

---

# La educación y su regulación legal. Necesidad de cambios

*Mabel López García*

Ayudante-Doctora (Acreditada Contratada-Doctora)  
Derecho Administrativo. Facultad de Derecho  
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. LA REGULACIÓN LEGAL DE LA EDUCACIÓN COMO PROBLEMA. II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL MODELO EDUCATIVO ESPAÑOL. III. LOS PRINCIPIOS Y FINES DE LA EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA. IV. EL MODELO CURRICULAR BÁSICO Y LAS REFORMAS DE LA LOMCE EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA. 1. Los cambios en los objetivos en la Educación Primaria y Secundaria 2. Los cambios en la ordenación de las enseñanzas en Educación Primaria. A. Los cambios en el currículo B. El cambio en el estatuto jurídico del área de “Educación Artística” C. El cambio en el área de “Religión” D. La supresión de Educación para la Ciudadanía y la creación de Valores Culturales y Sociales. 3. Los cambios en la ordenación de las enseñanzas en Educación Secundaria Obligatoria. A. Las enseñanzas académicas y las enseñanzas aplicadas. B. Los cambios en determinadas asignaturas de Educación Secundaria. 4. Los cambios en el régimen de evaluación y promoción de los alumnos en Primaria y Secundaria. V. LOS PROBLEMAS DE FONDO. 1. ¿Los problemas son reales o infundados? 2. Quiebras institucionales y organizativas del modelo. A. La distribución de competencias B. La necesaria estabilización del modelo y la desideologización de las reformas C. Los recursos y en especial los recursos humanos VI. CONCLUSIONES VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN: El objetivo inicial es aclarar cuál es el modelo educativo en España. Observar la situación real de la educación, el contexto social y político actual y plantearme diferentes cuestiones de las que todo el mundo habla pero que entiendo precisan de una perspectiva jurídica amplia: los problemas de la educación no son tanto o sólo de la educación, sino de su marco regulatorio global. Para ello realizamos un análisis jurídico de la Ley de educación tras la última reforma llevada a cabo por la “Ley Wert” y detecto quiebras institucionales y jurídicas importantes, de lo que extraigo mis conclusiones.

**PALABRAS CLAVES:** Modelo educativo, Pacto de Estado, organización administrativa, recursos humanos, quiebras del sistema.

**ABSTRACT:** The initial aim is to clarify the educational model in Spain. To observe the actual situation of education, the social and political context and I wonder me different issues that everyone talks but I understand require an extensive legal perspective : the problems of education are not so much or only education but of its overall regulatory framework. We carry out a legal analysis of the Education Act after the last reform carried out by “Law” Wert “ and detect major institutional and legal bankruptcy , what I draw my conclusions.

**KEYWORDS:** Educational model, Government Pact, administrative organization, human resources, system failures.

## I. LA REGULACIÓN LEGAL DE LA EDUCACIÓN COMO PROBLEMA

El debate sobre el modelo educativo en España es una cuestión recurrente y los cambios legislativos en esta materia se suceden en cada legislatura en un contexto social polarizado. Es el caso de la llamada “Ley “Wert”, aprobada en 2013 aunque aún sin aplicar en todo el Estado, existiendo una importante oposición por la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>1</sup>. La reforma educativa aprobada por la Ley persigue mejorar la calidad de nuestra educación a la vista del Informe PISA 2009 (Programme for International Student Assessment), según el cual tenemos un nivel insuficiente y muy alejado del promedio de los países de la OCDE en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica.

La relevancia de la cuestión es indiscutible. Quizá por ello se tiñe de ideología partidaria lo que debería afrontarse como una cuestión de Estado; del mismo modo que en aquellos países donde se han superado sobradamente las pruebas que aquí tomamos como referencia para nuestro análisis.

El reconocimiento equilibrado por la Constitución española (art. 27) tanto del derecho a la educación como de la libertad de enseñanza es un acierto del constituyente. Sin embargo, ese mismo dato permite que la regulación de la educación se concrete por la legislación de desarrollo según variantes dispares.

---

<sup>1</sup> EL MUNDO: “El caos de la Ley Wert”, noticia publicada el 11 de julio de 2015. En línea : <http://www.elmundo.es/espana/2015/07/11/55a05417268e3eee178b459f.html> (consultada el 12 de julio de 2015)

Ello ha dado lugar a que en España, desde 1985 -fecha en la que se aprueba la Ley Orgánica 1/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación<sup>2</sup>- las sucesivas mayorías parlamentarias hayan pretendido cambiar o reformar el modelo establecido en la legislatura precedente, y de hecho, ninguna de las leyes educativas se ha aprobado con el consenso mayoritario de las fuerzas políticas, sino que ha sido objeto de disputa y recurso ante el Tribunal Constitucional, quien ha venido a ratificar la discrecionalidad del legislador para fijar un modelo educativo concreto<sup>3</sup>.

