo acuerdo educativo con la práctica totalidad de los agentes sociales. El Acuerdo de 1999 tuvo el valor de ser prácticamente un programa de gobierno en educación y la virtud de mantener durante más de una década la indispensable paz educativa para poder construir un modelo escolar sin tensiones. No se trató de una declaración de intenciones, sino de un conjunto de objetivos que llevaban aparejadas actuaciones concretas. Tampoco se trató de una imposición gubernamental sino, como venimos afirmando, de un amplísimo acto de consenso social.

Un segundo acierto ha sido la estabilidad de gestión del sistema durante dos legislaturas, pilotado por el mismo equipo -al menos en los puestos estratégicos- y con las mismas líneas políticas de gestión, basadas en el Acuerdo de 1999. Los responsables cambiaron más tarde, pero es de justicia reconocer que hasta 2007 se mantuvo un camino claro y consistente, a pesar de que detectamos en la documentación consultada que el Acuerdo había sido superado ya en 2004 por la propia evolución del sistema educativo español y por la situación política nacional (con la concatenación de dos reformas, la de 2002 y la de 2006, que afectaron a su puesta en práctica). En todo caso, el Acuerdo se cumplió casi punto por punto en las dos primeras legislaturas de gestión del sistema educativo castellano y leonés.

Un tercer acierto ha estribado, en nuestra opinión, en buscar un determinado modelo educativo que nos atrevemos a decir, es original. Los elementos que distinguen el modelo educativo de Castilla y León son al menos cuatro: la política de adaptación a la dispersión y

despoblación territorial, en particular la atención a la escuela rural; el exigente modelo curricular, en el que la enseñanza de las materias instrumentales (Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas) y de las lenguas extranjeras ocupa un lugar específico; el fuerte impulso dado a las políticas de fomento de la convivencia escolar; y la mejora de resultados, reduciendo el fracaso escolar. Todo ello en un marco en el que las evaluaciones diagnósticas regionales, las evaluaciones Generales de Diagnóstico del Ministerio y las evaluaciones internacionales PISA dejan a la región en los primeros puestos entre las Comunidades Autónomas españolas y entre los mejores sistemas educativos que integran la OCDE.

Las sombras del modelo son diversas y afectan a elementos que podemos considerar tanto de índole política como de naturaleza más técnica. Entre los elementos políticos que debemos destacar está el hecho de que no haya existido, desde la asunción de competencias, ninguna aportación directa y sustancial de la segunda fuerza política regional, el PSOE, a las líneas estratégicas de trabajo de la Consejería de Educación. Este elemento ha empobrecido claramente la política educativa regional, pues debemos recordar que el PSOE no estuvo en el Acuerdo de 1999 -ciertamente, tampoco otros partidos políticos, incluido el PP-. No hay, en los años de gestión de competencias educativas, aportación alguna de peso por parte de la oposición que haya sido asumida por el partido gobernante, que ha hecho valer siempre sus sucesivas y crecientes mayorías absolutas.

En cuanto a los elementos de índole técnica, podemos afirmar que la aportación de las facultades de Educación (o de Humanidades y Educación, según la universidad de que se trate) de Castilla y León a la política educativa del Gobierno regional ha sido también escasa. No podemos documentar más que la presencia de algunos expertos universitarios pertenecientes a diversos campos de conocimiento en las comisiones de elaboración del currículo y, a título personal, la de profesores universitarios del ámbito de las Ciencias de la Educación en algún puesto de responsabilidad institucional, pero ni en los equipos gestores, ni, por supuesto, en los equipos de gobierno de la Consejería de Educación, pueden encontrarse profesionales que provengan de la docencia o la investigación universitaria. La propia conformación de los sucesivos equipos gestores de la Consejería de Educación ha pecado de enorme opacidad y claro clientelismo político incluso en los niveles más bajos (la dotación de técnicos asesores, o incluso la de asesores técnicos, todos ellos de libre designación), la misma que se puede detectar en otras consejerías o en otras Comunidades Autónomas. Es imposible saber si, en un proceso de libre competencia basada en los principios de mérito y capacidad, los responsables técnicos hubieran sido los mismos.

Una cuestión fundamental es la que deriva del análisis de las evidencias estadísticas a las que nos hemos venido refiriendo. Si tomamos los datos de los principales indicadores educativos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se llega a la conclusión de que todos ellos son positivos, superando tanto las medias españolas en PISA 2006, 2009 y 2012 como las de la UE y la OCDE, presentando un índice de fracaso escolar menor que la media española y un Índice de Desarrollo Educativo superior a la media española y equiparable al de la OCDE, además de mostrar un Índice de Pobreza Educativa muy inferior al español y mucho menor que el de la media de la UE 15. Sin embargo, la tasa de abandono escolar temprano, siendo muy inferior a la media española, aún está lejos de la media de la UE, lo que resulta muy difícil de justificar. Por otro lado, tanto dicha tasa como el índice de fracaso escolar no guardan relación con los buenos resultados de rendimiento del sistema. Pareciera como si el alumnado de Castilla y León pudiera obtener buenos resultados en las evaluaciones externas y, sin embargo, con sus propios profesores no consiguiera superar el imaginario listón de los niveles que aquéllos establecen, lo que es algo incongruente y no tiene explicación más allá de la desconexión entre los criterios de evaluación utilizados por el profesorado regional y los que se utilizan tanto en las evaluaciones externas nacionales e internacionales.

**Tabla 55: Principales indicadores educativos de la comunidad Autónoma de Castilla y León, España, OCDE y UE.**

|                        | RESULTADOS PISA |            |            |            |            |            |             |            |            | FE          | AET         | IDE          | IPE           |
|------------------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
|                        | Ciencias        |            |            | Lectura    |            |            | Matemáticas |            |            |             |             |              |               |
|                        | 2006            | 2009       | 2012       | 2006       | 2009       | 2012       | 2006        | 2009       | 2012       |             |             |              |               |
| <b>Castilla y León</b> | 520             | 516        | 519        | 478        | 503        | 505        | 515         | 514        | 509        | 21.3        | 18.8        | 0.993        | 0.0145        |
| <b>España</b>          | <b>488</b>      | <b>488</b> | <b>496</b> | <b>461</b> | <b>481</b> | <b>488</b> | <b>480</b>  | <b>483</b> | <b>484</b> | <b>24.9</b> | <b>23.5</b> | <b>0.849</b> | <b>0.0247</b> |
| <b>OCDE</b>            | <b>500</b>      | <b>501</b> | <b>501</b> | <b>492</b> | <b>493</b> | <b>496</b> | <b>498</b>  | <b>496</b> | <b>494</b> | -           | -           | <b>1</b>     | -             |
| <b>UE</b>              | -               | -          | <b>497</b> | -          | -          | <b>489</b> | -           | -          | <b>489</b> | -           | <b>11.9</b> | -            | <b>0.0234</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012: Volumen I: Resultados y contexto, op.cit., passim*, Instituto de Evaluación, *PISA 2006* y *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español*. Madrid, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, 2007 y 2010, y Villar Notario, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español, op. cit., passim*.

Es claro que atribuir los datos educativos actuales de Castilla y León sólo a los factores de aplicación de la política educativa del gobierno regional durante el corto espacio histórico de trece años, sin tener en cuenta la idiosincrasia regional y la historia educativa

secular de las nueve provincias, es tan desacertado como negar a esa política educativa todo mérito y pensar que una especie de *élan historique* va a hacer progresar la región haga lo que haga su gobierno. Creemos que la explicación es mixta y conjuga ambos factores: el histórico, que hace mucho más permeable la sociedad de Castilla y León a las propuestas educativas al tener las familias de la región mayor nivel educativo y traducirse ese elemento en una mayor demanda de educación para sus hijos, y la política educativa en un tiempo en el que -valga la redundancia- el *tempo* histórico y los cambios ideológicos y tecnológicos hacen que esta sociedad del conocimiento pueda observar los frutos de las actuaciones sobre el sistema educativo mucho antes que hace décadas.

La discusión sobre la explicación última de estos resultados ha sido pública en ocasiones y ha suscitado cierto debate entre el profesorado y los responsables políticos de la consejería de Educación. A finales del año 2012, la revista educativa *Escuela* publicó un artículo titulado significativamente "Castilla y León, un oasis forjado por sus circunstancias"<sup>235</sup> y que comienza señalando que "Castilla y León, una comunidad tradicionalmente rezagada en cuanto al PIB, población o fecundidad, es, sin embargo, campeona en educación. ¿Cómo se explica? ¿Cómo se logra?"<sup>236</sup>. Ofrece un cúmulo de explicaciones a dichos resultados, desde la inercia de una situación previa a las transferencias, pasando por las tasas de alfabetización desde el siglo XIX a la tradición de estudio y -de nuevo- escolarización. Pero también señala como causa la política educativa de "tomarse en serio la educación [sin embarcarse] en las aventuras de Madrid ni en las frivolidades de la Comunidad Valenciana"<sup>237</sup>, transmitiendo opiniones de docentes en el sentido de que "algo se está haciendo bien. De que día a día, y aunque haya mucho de herencia en su privilegiada situación, se lleva a cabo un esfuerzo por mantenerla y evitar retrocesos"<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Marqués, S., "Castilla y León, un oasis forjado por las circunstancias", en *Escuela*, nº 3959, 25-10-2012, pp. 34-35.

<sup>236</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>237</sup> *Ibíd.*, p. 35. Dicha afirmación es de Mariano Fernández Enguita.

<sup>238</sup> *Loc. cit.* En este sentido en el artículo se incluyen numerosas opiniones de profesores y directores de centros escolares de León y Castilla, e incluso de un sindicato (CC. OO.). En todo caso, la réplica de uno de los máximos responsables políticos de la política educativa desde 1999 de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, a través de un artículo en la misma revista, no se hizo esperar: "La educación en España no necesita de comentarios que, con tal de descalificar ideológicamente al contrario, obstaculizan el avance de aquellos que no quieren aprender fijándose en las buenas prácticas que consiguen logros educativos. Aunque eso suponga romper con reglas corporativas históricamente consolidadas, aunque eso obligue a abandonar creencias que nos acomodan en la pertinaz letanía de que a más, mejor". *Cfr.* Sánchez-Pascuala Neira, F., "La mejora se planifica", *Escuela*, nº 3964, 29-11-2012, p. 37.

En este sentido, desde la misma revista *Escuela*, Martínez García nos recuerda a todos -también a los responsables políticos- que PISA no evalúa políticas educativas, sino rendimientos, competencias "que se conforman mediante diferentes experiencias y de forma compleja"<sup>239</sup>. Pero el elemento

"[...] que se nos escapa al contemplar PISA es la creencia mágica de que, con ciertos conjuros, en forma de legislación o de incentivos, podemos gobernar el mundo. Las leyes y los incentivos son parte de los elementos que definen los resultados educativos, pero interactúan de forma muy sutil con otros elementos. Entre ellos, uno muy importante no aparece en PISA: la política, entendida como el arte de llegar a acuerdos entre los grupos con intereses enfrentados sobre qué es la educación"<sup>240</sup>.

Desde la Junta de Castilla y León se replicó en ese momento sosteniendo que los motivos tanto de la buena situación de la Comunidad Autónoma en cuanto a indicadores educativos como de la mejora de los mismos en los años transcurridos desde las transferencias había sido debida, sustancialmente, a la planificación educativa llevada a cabo por la Consejería de Educación, ejemplificando la cuestión con referencias concretas como: "[...] ese período de mejora coincide con un incremento de la exigencia que no permite por ejemplo pasar de curso con matemáticas y lengua española suspendidas, será una casualidad que al subir el nivel de exigencia los alumnos aprendan más"<sup>241</sup>. O la referencia al Programa para la mejora del Éxito Educativo, como una de las causas de que la región tenga una tasa de abandono escolar temprano entre las más bajas de España, cuando indica que

"[...] se les imparte [a una media de 2500 alumnos al año, aproximadamente el 10% de la matrícula de 4º de ESO] de forma gratuita en centros públicos y privados concertados cuatro horas diarias de clases en julio para afrontar con garantía de éxito sus exámenes extraordinarios de septiembre y eso provoca que aprueben un 15% más que los que no se inscriben en clase pero se examinan, no será quizás esa una de las acciones y causas que hace que sea Castilla y León una de las regiones con más estudiantes de postobligatoria y no por el descenso de la población que ayudó a que el porcentaje de bachilleres se incrementara, como

---

<sup>239</sup> Martínez García, J. S., "PISA: un test de Rorschach", en *Escuela*, nº 4005, 12-12-2013, p. 3.

<sup>240</sup> Martínez García, J.S., *loc. cit.*

<sup>241</sup> Sánchez-Pascuala Neira, F., "La mejora se planifica", *op. cit.*, p. 37.

dice uno de los intervinientes, dejándolo ahí simplemente y negando por tanto el esfuerzo de planificación de la Administración educativa, de los profesores que imparten materia en julio y de los ejemplares alumnos que optan por ir a aprender a clase en verano"<sup>242</sup>.

Quizás apartándose de esta argumentación de su director general de Política Educativa Escolar, Juan José Mateos Otero, consejero de Educación de la Junta de Castilla y León desde 2007 (las dos últimas legislaturas autonómicas), al ser interpelado en la revista *Escuela* por causa a la que atribuye los buenos resultados de la Comunidad Autónoma en PISA 2012, señala que se deben a un esfuerzo conjunto del profesorado, las familias y los alumnos, además de a la estabilidad de las políticas aplicadas<sup>243</sup>, afirmando que

"[...] estos resultados son sostenidos y, desde luego, no se dan por azar. Son el resultado de un trabajo estable, homogéneo y equilibrado a lo largo del tiempo, que desarrollan los profesores en las aulas, las familias y los alumnos. Yo además destacaría que el sistema educativo en CyL tiene equidad. Es un sistema que da oportunidades. La Consejería trabaja para que haya buenos resultados académicos, pero también sociales"<sup>244</sup>.

Parece, en definitiva, que la atribución de los éxitos educativos de Castilla y León no puede hacerse a la ligera y tiene una explicación compleja y, además, al menos desde la óptica

---

<sup>242</sup> Sánchez-Pascuala Neira, F., "La mejora se planifica", *loc. cit.* También alude en el mismo lugar a la mejora de resultados en convivencia escolar, que atribuye a la dedicación de los coordinadores de convivencia y al fomento por la Consejería de esas actuaciones, o al aumento de titulación en ESO del alumnado inmigrante de 17 puntos porcentuales entre 2006-2007 y 2010-2011 y del 8% en la titulación de Bachillerato del mismo alumnado (aunque no señala si la tasa de alumnado inmigrante en 4º de ESO y en 2º de Bachillerato se mantuvo, aumentó o disminuyó en esos años).

<sup>243</sup> A nuestro juicio cabe preguntarse si a ese conjunto de profesores, familias y alumnos no es más lógico denominarlo identidad social.

