

LA EDUCACIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

Education in Spanish Constitutionalism

Manuel DE PUELLES BENITEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

RESUMEN: En la historia del constitucionalismo español sólo hay tres constituciones en las que la educación ocupa un papel relevante: la Constitución de 1812, la Constitución de 1931 y la Constitución vigente de 1978. De las demás, las de 1837 y 1845 no regularon la educación, y las de 1869 y 1876 sólo lo hicieron desde el marco más restringido de la libertad de enseñanza y de los problemas que este derecho planteaba en la sociedad española. Mientras la Constitución de 1812 diseñó la creación de un sistema educativo nacional -muy problemático desde sus inicios-, y mientras la Constitución de 1931 sentó las bases de un sistema educativo moderno -con las consiguientes resistencias-, la Constitución de 1978 ha sido la única que, por consenso, ha dado a luz un sistema educativo democrático, sin que por ello las dificultades hayan dejado de ser relevantes. Este trabajo se ocupa de los problemas suscitados por las tres constituciones citadas, si bien se presta especial atención a la constitución vigente.

PALABRAS CLAVE: Educación, constitucionalismo, política de la educación, historia de la educación.

ABSTRACT: In the history of Spanish Constitutionalism, there are only three Constitutions in which education is a relevant issue: the 1812 Constitution, the Constitution of 1931, and the current Constitution of 1978. Those of 1837 and 1845 did not regulate education and the Constitutions of 1869 and 1876 only approached education from the restricted framework of academic freedom and the problems posed by this right in Spanish Society. While the 1812 Constitution designed the creation of a national educational system -very problematic since its origins-, and while the 1931 Constitution laid the foundations of a modern educational system -with the consequent resistance-, the Constitution of 1978 has been the only one that through consensus has given birth to a democratic educational system, although not without significant difficulties. This paper addresses the problems raised by the three above mentioned Constitutions, paying particular attention to the current Constitution.

KEY WORDS: Education, constitutionalism, politics of education, history of education.

La Constitución de 1812 y el diseño de un modelo innovador: el sistema educativo nacional

En los sucesos que se producen a partir de 1808 puede observarse la existencia de tres tendencias políticas: la absolutista, que tuvo su reflejo educativo en los planes de estudio de Calomarde, promulgados en lo que la historiografía liberal denominó la “ominosa década” (1823-1833); la josefina o afrancesada, que nos retrotrae a la vieja generación carlotercista, confiada aún en la virtualidad del absolutismo ilustrado para resolver los problemas de España; finalmente, la tendencia liberal, que será la que triunfe en las Cortes de Cádiz. De esta última tenemos que ocuparnos ahora.

Los liberales de Cádiz aparecen como una nueva generación, ilustrada como los carlotercistas pero abierta a las ideas alumbradas por la Revolución francesa y, sobre todo, penetrada del sentimiento moderno de nación. Los liberales son, desde luego, legatarios de la Ilustración, a la que tanto deben, pero lo que más les caracteriza es que son portadores de una nueva concepción del Estado, de la economía y de la sociedad. Gracias a ellos va a brotar en España la idea del Estado nacional moderno.

Se ha dicho que la contribución más original de la Revolución francesa fue la creación de una nueva cultura política basada en los principios de libertad y de igualdad, cuya conjunción produjo “uno de los más importantes sucesos de la historia europea, la invención de la democracia”¹. Pues bien, esa nueva cultura política es la que va a predominar en Cádiz en 1810 cuando se reúnan las Cortes extraordinarias para resolver los graves problemas de la nación. Es ahora cuando se puede dar carta de naturaleza al nacimiento del liberalismo español.

El liberalismo español aporta en Cádiz un proyecto nuevo que aspira a crear un nuevo Estado. Es dentro de este marco como debemos contemplar la pretensión de transformar el viejo aparato escolar del Antiguo Régimen en un nuevo sistema educativo impregnado de los valores de una emergente cultura política. Pero ese proyecto de educación, a diferencia del ilustrado, del que se sienten también herederos, nace inexorablemente ligado a una revolución, la revolución liberal de Cádiz, una revolución que descansa en el triple basamento de la libertad, la igualdad y la propiedad

1 Livesey, James. (2001). *Making Democracy in the French Revolution*. Cambridge: Harvard University Press, p. 19.

Por otra parte, los primeros liberales defienden con no menos ardor el dogma de la soberanía nacional, haciendo de la nación el auténtico pilar del nuevo edificio. Es ahora cuando aparece un nuevo concepto de ciudadanía que se corresponde con la idea de nación, hasta el punto de que la Constitución de 1812 dedica un capítulo íntegro a las condiciones y modalidades del ejercicio de la ciudadanía y donde la nueva condición de ciudadano español, salvo excepciones señaladas en el texto, se adquiere por ser un individuo libre que pertenece a la comunidad nacional. Al mismo tiempo, el Parlamento, depositario de la soberanía nacional, se convierte en el *único* foco del poder, diseñándose así un régimen político muy similar al de Asamblea o Convención, de puro tinte rusioniano.

Se comprenderá entonces que un diseño político en el que priman los principios de libertad e igualdad, y cuyo eje principal lo encarna la supremacía de la nación, se proyecte también en otros campos. Este fue, al menos, el caso de la educación. Los liberales de Cádiz, al tiempo que dieron los primeros pasos para la formación de un Estado basado en los principios citados, se encaminaron hacia la formación de un sistema educativo cuyo sujeto principal fue la nación, y, en consecuencia, el ciudadano, el primer actor. Recordemos que Argüelles, en la *Declaración preliminar* que fundamenta la Constitución de 1812, al hablar del título IX dedicado a la instrucción pública, comenzaba con estas palabras: “El Estado, no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos”².

Todo ello influye en el nuevo tratamiento de la educación que aparece en la Constitución de Cádiz de 1812. El título IX, dedicado a la regulación de la instrucción pública, y los proyectos redactados para su desarrollo, canalizan todos esos elementos: consideración de la educación como un sistema que se articula en tres niveles conectados entre sí; universalidad de la instrucción primaria; necesidad de una mejor estructuración de la instrucción intermedia o secundaria; profesionalización de las universidades; gratuidad de la educación en todos sus niveles; conveniencia, en fin, de una autoridad central -un órgano colegiado- que con independencia de los gobiernos dirija y vigile la educación pública. Varios de estos elementos, como sabemos, forman parte de lo que Condorcet prefiguró como un sistema educativo nacional.