Así, la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE)*, -objeto de la STC 77/1985, de 27 de junio-, fue modificada por *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del sistema Educativo (LOGSE)*, vigente hasta 2006, y sobre la que el Tribunal Constitucional se pronunció, entre otras, en sus sentencias 38/2007, 87/2007, 90/2007 (todas ellas en relación con el personal docente que imparte la asignatura de religión). A su vez, ambas normas fueron modificadas por diferentes leyes, entre las que destaca la *Ley 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes*, y la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)*, objeto estas de las SSTC 184/2012, y las 213/2012 (en relación con la distribución competencial y el régimen de conciertos en educación infantil, los itinerarios educativos y la promoción de los alumnos). Pero todas estas normas fueron definitivamente derogadas por la hoy vigente *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*, modificada en determinados preceptos por la Ley 2/2011, de Economía Sostenible; la Ley 4/2011, complementaria de la Ley de Economía Sostenible; y especialmente por la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de Calidad Educativa (LOMCE)*, ésta última recurrida ante el Tribunal Constitucional por 5 Comunidades Autónomas y el partido mayoritario de la oposición<sup>4</sup>.

Tras esta última reforma en 2013 de la LOE por la LOMCE, aquélla sigue vigente como norma básica de nuestro sistema educativo, pero ciertamente con importantes cambios introducidos en diferentes apartados, especialmente en los relacionados con el currículo y la distribución de competencias administrativas. Estos cambios son justificados, según el legislador, por la necesidad de incrementar la cali-

---

<sup>2</sup> Previamente se aprobó la Ley Orgánica 5/1980 con la cual se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE)

<sup>3</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: La educación en la Constitución española. Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza. *Persona y Derecho*, n.º 50, 2004, pp.27-59

<sup>4</sup> Recurso de inconstitucionalidad n.º 1377-2014 y 1385-2014, promovido por el Parlamento de Cataluña. Recurso de inconstitucionalidad n.º 1406-2014, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista. Recurso de inconstitucionalidad n.º 1433-2014, promovido por el Gobierno del Principado de Asturias. Recurso de inconstitucionalidad n.º 1435-2014, promovido por el gobierno de Canarias. Recurso de inconstitucionalidad n.º 1455-2014, promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía. Publicados en BOE n.º 91, de 15 de abril de 2014.

dad de nuestra educación. Aunque han sido socialmente controvertidos, y muy especialmente en mayor grado porque la reforma educativa se ha visto acompañada de otras normas que no pueden menos que incidir en esa pretendida calidad educativa. Concretamente el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Pues bien, atendiendo a la situación real de nuestra educación derivada de las circunstancias expuestas, nos planteamos: ¿hay un modelo educativo?, ¿las reformas introducidas en la LOE son sustantivas o sólo aparentes?, ¿las disfunciones de nuestra educación se deben al modelo educativo mismo o a factores tan relevantes como nuestro esquema de organización territorial, la financiación y los recortes presupuestarios, o el precario estatuto legal de la función pública docente? Son cuestiones de las que todos hablamos pero que precisan de esta perspectiva macro: los problemas de la educación no son tanto o sólo de la educación, sino de su marco regulatorio global. Sobre esta base vamos a tomar la “Ley Wert” como punto de referencia testigo de esos problemas.

## II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL MODELO EDUCATIVO ESPAÑOL

Nuestra Constitución consagra en su art. 27 el derecho a la educación, estableciendo la obligación de los poderes públicos de garantizarlo, y define con carácter muy general el modelo educativo. Su concreción queda así remitida al desarrollo legislativo; sea mediante ley orgánica en aquéllos aspectos esenciales para definir el derecho a la educación<sup>5</sup>, tal y como ha mantenido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones<sup>6</sup>, o sea mediante ley ordinaria estatal o autonómica —según el reparto de competencias— en el resto de los aspectos. Por lo demás, y a lo largo de ese mismo art. 27CE se establecen los ejes constitucionales sustantivos (principios, libertades y derechos) del modelo educativo<sup>7</sup>, actualmente concretados por la LOE parcialmente modificada por la LOMCE.

---

<sup>5</sup> EMBID IRUJO, “El contenido del derecho a la educación”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.31, 1981, pp.653-681

<sup>6</sup> SSTC 5/1981; 77/1985 y 137/1986

<sup>7</sup> BARNES V ÁZQUEZ, J.: “La educación en la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 12, 1984. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. La educación en la Constitución española. Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza. *Persona y Derecho*, nº6. 1979, pp.215-295 MARTÍNEZ

Pero además de esos ejes constitucionales sustantivos de la educación (que consagran un armonizado equilibrio entre principios, derechos y libertades), las bases constitucionales de la educación incluyen un segundo apartado problemático en el propio texto constitucional y aún más en su concreción efectiva. Me refiero a la distribución de las competencias públicas en materia educativa.