<sup>244</sup> Navarro, C., "Entrevista a Juan José Mateos. Consejero de Educación de Castilla y León", en *Escuela*, nº 4014, 6-3-2014, p. 32. Al ser preguntado por las fortalezas y debilidades del modelo educativo regional, basa las primeras en los resultados PISA al señalar que "Las fortalezas son evidentes en las evaluaciones. PISA refleja las principales características de la educación de CyL. Refleja la coherencia de nuestro sistema educativo y la implicación de todos los que la hacen posible. En este sentido quiero hacer una especial mención a la alta calidad de nuestros docentes", *loc. cit.* Nosotros debemos puntualizar que realmente PISA 2012 no evalúa a los docentes ni tampoco la implicación social. A nuestro juicio el consejero extrapola de manera ciertamente exagerada los buenos resultados en lectura, matemáticas y ciencias, incluso la reducción de la tasa de alumnado que permanece por debajo del nivel 2 PISA y la baja diferencia de rendimiento entre centros privados y públicos, a los resultados de todo el modelo educativo de León y Castilla. PISA no evalúa en modo alguno la calidad del sistema, sólo el rendimiento en las tres áreas que analiza, por lo que basar la bondad del modelo en los resultados PISA, sin cruzarlos con otros indicadores como pueden ser la inversión en educación, el índice de fracaso escolar, o el de abandono escolar temprano, es ciertamente aventurado.

de los responsables políticos, incompleta. Una de las voces más críticas con la atribución del éxito de los resultados solamente a la política educativa es la de Carlos Guerra Rodríguez, desde la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León, cuando señala que

"La respuesta a esta pregunta [¿Por qué los resultados de Castilla y León en el Informe PISA 2012 son mejores que los de la media española?] tiene que ver fundamentalmente con las características culturales de las familias castellano-leonesas y con las características del tejido económico y productivo de esta Comunidad. La política educativa de Castilla y León, la gestión de los centros educativos o una especial pericia de su profesorado, no parece que puedan explicar estos resultados. Aunque estos agentes se hayan apresurado a atribuirse el mérito, poniendo en marcha hasta una campaña publicitaria.

La combinación de estas dos variables que se señalan es la causa de que desde hace décadas (incluso cuando no se realizaban este tipo de estudios) los resultados académicos de los jóvenes castellano-leoneses fueran comparativamente mejores que en otras partes de España. Es un determinado aspecto de la cultura de estas familias el elemento diferenciador y determinante de estos resultados: es la creencia en que a través de la educación sus hijos podrán mejorar su posición social (movilidad social) o acceder a una situación laboral óptima, y que ésta es la única vía que tienen para lograrlo, porque las rentas familiares son limitadas y el contexto productivo no facilita el acceso rápido a puestos de trabajo bien retribuidos"<sup>245</sup>.

Es el factor familiar, por lo que vemos, el que parece marcar las diferencias de Castilla y León con respecto a otras Comunidades Autónomas. En nuestro análisis incluíamos factores del modelo escolar como son la dispersión territorial y la despoblación, ambos elementos determinantes de la escuela rural, el currículo regional, la enseñanza de las lenguas extranjeras, las políticas de fomento de la convivencia escolar y las de mejora del éxito educativo de los estudiantes. Ninguno de esos rasgos resulta clave a la hora de marcar diferencias sustanciales, aunque sí matices de mejora o de adecuación a la realidad regional, con respecto a la política educativa desarrollada por otras Comunidades Autónomas. No parece haber diferencias esenciales en la metodología ni en la didáctica utilizadas por el profesorado, ni tampoco en la organización escolar, ni por supuesto en el acceso a la

---

<sup>245</sup> Guerra Rodríguez, C., ¿Por qué los resultados de Castilla y León en el Informe PISA 2012 son mejores que los de la media española? [en línea] [ref. de 7 de noviembre de 2014]. *Cfr.* la dirección web en recursos electrónicos de la bibliografía. El autor es Técnico de Programas de Calidad de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León (ACSUCYL).

docencia del profesorado o en el gasto educativo, que viene a estar situado ligeramente por encima de la media española<sup>246</sup>, si bien la gestión de dicho gasto es mucho más eficiente que en otras regiones españolas, a la luz de los resultados de rendimiento.

Lo que realmente marca la diferencia -eliminados los demás elementos- son dos datos extraordinariamente significativos que manifiestan tanto la peculiaridad de los hogares de León y Castilla como la implicación formal de las familias y de la sociedad con la educación: el primero es el diferencial sexual en la alfabetización, de modo que en los territorios que hoy componen la Comunidad Autónoma las mujeres alcanzaron el umbral de la plena alfabetización (y, por tanto, la escolarización y la demanda de educación subsiguientes) antes que en otras zonas de España<sup>247</sup>.

El segundo es el bajo grado de absentismo escolar, que se relaciona directamente con el rendimiento de los estudiantes. De este modo, el rendimiento de los escolares de centros donde hay un elevado porcentaje de absentismo o un alto número de estudiantes que llegan con retraso a clase, es mucho más bajo. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el porcentaje de alumnado absentista es muchísimo más bajo que en el resto de España e incluso que en la OCDE. En Castilla y León reconoce haber faltado al menos un día a clase en las dos semanas previas a la evaluación PISA sólo el 4% de los estudiantes que participaron en dicho estudio, mientras en la OCDE lo reconocieron el 15% y en España el 28% . Las tasas de asistencia están directamente relacionadas con la cultura de las familias y con el entorno social de Castilla y León, donde la importancia que se da a la educación formal tiene una larga tradición, tal como venimos demostrando.

"En Castilla y León las familias, independientemente de su posición socioeconómica, creen que la educación es prácticamente lo único que puede garantizar el bienestar y la movilidad social de sus hijos. Obviamente, existen diferencias en el énfasis y las aspiraciones que trasladan a sus hijos las familias, pero el elemento diferenciador es que en la mayoría de ellas este tipo de expectativas es mayor que en otras Comunidades con perfiles

---

<sup>246</sup> Martín Arnáiz, J. L., "Castilla y León en el informe PISA. La contribución de la calidad educativa al crecimiento económico", en *Comunicaciones del 11º Congreso de Economía de Castilla y León*. Burgos, Junta de Castilla y León, 2008, afirma que "[...] el rendimiento de los alumnos castellano-leoneses se puede situar donde le corresponde según su gasto por alumno (más elevado que la media regional), es decir, cercano a la línea de ajuste donde el predictor del gasto por alumno lo ubicaría. Incluso, [...] Castilla y León se halla en los primeros puestos del ranking de regiones en algunas de las áreas contempladas, superando las predicciones que cabe efectuar según el gasto por alumno".

<sup>247</sup> Núñez, C. E., *La fuente de la riqueza, op. cit.*, pp. 92-93, y "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", *op. cit.*, p. 44.



socioeconómicos similares. En ello incide la historia y la tradición que en Castilla y León ha ligado la educación con movilidad social, pero también el que el contexto productivo y económico de Castilla y León no facilita a los estudiantes y a sus familias tener otro tipo de expectativas. En otras Comunidades el sector de la construcción, la hostelería o una agricultura altamente productiva han hecho que los estudiantes (y las familias de manera implícita o incluso explícitamente) no hayan vinculado su futuro al rendimiento académico, y por tanto no hayan puesto el mismo interés y dedicación a la escuela"<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> Guerra Rodríguez, C., *loc. cit.*



## CONCLUSIONES

Según establece la normativa propia de la UNED, las conclusiones deben versar sobre las aportaciones de la tesis doctoral, especialmente las que revistan un carácter original. Entendemos, a estos efectos, que no ha habido hasta el momento investigaciones que se hayan ocupado monográficamente del desarrollo de la Administración educativa española desde su nacimiento como Ministerio de Fomento hasta nuestros días (aunque sí excelentes trabajos parciales), y que hayan prestado atención, específicamente, al proceso de descentralización de la misma, ligándolo con los pactos constitucionales escolar y autonómico.

Tampoco se ha realizado desde el punto de vista educativo un estudio profundo de la desigualdad entre las regiones españolas, de las evidencias que la demuestran, de sus descriptores estadísticos y sus causas, aunque sí existen magníficos trabajos elaborados desde la econometría y ligados, como es lógico, a las Ciencias Económicas y Financieras.

Por otra parte, también es original el hecho de que analicemos y destaquemos la singularidad que suponen los resultados educativos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, muy por encima de lo esperable según su nivel socioeconómico, lo que nos impulsó a estudiar su modelo educativo autonómico y plantear las posibles causas de sus buenos resultados -aunque los mismos no se dieran homogéneamente en todos los indicadores analizados-.

Por último, es habitual centrar las investigaciones sobre los sistemas educativos en su estructura curricular, como lo es también relacionar la estructura del sistema educativo con la ideología política dominante en el momento de su implantación. Sin embargo apenas hay investigaciones que relacionen los sistemas escolares con la Administración educativa que ejecuta la política educativa de los diferentes gobiernos.

### **La dialéctica Administración y Política en la educación española: de la Primera a la Segunda Restauración**

El estudio del desarrollo histórico de la Administración educativa española nos permite afirmar que la burocracia rectora del mismo no ha sido neutral ni con respecto a la conformación de dicho sistema, ni en relación con su operatividad o actuación concreta sobre la sociedad a la que sirve y, mucho menos, en lo que atañe a la influencia que ejerce sobre los

valores de esa colectividad. De la misma manera, ha influido notablemente en la evolución del propio sistema escolar, especialmente desde la Transición y el consiguiente proceso de descentralización territorial, hasta llegar a la conformación del federalismo de ejecución que caracteriza al Estado autonómico.

Creemos que del análisis de la evolución de la Administración educativa se desprende claramente la necesidad de que aquella primeriza burocracia, *cándida y embrionaria*, estuviera fuertemente centralizada para poder consolidarse y crecer en medio de la *Scila* de la inestabilidad política de la Restauración y la *Caribdis* de la precariedad presupuestaria, y contrarrestar la influencia de la Iglesia sobre el sistema dando mayor peso a la iniciativa pública en educación.

La Segunda República, desde un análisis retrospectivo, supone el primer intento serio de poner en marcha una gestión *técnica e innovadora* del sistema educativo, modernizando los órganos encargados de las tareas burocráticas, si bien creemos que, dada la importancia de la cuestión territorial en el régimen republicano y la necesidad de coordinar los gobiernos regionales con el de la República, hubiera sido necesario plantear unas *instituciones de cooperación fuertes y bien estructuradas*, no previstas en la Constitución de 1931, a fin de resolver situaciones y problemas similares a los que afectan al sistema educativo español a principios del siglo XXI.

La etapa franquista, *de regresión* también en lo administrativo, supuso la desaparición de los conatos de tecnificación, gestión funcional y descentralización republicanos, reflejando en el organigrama ministerial la ideología dominante y manifestándose en el *uniformismo administrativo* del Ministerio, trasunto fiel del uniformismo pedagógico e ideológico del Régimen. Ambos rasgos harán del Ministerio, hasta la reforma Villar, una organización *elefantiásica, centralizada y jerarquizada*, a semejanza de los departamentos ministeriales decimonónicos, sin participar en proceso alguno de modernización administrativa. El Régimen someterá al aparato administrativo, extraordinariamente politizado, a un férreo control, principalmente ideológico, -aunque también pedagógico-.

El equipo de Villar Palasí, tanto por su valía profesional como por su firme voluntad de renovar la estructura ministerial, supuso, por primera vez desde la Segunda República, la presencia de la planificación y del rigor técnico en las reformas pero, a pesar de sus esfuerzos, la *inercia ideológica* y la *esclerotización administrativas* pudieron más y el nuevo Ministerio de Educación y Ciencia siguió siendo un *órgano*

*burocrático centralizado y centralizador* en manos de la *nomenklatura* funcional franquista.

Es necesario, sin embargo, destacar en esta etapa tardofranquista dos elementos fundamentales: el primero, la pérdida de poder administrativo del rector del distrito universitario frente al delegado provincial del Ministerio, abandonándose la secular estructura napoleónica de distritos universitarios de los que dependía todo el sistema educativo escolar. Y, el segundo y más importante, la constatación de que la huella de aquella estructura tecnocrática de los primeros setenta, con sus disfunciones y fallos incluidos, se mantiene hoy, *mutatis mutandis*, en la Administración educativa central y periférica de las Comunidades Autónomas, que han sido incapaces de innovar y modernizar aquellos planteamientos jerárquicos en un mundo presidido por la revolución tecnológica, la multcentralidad y la globalización.

### **La dinámica Educación y Constitución: el pacto escolar y el pacto autonómico**

No por sabido podemos dejar de destacar el papel de la clase política y de la sociedad civil en la transición pacífica de un sistema autoritario y personalista a una democracia representativa, y la *oportunidad histórica* que llevó a España a la redacción y aprobación de la Constitución. Destacamos dos logros, por ser los que más interesan respecto de nuestro objeto de estudio: el pacto escolar y los pactos autonómicos.

El pacto escolar constituyente contenido en el *consenso básico* del art. 27 CE no significó, sin embargo, un consenso político, lo que se tradujo en la sucesiva aprobación parlamentaria de la LOECE, la LOGSE y la LOCE -fruto todas del disenso- sin el apoyo del partido mayoritario de la oposición. No obstante, los casos de la LODE y la LOE han sido diferentes. La LODE porque sí recoge gran parte del consenso político sobre la educación, aunque contase en su momento con la oposición de los conservadores, y la LOE porque el gobierno que la promovió buscó desde el principio el acuerdo, si bien infructuosamente. La LOMCE, que modifica la LOE, ha sido aprobada sin buscar el consenso y con la oposición explícita de prácticamente todos los partidos, excepto el del Gobierno, además de los sindicatos de enseñanza y amplias capas de la sociedad.

En la tesis designamos el pacto autonómico constitucional con el expresivo concepto de *invención de España*, que alude a la forma de un Estado de tipo (cuasi) federal -así se

estudia por los politólogos- amparado bajo la fórmula jurídico-política de Estado autonómico. El modelo constitucional reconocía en su origen, explícita e implícitamente, la existencia de determinadas Comunidades que presentaban "hechos diferenciales" y que dichas Comunidades Autónomas (las nacionalidades históricas) fueron parte del pacto que construyó el consenso constitucional, lo cual parece haberse olvidado en nuestros días en aras de una homogeneidad competencial de dudoso encaje constitucional, a nuestro juicio.

Los Estatutos de Autonomía son una más de las numerosas huellas de la Segunda República en la Constitución de 1978 y, tanto su redacción como sus numerosas reformas, componen lo que hemos denominado *proceso constituyente de segundo grado*, una vez cerrado el de *primer grado* con la aprobación de la Constitución. Esto ha supuesto que el derecho de autodeterminación se despojara constitucionalmente de algunos de sus atributos y se convirtiese en el principio dispositivo, lo que supuso la conformación territorial y competencial del Estado autonómico tal y como hoy lo conocemos. El resultado ha sido igualitario en cuanto a la organización territorial y en cuanto a la estructura del poder político en cada una de las Comunidades Autónomas (presidencia, asamblea legislativa y tribunal superior de justicia), abandonándose el modelo diferencial que diseñaba la Constitución española en sus artículos 143 y 151, aunque es posible que dicho trato diferencial hubiera servido para resolver más adecuadamente el problema de la integración nacional de España.

En todo caso, culminada en el año 2000 la transferencia de las competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas, llegamos a un triple proceso relacionado con la Administración educativa en el que ésta adquiere un protagonismo como no lo ha tenido nunca en la historia educativa de España. Fruto de ese triple proceso se producen los siguientes fenómenos: el desarrollo de Administraciones educativas regionales que serán la base del modelo educativo o subsistema educativo regional en once Comunidades, la reformulación de la Administración educativa del Estado en tamaño y en competencias, y la necesidad de establecer mecanismos de cohesión que refuercen la unidad del sistema educativo nacional.

De la investigación realizada se deduce que el pacto escolar y el autonómico, que sustentaban el edificio educativo del Estado, han resultado obviados o superados por las circunstancias políticas y sociales de principios del siglo XXI. El pacto escolar constitucional ha sido prácticamente roto de manera unilateral al promulgarse la LOMCE, una ley basada en unos presupuestos ideológicos que deshacen el equilibrio entre los derechos de libertad e igualdad establecidos en el artículo 27 de la CE, y el

pacto autonómico ha saltado por los aires con la huida hacia adelante que han supuesto las nuevas reformas estatutarias en varias Comunidades Autónomas, así como los planes confederales de la Comunidad Autónoma del País Vasco o los abiertamente independentistas de la Comunidad Autónoma de Cataluña. A nuestro juicio estos hechos se enmarcan en lo que podríamos denominar "desajustes del Estado autonómico" que, en la dialéctica Estado-Comunidades Autónomas, han operado desde la Transición, sin la existencia de contrapesos que evitaran que el Estado se vaciase de competencias o no las ejerciera por carecer de instrumentos adecuados.

