

Contrareforma Educativa

La Llei Celaá (LOMLOE), als antípodes del consens constitucional

Mariano Vivancos Comes¹

L'aprovació de la LOMLOE el 2020 ha generat una controvèrsia constitucional que ha estat resolta quatre anys més tard, després de dues decisions controvertides del Tribunal Constitucional. S'ha qüestionat no només des del punt de vista formal la seva inusual celeritat quant a la tramitació parlamentària seguida en plena pandèmia, a través d'un diàleg nul amb la comunitat educativa, sinó també la ruptura de consensos bàsics sobre els fonaments del nostre sistema educatiu. La impossibilitat de segellar un pacte sobre aquestes qüestions ha tornat del debat jurídic després de la seva aprovació basada en enfocaments ideològics que es creien superats. En particular, la prioritització d'una de les dues xarxes que formen part del sistema dual d'ensenyament, en perjudici de la concertada; la prohibició del finançament de l'educació diferenciada per gènere; i fins i tot la imposició d'un sistema inclusiu per sobre de la voluntat de les famílies. Una veritable contrareforma educativa que ha acabat soscavant llibertats educatives a l'Espanya constitucional.

Una mica d'història

Enmig de la pandèmia ocasionada per la SARS-CoV23, les Corts Generals culminaven, no sense controvèrsia constitucional,² la tramitació parlamentària del Projecte de Llei Orgànica de Modificació de la Llei Orgànica d'Educació³ el 23 de desembre del 2020, sense el consens exigible per a un instrument legal de les seves característiques; un tràmit que conclouia, després de la seva publicació al BOE,⁴ amb l'aprovació de la novena llei "bàsica" estatal en la matèria.

La Llei Orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (d'ara endavant, LOMLOE, més coneguda com a "Llei Celaá"), neix amb la intencionalitat de deixar sense efecte els canvis que la Llei Orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la Millora de la Qualitat Educativa (LOMCE)⁵ havia introduït a la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (LOE)⁶, a través d'una tècnica legislativa més que dubtosa, àmpliament criticada i aprofitant l'aprovació d'un projecte de llei que havia estat aprovat pel Consell de Ministres el mateix dia que s'anunciava el fi abrupte de la XIII Legislatura (2019), que

posaria fi al segon mandat més efímer del règim constitucional (126 dies de durada).

Tot just transcorregut un mes de la següent legislatura (XIV, 2020-actualitat), el 4 de març tindrà entrada a la Mesa del Congrés dels Diputats aquest mateix text formalment decaigut, pocs dies abans de la declaració del segon estat d'alarma constitucional que comportaria no només un confinament general, declarat inconstitucional,⁷ sinó una alteració de l'activitat parlamentària ordinària arran de les seves successives pròrrogues que acabaran per assolir el projecte legal en elaboració.



La contrareforma educativa que concreta la LOMLOE constitueix un text controvertit per moltes raons, algunes apuntades des del mateix origen, com ja s'ha assenyalat.

Aspectes criticats en la tramitació i elaboració de la llei Celaá

Són molts els aspectes crítics en relació amb la tramitació i l'elaboració parlamentària. Sense ànim d'exhaustivitat, es podrien citar els següents:

esquivar el tràmit essencial de la consulta preceptiva als alts òrgans consultius de l'Estat (Consell d'Estat) o implicats en la cogovernança, incorporant a més l'informe d'un altre òrgan estatal (Consell Escolar de l'Estat)⁸ amb

mandat caducat; impedir en la tramitació inicial la presentació de textos alternatius juntament amb les esmenes a la totalitat presentades i obligar-ne el debat a un Congrés semiclausurat; la retallada al màxim dels terminis reglamentaris per discutir-la en el tràmit de Comissió en ambdues cambres; impossibilitar la compareixença⁹ de la comunitat educativa en el seu debat en el si de la Comissió legislativa d'Educació; l'abús de la potestat d'esmena¹⁰ (consubstancial a la funció parlamentària) per la coalició governant, que radicalitzarà el contingut del projecte inicial en la línia oposada al desitjable consens; l'habilitació d'un ple extraordinari per a incloure la discussió de les propostes de veto pels grups, coincidint amb l'aprovació dels Pressupostos Generals de l'Estat (PGE)...