Recordemos que Condorcet presentó un proyecto a la Asamblea Legislativa en 1792 en el que sentaba los fundamentos de lo que después se conocería como un sistema educativo nacional. Esto es, un sistema con tres pilares básicos: una instrucción elemental o primaria como cimiento del nue-

2 Argüelles, Agustín. (1981). *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 125.

vo sistema y, por tanto, universal, es decir, para todos los ciudadanos de la nación, y en consecuencia gratuita; en segundo lugar, la determinación de los fines y contenidos de la educación -el plan general de estudios- estará a cargo de la nación, no de los gobiernos, por lo que sólo el Parlamento podrá elaborar el plan general de instrucción pública; en tercer lugar, la dirección del nuevo sistema, llevado a cabo por un órgano colegido colocado en la cúspide del mismo, será independiente de los sucesivos gobiernos, sometido sólo a la autoridad de los representantes de la nación reunidos en el Parlamento.³

Pero cuando los diputados de Cádiz hacen suyas todas estas innovadoras ideas, van ya a contracorriente de la historia. Uno de los proyectos más sugestivos de la Revolución francesa, la implantación de un sistema educativo nacional, va a ser sustituido en toda Europa, y en Francia en primer lugar, por el establecimiento de sistemas educativos estatales. Es decir, lo nacional va a ceder su lugar a lo estatal. Será Francia, de la mano de Napoleón, quien dará este paso, imponiendo una estructura educativa pensada en función de los nuevos intereses estatales, y, en consecuencia, sometida a ellos: Napoleón pondrá el sistema educativo al servicio del Estado. Como el Estado napoleónico necesitaba de una elite burocrática de alto nivel, se fortalecerán las enseñanzas secundaria y superior, dirigidas ambas a una selecta minoría; por el contrario, la instrucción elemental, desprovista del *pathos* que le asignó la Revolución francesa, será destinada a las clases populares y, *de facto*, encomendada a la Iglesia. Es esta estructura dual, bipolar, la que se impondrá en el siglo XIX, configurando los nuevos sistemas educativos estatales: una instrucción primaria dirigida a las clases populares, de escasa entidad, considerada como un compartimento estanco que no tiene relación alguna con los demás niveles educativos, mientras que las nuevas elites recibirán una sólida instrucción secundaria y, en su caso, una enseñanza universitaria.

No es este el caso del liberalismo de Cádiz. Es precisamente la Constitución de 1812 la que nos revela la conexión de la educación pública con la formación del nuevo Estado que los diputados gaditanos desean construir, esto es, un Estado nacional y liberal, en contraposición con el modelo josefino de los afrancesados que se ajustaba al molde napoleónico, autoritario y en modo alguno liberal. Es en Cádiz donde, por el contrario, nacionalismo y liberalismo aparecen unidos por primera vez. Frente al sistema napoleónico, que se propone la educación de las elites, la Constitución de 1812 preconiza en su título IX un sistema que forme ciudadanos. El instrumento para ello es la universalización de la instrucción primaria, prevista en el artículo 366 del texto constitucional, primer pilar del nuevo sistema. El segundo pilar es

3 Condorcet. (2001). *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*. Madrid: Morata, especialmente el informe y proyecto de decreto sobre la instrucción pública de 1792, pp. 279-338.

la asignación a las Cortes de la elaboración del plan general de instrucción pública, previsto en el artículo 370. El tercer pilar condorcetiano es la creación de la Dirección General de Estudios, regulada en el artículo 369. Pero este diseño no podrá encarnarse en la realidad, no sólo por la vuelta del absolutismo fernandino, sino sobre todo porque cuando triunfe el liberalismo en la década 1834-1844, lo que en realidad se impone es el liberalismo doctrinario, moderado o conservador, y con él el fin del sistema educativo nacional, sustituido por el sistema educativo estatal.⁴

La Constitución de 1931 y la modernidad de un proyecto para la educación

La Constitución de 1931 representa probablemente el mayor esfuerzo realizado en el primer tercio del siglo XX para resolver los problemas planteados por la modernidad. Siendo la modernidad la partera de los sistemas educativos, no puede decirse que España dispusiera en 1931 de un sistema educativo a la altura de los tiempos. No obstante, cabe decir también que el significado más hondo de la citada constitución, y la voluntad que para su desarrollo desplegó el primer bienio, el llamado “bienio reformador”, sólo se pone de manifiesto si se tiene en cuenta que, en educación, la Constitución de 1931 es en buena parte fruto de tres grandes tendencias que ahora confluyen: el pensamiento y la obra de la Institución Libre de Enseñanza (ILE), el liberalismo democrático y la aportación del socialismo histórico.

Sólo contemplada la Constitución de 1931 desde esa triple perspectiva se entiende plenamente lo que significó, su extraordinaria modernidad, pero también las enormes resistencias que se le opusieron. Si nos centramos en el tema de la educación, hay un artículo cardinal, el artículo 48, que aborda con resolución viejos problemas heredados y no resueltos. De este modo, la gratuidad y la obligatoriedad de la educación básica, tan combatidas por el conservadurismo español, son elevadas por primera vez al rango constitucional -“la enseñanza primaria será gratuita y obligatoria”-; la competencia del Estado en educación, tan discutida por la jerarquía eclesiástica desde la ley Moyano de 1857, adquiere nivel constitucional dentro del más amplio marco de la cultura -“el servicio de la cultura es un atributo esencial del Estado”-; la enseñanza de la religión confesional en las escuelas, otro tema polémico, recibe un tratamiento acorde con el liberalismo y el socialismo democráticos -“la enseñanza será laica”-; el viejo problema de la libertad de expresión do-

4 He dedicado una amplia investigación a estudiar esta transformación del modelo gaditano. Véase Puelles Benítez, Manuel de. (2004). *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*. Barcelona: Pomares, especialmente los capítulos 4 a 6.

cente, por la que tanto combatió la ILE, obtiene amparo en la Constitución -“la libertad de cátedra queda reconocida y garantizada”-; la escuela unificada, tan ligada a la historia del socialismo democrático del primer tercio del siglo XX, es recogida y sostenida “[el servicio de la cultura se] prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada”-; finalmente, los artículos 49 y 50 representan una auténtica innovación, aportando una nueva distribución competencial en educación, entre el Estado y las regiones autónomas, precedente en que se inspirarán los legisladores constituyentes en 1978.