### **Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo.**

Creemos que la investigación realizada ha evidenciado, a través de múltiples fuentes, las profundas desigualdades que existen entre las regiones. Los *informes anuales del Consejo Escolar del Estado* de las últimas dos décadas arrojan como primera conclusión la completa ausencia, por parte de los sucesivos Ministerios de Educación, de una verdadera política de compensación de desigualdades regionales, que hubiera podido disminuir las diferencias educativas entre ellas. El *análisis de los indicadores económicos y financieros*, es decir, el del gasto por alumno, revela la paradoja de que las Comunidades con menor necesidad de gasto relativo -quizás por circunstancias históricas y la inversión acumulada desde hace décadas-, son las que más recursos invierten y, a la inversa, las que más necesidades de gasto por alumno tienen son las que menos gastan. Esta situación, a medio plazo, provocará que las desigualdades educativas aumenten de manera muy clara. Los datos del PIB por habitante son claros: hay Comunidades como el País Vasco, cuyo PIB es el doble que el de otras, como Extremadura, lo que significa, *a contrario sensu*, que las Comunidades con menor desarrollo económico tienen menos posibilidades de invertir en educación. Sólo el Estado, con un plan de compensaciones territoriales, puede contribuir a resolver estas desigualdades.

El *análisis socioeducativo* permite concluir que, en cuanto a lo que denominamos *dimensión simbólica* -la declaración de intenciones políticas educativas en la legislación- no se aprecian diferencias entre las Comunidades, que revelan un panorama bastante homogéneo en cuanto al ejercicio formal de sus competencias; pero si consideramos la *dimensión sustantiva* -la concreción de las políticas en forma de cobertura escolar y financiación del sistema educativo- las diferencias son grandes; además, recurrentemente, los extremos del arco permanecen ocupados por las mismas regiones y en la misma posición desde 2000. La

*dimensión operativa* -el peso del sector privado- revela que las diferencias entre Comunidades se han ahondado, aumentando el sector privado en las que ya tenían una amplia proporción de centros privados o concertados y disminuyendo en las que ocupaban el otro extremo. En general las Comunidades del norte de España aúnan un elevado gasto público por alumno con alto nivel de concertación y a la inversa las del sur. Por otra parte, las desigualdades regionales en los niveles posobligatorios y universitarios han aumentado en el período 2000-2010.

La investigación realizada nos aboca a otra conclusión: los principales determinantes del nivel educativo de los españoles son la educación formal alcanzada por los padres (sobre todo por la madre), la clase social y lo que se puede denominar "efecto del territorio". También hay que tener en cuenta que las desigualdades educativas tienen una gran inercia, pues sus efectos pasan de generación en generación, lo que supone que inciden cada vez más en el aumento de los niveles acumulados de desigualdad social y en la estructura productiva. En este sentido, concluimos también que el *proceso histórico de alfabetización* en España está presente en los resultados del sistema educativo y que aún continúa influyendo hoy en día: hay siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia), junto con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por debajo de los niveles medios de educación, que configuran lo que podemos denominar históricamente la España analfabeta. La España de transición la configurarían dos Comunidades Autónomas: Aragón y Galicia. Por último, la España alfabetizada la compusieron las provincias de ocho Comunidades Autónomas: Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco. A estos efectos, hemos constatado que hay una altísima correlación entre esta distribución y la de los resultados PISA 2012, por lo que creemos demostrado que el peso histórico de la alfabetización (muy ligada a la escolarización en el modelo educativo español) ha sido determinante en las diferencias educativas regionales. Lo que podemos llamar *la larga sombra de la alfabetización* sigue influyendo en el diferente desarrollo educativo de las Comunidades Autónomas actuales.



## Descriptores educativos de las desigualdades regionales

Hemos revisado variados sistemas de indicadores educativos, más allá del *Sistema estatal de indicadores de la educación*, de carácter oficial y de comparación internacional, incluyendo otros excelentes trabajos aportados por la iniciativa social. Basándonos en ellos hemos utilizado cinco indicadores: *fracaso escolar (FE)*, *abandono escolar temprano (AET)*, *resultados PISA 2012*, *el Índice de Desarrollo Educativo (IDE)* y *el Índice de Pobreza Educativa (IPE)*.

Sobre el *fracaso escolar* llegamos a una clara conclusión, y es que no tiene relación alguna con el rendimiento escolar que se mide con las pruebas PISA y sí la tiene con las calificaciones escolares que se revelan como arbitrarias o, al menos, como no objetivas ni relacionadas más que con la diferente vara de medir en cada Comunidad Autónoma, cada provincia y, destacamos, cada centro escolar debido a la cultura y usos de los docentes a la hora de calificar. Así, en algunas Comunidades resulta mucho más difícil que en otras obtener el título de Graduado en ESO, lo que en un sistema como el español, que sanciona el final de cada etapa, entraría de lleno en la arbitrariedad administrativa; sin embargo, las Administraciones educativas no han tomado las medidas adecuadas. Las diferencias entre regiones son grandes y no siguen pauta alguna, por lo que la única conclusión a la que se puede llegar es que la obtención del título al final de la educación obligatoria es, meramente, una circunstancia ligada a la Comunidad Autónoma en la que se estudia e, incluso, ligada al centro donde se está matriculado. Hay también otros factores (el género, la clase social, la cultura de la familia y el nivel de inteligencia), pero su influencia es mucho menor que la ejercida por la arbitrariedad del centro escolar. Además, dado que la última década termina con tasas de graduación muy por encima de las que había en su inicio, se puede concluir que no es la descentralización educativa la responsable de los resultados del fracaso escolar.

Si nos referimos al *abandono escolar temprano*, la conclusión que arroja la investigación es que es un concepto que se utiliza mal, ligándolo al rendimiento escolar cuando no existe ninguna conexión entre ambos. Con el indicador que está más relacionado es con el de fracaso escolar y, particularmente, con la repetición de curso. En el abandono escolar temprano confluyen los factores personales, sociales, productivos y familiares. Particularmente importante es aquí el nivel de estudios materno, pues es inversamente proporcional a la tasa de abandono escolar temprano. En todo caso, las

diferencias regionales son muy grandes, de modo que se puede hablar de una dimensión territorial del abandono, menor en las provincias del norte y mayor en las del sur y levante.

*Los resultados PISA 2012* muestran que dos tercios de las regiones españolas están al mismo nivel que la mayoría de los países de la OCDE situados en la media de la prueba. Algunas de ellas, de ser países independientes, ocuparían los primeros puestos de la OCDE en las tres competencias medidas. Pero, al lado de este panorama relativamente positivo, existe un número no desdeñable de Comunidades Autónomas, compuesto por las dos insulares y un grupo de Comunidades peninsulares situadas geográficamente en el sur de España, cuyos resultados están por debajo de las medias UE y OCDE. Debemos, pues, hablar de "dos Españas" en esta cuestión, con una polarización norte/sur que reproduce la situación que ya se dio hace más de un siglo con la alfabetización.

El análisis del *Índice de Desarrollo Educativo* y del *Índice de Pobreza Educativa*, nos permite afirmar que las diferencias entre las regiones españolas con sistemas escolares similares son tan grandes como las existentes entre los países de la OCDE con sistemas escolares muy diferentes entre sí. Este hecho debiera hacernos valorar la posibilidad de que más del 50% de las diferencias pueden ser causadas por elementos ajenos al sistema escolar que tienen que ver más con otro tipo de factores, ligados tanto a la historia como a la estructura social y productiva de cada una de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las *políticas educativas de las Comunidades Autónomas*, creemos que puede hablarse de modelos educativos, en un marco general muy sólido y uniforme para toda España, que se diferenciarían en los siguientes aspectos: la planificación educativa y la gestión de la escolarización, la importancia del sector privado en cada región, el desarrollo del currículo autonómico, las políticas de personal -incluidas las sustanciales diferencias retributivas entre Comunidades Autónomas-, y los presupuestos destinados a educación, que manifiestan un desigual gasto público por alumno en la educación escolar, diferencias en la distribución del gasto por alumno entre etapas educativas y cuantías diversas de financiación de los centros sostenidos con fondos públicos. En todo caso, son mucho mayores las similitudes que las diferencias y el sistema es sustancialmente homogéneo.

## Las causas de la desigualdad educativa

Hay más que notables diferencias en el rendimiento de los alumnos entre las distintas Comunidades Autónomas, por lo que los resultados de la media española no se pueden extrapolar a todas las regiones participantes. Las causas de las diferencias no son fácilmente resumibles, pero se puede establecer un doble listado. Uno que señale los elementos que no son origen de las diferencias, a pesar de haber recibido la atribución acientífica de causalidad, y otro en el que iremos desgranando dichas causas.

Como muestra esta investigación, entre los *elementos que no explican* las diferencias encontramos muchos que están presentes en el discurso político y parlamentario, y otros que son lugares comunes en los comentarios de los medios de comunicación y en el discurso que denominamos pseudoprofesional, sobre todo cuando se comentan los resultados de las evaluaciones PISA: el PIB per cápita, el gasto por alumno a partir de 10.000 dólares, la organización curricular del sistema educativo, las actitudes, implicación o estrategias de los alumnos, las características de las escuelas, el nivel económico del territorio o la desigualdad social existente, la tradición histórica de nacionalidades y regiones, la existencia de una "mentalidad" o "costumbre" regional más o menos particularista o foralista, el color político de los gobiernos regionales, las escasas variaciones de la política educativa en cada modelo autonómico, las posibles medidas de mejora tendentes a preparar o entrenar sobre la realización de los cuestionarios PISA, la presencia de alumnado inmigrante, el tipo de gestión de los centros, los diversos métodos pedagógicos, los agrupamientos homogéneos frente a los heterogéneos o el número de horas de clase por materia.

Los *factores o elementos que explican las diferencias*, contrastados por evidencias estadísticas y con suficiente base científica para tenerlos en cuenta, se pueden agrupar en *cuatro categorías*, no estancas sino interconectadas: los relacionados con *el entorno económico, social y cultural del alumnado* (el factor del origen familiar del alumnado, la composición de las poblaciones en términos socioculturales y aspectos culturales de base - como los valores compartidos-, las aspiraciones individuales y sociales, las diferentes oportunidades que ofrece el sistema económico, y los procesos de formación de las preferencias de los individuos), los que tienen que ver con el *proceso histórico de conformación de la educación en un territorio* (la demanda de escolarización en los siglos XIX y XX, la consideración social de la educación y las actuaciones de las familias al respecto, el diferencial sexual de la alfabetización y la escolarización y el capital cultural

acumulado en un territorio), los que recogen la *influencia de la estructura económica y productiva* (la distribución sectorial del empleo en la industria y en el sector servicios y la tasa de ocupación cualificada) y, finalmente, los que son *responsabilidad de las instituciones escolares* y, también, determinados *patrones idiosincráticos y educativos* (las características individuales, socioeconómicas y de contexto educativo de los alumnos, la influencia del grupo de compañeros de clase, el efecto positivo de los agrupamientos por capacidades y la desigual distribución social de los repetidores, el fomento de los valores de la responsabilidad, la perseverancia, la independencia, la capacidad de gestión de la economía personal y la imaginación, la existencia de una suficiente oferta educativa que no sólo responda a la demanda de educación, sino que la fomente, y el nivel de exigencia de las escuelas sobre su alumnado).

### **El papel del sistema educativo nacional como elemento de cohesión territorial**

No estamos ante un sistema educativo simplemente plural o diverso, sino profundamente desigual en virtud del territorio. Una de las conclusiones de nuestra investigación que deseamos destacar es que el sistema educativo nacional debe ser uno de los elementos que cohesionen el país, no solamente por el hecho -importante en sí- de mantener el proyecto común de los españoles, sino porque el Estado es -por mandato constitucional- el garante de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación en toda España. Para ello disponemos de diferentes mecanismos de coordinación, cooperación e inordinación en el marco de la CE; por otra parte, debemos poner realmente en práctica el principio de solidaridad entre las regiones.

La *cooperación* es un instrumento político de trabajo ordinario en el caso de competencias compartidas entre la Federación y los entes federados y exige tener presente el deber general de colaboración entre las Administraciones, el mutuo auxilio y colaboración, además del deber de ejercer las competencias de forma mancomunada. Es la regla usual y ordinaria, mientras que la *coordinación* siempre está atribuida expresamente para asuntos determinados, especialmente en el caso de las políticas educativas. Por su parte la *inordinación* es la intervención de las Comunidades en las decisiones del Estado como participación del no competente en las decisiones del competente. Concluimos que daría un vuelco el sentido de la lealtad institucional o de la ejecución de acuerdos si las Comunidades participaran, por ejemplo, en la fijación de las enseñanzas básicas, y no se les impusieran por

parte del Estado, aunque tal imposición sea plenamente constitucional.

En cuanto al *principio de solidaridad*, señalamos que es un elemento estructurador del Estado, y es el Estado el que tiene el deber constitucional de velar por la efectividad de dicho principio. El Fondo de Compensación Interterritorial es el instrumento básico de solidaridad, pero el devenir político ha hecho que se haya convertido en un medio principal de financiación de las inversiones de las Comunidades Autónomas y en la forma de conseguir su suficiencia financiera en lugar de ser un instrumento corrector de desequilibrios territoriales, tal como se diseñó en la CE, perdiendo su papel compensador.

### **Los mecanismos de cohesión del sistema educativo nacional**

Existe bastante consenso entre los investigadores sobre el papel de la educación como uno de los elementos fundamentales de la cohesión nacional. En España esta función está asumida por los mecanismos constitucionales de coordinación y cooperación, diseñados en su mayor parte hace ya varios lustros, pero que no han alcanzado un funcionamiento óptimo, estando además infrutilizados. Dichos mecanismos constitucionales son especialmente cuatro: la Conferencia Sectorial de Educación, la Alta Inspección, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y el Consejo Escolar del Estado.

En el caso de la Conferencia, destacamos su escasa operatividad, su vaciamiento de contenidos políticos y el espectacular abandono del ejercicio de determinadas competencias compartidas (es clamorosa la incuria sobre la competencia compartida de la programación general de la enseñanza), ciñéndose casi a lo meramente burocrático.

La Alta Inspección, por su parte, debe ejercer las funciones de calidad técnica y parecerse más al *HMI* británico que a la institución apenas visible y casi desconocida en que se ha convertido, dedicando la mayor parte de sus esfuerzos a tareas burocráticas como la homologación de títulos extranjeros o la legalización de documentación universitaria para que surta efecto en otros países. Tampoco ha desarrollado de manera real la función de supervisar el estado general de la enseñanza en su Comunidad Autónoma, a modo de diagnóstico externo.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación es, quizás, la institución que ha avanzado más en el cumplimiento de su papel; tal vez nos encontremos ante un organismo que puede terminar siendo una especie de *agencia nacional de evaluación* y

*calidad educativa escolar*, bajo una cobertura jurídica que lo ligue funcionalmente aún más a la Conferencia, asumiendo un papel de independencia frente a las Administraciones educativas.

Sobre el Consejo Escolar del Estado, la conclusión que surge de la investigación realizada es que ni es independiente con respecto al poder político ni está ejerciendo el papel que le corresponde como órgano de participación de los sectores afectados (como dice la Constitución) ni como institución que formule propuestas educativas al Estado. Se ha parlamentarizado en exceso, eludiendo el consenso en la mayoría de sus acuerdos; además no acaba de encontrar su ajuste en relación con la estructura territorial del Estado autonómico.

Finalmente, el propio Ministerio de Educación, sin apenas competencias de ejecución, tras los traspasos a las Comunidades Autónomas, debe redefinir sus tareas y reformular profundamente sus fines, su estructura y sus funciones, de acuerdo con las competencias exclusivas que la Constitución asigna al Estado, impulsando políticas de Estado relacionadas con aquellos problemas que afectan a varias Comunidades Autónomas o a toda la nación y salvaguardando la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación en todo el territorio español bajo el paradigma de la cooperación, la mediación y el respeto competencial.