La LOMLOE constitueix un text controvertit per moltes raons, algunes des del seu origen, en la seva tramitació i elaboració parlamentària en un temps rècord.

Tot això a través d'una calendarització supervisada que en permetrà l'aprovació definitiva en un temps rècord, amb la intenció de posar-la en marxa immediatament. El resultat serà, doncs, no només un text radicalment diferent del que es va presentar només dos anys abans sinó un text aprovat per un escassíssim marge,¹¹ que patirà greus defectes formals en prescindir dels tràmits de consulta, transparència i control parlamentari requerits per a un desenvolupament orgànic constitucional. Demostrant un dissens social evident per la seva parcialitat ideològica i la seva unilateralitat manifesta, com remarquen algunes de les crítiques recollides des de l'àmbit doctrinal o juridicotècnic, centrades en la singularitat i excepcionalitat del seu *iter legis*.

Danys col·laterals

Igualment, s'ha criticat durament els danys col·laterals, com ara quedar frustrats els treballs encaminats a aconseguir un *pacte per l'educació*, d'àmbit estatal, que estava relativament avançat. La rapidesa i urgència amb què es va materialitzar, en primera lectura, l'Avantprojecte legislatiu, i la

Un cop més, es va perdre la possibilitat d'aconseguir un pacte per l'educació d'àmbit estatal

posterior tramitació d'una de les poques iniciatives legislatives de pes de l'Executiu socialcomunista van sorprendre en primera

instància, no només pel que aventurava sinó perquè el seu impuls no havia partit de la comunitat educativa, desatenent alhora, i quant als terminis, la informació pública d'aquest per part dels responsables ministerials. Molt aviat, aquestes evidències suposaran una pluja de realisme sobre com de lluny estaven els posicionaments de partida per assolir un acord amb què dotar d'estabilitat el sistema nacional d'ensenyament. Contràriament a la crida constant al diàleg des de les instàncies oficials, la reforma incorporarà progressivament, a mesura que es produeix un avenç en la tramitació, aspectes d'alt contingut ideològic; això evidenciarà un interès nul per assolir punts d'acord amb els grups parlamentaris de l'oposició. Una actitud que privava el sistema educatiu de l'estabilitat demandada des de la patronal al seu Llibre Blanc, sense poder entreveure ni tan sols el desafiament que, immediatament, suposaria l'escenari pandèmic que ens esperava.

Mentre la titular ministerial s'escudava en els "límbs jurídics" generats per la suspensió *de facto* dels aspectes més controvertits de la llei d'educació

La qüestió lingüística en comunitats autònomes amb llengües cooficials va ser una altra qüestió polèmica carregada d'ideologia i partidisme.

llavors vigent (LOMCE) es negava la possibilitat d'explorar un inèdit "pacte educatiu"; impulsat poc abans, a través dels treballs parlamentaris tant d'una

Subcomissió creada *ex profeso* al Congrés dels Diputats,¹² els d'una ponència que havia fet el mateix a la Comissió General de Comunitats Autònomes del Senat.¹³ En aquells moments, tampoc faltaria la crítica des del flanc

territorial, posant el focus en el debat sobre les llengües vehiculars de l'ensenyament, on de manera progressiva les llengües cooficials substituiran la llengua comuna en els seus àmbits respectius. Plovent sobre mullat, en haver-se renunciat, amb anterioritat, a la garantia de l'ús del castellà com a llengua vehicular al sistema immersiu català, després de la decisió constitucional (STC 14/2018, de 20 de febrer),¹⁴ cosa que anul·la qualsevol ajuda a les famílies que desitgin una alternativa.