Es verdad que todo este programa constitucional, modernizador y transformador, no halló unos cauces pacíficos para su realización. Es cierto también que la prohibición a las órdenes religiosas de ejercer la enseñanza (el controvertido artículo 26) se convirtió pronto en un arma arrojada contra la República, aglutinando de esta forma a todo el catolicismo político. Sin duda estamos aquí ante un pasivo notable en el balance republicano, pero también es verdad que no debe imputarse unilateralmente la responsabilidad de ese pasivo sólo a las fuerzas republicanas, pues desde los primeros días de la naciente república la hostilidad de gran parte del catolicismo político y de figuras eminentes de la jerarquía eclesiástica fue patente. Más aún, los primeros intentos de lograr una constitución pacífica fueron rechazados con extraordinaria dureza por los obispos españoles. Este episodio, poco subrayado en mi opinión, merece que le dediquemos algún espacio⁵.

Como es sabido, hubo un primer proyecto constitucional, redactado por una comisión jurídica que presidió Ángel Osorio -ilustre jurista, católico y conservador-, cuyas grandes líneas en educación representaban, a mi parecer, una transacción entre lo viejo y lo nuevo. Así, en ese proyecto se establecía, entre otras cosas, la competencia del Estado en materia de enseñanza y la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, pero también se prescribía que el Estado ofrecería la enseñanza de la religión en sus propios centros, aunque con carácter voluntario para los alumnos. La Iglesia rechazó con virulencia este proyecto constitucional mediante un escrito colectivo, dado a la luz el 31 de julio de 1931, protestando, en lo que concierne a la educación, por la exclusión de la Iglesia del Consejo de Instrucción Pública, órgano consultivo tradicional en el que había estado presente con anterioridad, rechazando que se suprimiera la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en los centros públicos y exigiendo que los símbolos religiosos permanecieran en los centros estatales aunque su retirada lo pidiera la mayoría de los padres de los alumnos.

5 Véase Puelles Benítez, Manuel de. (2008). *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*. Valencia: Tirant lo Blanco, pp. 294-297.

No es este el lugar adecuado para tratar la compleja problemática que presentó la regulación de la educación en la Constitución de 1931. Tampoco las realizaciones del bienio reformador, que han sido objeto de un amplio estudio en la historiografía especializada⁶. En cambio, no se ha destacado suficientemente, en mi opinión, el ambicioso proyecto de Fernando de los Ríos de dar cumplimiento a la Constitución con dos leyes de desarrollo, una sobre las enseñanzas primaria y secundaria, y otra sobre la reforma universitaria, remitidas ambas a las Cortes en diciembre de 1932 y marzo de 1933 respectivamente.

Muy brevemente destaquemos la modernidad de ambos proyectos de ley. Respecto de la enseñanza primaria cabe subrayar la amplitud del currículo, su conexión con la secundaria para evitar toda solución de continuidad, la atención a la escuela rural, tan importante en una España abrumadoramente agraria, y la concepción innovadora de la formación de los maestros. Respecto de la enseñanza secundaria, debemos señalar la concepción del bachillerato, considerado no como atributo de una clase social determinada -la burguesía- sino como prolongación de la enseñanza primaria, el carácter cíclico de sus enseñanzas -influencia institucionista evidente- y la modernidad de su currículo. Por último, el proyecto de reforma universitaria insistía en aspectos que todavía tenemos pendientes: la importancia de la tutoría docente, tan proclamada hoy en las reformas de Bolonia; la figura del profesor contratado en la enseñanza oficial, incorporada en los primeros años de este siglo XXI; la supresión de los exámenes como único medio de evaluación; la concepción de materias troncales y optativas, no recogidas en nuestra legislación hasta 1983, etc.

La Constitución de 1978: consenso y disenso en educación

La Constitución de 1978 se emparenta con las de 1812 y 1931 porque, desde el punto de vista de la educación, pone, al igual que las anteriores, las bases de una nueva educación, dando lugar al sistema educativo democrático de nuestros días. Pero también tiene una característica propia y singular: a diferencia de las constituciones anteriores, es la única que nace fruto de un

6 El libro pionero de estos estudios fue el de Mariano Pérez Galán, publicado en 1975, cuya vigencia se ha mantenido a lo largo de más de treinta años, reeditado de nuevo recientemente. Véase Pérez Galán, Mariano. (2011). *La enseñanza en la Segunda República Española*, Madrid: Biblioteca Nueva. Véanse asimismo los libros, también clásicos, de Antonio Molero Pintado. (1977). *La reforma educativa de la Segunda República española. Primer bienio*. Madrid: Santillana, así como, desde una perspectiva temporal más amplia, el de Claudio Lozano. (1980). *La educación republicana (1931-1939)*, Barcelona: Universidad de Barcelona. A estos libros habría que añadir una lista notable de obras dedicadas a la educación durante la Segunda República en las diferentes regiones y nacionalidades españolas, lo que permitirá en un futuro, relativamente próximo, una mejor radiografía de la educación en el periodo republicano.

consenso entre todas las fuerzas políticas del arco parlamentario. Esta característica, como veremos de inmediato, no es casual.

Las elecciones generales de 15 de junio de 1977 fueron decisivas a todos los efectos. Fueron unas elecciones fundacionales, como algunos autores las han denominado, no sólo porque la participación (79%) fue incluso superior a la del referéndum de 1976 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: la extrema izquierda y la extrema derecha quedaron prácticamente fuera del juego político, la Unión de Centro Democrático (UCD) obtuvo la mayoría, aunque no absoluta, dejando a su derecha a Alianza Popular (AP), al tiempo que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se convertía en el principal partido de la oposición, dejando a su izquierda al Partido Comunista de España (PCE). Es decir, el electorado dividió su voto mayoritariamente entre el centro derecha y el centro izquierda. En cierto modo, fue el electorado el que “centró” a los grandes partidos que emergieron de la Transición y el que forzó a las grandes fuerzas políticas al pacto y a la negociación. Aquí tenemos ya una primera conclusión: fue el electorado, la opinión pública, en definitiva, la propia sociedad quien impuso el espíritu de pacto que dio como fruto la Constitución de 1978 y, consecuentemente, el pacto sobre la educación.

El hecho de que el partido de Adolfo Suárez no alcanzara la mayoría absoluta evitó que la UCD sufriera la tentación de imponer a los demás partidos una constitución acorde con sus concepciones ideológicas y con los intereses que representaba, contribuyendo así a la formación del consenso constitucional. Como se ha repetido hasta la saciedad, y aunque existían antecedentes parciales -la Constitución progresista de 1837 y la Constitución conservadora de 1876-, el vigente texto constitucional ha sido el único logrado con el consenso no sólo de los grandes partidos, sino también de los partidos menores con representación parlamentaria.