Las políticas de Estado para reducir las diferencias educativas entre las regiones españolas constituyen una de las conclusiones más relevantes de la investigación. Dichas políticas de corrección o compensación de las desigualdades deberían tener como objetivo modificar los impactos de los diferentes factores regionales que inciden en el rendimiento de los alumnos. En el diseño de dichas políticas tendrían que estar las Comunidades Autónomas como coautoras y futuras ejecutoras. La Conferencia de Educación podría ser el lugar adecuado para llegar a acuerdos, con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y el asesoramiento del Consejo Escolar del Estado. La supervisión de dichas políticas de compensación estaría en manos de las Inspecciones de Educación de las Comunidades Autónomas con la supervisión de la Alta Inspección del Estado.

## **La Comunidad de Castilla y León: una singularidad educativa**

Creemos que la causa de la particularidad educativa de la región hay que buscarla en una explicación mixta que ponga el acento sobre todo en el pasado secular de la escolarización y la alfabetización en León y Castilla, sin desdeñar por ello las políticas educativas autonómicas que se han puesto en marcha desde las transferencias.

De la investigación se induce que la Junta de Castilla y León no preparó con tiempo ni con diligencia suficientes las transferencias educativas, pilotándose todo el proceso desde el departamento económico del gobierno regional, y no desde el área educativa, siendo responsables de ello quienes estuvieron al frente de la dirección general de Educación y de la consejería de Educación y Cultura. Los traspasos se realizaron a la baja desde el Gobierno central, y así fueron aceptados por Castilla y León. En ningún caso estos traspasos cubrían el coste de la puesta en marcha de la gestión de la educación por la Comunidad Autónoma. A pesar de este principio poco halagüeño, las autoridades políticas que tomaron las riendas de la educación plantearon un pacto social y laboral por la educación, alcanzado en 1999. La Administración buscó, y consiguió, la paz laboral y social para afrontar la gestión del sistema con un pacto que firmaron la práctica totalidad de las organizaciones sociales, sindicales y empresariales, y en el que se echó de menos el apoyo del segundo partido en la región, el PSOE. La importancia de los acuerdos alcanzados estriba en su influencia y aplicación, pues son ellos los que determinaron las líneas maestras de la política educativa de la Junta de Castilla y León durante más de una legislatura. Debe destacarse que, vistas las enormes diferencias ideológicas entre los que suscribieron los citados pactos, su firma es un ejemplo de que es posible llegar a consensos efectivos en la educación española. La paz social en educación no se ha visto alterada de manera significativa e Castilla y León durante más de diez años y sólo la aparición de los borradores, el anteproyecto y la aprobación de la LOMCE la han perturbado.

Otra conclusión relevante es que la Administración educativa regional se organizó imitando el modelo decimonónico adoptado por la Administración General del Estado. La afirmación que podemos hacer tras la investigación es que la centralización de la Administración autonómica en educación ha sido, y es, aún mayor que la que tenía el antiguo Ministerio de Educación y que, como consecuencia, la capacidad de decisión de los responsables educativos provinciales es hoy mucho menor que la de los antiguos directores provinciales de Educación y Ciencia del MEC.

¿Existe realmente un modelo educativo propio de Castilla y León? La investigación permite una conclusión provisional: después de más de una década de ejercicio de las competencias educativas, el subsistema educativo de Castilla y León presenta tres rasgos que lo hacen merecedor del adjetivo "singular": el ajuste al territorio, el diseño curricular y la búsqueda explícita de mejores resultados educativos. Estos rasgos diferenciadores se han ido consolidando como señas de identidad de la educación regional y creemos que singularizan la educación en Castilla y León.

El ajuste al territorio se concretó en el elevado coste del transporte escolar y otros servicios complementarios para atender a una población escolar muy diseminada, pero, sobre todo, en el mantenimiento de centros incompletos de Educación Primaria hasta con cuatro alumnos por aula, normalmente integrados en un Colegio Rural Agrupado (CRA). En el caso de la Secundaria Obligatoria, se crearon dos tipos de centro: los Centros de Educación Obligatoria (CEO) y los Institutos de Educación Secundaria Obligatoria (IESO).

En segundo lugar, el currículo que se ofrece a los estudiantes presenta ciertas características singulares. El currículo en 1º y 2º de ESO asumió dos horas semanales más que las establecidas en las *enseñanzas mínimas*, aumentando la dedicación horaria lectiva en Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas, Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Ciencias de la Naturaleza; además, recuperó la convocatoria extraordinaria de evaluación en la ESO y el Bachillerato y planteó criterios más exigentes de promoción de curso y de titulación en ESO. En cuanto a las lenguas extranjeras, se reforzaron en todas las etapas.

En tercer lugar, la mejora de resultados se planteó como un programa preventivo que respondió a un convenio de cooperación territorial con el MEC para la implantación de la LOE, cofinanciado al 50% por el Ministerio y la Comunidad Autónoma. Con dicho programa se pretendió expresamente incrementar el nivel de éxito escolar de los alumnos de los centros sostenidos con fondos públicos de Castilla y León, aplicando un conjunto de medidas principalmente extracurriculares -más horas de clase por la tarde- que han disminuido notablemente las tasas de fracaso escolar. Todos los datos de los principales indicadores de rendimiento educativo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León son positivos, superando tanto las medias españolas en PISA 2006, 2009 y 2012 como las de la UE y la OCDE. Por otra parte, la región presenta un índice de fracaso escolar menor que la media nacional y un Índice de Desarrollo Educativo superior a la media española y equiparable a la media de la OCDE, además de mostrar un Índice de Pobreza Educativa



muy inferior al español medio y mucho menor que el de la media de la UE 15. La excepción aquí es la tasa de abandono escolar temprano que, aun siendo muy inferior a la media española, está lejos de la media de la UE, lo que resulta muy difícil de justificar.

### **Líneas de investigación que se abren a partir de la tesis**

La investigación realizada permite considerar nuevas líneas de trabajo:

- Realizar estudios comparados que no sólo describan, sino que midan eficazmente el impacto de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas para comprobar su validez.
- Es preciso evaluar con seriedad los programas educativos que se ponen en marcha con el fin de mejorar resultados escolares, por los que las evaluaciones PISA precisan de análisis *micro* mucho más detallados, que nos sirvan para apoyar o descartar los mismos.
- Hay que dar un respaldo estadístico al papel de la alfabetización y de la escolarización femeninas (incluso en la mejora de la escolarización) en las diferencias de resultados escolares regionales en España.
- Es necesario investigar sobre las nuevas formas de gestión administrativa de las grandes organizaciones (empresas multinacionales, ONG, administraciones no tradicionales) con el fin de buscar modelos de gestión que superen el hoy anacrónico modelo napoleónico.
- Por último, hay que objetivar lo que hemos denominado "arbitrariedad" pedagógica en el otorgamiento de los títulos de Graduado en ESO en España a través de investigaciones que comparen resultados entre los centros docentes y entre los grupos dentro de un mismo centro escolar para averiguar sus causas y establecer las necesarias medidas correctoras.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Recursos bibliográficos

"Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías", en TORNOS, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1982.

*Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León. 3-12-1999. Valladolid, Original archivado en la Dirección General de Política Educativa Escolar. Junta de Castilla y León, 1999.*

*Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992.* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

AGUILAR, C. J. y HERNÁNDEZ, S., *La legislación de Primera Enseñanza en la República.* Madrid, Tip. Yagües, 1934. Término *Consejos de Protección escolar.*

AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales.* Madrid, Alianza Editorial, 1999.

*.- Estado autonómico y reforma federal.* Madrid, Alianza Editorial, 2014.

AJA, E. y GARCÍA MORALES, M<sup>a</sup>. J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", en *El Estado de las Autonomías en 2000: Temas monográficos.* Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001.

ALBERTI ROVIRA, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 14, 1985.

ALMUIÑA FERNÁNDEZ, C., "Castilla ante el problema nacionalista durante la II República. El Estatuto Castellano 'non nato'", en BERAMENDI, J. G. y MÁIZ, R. (Comps.) *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1991.

ALMUNIA AMANN, J., "Prefacio III", en Fundación Alternativas, *1er Informe sobre la desigualdad en España.* Madrid, 2013.

ÁLVAREZ DE MORALES, A., "Los precedentes del Ministerio de Educación", en *Revista*

*de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

ÁLVAREZ GUIASOLA, F. J., "Aprender de los resultados de hoy para mejorar la educación del mañana", en *Revista de Educación. Número Extraordinario 2006. PISA. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006.

ALZAGA VILLAAMIL, O., *Por la libertad de enseñanza*, Barcelona, Planeta, 1985.

AVILÉS MARTÍNEZ, J. M<sup>a</sup>., *La intimidación entre iguales (bullying) en la Educación Secundaria Obligatoria. Validación del cuestionario CIMEI y estudio de incidencia*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Valladolid, 2002.

- *Bullying. Intimidación y maltrato entre el alumnado*. Bilbao, STEE-EILAS, 2003.

BASSOLS COMA, M., "La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991.

BERAMENDI, J. G. y MÁIZ, R. (Comps.) *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1991.

BERZAL DE LA ROSA, E., *La larga marcha de la Autonomía*. Valladolid, El Mundo, 2007.

BLANCO VALDÉS, R. L., "El Estado federal interminable", en GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (Ed.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001.

- *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.

BONAL, X., RAMBLA, X., CALDERÓN, E. y PROS, N., *La descentralización educativa en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, Col. Estudis, 2005.

BÖRZEL, T., *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

BOTTANI, N., "La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006*.

*PISA. Programa para la Evaluación internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, pp. 75-90.

- "Les origines a l'OCDE de l'enquête PISA", en *Revista Española de Educación Comparada nº 19*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, pp. 17-37.

BRITO PÉREZ, A., "La influencia de las Comunidades Autónomas en la elaboración e implementación de las políticas y normativas comunitarias". *Hacienda canaria*, nº 35. Octubre. 2011, pp. 263-306.

BUSTELO, M. y LOMBARDO, E., "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, Madrid, Universidad Complutense, 2006, pp. 117-140.

CABERO DIÉGUEZ, V., *El espacio geográfico Castellano-Leonés*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985.

CABO ALONSO, Á., "Características generales de la actividad agraria", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1992, pp. 38-39.

- "Las orientaciones ganaderas", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1992, pp. 48-49.

CABRERA, M. y MORENO LUZÓN, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX. Catálogo de la exposición*. Madrid, Fundación BBVA, 2002.

CAHU, P., DÍEZ, L. y GORTÁZAR, L., "Determinantes de los cambios en la calidad de la educación en España", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012. Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, pp. 4-38.

CALERO MARTÍNEZ, J., *La equidad en educación: informe analítico del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006.

- *Sociedad desigual, ¿educación desigual? Sobre las desigualdades en el sistema educativo español*. Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte-

CIDE, 2008.

CALERO, J. (Dir.), *Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español*. Madrid, Centro de Investigación y Documentación Educativa-Ministerio de Educación, 2007.

- *El rendimiento educativo del alumnado inmigrante analizado a través de PISA 2006*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010.

CALERO, J., CHOI, A. y WAISGRAIS, S., "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010, pp. 225-256.

CALERO, J., ESCARDÍBUL, J.-O. y CHOI, A., "El fracaso escolar en la Europa mediterránea a través de PISA-2009: radiografía de una realidad latente", en *Revista Española de Educación Comparada nº 19*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, pp. 69-103.

CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, L., "Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías", en PELAZ LÓPEZ, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

CALVO-SOTELO Y BUSTELO, L., "Sesión Plenaria nº 250, de 21-6-82". *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 250/1982*.

- *Memoria viva de la transición*. Barcelona, Plaza y Janés/Cambio 16, 1990.

CÁMARA VILLAR, G., *Nacional-catolicismo y escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*. Madrid, Hesperia, 1984.

CANO BUESO, J. (Coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, Tecnos-Parlamento de Andalucía, 1990.

CAPELLA, J. R. (Ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid, Trotta, 2003.

CAPITÁN DÍAZ, A., *Historia de la Educación en España. T. II. Pedagogía*

*contemporánea*. Madrid, Dykinson, 1994.

CARABAÑA, J., "Desigualtats explicables i desigualtats inexplicables a l'Informe PISA", en *Quaderns d'Avaluació n° 7*, Enero 2007. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2007, pp. 35-63.

- "Debilidades de PISA y errores en la atribución del fracaso escolar académico", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 155-181.

CEPRIÁN NIETO, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado. Origen y Evolución*. Madrid, UNED, 1991.

CHAVES, P., y MONEDERO, J. C., "España: un aprendizaje inconsistente", en CAPELLA, J. R., (Ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid, Trotta, 2003.

CLAVERO ARÉVALO, M. F., "La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000". *Revista de Administración Pública*, n° 150, Septiembre-Diciembre 1999. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

*Colección legislativa de Instrucción Pública*, Madrid, Imprenta del Instituto Geográfico y Estadístico, 1911.

COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA, *Mejorar la Educación. Pacto de Estado y escuela pública*. Madrid, Wolters Kluwer, 2010.

- "Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, 273-331.

CONSEJERÍA DE HACIENDA. *Evaluación del actual Sistema de Financiación Autonómica*. Documento enviado al grupo de trabajo de Comité Técnico Permanente de Evaluación del sistema de financiación el 7 de marzo de 2014. Valladolid, Junta de Castilla y León.

CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN, *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Castilla y León. Curso 2000-2001 al 2011-2012*, Valladolid, Junta de

Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 2002-2013<sup>1</sup>.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1986-1987 al Curso 2012-2013*. Madrid, Ministerio de Educación, 1988-2013<sup>2</sup>.

- *Séptimas Jornadas de Consejos Escolares de Comunidades Autónomas y del Estado. El Consejo Escolar del Estado ante las plenas competencias educativas de las comunidades autónomas*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, 1996.

- "¿Cómo fueron los debates sobre la LOGSE, LOPEG, LOCE y LOE? Mesa redonda de los presidentes del CEE el 13-10-2005". *Participación Educativa*. nº 0, noviembre 2005, pp. 37-43.

COOMBS, P. H., *La crisis mundial en la educación. Perspectivas actuales*. Madrid, Santillana, 1986.

CORCUERA ATIENZA, J., "El primer nacionalismo vasco (1898-1918). Integrismo y posibilismo", en CABRERA, M. y MORENO LUZÓN, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX. Catálogo de la exposición*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, 243-262.

CORDERO FERRERA, J. M., CRESPO CEBADA, E. y PEDRAJA CHAPARRO, F., "Rendimiento educativo y determinantes según PISA: Una revisión de la literatura en España" en *Revista de Educación*, nº 362. Septiembre-diciembre 2013, pp. 273-297.

COSTA MARTÍNEZ, J., "Maestro, Escuela, Patria" (notas pedagógicas). *Obras completas*, t. X. Madrid, Biblioteca Económica, 1916.

CRESPO REDONDO, J., "Castilla y León como Comunidad Autónoma", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 1*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1987, pp. 117-

---

<sup>1</sup> Con el fin de evitar reiteraciones bibliográficas, incluimos en una sola referencia los Informes sobre el estado y situación del sistema educativo desde el curso 2000-2001 al curso 2011-2012, ambos inclusive, editados sucesivamente por la Consejería de Educación y Cultura en 2002 y la Consejería de Educación de 2003 a 2013.

<sup>2</sup> Con el fin de evitar reiteraciones bibliográficas, incluimos en una sola referencia los Informes sobre el estado y situación del sistema educativo desde el curso 1986-1987 al curso 2012-2013, ambos inclusive, editados sucesivamente por el Ministerio de Educación y Ciencia de 1988 a 1995, el Ministerio de Educación y Cultura de 1996 a 1999, el ministerio de Educación, Cultura y Deporte de 2000 a 2003, el Ministerio de Educación y Ciencia de 2004 a 2007, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte en 2008, el Ministerio de

155.

CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. Originalmente "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, p. 59.

- "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", en CANO BUESO, J. (Coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, Tecnos-Parlamento de Andalucía, 1990.

- "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991.

CUESTA ESCUDERO, P., *La escuela en la reestructuración de la sociedad española (1900-1923)*. Madrid, Siglo XXI de Editores, S.A., 1994.

DAMIÁN TRAVERSO, J., *Educación y Constitución* (Vols. I y II), Madrid, Servicio de Publicaciones del MEC, 1978.

DE BLAS ZABALETA, P., "Renovar el Consejo. Marta Mata en el Consejo Escolar del Estado", *Participación Educativa*. nº extraordinario, mayo 2007, pp. 71-77.

- "El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia", *Participación Educativa*. nº 10, marzo 2009, pp. 6-13.

DE CABO MARTÍN, C., *Teoría constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

DE MIGUEL, A. et al., *El capital humano en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda, 1988.

DE MIGUEL, A., IZQUIERDO, A. y MORAL, F., *Población y recursos humanos en Castilla y León. Estudio sociológico sobre recursos y capital humano*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda, 1987.



- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006 (Nuevo estudio y actualización del Informe 2000)*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2007.
- DEFENSOR DEL PUEBLO-UNICEF. *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2000.
- DELGADO CRIADO, B., *Historia de la Educación en España y América. Vol. 3. La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid, SM-Morata, 1994.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R., "La Reforma Educativa de 1970. Su pequeña historia", en *Symposium Internacional sobre Educación e Ilustración: Dos siglos de reformas en la enseñanza: Ponencias*, 477-498. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC - CIDE, 1988.
- DURO, J. A., *Ensayos empíricos sobre desigualdades regionales*. Tesis doctoral inédita. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, p. 284.
- EMBED IRUJO, A., "El Estado y las comunidades autónomas", en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 280, mayo 1999.
- *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Madrid, Tecnos, 2000.
- ESCOLANO BENITO, A. (Dir.), *Leer y escribir en España. Doscientos años de alfabetización*, Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1992.
- ESTEBAN, J. DE, "La patena de Zapatero", *El Mundo*, Madrid, 30-1-2006, p 4.
- FAURE, E. (Ed.), *Aprender a ser*. Madrid, Alianza Editorial, 1978.
- FERNÁNDEZ, J. M., *Manual de política y legislación educativas*. Madrid, Síntesis, 1999.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M., "Del desapego al desenganche y de éste al fracaso escolar", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 13-42.
- FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M. y CALERO MARTÍNEZ, J., "Los costes no monetarios del abandono educativo prematuro: Una estimación en términos de años de buena salud", en *Educación XXI*, nº 17 (2), Madrid, Facultad de Educación UNED, 2013,

pp. 241-263.

FERNÁNDEZ LLERA, R. y DELGADO RIVERO, F. J., "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, Madrid, Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2008, pp. 7-26.

FERRATER MORA, J., *Diccionario de filosofía abreviado*. Barcelona, Edhasa-Sudamericana, 1983.

FERRER JULIÁ, F., "PISA: aportaciones e incidencia sobre las políticas educativas nacionales", en *Revista Española de Educación Comparada nº 19*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, pp. 11-16.

FOCES GIL, J. I., "Un acuerdo con un coste político muy caro", en *El Norte de Castilla*, Valladolid, 22-7-1999, p. 12.

FONTQUERNI, E. y RIBALTA, M., "El CENU. Un modelo de gestión pública de la enseñanza". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 18, 1976.

FRÍAS DEL VAL, A.-S., *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: La problemática de las enseñanzas mínimas y comunes*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004.

- "Los Consejos Escolares Autonómicos en el Consejo Escolar del Estado", *Participación Educativa*. nº 10, marzo 2009, pp. 14-26.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Alternativas para la educación. Debate de expertos. Seminarios y jornadas 5/2004*. Madrid, 2004.

- *1er Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid, 2013

FUNDACIÓN ENCUENTRO, "Descentralización de la educación en el Estado autonómico". *Informe España 2002. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 2002.

- "La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico". *Informe España 2010. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 2010.

- "Educación y movilidad social en España". *Informe España 2012. Una interpretación*

*de su realidad social*. Madrid, 2012.

FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO, *Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Santillana, 2004.

FUENTE, A. de la, "La educación en las regiones españolas: algunas cifras preocupantes", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 44, Madrid, Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2006, pp. 7-49.

GABARRÓ BERBEGAL, D., *¿Fracaso escolar? La solución inesperada del género y la coeducación*. Lleida, Boira Editorial, 2010.

GABRIEL, N. DE, "Alfabetización, semialfabetización y analfabetismo en España (1860-1991)", *Revista Complutense de Educación*, nº 8, Madrid, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, 1997, pp. 199-231.

GALINO CARRILLO, A. (Ed.), *Historia de los Sistemas Educativos Actuales*. Madrid, UNED, 1982.

- *Textos Pedagógicos Hispanoamericanos*. Madrid, Narcea, 1982.

GALLEGO CALDERÓN, R. y SUBIRATS I HUMET, J. (Dir.), *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011.

GARCÍA DE CORTÁZAR, F. (Ed.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *Castilla (Entre la percepción del espacio y la tradición erudita)*. Madrid, Espasa-Calpe, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, R., *Economía de Castilla y León*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1997.

- *La economía de Castilla y León en la era de la globalización*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 2004.

GARCÍA GARRIDO, J. L., "La educación durante el franquismo. 1. Política Educativa. 1. Panorama general", en DELGADO CRIADO, B. (Ed.), *Historia de la educación en España y América. Vol. 3. La educación en la España contemporánea (1789-1975)*.

Madrid, SM-Morata, 1994.

GARCÍA HOZ, V., *La educación en la España del siglo XX*, Madrid, Rialp, 1980.

GARCÍA MONTALVO, J., "Crisis, igualdad de oportunidades y resultados educativos en España: una visión retrospectiva desde PISA 2012", en INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen II: Análisis secundario*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013, pp. 89-117.

GARCÍA PÉREZ, J. I., HIDALGO HIDALGO, M. y ROBLES ZURITA, J. A., "Descomposición de las diferencias regionales del rendimiento educativo en España: ¿qué las determina realmente?", en VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 241-280.

GARCÍA PÉREZ, J. I. y ROBLES ZURITA, J. A., "Diferencias regionales en el rendimiento educativo: ¿qué ha cambiado entre 2009 y 2012?", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012. Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, pp. 98-125.

GARCÍA SANTESMASES, A., "Los retos pendientes del laicismo", en CAPELLA, J. R. (Ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid, Trotta, 2003.

GARCÍA SIMÓN, A. (Coord.), *Historia de una cultura. T I. Castilla y León en la historia de España. T II. La singularidad de Castilla. T. III. Las Castillas que no fueron. T. IV. Castilla y León / Informe*. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 1995.

GARCÍA SIMÓN, A. y ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (Eds.), *Historia de una cultura. Castilla y León/Informe*, T. IV. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 1996.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *La Generalitat de Catalunya. Junio 1977-Septiembre 1978*. Barcelona, Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1978.

- *Ensenyament i Cultura en la Generalitat Provisional. Desembre 1977- abril 1980*,  
Barcelona, Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1981.

GOERLICH, F. J. y VILLAR, A. "Desigualdad y Bienestar en España y sus Comunidades Autónomas (1973-2003)", en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. XVII, Nº. 50, 2009, pp. 119-152.

GÓMEZ DACAL, G., "Introducción". *Administración Educativa. Diccionario de las Ciencias de la Educación*. Madrid, Anaya, 1986.

GÓMEZ Y RODRÍGUEZ DE CASTRO, F. "Creación del Ministerio de Instrucción Pública y su desarrollo", en GALINO CARRILLO, A. (Ed.), *Historia de los Sistemas Educativos Actuales*. Madrid, UNED, 1982.

GONZÁLEZ CLAVERO, M., *Fuerzas políticas en el proceso autonómico de Castilla y León. 1975-1983*. Tesis doctoral inédita. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.

- *El Proceso Autonómico de Castilla y León*, (Vol. I y II). Valladolid, Fundación Villalar-Castilla y León, 2004.

GONZÁLEZ DE SAN ROMÁN, A., y DE LA RICA GOIRICELAYA, S., "Determinantes de las diferencias regionales en el rendimiento académico en España: PISA 2009", en VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 281-317.

GUEREÑA, J. L., RUIZ BERRIO, J. y TIANA FERRER, A., *Historia de la educación en la España contemporánea. Diez años de investigación (1983-1993)*, Madrid, MEC, 1994.

HERRERO, C., SOLER, A. y VILLAR, A., *Capital Humano y Desarrollo Humano en España, sus Comunidades Autónomas y Provincias*. Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas S. A., 2004.

- *Desarrollo humano en España*, Valencia, IVIE, 2013.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998.

HIERRO RECIO, L. A., "La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los costes y beneficios de la solidaridad", en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 20. 1994, pp. 1-

20.

*Índice de legislación educativa*, Madrid, Centro de Publicaciones del MEC. 1988.

*Informe que eleva al Gobierno la Comisión evaluadora de la ley general de Educación y Financiación de la reforma educativa*, Tomo III, Madrid, 1977.

INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español*. Madrid, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, 2007.

- *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe Español*, Madrid, Ministerio de Educación, 2011.

- *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2011*. Madrid, Ministerio de Educación-Instituto de Evaluación, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2012.

- *PISA 2012. Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014.

- *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2014*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014.

JIMÉNEZ EGUIZÁBAL, J. A., *La Inspección de Primera Enseñanza en la segunda República Española (1931-1936)*. Salamanca, Ediciones universidad de Salamanca. Instituto de Ciencias de la Educación, 1984.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J., "El día después de las transferencias. Lo común y lo diferente en las CC. AA.". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 280, mayo 1999, pp. 56-82.

- "El abecé de PISA". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 381, julio-agosto 2008, pp. 12-15.

- "Diez años de transferencias". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399, marzo 2010, pp. 53-77.

- *Hacia un modelo educativo aragonés. Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicos. El caso de Aragón: ni tan iguales ni tan diferentes.* Zaragoza, Cortes de Aragón, 2014.

JIMÉNEZ-LANDI MARTÍNEZ, A., *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente. T. IV. Período de expansión influyente.* Madrid, Editorial Complutense S.A., 1986.

LABRADOR, C., "La política educativa. Iglesia y Estado ante la educación", en DELGADO CRIADO, B., *Historia de la Educación en España y América. Vol. 3. La educación en la España contemporánea (1789-1975).* Madrid, Ediciones SM- Ed. Morata, 1994.

LACASA, J. M., "Los indicadores de fracaso escolar como medida de las desigualdades educativas por comunidades autónomas en España", en *Papeles de Economía Española, nº 119.* Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2009, pp. 99-124.

LAGOS RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup>. G., *et al.*, "La Solidaridad en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común". *Actas. Badajoz-Elvas, XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, 2010.*

LÁZARO, E., *Atribución y ejercicio de competencias educativas.* Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1984.

LEGUINA HERRÁN, J., "Prólogo", en SOSA WAGNER, F. y SOSA MAYOR, I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España.* Madrid, Trotta, 2006.

LEGUINA VILLA, J., "Prólogo", en TORNOS, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas,* Madrid, Tecnos, 1982.

LERENA ALESÓN, C., *Escuela, ideología y clases sociales en España.* Barcelona, Ariel, 1980.

LOZANO SEIJAS, C., *La educación republicana. 1931-1939.* Barcelona, Departamento de Pedagogía Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Barcelona, 1980.

LUZURIAGA, L., *La escuela única.* Madrid, Publicaciones de la Revista de Pedagogía, 1931.

- MACÍAS PICAVEA, R., *El problema nacional. Hechos, causas y remedios*. Madrid, 1899.
- MANERO MIGUEL, F., "La estructura sectorial", en VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1992, pp. 62-63.
- MANZANO SILVA, E., "El principio de solidaridad Interterritorial en el nuevo modelo de financiación autonómica: su aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura.". *Actas*. Badajoz-Elvas, XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, 2010.
- MARAVALL HERRERO, J. M<sup>a</sup>., "Prefacio III", en Fundación Alternativas, *1er Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid, 2013.
- MARQUÉS, S., "Castilla y León, un oasis forjado por las circunstancias", en *Escuela*, n<sup>o</sup> 3959, 25-10-2012, pp. 34-35.
- MARTÍN MORENO, J. G., "El sistema educativo. Los niveles anteriores a la Universidad", en GARCÍA SIMÓN, A. y ORTEGA VALCÁRCEL, J. (Eds.), *Historia de una cultura. Castilla y León/Informe*. T. IV. Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Educación y Cultura, 1996, pp. 279-401.
- MARTÍN PÉREZ, F., "La reforma curricular en Castilla y León", en RODRÍGUEZ ESPADA, G. (Coord.), *Las reformas educativas ante los retos del siglo XXI*. Valladolid, Universidad de Valladolid, Centro Buendía, 2004.
- *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo de Castilla y León*. Informe interno no publicado, elaborado para la dirección general de Planificación, Ordenación e inspección Educativa. Valladolid, 2011.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV. Madrid, Civitas, 1991.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. S., "Dos reflexiones sobre el sistema educativo español: el nivel educativo no cae y las clases sociales sí existen", en *El Viejo Topo*, n<sup>o</sup> 213, noviembre 2005, pp. 66-73.
- "Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas", en *Revista de Educación*, n<sup>o</sup> 342, Madrid, MEC, 2007, pp. 287-306.



- "Fracaso escolar, clase social y política educativa", en *El Viejo Topo*, nº 238, noviembre 2007, pp. 44-49.
- "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", en *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Vol. 2, nº 1, 2009, pp. 56-85.
- "Comunidades Autónomas y política educativa", en *El Viejo Topo*, nº 296, septiembre 2012, pp. 44-47.
- "Fracaso escolar y Comunidades Autónomas", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 79-110.
- *Estructura social y desigualdad en España*, Madrid, Catarata, 2013.
- "PISA: un test de Rorschach", en *Escuela*, nº 4005, 12-12-2013, p. 3.

MAYORAL CORTÉS, V., "El Consejo Nacional de Educación: origen y transformaciones", en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 127-140.

MAYORDOMO, A., "Estudio preliminar: La educación como 'Cruzada', el modelo educativo en la España del nacional-catolicismo". *Historia de la educación en España. Tomo V. Vol. I. Nacional-Catolicismo y Educación en la España de posguerra*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1990.

- (Coord.), *Estudios sobre la política educativa durante el franquismo*. Valencia, Universitat de València, 1999.

MEDINA RUBIO, R., *La administración educativa periférica en España*, Madrid, Paraninfo, 1976.

MEILÁN GIL, J. L., *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*, A Coruña, Bubok Publishing S. L., 2014.

MÉNDEZ, I., "Factores determinantes del rendimiento en resolución de problemas", en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *PISA 2012. Resolución de problemas de la vida real. Resultados de Matemáticas y Lectura por ordenador*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014, pp. 180-209.

MERINO SÁNCHEZ, J. M<sup>a</sup>., "Los Recursos Humanos en la Administración Educativa", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Ed.), *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La Educación y el desarrollo económico-social. Planeamiento integral de la educación. Objetivo de España para 1970*, Madrid, 1962.

- *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969.

- *Historia de la educación en España. Tomo III. De la Restauración a la Segunda República*. Madrid, Servicio de Publicaciones, 1982.

- *Historia de la educación en España. Tomo I. Del Despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Madrid, Servicio de Publicaciones, 1985.

- *Historia de la educación en España. Tomo II. De las Cortes de Cádiz a la revolución de 1868*. Madrid, Servicio de Publicaciones, 1985.