En el seu pas per la Conferència Sectorial, el polèmic text provocarà tensions entre les comunitats autònomes favorables a la devolució del text amb el pretext de la necessitat de potenciar i reforçar les competències estatals (no feia gaire que s'havia polemitzat sobre el paper de l'Alta Inspecció Educativa),¹⁵ i les que es van mostrar reticents a renunciar a un exercici més intens de la potestat d'autogovern, especialment entre les comunitats amb fet diferencial lingüístic. Però, com s'ha assenyalat, el dèficit democràtic d'origen del text resulta conseqüència directa del procediment legislatiu descrit, on quedarien limitades les possibilitats de participació dels partits de l'oposició, després d'una elaboració normativa anòmala que podria haver condicionat l'exercici mateix de la funció parlamentària.

Aspectes ideològics controvertits

Més enllà del seu deficient procés d'elaboració, com han destacat els experts, hi ha elements de dubtosa constitucionalitat, tot i haver-se'n validat el contingut després de dos pronunciaments constitucionals recents.¹⁶ La doctrina constitucional s'ha centrat fonamentalment en l'*abandonament del principi de complementarietat de l'oferta estatal i la concertada*, intentant promoure'n un de subsidiarietat de la concertada respecte a l'estatal, fet que suposa un desafiament clar al delicat equilibri forjat pel Constituent.

La llei Celaá prioritza l'ensenyament estatal en perjudici del concertat, prohibeix el finançament de l'educació diferenciada per gènere, i imposa el sistema inclusiu per sobre de la voluntat de les famílies.

Juntament amb aquest, hi ha altres aspectes controvertits com el *disseny de l'educació en valors cívics i ètics*, molt allunyat del que hauria de ser un veritable ensenyament constitucional a les edats més primerenques. O la discutida *preferència pel règim inclusiu*, on paradoxalment la veu de les famílies queda silenciada en benefici de l'Administració educativa; una falsa alternativa d'"integració" al sistema ordinari manca de qualsevol estimació econòmica i converteix els centres d'educació especial en centres de recursos, condemnant-los a una lenta extinció la propera dècada.

I, per últim, la potenciació de l'enfocament de la igualtat de gènere, a través de l'anomenada coeducació,¹⁷ de la mateixa manera que l'educació

afectivosexual, configurat legalment com a principi general del sistema educatiu, que han modificat, substancialment, la situació precedent pel que fa a l'educació diferenciada.

Una veritable contrareforma educativa que ha acabat soscant llibertats educatives en l'Espanya constitucional.

Imposant que els centres sostinguts amb fons públics apliquin la coeducació i excloent ex lege –a través de la introducció d'una nova

disposició addicional vint-i-cinquena (“Foment de la igualtat efectiva entre homes i dones”)– la percepció de fons públics als centres que apliquin en un sistema d'educació diferenciada. Les sentències citades anteriorment (34 i 49/2023) marquen un gir significatiu en la jurisprudència constitucional en aquest àmbit amb prou feines un lustre després que el mateix Tribunal Constitucional es pronunciés respecte al seu ple encaix constitucional.¹⁸

Una “concepció ideològica del sistema educatiu inspirada en valors constitucionals” tanca, ara, qualsevol possibilitat a aquest tipus de centres que s'hauran de fer mixtos si volen rebre qualsevol ajut públic. Una decisió judicial controvertida, que no només estreny els marges del pluralisme educatiu, sinó que pot acabar buidant el contingut de les llibertats proclamades a la Constitució.

Breu nota bibliogràfica

Cámara Villar, G. “Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España”. *Revista de Educación*, 344, (2007), 61-82.

Centeno Caballero, L. (2019). “El limbo jurídico y la reforma educativa”, *Revista de FERE-Escuelas Católicas*, 84, (2019), 36-41.

CEOE. *La educación importa: libro blanco de los empresarios españoles*. Madrid, Confederación Española de Organizaciones Empresariales, 2017.