¿Qué significado encierra el consenso en política? Partiendo de que sólo es posible en las sociedades democráticas, el consenso significa la posibilidad de compartir varias cosas: en primer lugar, las reglas del juego, esto es, el procedimiento que va a regir la vida pública (cómo van a funcionar las instituciones); en segundo lugar, los valores fundamentales que se consideran comunes y necesarios para la convivencia democrática (tales como la libertad y la igualdad), y, por último, las políticas específicas de gobierno (políticas públicas). En el primer caso, estamos ante un *consenso procedimental*, en el segundo ante un *consenso básico*, y en el tercero, ante un *consenso político*⁷. Es esta

7 Sartori, Giovanni. (1987). *Teoría de la democracia. I*. Madrid: Alianza, pp. 86-89.

una distinción politológica que me parece clarificadora como instrumento de análisis de una realidad compleja, y sobre la que versará ahora nuestra reflexión sobre las relaciones entre consenso, disenso y educación.

El consenso procedimental es sin duda la base de las sociedades democráticas, no porque el acuerdo sobre las reglas del funcionamiento político evite el conflicto, sino porque hace posible que las tensiones se canalicen de acuerdo con unas normas comunes aceptadas por todos. El normal funcionamiento de las instituciones debe mucho al consenso procedimental. A su lado debe colocarse, en cuanto al nivel de importancia, el consenso básico. El consenso que va a operar en las Cortes constituyentes va a alcanzar los dos primeros niveles, debiendo incluirse dentro del consenso básico el pacto sobre la educación (sin que el texto constitucional impida por la vía de la legislación ordinaria o del acuerdo un consenso político sobre determinadas políticas de educación, como analizaremos en este trabajo).

Es, me parece, en este contexto donde debemos examinar, con cierto detenimiento, la vía que se siguió para lograr el consenso básico en educación, aspecto muy relevante si tenemos en cuenta que “el artículo más controvertido [de la Constitución] fue sin duda el referido a la educación, que acabaría por contemplar la financiación de centros privados (mayoritariamente católicos) por parte del Estado, aceptándose a cambio el derecho de profesores y padres a intervenir en el control y la gestión de los mismos”⁸. No obstante, como veremos, el pacto fue bastante más complejo que otorgar financiación a cambio de participación.

La complejidad del consenso básico en educación

El Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria de 26 de julio de 1977, aprobó la creación de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en cuyo seno se formó una ponencia el 2 de agosto encargada de redactar un anteproyecto constitucional. En el mes de noviembre de 1977 el trabajo realizado por la Ponencia se filtró a la prensa, dando lugar a que el debate se trasladara a la opinión pública. En este primer documento, conocido como “borrador de Constitución”, el artículo dedicado a la educación constaba de seis apartados en los que se afirmaban los siguientes principios: reconocimiento del derecho a la educación, programación general de la enseñanza, enseñanza básica obligatoria y gratuita, reconocimiento de la libertad de enseñanza, afirmación de la competencia de los poderes públicos sobre la educación y ayuda a los centros privados.

8 Powell, Charles. (2001) *España en democracia. 1975-2000*. Barcelona: Plaza y Janés, p.225.

La Ponencia continuó trabajando. En enero de 1978 tenía ultimado el anteproyecto de Constitución, abriéndose el plazo para la presentación de enmiendas. En ese anteproyecto el artículo regulador de la educación mantenía la ordenación que sumariamente hemos descrito y aportaba cuatro nuevos apartados: uno sobre los fines de la educación, otro sobre el derecho de los padres a que sus hijos pudieran recibir la formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones, un tercero sobre la intervención de los profesores, padres y alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, y, por último, un cuarto sobre la autonomía de las universidades. Este texto, con pequeñas modificaciones, es el que se materializó en el informe de la Ponencia.

Tanto en el borrador filtrado a la prensa como en el texto de la Ponencia, el apartado primero de lo que luego sería el artículo 27 recogía solamente uno de los principios básicos de nuestra tradición educativa -“se reconoce el derecho a la educación”-, aunque el apartado cuarto del mismo artículo incluyera el otro principio -“se reconoce la libertad de creación de escuelas”-. El consenso consistió justamente en elevar al primer plano los dos principios, tal y como se plasmó en el texto dictaminado después por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Efectivamente, esta comisión, al formalizar su dictamen, modificó el apartado primero de la Ponencia en estos términos: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. Por eso se ha podido decir, hablando de las grandes aportaciones del proceso constituyente, que “otra innovación introducida en la Constitución vigente es el hecho de que el artículo 27 ha recogido conjuntamente la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, derechos que hasta ahora parecían excluyentes”⁹. Se podría añadir, además, que no sólo se reconocen los derechos derivados de los principios de igualdad y libertad, sino que uno y otro se sitúan constitucionalmente al mismo nivel de reconocimiento y protección, obligando a un delicado equilibrio en el que ambos derechos “funcionan como límites a los abusos del otro”¹⁰. Asimismo, hay bastante acuerdo en que sólo el derecho a la educación, derivado del principio de igualdad, es un derecho que conlleva una prestación por parte del Estado¹¹.

9 Rodríguez Coarasa, Cristina. (1998). *La libertad de enseñanza en España*. Madrid: Tecnos, p. 77.

10 Martínez de Pisón, José. (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson, p. 134.

11 Domínguez-Berrueta de Juan, Miguel y Sendín García, Miguel Ángel. (2005). *Derecho y Educación. Régimen jurídico de la educación*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Sobre ambos derechos de libertad y de igualdad, véanse los libros de Satorras Fioreti, Rosa M^a. (1998). *La libertad de enseñanza en la Constitución española*. Madrid: Marcial Pons, y el de Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso. (1998). *De la Libertad de En-*

Ayudó a ese consenso básico la existencia de unas coincidencias previas que facilitaron el acuerdo: reconocimiento expreso del derecho a la educación; aceptación mutua de los fines de la educación -desarrollo de la personalidad del educando dentro del respeto a los principios democráticos-; asentimiento a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica; supervisión y homologación de la educación por los poderes públicos; concesión de autonomía a las universidades.

Pero las coincidencias no pudieron evitar que hubiera que acudir a renunciaciones y cesiones mutuas, aunque el juego de las cesiones recíprocas fue realmente complicado. Para garantizar la libertad de enseñanza como un haz de derechos de libertad y la igualdad de enseñanza como un conjunto de derechos prestacionales, los partidos principales tuvieron que hacer importantes concesiones: el sector ideológico de la izquierda política reconoció las consecuencias emanadas del principio de libertad, centradas en la creación de centros privados, mientras que el sector ideológico de la derecha política aceptó las implicaciones mínimas del principio de igualdad, reconociendo especialmente el papel activo del Estado.