- *La educación y el proceso autonómico. Textos legales y jurisprudenciales, (Vol. I-XVI)*, Madrid, Centro de Publicaciones, 1986-2002.

- *Historia de la educación en España. Tomo V (2 vols.) Nacional-catolicismo y educación en la España de posguerra*. Madrid, Centro de Publicaciones, 1990.

- *Historia de la educación en España. Tomo IV. La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*. Madrid, Centro de Publicaciones, 1991.

- *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Madrid, 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001.

- *Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe español 2013*. Madrid, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *De la LOAPA a la LPA*, Madrid, Secretaría General

Técnica, 1983.

MOLERO PINTADO, A., *La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer bienio*. Madrid, Santillana, 1977.

- "Estudio preliminar", en MEC, *Historia de la educación en España. Tomo IV. La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1991.

MONÉS I PUJOL-BUSQUETS, J., "La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa", en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, pp. 131-192.

MONREAL MARTÍNEZ, J., *Política educativa y autonomía regional*. Murcia, Editora Regional de Murcia, 1983.

MONREAL MARTÍNEZ, J. y VIÑAO FRAGO, A., *Modelos de administración educativa descentralizada. Su aplicación a la Región de Murcia*. Murcia, Secretariado de Publicaciones. Universidad de Murcia, 1982.

MORALES SEQUERA, S., *La descentralización de la educación no universitaria en España: Efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*. Tesis doctoral inédita. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.

MORENO LUZÓN, J. "Nacionalizar la monarquía. Proyectos, logros y fracasos del Partido Liberal", en CABRERA, M. y MORENO LUZÓN, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX. Catálogo de la exposición*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, pp. 169-195.

MORENO OLMEDILLA, J. M., "Intervención del relator", en Consejo Escolar del Estado, *Séptimas Jornadas de Consejos Escolares de Comunidades Autónomas y del Estado. El Consejo Escolar del Estado ante las plenas competencias educativas de las comunidades autónomas*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, 1996.

MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona, Crítica, 2012.

NAVARRO, C., "Entrevista a Juan José Mateos. Consejero de Educación de Castilla y León", en *Escuela*, nº 4014, 6-3-2014, pp. 32-33.

- NAVARRO SANDALINAS, R., *L'educació a Catalunya durant la Generalitat, 1931-1939*. Barcelona, Edicions 62, 1979.
- *La enseñanza primaria durante el franquismo*. Barcelona, PPU, 1990.
- NOGUEIRA SORIANO, R., *Principios constitucionales del Sistema Educativo Español*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988.
- NÚÑEZ, C. E., *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- "El Ministerio de Educación y la economía española cien años después", en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001, pp. 27-52.
- OCDE, *Gastos públicos de la enseñanza*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1977.
- ORDEN HOZ, A. de la (Ed.), *Investigación Educativa. Diccionario de las Ciencias de la Educación*. Madrid, Anaya, 1983.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *El regionalismo en Castilla y León*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985.
- ORTEGA, F., "Las ideologías de la reforma educativa de 1970", en *Revista de Educación. Número extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, pp. 31-47.
- OTTO, I. de, "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", en MARTÍN-RETORTILLO (Coord.) *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991.
- PAGENKOPF, H., *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*. Stuttgart, W. Kohlhammer, 1981.
- PANIAGUA FUENTES, J. y SAN MARTÍN ALONSO, A. (Eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Valencia, Diputación Provincial de Valencia-Centro de Alzira-Valencia de la UNED, 1989.
- PEDRÓ GARCÍA, F., "Deconstruyendo los puentes de PISA: del análisis de resultados a la

prescripción política", en *Revista Española de Educación Comparada* nº 19. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012, pp. 139-171.

PELAZ LÓPEZ, J.-V., *El Estado de las Autonomías. Regionalismos y nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid, Actas Editorial, 2002.

- "Treinta años de autonomías: de la descentralización a la deconstrucción", en PELAZ LÓPEZ, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

- (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

PEMARTÍN, J. M<sup>a</sup>., *¿Qué es lo nuevo? Consideraciones sobre el momento español actual*. Sevilla, Tip. Álvarez y Zambrano, 1937.

PÉREZ CALVO, A. (Coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997.

PÉREZ DÍAZ, V., "Perspectivas y problemas de la Formación Profesional de Adultos en España", en *La educación en España*, Madrid, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1970.

- *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza, 1994.

PÉREZ DÍAZ, V., RODRÍGUEZ, J. C., FELGUEROSO, F. Y JIMÉNEZ-MARTÍN, S., *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*. Vol. II. Cizur Menor, Thomson Reuters Civitas, pp. 13-205.

PÉREZ GARCÍA, F. (Dir.), *Las diferencias regionales del sector público español*. Bilbao, Fundación BBVA, 2011.

PÉREZ LÓPEZ, P., "Democracia y territorio: la autonomía de Castilla y León", en PELAZ LÓPEZ, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

PÉREZ LÓPEZ, P., PELAZ LÓPEZ, J.-V. y GONZÁLEZ CLAVERO, M., *XXV años de autonomía en Castilla y León*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 2008.

PÉREZ ROYO, J., *El modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente*

*constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

PÉREZ-ESPARRELLS, C. y MORALES SEQUERA, S., "El fracaso escolar en España: Un análisis por Comunidades Autónomas", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 94, 2012, pp. 39-69.

*Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1985-1988*, Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Economía y Hacienda, 1986.

POWELL, Ch., "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83", en GARCÍA DE CORTÁZAR, F. (Ed.), *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001.

- "El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la Transición democrática", en PELAZ LÓPEZ, J.-V. (Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

POZA LARA, C., *Pobreza multidimensional: el caso específico español a través del Panel de Hogares de la Unión Europea*. Tesis doctoral inédita. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008.

PREGO, V., *Presidentes*. Barcelona, Plaza & Janés. Edición de Bolsillo, 2001.

PUELLES BENÍTEZ, M. de, "Estudio preliminar", en MEC, *Historia de la educación en España. Tomo III. De la Restauración a la Segunda República*. Madrid, Servicio de Publicaciones del MEC, 1982.

- (Ed.), *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986.

- *Política y Administración educativas*, Madrid, UNED, 1987.

- "Una década de política educativa", en PANIAGUA FUENTES, J. y SAN MARTÍN ALONSO, A. (Eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Valencia, Diputación Provincial de Valencia-Centro de Alzira-Valencia de la UNED, 1989.

- "Tecnocracia y Política en la Reforma Educativa de 1970", en *Revista de Educación*.

*Número extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después.* Madrid, MEC, 1992, pp. 13-29.

- "Escuela pública y enseñanza privada", en DELGADO CRIADO, B., *Historia de la Educación en España y América. Vol. 3. La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid, SM-Morata, 1994.
- "La lucha política estudiantil", en DELGADO CRIADO, B., *Historia de la Educación en España y América. Vol. 3. La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid, SM-Morata, 1994.
- "El marc administratiu del sistema educatiu". *Unitades didàctiques de Psicopedagogia*. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 1995.
- "L'orientació política del sistema educatiu". *Unitades didàctiques de Psicopedagogia*. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 1995.
- "La política educativa del Estado autonómico". *Actas*. Barcelona, V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación, 1995.
- "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", en *Revista de Educación*, nº 309, Madrid, MEC, 1996, pp. 163-193.
- "Política y educación: Cien años de historia", en *Revista de Educación. Número extraordinario. La educación en España en el siglo XX*, Madrid, MECD, 2000, pp. 7-36.
- *El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999). Una historia pública*. Madrid, Espasa Calpe, 2000.
- "La educación en España en el siglo XX: políticas, instituciones, logros y fracasos", en Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001, pp. 3-25.
- "El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual". *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, nº 21, 2002, pp. 49-66.
- "El Consejo Escolar del Estado: antecedentes, evolución y situación actual".

*Participación Educativa*. nº 0, noviembre 2005, pp. 44-49.

- "¿Pacto de Estado? La educación entre el consenso y el disenso", en *Revista de Educación*, nº 344. Septiembre-diciembre 2007, pp. 23-40.
- "¿Un nuevo Pacto en Educación? Historia de un proceso". *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, nº 12, Mayo 2010.
- *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010.
- "¿Pacto de Estado en Educación?" (I a X), en *Escuela*, Septiembre 2010-junio 2011.
- (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012.
- *Política, legislación y educación*, Madrid, UNED, 2012.

RAMÓN JACOB-ERNST, J. C. DE, "La idea de España como valor", *El País*, Madrid, 15-5-2014, p 33.

*Regeneración y Reforma. España a comienzos del siglo XX. Exposición y Catálogo*. Madrid, Fundación BBVA, 2002.

*Revista de Educación. Número extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992.

- *La violencia en los centros educativos*. Número 313. Madrid, MEC, 1997.
- *Número extraordinario 2006. PISA. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006.
- *Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010.

*Revista de las Cortes Generales*. Nº 2. Congreso de los Diputados, 1984.

*Revista Española de Educación Comparada nº 19. Monográfico: PISA: Aportaciones e incidencia sobre las políticas educativas nacionales*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2012.



- RIQUER I PERMANYER, B. de, "El catalanismo político en la España de principios del siglo XX", en CABRERA, M. y MORENO LUZÓN, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX. Catálogo de la exposición*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, 223-242.
- ROBLES ZURITA, J. A., *Diferencias en resultado educativo de las regiones españolas según PISA-2006*. Tesina de Máster inédita. 1/2009. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide/Cátedra BBVA de Análisis Económico, 2009.
- ROCA COBO, E., "El abandono temprano de la educación y la formación en España", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2010. Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas*. Madrid, Ministerio de Educación, 2010, pp. 31-62.
- "Fracaso escolar o rendimiento educativo", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 43-78.
- RODRÍGUEZ COARASA, C., *La libertad de enseñanza en España*. Madrid, Tecnos, 1998.
- RODRÍGUEZ ESPADA, G. (Coord.), *Las reformas educativas ante los retos del siglo XXI*. Valladolid, Universidad de Valladolid, Centro Buendía, 2004.
- SALMERÓN NIETO, A., *Los órganos de participación educativa en la enseñanza no universitaria. El Consejo Escolar de Andalucía*. Tesis doctoral inédita. Granada, Universidad de Granada, 2003.
- SAMANIEGO BONEU, M., *La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1977.
- "La política educativa. Panorama general". En DELGADO CRIADO, *Historia de la Educación en España y América*. Vol. 3. *La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid, Ediciones SM- Ed. Morata, 1994.
- SÁNCHEZ ILLÁN, J. C., "El nuevo liberalismo", en *Regeneración y Reforma. España a comienzos del siglo XX. Exposición y Catálogo*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, pp. 425-466.
- SÁNCHEZ TERÁN, S., "La Transición y la cuestión autonómica", en PELAZ LÓPEZ, J.-V.

(Dir.), *El Estado y las autonomías: treinta años después*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011.

SÁNCHEZ-PASCUALA NEIRA, F., "La mejora se planifica", *Escuela*, nº 3964, 29-11-2012, p. 37.

SANTAMARTA SANTOS, M. E., *Análisis de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: Estudio comparado*. Tesis doctoral inédita. Madrid, UNED, 2004.

SANTÍN GONZÁLEZ, D., "La necesidad de gasto en educación no universitaria en las Comunidades Autónomas: ¿existe igualdad de oportunidades educativas?", en *Hacienda Pública Española*, Nº 159. Madrid, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2001, pp. 217-250.

SCHLEICHER, A., "Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006. PISA. Programa para la Evaluación internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, pp. 21-43.

SEAGE MARIÑO, J. *et al.*, "La Administración educativa como organización y como proceso", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Ed.), *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986.

SEAGE, J. y DE BLAS, P., "La administración educativa en España (1900-1971)", en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA, *Informe Definitivo de Fiscalización de los Fondos de Compensación Interterritorial. Ejercicio 2010*. Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 111, de 6/6/2012.

SOLER GUILLÉN, A., "PISA 2009: aspectos metodológicos", en VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 17-51.

SOSA WAGNER, F. y SOSA MAYOR, I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Madrid, Trotta, 2006.

*Symposium Internacional sobre Educación e Ilustración: Dos siglos de reformas en la enseñanza: Ponencias*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC: CIDE, 1988.

TAJADURA TEJADA, J., "Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", en *Revista Jurídica de Navarra*. Número 49. Enero-Junio 2010.

- *El Principio de Cooperación en el Estado Autonomico. El Estado Autonomico como Estado Federal Cooperativo*. Tercera edición renovada y aumentada. Granada, Comares, 2010.

TIANA FERRER, A., *Educación libertaria y revolución social. (España 1936-39)*. Madrid, UNED, 1987.

- "La educación en el Estado de las Autonomías. Datos para la reflexión", en FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO, *Informe Educativo 2004. Análisis y situación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Santillana, 2004.

- "Comentarios al documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Coord.), *El fracaso escolar en el Estado de las Autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2012, pp. 343-361.

TORNOS, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1988.

TORREBLANCA PRIETO, J., "La financiación de la educación", en PUELLES BENÍTEZ, M. de (Ed.), *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986.

TURIN, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*. Madrid, Aguilar, 1967.

TURNER, R., "El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA). Una perspectiva general", en *Revista de Educación. Número extraordinario 2006. PISA. Programa para la Evaluación internacional de Alumnos*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, pp. 45-74.

VAIZEY, J., *Economía política de la educación*, Madrid, Santillana, 1976.

VALDEÓN BARUQUE, J. (Dir.), *Historia de Castilla y León (T. I-X)*. Valladolid, Ámbito Ediciones, 1985.

VEXLIARD, A., *Pedagogía comparada. Métodos y problemas*. Buenos Aires, Kapelusz,

1970.

VIDAL PRADO, C., "Veinticinco años de libertades educativas", *Revista de Derecho Político*, Números 58-59, 2003-2004, págs. 193-213.

VILANOVA RIBAS, M. y MORENO JULIÀ, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*. Madrid, MEC-CIDE, 1992.

VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012.

- "El índice de desarrollo educativo: una aproximación multidimensional a la evaluación de los sistemas educativos a partir de los datos de PISA", en VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 79-113.
- "PISA 2009 y el sistema educativo español: una visión panorámica", en VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 17-51.
- "Una estimación de la pobreza educativa a partir de los datos del informe PISA 2009", en VILLAR NOTARIO, A. (Coord.), *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español*. Madrid, Fundación BBVA, 2012, pp. 115-147.
- "Rendimiento, esfuerzo y productividad: análisis de los resultados en matemáticas de los estudiantes españoles según PISA (2012)", en INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen II: Análisis secundario*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013, pp. 118-139.

VIÑAO FRAGO, A., "Historia de un largo proceso", en *Cuadernos de Pedagogía*, 179, marzo 1990, pp. 45-50.

- "Alfabetización y alfabetizaciones", en ESCOLANO BENITO, A., (Ed.), *Leer y escribir en España. Doscientos años de alfabetización*, Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1992, pp. 385-410.

- "Analfabetismo y alfabetización", en GUEREÑA, J. L., RUIZ BERRIO, J. y TIANA FERRER, A., *Historia de la educación en la España contemporánea. Diez años de investigación (1983-1993)*, Madrid, MEC, 1994., pp. 23-50.
- "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España", en *Revista Iberoamericana de Educación Número 4. Descentralización Educativa (y 2)*. Enero - Abril 1994, pp. 29-64.
- "Liberalismo, alfabetización y primeras letras (siglo XIX)", en *Bulletin Hispanique*, t. 100, nº 2. Bordeaux, Univ. Michel de Montaigne, 1998, pp. 531-560
- "État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles)", en *Histoire de l'éducation*, Numéro 134, Avril-Juin 2012, Lyon, École normale supérieure de Lyon, pp. 81-107.

VÍRGALA FORURIA, E., "Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español", en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Núm. 151, enero-marzo 2011, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, pp. 109-152.