Rey Martínez, F., *Segregación escolar en España*. Madrid: Marcial Pons, 2021.

Rodríguez Blanco, M. “La progresiva erosión de las bases constitucionales del sistema educativo”, *Nueva Revista*, (2023), de 16 de novembre.

Sánchez Ferriz, R., *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español (La voz de la sociedad civil)*. València: Tirant lo Blanch, 2023.

Simón Yarza, F., “Los conciertos en la LOMLOE. Ruptura de un consenso constitucional”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 35, (2021), 1-32.

Vidal Prado, C., “Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad”, *IgualdadES*, 4, (2021), 255-285.

Vidal Prado, C., “La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida”, *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 39, (2023), 499-523.

Vidal Prado, C., “Una ley que rompe consensos. La LOMLOE escoge el camino equivocado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 35, (2021), 1-23.

Vivancos Comes, M., “Límites a la libertad de enseñanza y Ley Orgánica de Educación (LOMLOE). Un debate constitucional en permanente definición”, *Revista de Derecho Político*, 114, (2022), 89-117.

¹ Professor de Dret Constitucional, Universitat de València

² Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 168/2021, de 5 d'octubre de 2021 (BOE núm. 268, de 9 de novembre de 2021, pàg. 138530-138575). A la sentència esmentada, el motiu de controvèrsia va ser la impugnació de l'acord de la Mesa del Congrés de 19 de març de 2020 que impedia, de facto, la tramitació de qualsevol iniciativa parlamentària; segons el TC aquest arribaria a afectar el “contingut essencial de l'ius in officium dels recurrents (...), a partir del (seu) dictat (...) ordenant la paralització temporal de la tramitació de les iniciatives” (FJ 5è), entre les quals s'incloua el Projecte de LOMLOE que es trobava en tramitació.

³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Sèrie A). Congrés dels Diputats (XIV Legislatura), núm. 7-1, de 13 de març del 2020, pàg. 1-55. Disponible a l'adreça web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-7-1.PDF03

⁴ BOE núm. 340, de 30 de desembre del 2020, pàg. 122868-122953.

⁵ BOE núm. 295, de 10 de desembre del 2013, pàg. 97858-97921.

⁶ BOE núm. 106, de 4 de maig del 2006, pàg. 17158-17207.

⁷ Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 148/2021, de 14 de juliol del 2021 (BOE núm. 182, de 31 de juliol del 2021, pàg. 93561 a 93655).

⁸ En el tràmit de presa en consideració del dictamen de la Comissió Permanent, l'Avantprojecte seria aprovat per un marge estret en el ple del Consell Escolar de l'Estat que donaria via lliure a la pretensió que les comunitats amb llengua pròpia poguessin decidir el pes del castellà com a llengua vehicular a l'ensenyament consagrat al text.

⁹ Aspecte que, de forma sorprenent, contrasta amb el mig centenar de compareixences efectives especialitzades i/o expertes durant la tramitació de la tan injuriada LOMCE.

¹⁰ En efecte, el rebuig en bloc dels milers d'esmenes presentades (tant en el tràmit de Comissió com en Ple) per l'oposició no serà obstacle perquè, per contra, es doni llum verda a més de 200 esmenes de la coalició governant (PSOE-Unides Podem), així com algunes altres d'aïllades de formacions polítiques nacionalistes (a la recerca de guanyar competències educatives), que acabaran imposant-se en el debat parlamentari. Això acabarà transformant el projecte inicial en un text legal absolutament diferent.

¹¹ El text tiraria endavant amb un marge estret: 177 vots a favor davant de 148 en contra i 17 abstencions. Només, doncs, un vot més dels mínims requerits, per més que constés amb el suport de nou formacions polítiques diferents (PSOE; Unides Podem; Esquerra Republicana de Catalunya-ERC; Partit Nacionalista Basc-EAJ; Més País; Compromís i Nova Canàries) que servirà per esgrimir més pluralitat de suports que els recollits en l'aprovació de la llei anterior (LOMCE).