El partido socialista aceptó el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, pero el partido conservador aceptó que la religión, siendo obligatoria para las escuelas, fuera voluntaria para los alumnos. No menor fue la aceptación plena por los socialistas de la libertad de enseñanza, consagrándose en la Constitución un sistema educativo dual, público y privado. No fue sólo una simple aceptación: los socialistas dieron su visto bueno a que los poderes públicos subvencionaran a los centros privados, siempre que las condiciones para su financiación se regularan en una ley.

El partido conservador aceptó a cambio dos importantes exigencias del programa político de los socialistas: de un lado, que el derecho a la educación se hiciera efectivo mediante una programación general de la enseñanza, con participación de todos los sectores afectados y mediante la creación de centros públicos, lo que suponía reconocer el papel activo del Estado en la educación; de otro lado, los conservadores aceptaban que la comunidad escolar -padres, alumnos y profesores- interviniera en el control y gestión de todos los centros docentes financiados con fondos públicos, esto es, tanto los del Estado como los privados subvencionados.

Gracias al difícil consenso se produjo un pacto escolar de alto contenido ideológico. Ahora bien, no era sólo un consenso de carácter ideológico sino que "el artículo 27 puede ser una de las muestras más representativas

señanza al Derecho a la Educación. Los derechos educativos en la Constitución española. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

del consenso de intereses alcanzado durante todo el proceso de elaboración constitucional¹². Así, de una parte, la UCD, al defender la libertad de enseñanza, preservaba, como afirmó pocos años después el Tribunal Constitucional, una libertad ideológica en la que lo esencial era la libertad de creación y dirección de centros -reforzada por la introducción en el Senado del artículo 10.2 que sometía la interpretación de los derechos fundamentales a los pactos internacionales suscritos por España-, pero también amparaba importantes intereses ligados a la enseñanza católica (seguridad jurídica para los centros confesionales y financiación pública para su mantenimiento en los términos previstos por una ley específica); de otra parte, el PSOE veía reconocidos intereses públicos ligados al papel protagonista del Estado, y de los poderes públicos que lo integran, así como el reconocimiento constitucional de la legitimidad de una oferta programada de puestos escolares en el sector público y la participación social de los miembros de la comunidad escolar en los centros sostenidos con fondos públicos.

Alcance del consenso básico constitucional

Las fuerzas políticas que formalizaron este pacto eran, sin embargo, plenamente conscientes de sus limitaciones. Lo muestra nítidamente el *Diario de Sesiones* del Congreso, especialmente las intervenciones en el Pleno dedicadas a justificar las enmiendas al artículo 27 o las explicaciones de voto. En este debate, de gran contenido interpretativo para entender las posiciones de las diferentes fuerzas políticas ante la educación, puede verse el empeño en acercar posiciones y, sobre todo, el esfuerzo por aceptar determinados postulados ideológicos, distintos cuando no excluyentes (aunque no todos contribuyeran a ese esfuerzo del mismo modo). Veamos, pues, las posiciones de los dos partidos más importantes de la Cámara.

El partido más representativo del bloque conservador, la UCD, representado por Oscar Alzaga, a la hora de defender la redacción del artículo 27, recordó en el turno de explicación de voto que la educación fue en los grandes procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial un tema neurálgico, “uno de los temas en que hubo que buscar un compromiso difícil”, alejándose para ello los partidos europeos de sus propios programas a fin de conseguir la coincidencia en elementos comunes: “Nosotros hemos hecho lo mismo; hemos intentado alejarnos de lo que era el programa en materia de educación de nuestros respectivos partidos para buscar un precepto de coincidencia [...]” La búsqueda de esa coincidencia la juzgaba así el representante de la UCD: “Nosotros pensamos que el artículo en cuestión satisface, con su-

12 Nogueira, Rosario. (1988). *Principios constitucionales del sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación, p. 69.

ficiente holgura, los mínimos de nuestro programa de partido y de nuestras convicciones profundas en materia de enseñanza. Hemos votado un precepto que posibilita la libertad de enseñanza, que es una libertad señera [...], una auténtica libertad de libertades." 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: "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"¹³.

En el otro bloque, la explicación de voto reflejaba actitudes similares. Por el PSOE, Luis Gómez Llorente dirá que el texto del artículo 27 era "el posible en estos momentos", era "el texto que podía encontrar el necesario consenso", el que expresaba el "denominador común" de la mayoría de la Cámara, el que conciliaba el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. El diputado del PSOE se hacía de inmediato esta importante pregunta: "¿Qué significa esto? Esto significa, a nuestro juicio, y por ello lo hemos votado, que esta Constitución proscribiera toda idea de estatalización del sistema educativo del país y que se respeta la iniciativa privada y que se cierra la puerta a toda idea de nacionalización de cualesquiera centros docentes." Aunque el artículo 27 no recogiera "la filosofía socialista de la educación", sí asumía las exigencias derivadas del derecho a la educación, si bien 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"¹⁴. Es decir, que el PSOE, al igual que la UCD, rechazaba lo que Sartori ha denominado el consenso político, el consenso sobre determinadas políticas públicas de educación.

El consenso básico, como habrá podido observarse, no impedía el diseño de las políticas prácticas. Sin embargo, lo importante es que este consenso supuso la voluntad real de superar las grandes contradicciones del pasado, las grandes luchas que en esta materia y otras de mayor entidad habían desembocado en una guerra civil en pleno siglo XX. Como se ha dicho, el consenso evocaba un espíritu de concordia, cabiendo incluir en este significado una idea más profunda, la de la reconciliación entre todos los españoles: "Idea muy importante si se tiene en cuenta que al liquidar el régimen de Franco se liquidaba, en último término, la guerra civil"¹⁵.

13 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. (1978). Nº 106, pp. 4.049 y 4.050

14 *Ibíd.*, pp. 4.041 y 4.042

15 Sánchez Agesta, Luis. (1985). *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, p. 110.

Sin embargo, el artículo 27, siendo un pacto escolar, era un pacto abierto a la alternancia política. Es decir, el pacto era lo suficientemente amplio para que cada partido, llamado a gobernar por imperativo de las urnas, pudiera subrayar unos aspectos más que otros, siempre que respetara el contenido esencial del pacto constituyente. Pero por eso mismo, era también un pacto de difícil ejecución, como lo muestra el que los diputados hablaran al mismo tiempo de equilibrios y de aplicación de los programas de sus respectivos partidos. Se aceptaba, pues, el consenso básico pero no el consenso político, el consenso sobre los valores básicos pero no el consenso sobre las políticas de aplicación. La realidad mostraría pronto lo arduo que sería el desarrollo legislativo y político del artículo 27.