VV. AA., *Geografía de Castilla y León, Vol. 10*, Valladolid, Ámbito Ediciones, 1992.

## 2. Recursos electrónicos

ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. *et al.*, "Estudio del nivel de desarrollo económico de Castilla y León a través del IDH. Caso de análisis: Ávila", en *Comunicaciones del 11º Congreso de Economía de Castilla y León*. [en línea] Burgos, Junta de Castilla y León, 2008. [ref. de 17 de junio de 2013]. Disponible en <[http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/873/630/G9\\_37\\_Nivel%20de%20desarrollo%20econ%C3%B3mico%20de%20Castilla%20y%20Le%C3%B3n.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername2=JCYL\\_EconomiaEmpleo&blobheadervalue1=attachment%3Bfilename%3DG9\\_37\\_Niveldedesarrolloecon%C3%B3micodeCastillayLe%C3%B3n.pdf&blobheadervalue2=JCYL\\_EconomiaEmpleo&blobnocache=true](http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/873/630/G9_37_Nivel%20de%20desarrollo%20econ%C3%B3mico%20de%20Castilla%20y%20Le%C3%B3n.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername2=JCYL_EconomiaEmpleo&blobheadervalue1=attachment%3Bfilename%3DG9_37_Niveldedesarrolloecon%C3%B3micodeCastillayLe%C3%B3n.pdf&blobheadervalue2=JCYL_EconomiaEmpleo&blobnocache=true)>.

BERAMENDI GONZÁLEZ, J., "Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la II República", en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, Nº 2. Número monográfico*. [en línea] Alicante, Departamento de Humanidades Contemporáneas. Área de Historia Contemporánea. Universidad de Alicante, 2002. [ref. de 26 de enero de 2013]. Disponible en <<http://publicaciones.ua.es/filespublic/pdf/15793311RD27434380.pdf>>.

CALERO MARTÍNEZ, J., *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias. Documento de trabajo 83/2006*. [en línea] Madrid, Fundación Alternativas, 2006. [ref. de 26 de diciembre de 2014]. Disponible en <[http://www.falternativas.org/content/download/5752/164786/version/3/file/866c\\_26-04-06\\_doc83.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/5752/164786/version/3/file/866c_26-04-06_doc83.pdf)>.

CARABAÑA, J., "El 'Informe PISA', mala guía para la LOE", *El País*. [en línea] Madrid, 6 de marzo de 2006. [ref. de 20 de agosto de 2014]. Disponible en <[http://elpais.com/diario/2006/03/06/educacion/1141599607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/03/06/educacion/1141599607_850215.html)>.

- *Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA* [en línea]. Madrid, Colegio Libre de Eméritos, 2008. [ref. de 26 de agosto de 2014]. Disponible en <[http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es\\_ES/documentos/pisa\\_carabana\\_\(vf\).pdf](http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es_ES/documentos/pisa_carabana_(vf).pdf)>.

CHERCHINERO DÍAZ, C. A., "El proyecto de Estatuto de gobierno autónomo de

Andalucía como primer proyecto estatutario en la II República.", *Actas. VII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, pp. 489-513 [en línea] Santiago de Compostela-Ourense, 2004. [ref. de 25 de enero de 2013]. Disponible en <<http://www.ahistcon.org/docs/Santiago/pdfs/memoria.pdf>>.

COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA, *Informe sobre la ley Orgánica de Educación*. [en línea] Madrid, 2004. [ref. de 14 de noviembre de 2012]. Disponible en <<http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/Informe%20LOE.pdf>>.

- *Conclusiones del seminario "El currículum escolar"*. [en línea] Madrid, 2010. [ref. de 20 de septiembre de 2014]. Disponible en <<http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/conclusiones%20currículum.pdf>>.

COLINO CÁMARA, J., "Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad Nº 2*. [en línea] Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico, Diciembre 2011, pp. 43-55. [ref. de 31 de julio de 2014]. Disponible en <[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/2\\_cuadernos\\_diciembre2011.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/2_cuadernos_diciembre2011.pdf)>.

COLL, C., y MARTÍN, E., "Curriculum Reforms and the Field of Curriculum in Spain", en Pinar, W. F. (Ed.) *International Handbook of Curriculum Research, 2nd edition*. [en línea] Mahwah, New Jersey, Lawrence Earlbaum Associates, 2013. [ref. de 20 de septiembre de 2014]. Disponible en <[http://www.psyed.edu.es/prodGrintie/cap\\_libros/CC\\_EM\\_curriculum\\_Handbook\\_2013.pdf](http://www.psyed.edu.es/prodGrintie/cap_libros/CC_EM_curriculum_Handbook_2013.pdf)>.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Castilla y León en la Unión Europea*. [en línea] Madrid, 1998. [ref. de 14 de junio de 2013]. Disponible en <[http://ec.europa.eu/spain/pdf/castillaleon\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/spain/pdf/castillaleon_es.pdf)>.

CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. [en línea] Madrid, 2006. [ref. de 26 de enero de 2013]. Disponible en <<http://www.consejo->

estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>.

- *Dictamen 172/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 18-04-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce/20130426-dictamen-consejo-estado.pdf>>.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe 1/2009. Sistema Educativo y capital humano* [en línea] Madrid, 2009. [ref. de 25 de julio de 2014]. Disponible en <<http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0109>>.

- *Informe 3/2013. Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos* [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 25 de julio de 2014]. Disponible en <<http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0313.pdf>>.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN, *Situación económica y social de Castilla y León en 2011, (T. I y II)* [en línea] Valladolid, 2012. [ref. de 16 de junio de 2013]. Disponible en <<http://www.cescyl.es/informes/siteys.php>>.

CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN, *Las lenguas extranjeras en la educación escolar de Castilla y León. VII Seminario del Consejo Escolar de Castilla y León*. Mayo, 2008, pp. 31-45. [en línea] Valladolid, Consejo escolar de Castilla y León, 2008. [ref. de 28 de agosto de 2013]. Disponible en <<http://www.educa.jcyl.es/cescolar/es/informacion-especifica/publicaciones/consejo-escolar-castilla-leon/vii-seminario>>.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Informe de la Ponencia nº 36/2012 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 16-10-2012. [en línea] Madrid, 2012. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.magisnet.com/pdf/CEE.pdf>>.

- *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa emitido por Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado*. 29-10-2012. [en línea] Madrid, 2012. [ref. de 6 de febrero de 2013].



Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/el-consejo/dictamenes/2012/informelomcejpa.pdf?documentId=0901e72b81458192>.

- *Dictamen 36/2012 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 30-10-2012. [en línea] Madrid, 2012. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/el-consejo/dictamenes/2012/dictamen0362012.pdf?documentId=0901e72b81458191>.

- *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, en su segunda versión, emitido por Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 apartado a) del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado*. 23-1-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/el-consejo/dictamenes/2013/informe2lomcejpa.pdf?documentId=0901e72b8152ab06>.

- *Dictamen 01/2013 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, en su segunda versión*. 24-1-2013. [en línea] Madrid, 2013. [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en [http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3c756f0a-c2d7-4da4-a2c1-3afda93c4681&groupId=17937](http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=3c756f0a-c2d7-4da4-a2c1-3afda93c4681&groupId=17937).

CORDERO FERRERA, J. M., CRESPO CEBADA, E. y SANTÍN GONZÁLEZ, D., "Factores explicativos de los resultados de las Comunidades Autónomas españolas en Pisa 2006". *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, [en línea] Nº 14, Madrid, Ministerio de Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales, 2009, pp. 3-40. [ref. de 8 de marzo de 2013]. Disponible en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles\\_trabajo/2009\\_14.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2009_14.pdf).

CORRETJA TORRENS, M., "El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad Nº 5*. [en línea] Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico, Junio

2013, pp. 35-44. [ref. de 31 de julio de 2014]. Disponible en <[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/5\\_cuadernos\\_junio2013.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/5_cuadernos_junio2013.pdf)>.

CRUZ, M. DE LA y RECIO, M., *Estudio sobre el abandono educativo temprano*. Observatorio social de la educación nº 3. [en línea] Fundación 1º de Mayo. Centro Sindical de Estudios. Comisiones Obreras. Marzo 2011. [ref. de 15 de abril de 2014]. Disponible en <[http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws\\_ShwNewDup?codigo=3698&cod\\_primaria=1171&cod\\_secundaria=1171#.U\\_fd0PkIkrU](http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws_ShwNewDup?codigo=3698&cod_primaria=1171&cod_secundaria=1171#.U_fd0PkIkrU)>.

ESTEBAN FRADES, S., "Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver". *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*. [en línea] nº 6, Junio 2007. [ref. de 12 de abril de 2012]. Disponible en <[http://adide.org/revista/index.php?Itemid=47&id=204&option=com\\_content&task=view](http://adide.org/revista/index.php?Itemid=47&id=204&option=com_content&task=view)>.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M., MENA MARTÍNEZ, L., y RIVIÈRE GÓMEZ, J., *Fracaso y abandono escolar en España*. [en línea] Barcelona, Fundación La Caixa, 2010. [ref. de 30 de mayo de 2011]. Disponible en <[http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/pdf/estudiossociales/vol29\\_completo\\_es.pdf](http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/pdf/estudiossociales/vol29_completo_es.pdf)>.

FUNDACIÓN 1º DE MAYO, *Desigualdad y Estado social en España. Colección Estudios nº 64*. [en línea] Madrid, Fundación 1º de Mayo, Junio 2013. [ref. de 6 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio64.pdf>>.

FUNDACIÓN BBVA-IVIE. Presentación pública de la monografía *Las diferencias regionales en el sector público español*. [en línea] Fundación BBVA-IVIE, 28 de noviembre de 2011. [ref. de 20 de abril de 2013]. Disponible en <[http://www.fbbva.es/TLFU/dat/presentacion\\_sector\\_publico\\_fbbva\\_ivie\\_28\\_11\\_2011.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/presentacion_sector_publico_fbbva_ivie_28_11_2011.pdf)>.

FUNDACIÓN FOESSA, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. [en línea] Fundación FOESSA, 2008. [ref. de 29 de diciembre de 2012]. Disponible en

<[http://www.foessa.es/publicaciones\\_Info.aspx?Id=379](http://www.foessa.es/publicaciones_Info.aspx?Id=379)>.

GALVÁN PALOMO, F., "La Alta Inspección de Educación", [en línea] *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, nº 9, Octubre 2008. [ref. de 13 de abril de 2012]. Disponible en <[http://adide.org/revista/index.php?option=com\\_content&task=view&id=308&Itemid=63](http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=308&Itemid=63)>.

GARCÍA-PÉREZ, J. I., e HIDALGO HIDALGO, M., *Evaluación de PROA: su efecto sobre el rendimiento de los estudiantes* [en línea] Madrid, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014 [ref. de 14 de octubre de 2014]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/evaluacionpct/pctproajigpmhupo.pdf?documentId=0901e72b81a1ab05>>.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., *El engañoso fracaso escolar*. Comentario Elcano 15/2013. 18 de febrero de 2013. [en línea] Madrid, Real Instituto Elcano, 2013. [ref. de 15 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/680f7a804e9948bbba54fe6f092ec5a2/Comentario-GonzalezEnriquez-fracaso-escolar-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=680f7a804e9948bbba54fe6f092ec5a2>>.

GUERRA RODRÍGUEZ, C., ¿Por qué los resultados de Castilla y León en el Informe PISA 2012 son mejores que los de la media española? [en línea] [ref. de 7 de noviembre de 2014]. Disponible en <<https://fracasoacademico.wordpress.com/2013/12/08/por-que-los-resultados-de-castilla-y-leon-en-el-informe-pisa-2012-son-mejores-que-los-de-la-media-espanola/>>.

GURREA CASAMAYOR, F., "El recorrido institucional de las administraciones educativas autonómicas. El caso de Aragón", *Participación Educativa*. nº 2, 2ª Época, junio 2013. [en línea] Madrid, Consejo Escolar del Estado, 2013. [ref. de 15 de julio de 2013]. Disponible en <[http://ntic.educacion.es/cee/revista/pdfs/n2art\\_fernando\\_gurrea.pdf](http://ntic.educacion.es/cee/revista/pdfs/n2art_fernando_gurrea.pdf)>.

GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, E., "Propuestas de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León", en CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN, *Las lenguas extranjeras en la educación escolar de Castilla y León. VII Seminario del Consejo Escolar de Castilla y León*. Mayo, 2008, pp. 31-45. [en línea] Valladolid,

Consejo escolar de Castilla y León, 2008. [ref. de 28 de agosto de 2013]. Disponible en <<http://www.educa.jcyl.es/cescolar/es/informacion-especifica/publicaciones/consejo-escolar-castilla-leon/vii-seminario>>.

INSTITUTO DE EVALUACIÓN, *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español*. [en línea] Madrid, Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, 2010. [ref. de 9 de mayo de 2013]. Disponible en <<http://iaqse.caib.es/documents/aval2009-10/pisa2009-informe-espanol.pdf>>.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, *Boletín de Educación*, nº 09, Abril 2013. [en línea] Madrid, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013. [ref. de 4 de septiembre de 2014]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/boletines/boletin9.pdf?documentId=0901e72b8162e711>>.

- *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto*. [en línea] Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013. [ref. de 15 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012.pdf?documentId=0901e72b8195d643>>.

- *PISA 2012: Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen II: Análisis secundario*. [en línea] Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013. [ref. de 15 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012lineavolumenii.pdf?documentId=0901e72b817ab56d>>.

INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, *El abandono educativo temprano: análisis del caso español*. [en línea] Valencia, IVIE, 2013. [ref. de 19 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.ivie.es/downloads/docs/mono/mono2013-01.pdf>>.

LACOMBA AVELLÁN, J. A., "La II República española y las autonomías. El caso andaluz", en *Revista de Estudios Regionales, Número extraordinario, Vol. 2*. [en

línea] Málaga, Universidades Públicas de Andalucía, 1980. [ref. de 27 de enero de 2013]. Disponible en <<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf15.pdf>>.

LLERA RAMO, F. J., "Crisis y desafección política en la encrucijada andaluza", en *Actas XV Foro de Expertos*. [en línea] Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 1 de marzo de 2012. [ref. de 20 de mayo de 2014]. Disponible en <[http://centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/FE01\\_12.pdf](http://centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/FE01_12.pdf)>.

LÓPEZ DE LA NIETA, M., "Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria", en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. [en línea] Fundación FOESSA, 2008, pp. 369-393. [ref. de 29 de diciembre de 2012]. Disponible en <[http://www.foessa.es/publicaciones\\_Info.aspx?Id=379](http://www.foessa.es/publicaciones_Info.aspx?Id=379)>.

LÓPEZ LABORDA, J., "Beneficios y costes del Estado autonómico", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad Nº 1*. [en línea] Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico, Junio 2011, pp. 34-42. [ref. de 31 de julio de 2014]. Disponible en <[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1\\_cuadernos\\_junio2011.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1_cuadernos_junio2011.pdf)>.

MARCHESI ULLASTRES, A., *El fracaso escolar en España*. Documento de trabajo 11/2003. Madrid, Fundación Alternativas, 2003. [en línea] Madrid, 31 de enero de 2003. [ref. de 20 de octubre de 2012]. Disponible en <<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/el-fracaso-escolar-en-espana>>.

MARS, A., "Crece la brecha entre el norte y el sur", *El País. Edición Digital. España* [en línea] Madrid, 31 de marzo de 2013. [ref. de 14 de abril de 2013]. Disponible en <[http://economia.elpais.com/economia/2013/03/28/actualidad/1364502433\\_886522.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/03/28/actualidad/1364502433_886522.html)>.