¹² La Subcomissió Pacte Estat Social i Polític per l'Educació era constituïda el 14 de febrer del 2017 i dissolta 15 mesos més tard, el 14 de maig del 2018. Els posicionaments dels diferents grups parlamentaris davant l'oportunitat i la creació d'aquest òrgan de treball parlamentari es poden consultar a l'adreça web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-68.PDF. Els seus treballs conclouran sense poder consensuar, finalment, cap text, i després de

LES IDEOLOGIES: FÀBRICA DE LLEIS

l'abandonament de la major part de forces polítiques integrants d'aquesta, a començaments de maig del 2018.

¹³ La creació d'una Ponència d'estudi en el si de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat, que contribuís a elaborar un document de diagnòstic, objectius i propostes, com a base per a un futur pacte d'Estat social i polític per l'educació, tindrà l'origen en una moció, subscrita, inicialment, pel Grup Parlamentari Popular al Senat, en data 15 de març del 2017; modificada amb posterioritat pels Grups Parlamentaris Socialista, Units Podem-En Comú Podem-En Marea i Basc al Senat (EAJ-PNB), a més de pel mateix Grup Parlamentari promotor de la iniciativa, per possibilitar-ne l'aprovació. La iniciativa i la seva justificació es pot consultar a l'adreça web:

<http://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=12&id=29575>), igual que l'acord que el possibilita (http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_81_687.PDF).

¹⁴ Tribunal Constitucional (Ple). STC 14/2018, del 20 de febrer (BOE núm. 72, de 23 de març del 2018, pàg. 32637 a 32673). Text disponible a l'adreça web: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/23/pdfs/BOE-A-2018-4146.pdf>.

¹⁵ Diverses formacions polítiques van presentar diferents iniciatives parlamentàries (Proposicions No de Llei) per reforçar el paper de l'Alta Inspecció al sistema educatiu i possibilitar fer requeriments i inspeccions als centres.

¹⁶ Ple (Tribunal Constitucional). Sentències 34/2023, del 18 d'abril del 2023. Recurs d'inconstitucionalitat 1760-2021. Interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Vox del Congrés en relació amb la Llei Orgànica 3/2020, del 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei Orgànica 2/2006, del 3 de maig, d'educació (BOE núm. 121, de 22 de maig de 2023, pàgines 70644 a 70711) i 49/2023, de 10 de maig de 2023. Recurs d'inconstitucionalitat 1828-2021. Interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés en relació amb diversos preceptes de la Llei Orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (BOE núm. 139, de 12 de juny de 2023, pàgines 83865 a 83889).

¹⁷ Segons la RAE, el significat de l'anomenada coeducació (o acció de coeducar) consisteix a “ensenyar en una mateixa aula o amb un mateix sistema educatiu alumnes d'un o altre sexe”. Com es pot evidenciar, aquesta definició no parla, en cap moment, d'una educació “no sexista”, sinó d'un model d'educació mixta. Tot i que, del recurs governamental en contestació a la demanda, aquella no és una simple agrupació de nens i nenes (“educació mixta”) sinó una “acció educativa intencional” per fer una societat espanyola més justa i igualitària, lliure d'estereotips sexistes, lliure de violència de gènere i on s'eduqui en la corresponsabilitat entre dones i homes” i, per fi, per eradicar la desigualtat de gènere”, objectius que considera inabastables a partir de l'educació diferenciada. Tot i que acaba qualificant l'educació mixta o coeducativa de condició “necessària però no suficient” a les finalitats assenyalades.

¹⁸ Ple. Resum Sentència 31/2018, de 10 d'abril de 2018. Recurs d'inconstitucionalitat 1406-2014. Interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Socialista al Congrés en relació amb diversos preceptes de la Llei Orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (BOE núm. 124, del 22 de maig del 2018, pàgines 53548 a 53638).