Dificultad de conciliar las políticas: los pactos posconstitucionales frustrados

La Constitución de 1978 nos ha proporcionado hasta el momento más de treinta años de convivencia pacífica y de progreso. No cabe duda de que buena parte de este éxito político hay que atribuirlo a la “cultura del consenso” que produjo la Transición, es decir, a una cultura caracterizada por una “especial disposición de ánimo por la que se otorga mayor protagonismo a las cosas que nos unen, es decir, a los objetivos, metas o valores en los que la mayoría de la población está de acuerdo”¹⁶.

En esos lustros se ha realizado un extraordinario esfuerzo en el ámbito de la educación, sobre todo si tenemos en cuenta la triste herencia del franquismo de la que partíamos. Así, por ejemplo, se ha resuelto un problema endémico como la escasa escolarización, problema que ha pesado sobre España durante casi dos siglos, estando en la actualidad escolarizados todos los niños, niñas y adolescentes desde los tres hasta los dieciséis años de edad. Estos logros han sido posibles gracias a una pacífica convivencia, fruto del pacto escolar del artículo 27 de la Constitución. Ahora bien, mientras que en ciento cincuenta años hemos tenido sólo tres grandes leyes de educación –el llamado reglamento general de 1821, la ley Moyano de 1857 y la ley general de Educación de 1970–, en estos últimos treinta años hemos visto aparecer diez leyes orgánicas de educación de distinta factura y contenido. Es verdad que el cambio histórico se ha acelerado extraordinariamente en estos años, pero también lo es que esta superabundancia de leyes se debe a razones intrínsecas, algunas de ellas perversas, que deberíamos superar. La alternancia democrática, el libre desenvolvimiento de las fuerzas políticas y el enfrentamiento

16 Bericat Alastuey, E. (2003). Existe riesgo de una guerra cultural en España. En Bericat Alastuey, E. (dir.). *El conflicto cultural en España. Acuerdos y desacuerdos entre españoles*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 3.

de diferentes ideologías han producido como resultado un hecho que debería sorprendernos o, en todo caso, incitarnos a una reflexión colectiva: cinco de esas leyes han sido ya derogadas -el Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980, la ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983, la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, la ley de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros (LOPEG) de 1995 y la ley de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002-, otras dos fueron modificadas por leyes posteriores en 2006 y 2007 respectivamente -la ley del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 y la ley de Universidades (LOU) de 2001; finalmente, aparte de la LODE y la LOU, quedan dos leyes vigentes - ley de Formación Profesional de 2002 y la ley de Educación (LOE) de 2006. De estas dos leyes, una de ellas, la LOE, con el triunfo del Partido Popular, será modificada para introducir una reforma del bachillerato (según el programa electoral) o, posiblemente, derogada para introducir otro modelo presuntamente mejor.

Inevitablemente se plantea la siguiente cuestión: ¿a qué se debe que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución española no haya producido la anhelada estabilidad de la educación? Dicho en otros términos: ¿no ha sido fecundo el consenso constitucional en educación? ¿O es que la educación se revela como el campo propio de la disputa política, el espacio en que brilla triunfante el disenso?

Es de justicia reconocer que los primeros pasos hacia un nuevo pacto sobre educación fueron dados por la comunidad escolar. Efectivamente, el 17 de septiembre de 1997 se firmaba en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación*, patrocinada por la Fundación Encuentro y suscrita por dieciocho organizaciones del mundo de la educación -asociaciones de padres y madres de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes-, dando a luz un acuerdo encaminado a preparar e impulsar un consenso político, a fin de que la educación fuera considerada por los diversos gobiernos “una cuestión de la máxima prioridad” y, en consecuencia, “objeto de una política de Estado”.

Sin embargo, este acuerdo tuvo también sus dificultades. Una lectura del texto pactado indica que las diferentes partes que intervinieron buscaban, por un lado, el consenso, pero, por otro, querían salvaguardar ante sus bases los principios, es decir, se debatían entre el consenso y el disenso. De esta forma, aunque el documento fue un gran paso en esa búsqueda de un espacio común y un precedente importante, era, sin embargo, sólo una primera aproximación. De hecho, el pacto iba acompañado de diversos anexos en los que las más importantes organizaciones y asociaciones intervinientes mostraban “los puntos sobre los cuales no se llegó aún a un consenso común”, hecho, por lo demás, recogido en el mismo acuerdo: “La firma conjunta de esta Declaración no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos como consta en los escritos que presentan las organizaciones en relación con

la firma de la presente Declaración¹⁷. Era reconocer la presencia del disenso y la dificultad de conciliarlo con el consenso.

La segunda oportunidad surgió en noviembre de 2004 con motivo de las reuniones habidas en el Consejo Escolar del Estado en torno al documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*, que el Gobierno socialista remitió como base de la futura reforma para su discusión e informe. Las organizaciones y asociaciones más representativas decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en lograr un pacto social sobre la educación que, a diferencia del logrado en 1997, se centrara ahora en los problemas más relevantes y concretos que presentaba la educación, al tiempo que se esperaba que el pacto tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno preparaba, facilitando de esa forma el consenso político entre los grupos parlamentarios que habrían de aprobarla.

Como es sabido, aunque se estuvo cerca del pacto, no fue posible su feliz consecución. A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CC OO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), las dos organizaciones nacionales restantes -representativas de los padres y madres de alumnos- impidieron la firma. Como he indicado en otro lugar, las organizaciones de padres "sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. [...] El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores"¹⁸.

Hubo un tercer intento, el que representó la ley orgánica de Educación (LOE) de 2006. En el documento que sirvió de base a la elaboración de esta ley, la ministra de Educación, María Jesús Sansegundo, declaraba expresamente la voluntad de alcanzar "un amplio acuerdo social, por el que trabajaremos sin descanso"¹⁹. Se trataba de una declaración prácticamente inédita. Por primera vez en la historia de la democracia española, el titular de la cartera de Educación anunciaba una reforma que deseaba fruto del consenso de todos los sectores del mundo de la educación. Parecía que en el ámbito de la política se abría paso la idea de que había que garantizar la estabilidad de las leyes orgánicas que acometiesen las reformas exigidas por la realidad.