MARTÍN ARNÁIZ, J. L., "Castilla y León en el Informe PISA. La contribución de la calidad educativa al crecimiento económico", en *Comunicaciones del 11º Congreso de Economía de Castilla y León*. [en línea] Burgos, Junta de Castilla y León, 2008. [ref. de 17 de noviembre de 2014]. Disponible en

<[http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/365/762/G1\\_4\\_Castilla%20y%20Le%C3%B3n%20en%20el%20Informe%20PISA.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL\\_EconomiaEmpleo&blobnocache=true](http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/365/762/G1_4_Castilla%20y%20Le%C3%B3n%20en%20el%20Informe%20PISA.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL_EconomiaEmpleo&blobnocache=true)>.

- "La eficiencia en los resultados educativos en la Unión Europea, América Latina y Castilla y León", en *Comunicaciones del 12º Congreso de Economía de Castilla y León*. [en línea] Arroyo de la Encomienda (Valladolid), Junta de Castilla y León, 2010. [ref. de 17 de junio de 2013]. Disponible en <[http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/92/473/La\\_eficiencia\\_en\\_los\\_resultados.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL\\_EconomiaEmpleo&blobnocache=true](http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/92/473/La_eficiencia_en_los_resultados.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL_EconomiaEmpleo&blobnocache=true)>.

MARTÍNEZ GARCÍA, J. S., "La Historia en PISA", en *www.eldiario.es* [en línea] 4-12-2013 [ref. de 1 de agosto de 2014]. Disponible en <[http://www.eldiario.es/zonacritica/Historia-PISA\\_6\\_203739626.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/Historia-PISA_6_203739626.html)>.

MATA LÓPEZ, T. y PARADÉS MARTÍN, M., "Los efectos de la crisis económica en su dimensión territorial: legitimidad, insatisfacción y desafección política en las Comunidades Autónomas", en *Actas. XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*. [en línea] Sevilla, AECPA-Universidad Pablo de Olavide, Septiembre 2013. [ref. de 2 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/936.pdf>>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Propuestas para el Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 9-7-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Disponible en

- <<http://www.apega.org/attachments/article/676/LOMCE-doc-propuestas%2009-07-12.pdf>>.
- *Propuestas para el Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 11-7-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/ministerio-mecd/servicios-al-ciudadano/participacion-publica/lomce/propuestas-anteproyecto-24072012.pdf>>.
  - *Resumen de las aportaciones recibidas al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (del 11 al 29 de julio)*. [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/ministerio/horizontales/ministerio/campanas/lomce/aportaciones-11-29-julio-2012-resumen-definitivo/aportaciones%2011-29%20julio%202012%20resumen%20definitivo.pdf>>.
  - *Resumen de las aportaciones recibidas al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (del 30 de julio al 15 de noviembre)*. [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/ministerio/horizontales/ministerio/campanas/lomce/aportaciones-30-julio-15-nov-2012-resumen/aportaciones%2030%20julio-15%20nov%202012%20resumen.pdf>>.
  - *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 1. 25-9-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/ministerio-mecd/servicios-al-ciudadano/participacion-publica/lomce/20120925-anteproyecto-LOMCE.pdf>>.
  - *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 2. 3-12-2012 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 7 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/ministerio-mecd/servicios-al-ciudadano/participacion-publica/lomce/20121219-borrador-lomce.pdf>>.
  - *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Memoria

- del análisis de impacto normativo*. 23-1-2013 [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 6 de febrero de 2013]. Disponible en <[http://www.fedadi.org/wp-content/uploads/2013/01/Memoria\\_economica\\_enero2013.pdf](http://www.fedadi.org/wp-content/uploads/2013/01/Memoria_economica_enero2013.pdf)>.
- *Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Versión 3. 14-02-2013 [en línea] Madrid, 2012 [ref. de 21 de febrero de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/ministerio-mecd/servicios-al-ciudadano/participacion-publica/lomce/20130213-lomce.pdf>>.
  - *Nota informativa sobre el dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 25-04-2013 [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 28 de abril de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce/20130426-dictamen-consejo-estado.html>>.
  - *Proyecto de ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. 17-05-2013 [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 20 de mayo de 2013]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce/20130517-aprobacion-proyecto-de-ley.pdf>>.
  - *Las cifras de la educación en España. Curso 2011-2012 (Edición 2014)*. 20-12-2013. [en línea] Madrid, 2013 [ref. de 20 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2014.html>>.
  - *Marco General de la evaluación de 3er curso de Educación Primaria*. [en línea] Madrid, 2014 [ref. de 20 de diciembre de 2014]. Disponible en <<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/evaluacionterceroprimaria/marcoev3ep18.12.2014.pdf?documentId=0901e72b81b5e704>>.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. [en línea] Madrid, 2010 [ref. de 8 de mayo de 2013]. Disponible en <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/01111111111114/text\\_es\\_fi](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/01111111111114/text_es_fi)>.



les/Guia-metodolog-impacto-normativo.pdf>.

MORALES MOYA, A. y PÉREZ DE ARMIÑÁN, A., "España, una nación en busca nuevamente de proyecto", en *Cuadernos del Colegio: "España 2025"*, [en línea]. Madrid, Colegio Libre de Eméritos, 2014. [ref. de 10 de octubre de 2014]. Disponible en <[http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio//es\\_ES//Cuadernos\\_del\\_Colegio/cap\\_6\\_espana\\_una\\_nacion\\_en\\_busca\\_nuevamente\\_de\\_proyecto\\_a\\_morales\\_moya-apa\\_version\\_publicada\\_en\\_web.pdf](http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio//es_ES//Cuadernos_del_Colegio/cap_6_espana_una_nacion_en_busca_nuevamente_de_proyecto_a_morales_moya-apa_version_publicada_en_web.pdf)>.

NOGUEIRA, CH., "¿Un gen del fracaso escolar?", *El País*. 4 de julio de 2011[en línea]. Madrid [ref. de 13 de agosto de 2014]. Disponible en <[http://elpais.com/diario/2011/07/04/sociedad/1309730401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/07/04/sociedad/1309730401_850215.html)>.

PABLO CONTRERAS, S. de, "El estatuto alavés y la carta foral: dos proyectos autonómicos para Álava durante la Segunda República", en *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, número 6, pp. 75-102. [en línea] Donostia-San Sebastián, Eusko Ikaskuntza - Sociedad de Estudios Vascos, 1985 [ref. de 15 de enero de 2013]. Disponible en <<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/vasconia/vas06/06075102.pdf>>.

PARTIDO POPULAR, *Programa electoral para las Elecciones Generales de 2011*. [en línea] [ref. de 5 de febrero de 2013]. Disponible en <[http://www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp\\_5741.html](http://www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp_5741.html)>.

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, *La España Plural: La España Constitucional, La España Unida, La España en Positivo*. [en línea] Resolución del Consejo Territorial. Santillana del Mar, 30 de agosto de 2003. [ref. de 14 de noviembre de 2012]. Disponible en <<http://www.psoe.es/source-media/000000021000/000000021317.pdf>>.

PÉREZ DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J. C., "Diagnóstico y reforma de la educación general en España", en PÉREZ DÍAZ, V., RODRÍGUEZ, J. C., FELGUEROSO, F. Y JIMÉNEZ-MARTÍN, S., *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*. Vol. II. Cizur Menor, Thomson Reuters Civitas, pp. 13-205. [en línea] [ref. de 14 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.aspresearch.com/pdf/diagn%C3%B3stico%20y%20reforma%20educaci%C3%B3n%20general%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>>.

PÉREZ-NIEVAS, S. (Investigador principal), "Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección", *Informe de investigación. Seminario de profesores. Facultad de Derecho*. [en línea] Universidad Autónoma de Madrid, 20 de febrero de 2014. [ref. de 2 de agosto de 2014]. Disponible en <<http://www.uam.es/otros/afduam/documentos/Informe-Los%20efectos%20de%20la%20crisis.pdf>>.

*Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006*. [en línea] Valladolid, Junta de Castilla y León-Consejería de Hacienda, 1999. [ref. de 25 de julio de 2013]. Disponible en <[http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/301/418/PDR\\_Castilla\\_y\\_Leon,1.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL\\_Presupuestos&blobnocache=true](http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/301/418/PDR_Castilla_y_Leon,1.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL_Presupuestos&blobnocache=true)>.

*Plan Marco para el desarrollo de las Enseñanzas Escolares de Régimen Especial en Castilla y León*, aprobado por Acuerdo de Junta de Castilla y León el 7 de octubre de 2004. [en línea] Valladolid, Consejería de Educación-Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, 2004. [ref. de 24 de agosto de 2013]. Disponible en <<http://www.educa.jcyl.es/es/enseñanzasregesp/plan-marco-desarrollo-enseñanzas-escolares-regimen-especial>>.

POZA LARA, C., "Análisis estadístico multivariante por Comunidades Autónomas: diferencias y similitudes", *Documento de Trabajo Nebrija 2005/013*. [en línea] Madrid, Jean Monnet European Studies Centre. Universidad Antonio de Nebrija, 2005. [ref. de 25 de abril de 2013]. Disponible en <[http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/salvador/master/documentos/Lectura%201%20AF.pdf](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/salvador/master/documentos/Lectura%201%20AF.pdf)>.

PROFESIONALES POR LA ÉTICA, *La educación en Andalucía. El cambio necesario*. [en línea] Madrid, 16 de marzo de 2006. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. Disponible en <<http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2012/11/Educación-Andalucía-El-cambio-necesario.pdf>>.

- *Políticas educativas en España: Ranking de excelencia educativa*. [en línea] Madrid,

16 de marzo de 2006. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. Disponible en <<http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2012/11/Ranking-de-Excelencia-Educativa-2006.pdf>>.

*Políticas educativas en España: Ranking de excelencia educativa.* [en línea] Madrid, 18 de enero de 2007. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. Disponible en <<http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2012/11/Informe-2007-Políticas-Educativas-Ranking-Excelencia-.pdf>>.

*Políticas educativas en España: Ranking de excelencia educativa.* [en línea] Madrid, 25 de abril de 2011. [ref. de 20 de diciembre de 2012]. Disponible en <<http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2011/04/Presentación-nacional-2011-Final.pdf>>.

QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, *El modelo territorial español treinta y cinco años después. Documento de trabajo 187/2014.* [en línea] Madrid, Fundación Alternativas, 2014. [ref. de 26 de diciembre de 2014]. Disponible en <[http://www.falternativas.org/content/download/22045/545648/version/1/file/187\\_2014.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/22045/545648/version/1/file/187_2014.pdf)>.

REY MARTÍNEZ, F., "Pero... ¿aún existe la Constitución?", *El País*. 4 de diciembre de 2013[en línea]. Madrid [ref. de 4 de noviembre de 2014]. Disponible en <[http://elpais.com/elpais/2013/12/03/opinion/1386071781\\_623955.html](http://elpais.com/elpais/2013/12/03/opinion/1386071781_623955.html)>.

- "Callejón sin salida", *El País*. 8 de octubre de 2014[en línea]. Madrid [ref. de 4 de noviembre de 2014]. Disponible en <[http://elpais.com/elpais/2014/10/06/opinion/1412621794\\_917599.html](http://elpais.com/elpais/2014/10/06/opinion/1412621794_917599.html)>.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., "Algunas cuestiones sobre el régimen constitucional de los estatutos de autonomía", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2001, 5, 777-819. [en línea] Universidade da Coruña, 2001. [ref. de 1 de enero de 2013]. Disponible en <<http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2110/1/AD-5-34.pdf>>.

- "Federalismo y Estado autonómico", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2002, 6, 663-712. [en línea] Universidade da Coruña, 2002. [ref. de 3 de enero de 2013]. Disponible en

<<http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2162/1/AD-6-34.pdf>>.

SAINZ GONZÁLEZ, J., SANZ LABRADOR, I. y SANZ SANZ, J. F., "El Informe PISA 2009. España empeora sus resultados", *Papeles FAES*, nº 153, 14-02-2011. [en línea] Madrid, Fundación FAES, 2011. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. Disponible en <[http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/3001/papel\\_153.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/3001/papel_153.pdf)>.

SÁINZ RODRÍGUEZ, P., *La escuela y el Estado nuevo. Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de Educación Nacional, en la Sesión de Clausura de los Cursos de orientaciones nacionales de primera enseñanza*. Burgos, Publicaciones del Ministerio de Educación Nacional. Hijos de Santiago Rodríguez, 1938, en MEC, *Historia de la educación en España. Tomo IV. La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1991.

SÁNCHEZ-PASCUALA NEIRA, F., "Del éxito escolar a la reducción del 'abandono escolar temprano'", *Cuadernos de pensamiento político*, nº 29, Enero-marzo 2011, [en línea] Madrid, Fundación FAES, 2011, pp. 143-165. [ref. de 28 de diciembre de 2012]. Disponible en <[http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/3066/DEL\\_EXITO\\_ESCOLAR\\_A\\_LA\\_REDUCCION\\_DEL\\_ABANDONO\\_ESCOLAR\\_TEMPRANO\\_FERNANDO\\_SANCHEZ.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/3066/DEL_EXITO_ESCOLAR_A_LA_REDUCCION_DEL_ABANDONO_ESCOLAR_TEMPRANO_FERNANDO_SANCHEZ.pdf)>.

SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA ENSEÑANZA DE CASTILLA Y LEÓN, *La enseñanza y el mapa escolar en el medio rural de Castilla y León*, Mayo, 2012 [en línea] Valladolid, STEs, 2012 [ref. de 15 de julio de 2013]. Disponible en <[http://www.stes.es/areas/escuela\\_rural/120708\\_La\\_Ensenanza\\_y\\_el\\_mapa\\_escolar\\_en\\_el\\_medio\\_rural\\_de\\_Castilla\\_y\\_Leon\\_Informe\\_STECyL-i.pdf](http://www.stes.es/areas/escuela_rural/120708_La_Ensenanza_y_el_mapa_escolar_en_el_medio_rural_de_Castilla_y_Leon_Informe_STECyL-i.pdf)>.

- *La importancia de la política educativa para el desarrollo regional: el traspaso de competencias a Castilla y León*, Mimeo, 25-12-1999 [en línea] Valladolid, STEs, 1999, [ref. de 30 de junio de 2013]. Disponible en <<http://www.ensayoes.com/docs/63/index-1871083-1.html>>.

UNESCO, *Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)*. [en línea] París, instituto de Estadística de la Unesco, 2011. [ref. de 8 de mayo

de 2013]. Disponible en  
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002116/211619s.pdf>>.

VILLAR NOTARIO, A., "Educación y progreso: cuestiones pendientes", *El País*. 5 de diciembre de 2013 [en línea]. Madrid [ref. de 25 de agosto de 2014]. Disponible en  
<[http://elpais.com/elpais/2013/12/03/opinion/1386073113\\_809982.html](http://elpais.com/elpais/2013/12/03/opinion/1386073113_809982.html)>.

- "The Educational Development Index", en *Modern Economy*, vol. 4, pp. 403-411, 2013. [en línea] [ref. de 13 de septiembre de 2014]. Disponible en  
<<http://dx.doi.org/10.4236/me.2013.45042>>.

- "Entrevista a Antonio Villar". *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*. [en línea] nº 20, Mayo 2014. [ref. de 13 de septiembre de 2014]. Disponible en  
<[http://www.adide.org/revista/images/stories/revista20/ase20\\_ent01.pdf](http://www.adide.org/revista/images/stories/revista20/ase20_ent01.pdf)>.

VIÑAO FRAGO, A., "La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme", en MORENO MARTÍNEZ, P. L. y NAVARRO GARCÍA, C. (Coords.), *Perspectivas históricas de la educación de personas adultas*. Vol. 3, Nº1. Universidad de Salamanca, 2009, pp. 5-19 [en línea] [ref. de 23 de febrero de 2013]. Disponible en  
<[http://www.usal.es/efora/efora\\_03/articulos\\_efora\\_03/n3\\_01\\_vinao.pdf](http://www.usal.es/efora/efora_03/articulos_efora_03/n3_01_vinao.pdf)>.