17 *Declaración conjunta en favor de la educación*. (1997). Madrid: Fundación Encuentro, p. 6.

18 Puelles Benítez, Manuel de. (2006) ¿Por qué no fue posible el pacto educativo? *Organización y Gestión Educativa*, 6, p. 19.

19 *Una educación de calidad para todos y entre todos*. (2004). Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, p. 5.

Como es sabido, no fue posible el consenso político, aunque, también por vez primera, el Gobierno negoció con importantes organizaciones de la comunidad escolar, especialmente con CC. OO., FERE y FETE, diversas modificaciones al proyecto presentado en el Congreso, que se incorporarían a la ley en el trámite de enmiendas. Aunque la LOE obtuvo amplio respaldo en el Parlamento, el principal partido de la oposición, el Partido Popular, votó en contra.

Otra oportunidad perdida: el pacto de Estado del ministro Gabilondo

En el mes de abril de 2009 un nuevo ministro de Educación, Ángel Gabilondo, anunció que, por encargo expreso del presidente del Gobierno, la meta fundamental de su política sería la obtención de un pacto de Estado para mejorar la educación. Ángel Gabilondo hacía suya, por vez primera en la historia de la educación en España, la idea de formular un pacto social y político por la educación. Es verdad que, como hemos señalado, la ministra de educación, María José Sansegundo, había tomado en 2004 la iniciativa de presentar una nueva reforma escolar buscando el máximo acuerdo posible. Sin embargo, ahora era diferente, ya que en el caso de Sansegundo se trataba de consensuar una nueva reforma -una nueva ley-, mientras que ahora se anunciaba la voluntad de propiciar un pacto de Estado para lograr un sistema educativo que, en palabras del ministro, consiguiera “mejorar, modernizar y estabilizar nuestra educación”.

A lo largo de 2009 el ministro Gabilondo expuso las bases generales de este pacto en el Parlamento, en conferencias públicas, ruedas de prensa y múltiples actos. Tuvo varias rondas con el principal partido de la oposición y con todos los que integran el arco parlamentario e intercambió opiniones con las consejerías de educación de las comunidades autónomas, con los sindicatos y asociaciones docentes, con las organizaciones titulares de los centros, así como con las asociaciones de padres y madres de alumnos. Tras estos largos meses de contactos, de informaciones recíprocas y de comunicaciones mutuas, la impresión que transmitió el ministro es que podía haber un espacio común para el encuentro y para el pacto. Había cierto optimismo, pero también cierta cautela no exenta de escepticismo. A nadie se le escapaba, y probablemente al ministro menos que a nadie, la complejidad de un pacto de Estado en educación a varias bandas.

El 18 de enero de 2010 el Partido Popular presentó un documento titulado “Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España”. Lo primero que sorprende en este texto es la actitud beligerante con que se analizaba la situación de la educación: se hablaba de “un rotundo

fracaso”, fracaso que se imputaba al modelo establecido por la LOGSE, obra del partido que propiciaba el pacto en educación. Es decir, había una asignación de culpa a la otra parte y un rechazo frontal a compartir responsabilidades, como si el PP no hubiera gobernado con la LOGSE durante ocho años seguidos, por ejemplo, o no hubiera estado al frente de algunas comunidades autónomas durante múltiples lustros. En segundo lugar, el documento era más un programa electoral que una propuesta de acuerdo, un programa en el que se apostaba, de nuevo, por “una reforma en profundidad del actual sistema educativo”, es decir, por otra reforma más a la larga serie de cambios introducidos en las tres últimas décadas. Finalmente, muchas de las propuestas nos retrotraían a la LOCE, ley que tan profundamente dividió a la comunidad escolar. Sin embargo, el documento presentaba varios puntos de encuentro en los que podría haberse centrado el pacto: compartir un diagnóstico sobre los males reales de la educación, consensuar el currículo básico común, crear un Fondo de Cohesión para paliar las desigualdades regionales en educación, acordar una Estrategia Nacional para Mejorar la educación, reformar la formación profesional, reforzar la Conferencia Sectorial de Educación, etc. Ignoramos por qué estos puntos no fueron en general incluidos en el texto ministerial.

El Ministerio de Educación presentó pocos días después, el 27 de enero de 2010, un documento denominado “Propuestas para un pacto social y político de la educación”. No se trataba de un documento del partido en el Gobierno, ni del propio Ministerio de Educación, sino una propuesta sobre el denominador común de las aportaciones que a las bases iniciales del ministro habían presentado las comunidades autónomas, los sindicatos docentes y las patronales de los centros privados, así como las asociaciones de padre y madres de alumnos. Las propuestas se concretaban en 10 objetivos y 104 medidas, aunque muchas de éstas pecaban de excesiva generalidad. Como no se trataba de “un texto clausurado” sino sometido a debate, lo que ahora interesa resaltar es que aquí, como en el documento del PP, había puntos de encuentro que podrían haber facilitado el acuerdo. El PP respondió a los pocos días con un documento de diez puntos, presentados como innegociables, entre ellos la libertad de elección de centro y, como resultado, una nueva ley que garantizara el otorgamiento de los conciertos a cualquier centro “que tenga demanda”, así como la protección a la enseñanza del castellano en las comunidades bilingües y la formación de un currículo básico nacional.

Con fecha 22 de abril de 2010, el ministro dio a luz la propuesta definitiva de pacto social y político, con 12 objetivos y 148 medidas. Una de las novedades de este último documento era la presentación de una memoria económica que comprometía más de 1.500 millones de euros en los tres años siguientes a fin de poner en marcha el pacto, cantidad que debería ir acompañada de otra igual de las comunidades autónomas. Considerando definitivo

este texto, el ministro de Educación emplazó para su firma a la comunidad escolar, a los agentes sociales, a los partidos políticos y a las comunidades autónomas para el 6 de mayo.

La respuesta del PP es bien conocida: rehusó firmar el pacto alegando que el Gobierno quería blindar un modelo que había fracasado por completo. Sobra decir que este modelo era la comprensividad diseñada por la LOGSE.

No es este el momento para entrar en el análisis pormenorizado del fracaso del pacto político. Sin embargo, es necesaria una puntualización sobre la más importante objeción del PP al pacto político, la de que ello supondría blindar un modelo, el de la enseñanza comprensiva, que se consideraba sin paliativos “un modelo fracasado”. Esta afirmación no se tiene en pie. En primer lugar, no se tiene en cuenta que gracias a ese modelo España se encuentra, según los diversos informes PISA, entre los primeros países que imparten la educación con la máxima equidad posible. En segundo lugar, si nos atenemos a los resultados del aprendizaje, se olvida que Finlandia, país al que los informes PISA, evaluación tras evaluación, dan los primeros puestos entre los sistemas educativos de la OCDE, tiene un sistema educativo público basado precisamente en la enseñanza comprensiva. Más aún, Finlandia no está sola, sino que entre los primeros puestos aparecen Canadá, Francia, Inglaterra o Suecia, países todos ellos cuyo modelo se basa en las escuelas comprensivas.

Podría decirse que el modelo de enseñanza comprensiva, exitoso en otros países europeos, sólo ha cosechado fracasos en el nuestro. Pero Castilla y León y La Rioja, comunidades gobernadas por el PP, han conseguido en el informe PISA de 2009 resultados académicos muy por encima de la media de los países de la OCDE (también lo han conseguido Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia y Navarra, y, muy cerca de la media, País Vasco y Cataluña). Obvio es decir que estas comunidades lo han logrado utilizando el modelo de enseñanza comprensiva que el PP considera un “rotundo fracaso”. No parece, pues, que sea el modelo, sino otros factores los que abonan el éxito o el fracaso escolares. En realidad el PP negó su firma porque al final pesó más la estimación de que el pacto político a quien más beneficiaba era al Gobierno, y en la coyuntura política de 2010 aparecer en la foto con el Gobierno hubiera ido en contra de lo que el PP consideraba la clave de su estrategia electoral: cuanto más se desgastase el Gobierno, más fácil sería la vuelta al poder.

Como es sabido, las demás fuerzas sociales y políticas se “descolgaron” del pacto político por entender que un pacto de Estado no resultaba viable sin la anuencia del principal partido de la oposición. Preciso es reconocer que no les faltaba razón. La negativa frontal del PP hacía inviable el pacto político y social por la educación.

Enseñanzas de la historia

El pacto escolar del artículo 27 de la constitución de 1978 se basó fundamentalmente en un consenso básico, pero esta modalidad del consenso constitucional se ha revelado, en la práctica de la política educativa, insuficiente. Quizá porque el consenso básico supone compartir valores de un modo pasivo o implícito, lo que concuerda mal con los problemas de la vida pública que urgen un comportamiento político más exigente. Son problemas que uno de los politólogos más influyentes del pasado siglo, David Easton, consideró que necesitaban de un apoyo político explícito (*political support*), estableciendo de este modo una diferencia entre un apoyo al sistema político de carácter difuso, genérico, basado en una aceptación pasiva del mismo, y un apoyo específico, mediante el cual se sostienen determinadas decisiones del poder político, adoptadas para satisfacer unas demandas concretas²⁰. Justamente, sobre estas bases, construiría Sartori su teoría del consenso, y Morlino, en esa misma dirección, retomando el concepto, relacionaría el apoyo o sostén de Easton con la legitimidad, hablando entonces de un *consenso legítimo*, entendido como el “conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo”²¹. Es decir, que nos encontraríamos ante un consenso legítimo que apoya positivamente al sistema político en la respuesta que éste da a una demanda especialmente sentida por la población. Este, sería a mi juicio, el caso de las reformas educativas, necesitadas de un apoyo positivo al sistema, con independencia de los gobiernos que las diseñan, desarrollan o asumen.

¿Cómo resolver, entonces, la preocupación de los grupos sociales y políticos por preservar sus propios discursos ideológicos, sus principios y sus valores? Lo cierto es que, aun produciéndose un consenso político legítimo, no por eso se excluiría el conflicto de las sociedades actuales. El conflicto es “parte integrante de la vida social”. En las sociedades posmodernas en que vivimos, con un nivel de bienestar alto, el conflicto no desaparece sino que en esas mismas sociedades aparecen “nuevos ámbitos de consenso y disenso social, de orden y conflicto” que dinamizan el cambio social²².

El consenso no supone, pues, ausencia de conflicto, ni de ideologías ni de políticas diferentes, pero así como es patente la existencia de diferencias ideológicas entre los diversos grupos que giran en torno a la educación,

20 Easton, David. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley & So.

21 Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 177; la cursiva es del original.

22 García Ferrando, M. (2006). Los valores de los ciudadanos: conflictos y consensos. En Murillo F., García de la Serrana, J. L. y otros. *Transformaciones políticas y sociales en la España democrática*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 181.

especialmente entre los grupos políticos, “es igualmente importante resaltar aquello en que los miembros de la sociedad están de acuerdo”²³; se debe tener en cuenta por tanto no sólo los valores e intereses que dividen, sino también los que unen a la sociedad. Los últimos años han alertado a la sociedad española de que en las reformas de la educación es más necesario el acuerdo que el desacuerdo. ¿Se acabará, entonces, el disenso? En absoluto, porque los diferentes gobiernos, aun consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, aplicarán sus políticas haciendo más énfasis en unos valores que en otros. Por razones bien conocidas, la izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad, mientras que la derecha política tenderá a salvaguardar los derechos constitucionales derivados del principio de libertad, pero ambas políticas seguirán siendo legítimas si respetan el consenso político logrado y el núcleo esencial de los derechos de libertad y de igualdad aceptados por todos.

¿Qué nos enseñan, entonces, los relativos fracasos de cuatro intentos de pacto escolar en casi tres lustros? Nos enseñan varias cosas. Primero, que seguirá pesando en la opinión pública que el sistema educativo no puede soportar más cambios legislativos, salvo que se realicen de mutuo acuerdo, es decir, mediante un consenso político. Segundo, que para evitar los efectos perversos de la tela de Penélope, del continuo hacer y deshacer leyes orgánicas, la necesidad de un pacto de Estado, centrado en políticas que mejoren la educación, no va a desaparecer del horizonte educativo, social y político, a sabiendas de que ello obligará a las partes en litigio a cesiones y concesiones mutuas. Tercero, que ese acuerdo político sólo podrá venir de un pacto de mínimos sobre políticas concretas. ¿Estará dispuesto el PP a renunciar a la posición preeminente que le otorga la mayoría absoluta obtenida el 20 de noviembre de 2011 y trabajar por un pacto político y social que garantice la estabilidad de las reformas propuestas? ¿O por el contrario impondrá su programa y su reforma proyectando sobre la educación el espectro de la tela de Penélope?

23 Lawton, D. (1994). *Education and Politics in the 1990s. Conflict or Consensus?* London: The Falmer Press, p. 110.