El art.149.1.30 CE consagra la competencia exclusiva del Estado en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Lo cual implica, “a contrario” que las Comunidades Autónomas (CCAA) pueden incluir en sus Estatutos las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de esa normativa estatal básica. Esas competencias en materia de educación han sido efectivamente asumidas por todas las CCAA en sus Estatutos, aunque con diferentes fórmulas.

En todo caso la distinción clave es ésta: la regulación básica corresponde al Estado, y el desarrollo legislativo y la ejecución de lo básico a las CCAA; y el “quid” es el contenido, más o menos holgado, de lo básico, y el alcance, en ese marco, de las competencias asumidas por las CCAA. Porque de la correlación, adecuada o no, de esos dos planos se derivan importantes efectos. Desde el logro de un auténtico modelo educativo sin disparidades funcionales (contenidos, recursos, financiación...) entre Comunidades Autónomas, al mantenimiento de la cohesión nacional.

El Estado ha hecho uso de su competencia de definición de lo básico mediante las diferentes leyes educativas dictadas hasta el momento. Concretamente la LOE, modificada por la LOMCE, incluye una serie de artículos que forman parte de la materia reservada a Ley orgánica por afectar a aspectos esenciales del núcleo del derecho a la educación, y por tanto con efectos vinculantes para todas las Administraciones; otros constituyen legislación básica, por tanto también vinculantes para éstas, aunque su contenido puede ser desarrollado por el legislador autonómico; y otros que no son ni orgánicos ni básicos, y que por ello podrían ser de aplicación directa mientras no se apruebe una legislación específica por las CCAA pasando entonces a ser derecho supletorio (disposición final 5ª, 6ª y 7ª LOE).

---

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: El art. 27 de la Constitución: Análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España, en Cuadernos de Derecho Judicial, nº17, 1993, pp.9-58. MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, L., al analizar el derecho a la Educación en su estudio “Los derechos fundamentales y la Constitución a los 25 años” en *Revista Foro*, *Nueva Época*, nº 0, 2004.

En este contexto de distribución competencial (al que habrá que reconducir lo establecido por la LOE en sus diferentes Títulos) tiene especial importancia, por lo que nos interesa en este trabajo y por su novedad, el artículo 6 bis añadido por la LOMCE a la LOE. Este art.6 bis desglosa y concreta el reparto competencial establecido en el art.149.1.30 de la Constitución<sup>8</sup>, utilizando una técnica similar al “blindaje competencial” o “desglose pormenorizado” empleado, por ejemplo, en la última reforma de los Estatutos de Autonomía Catalán y Andalúz, con la pretensión de establecer claramente qué puede hacer cada Administración, algo que en cierto modo puede resultar totalmente práctico teniendo en cuenta la complejidad de la distribución de competencias en esta materia.

Sin embargo, en algunos aspectos, entre otros, los relativos a la competencia para determinar la evaluación final de Educación Secundaria y Bachillerato, la redacción del artículo ha dado lugar a la interposición de recursos de inconstitucionalidad por entenderse vulnerada la competencia autonómica asumida en los respectivos Estatutos<sup>9</sup>. Será así nuevamente el Tribunal Constitucional quien tendrá que determinar si este artículo 6 bis respeta las competencias de las CCAA consagradas en los Estatutos de Autonomía o si son los Estatutos los que deben interpretarse en términos diferentes porque la competencia en ese sector de la materia corresponde al Estado.

En todo caso, conforme al nuevo artículo 6 bis (LOE), y sin perjuicio de lo que el Tribunal Constitucional pueda resolver sobre los recursos presentados, el Gobierno ha de fijar los aspectos básicos del currículo previstos en la Ley. Por su parte, y sobre esta base, las Comunidades Autónomas, completarán los contenidos comunes de las distintas enseñanzas fijados por el Gobierno, así como los criterios de evaluación durante la correspondiente etapa y establecerán los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración. Además realizarán recomendaciones metodológicas y fijarán el horario lectivo. Por su parte, los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía. En fin, los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas en la LOE serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas (art. 6.5 LOE).

---

<sup>8</sup> Sobre el reparto de competencias del art.149.1.30 CE, véase entre otros: MEIX CERCEDA, P.: *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*, INAP, 2013. SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.: “La educación y las universidades en el nuevo estatuto de autonomía para Andalucía” en MUÑOZ MACHADO Y REBOLLO PUIG *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cizur, 2008. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “El papel de los poderes públicos en la enseñanza”, GONZALEZ QUIRÓS, J.L. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. *El sistema educativo en la España de los 2000*, 2001 FAES, pp.50 - 52

<sup>9</sup> El artículo 6.bis ha sido recurrido por Andalucía, Asturias, Canarias y Cataluña.

En concreto, y a la vista de lo expuesto y del calendario de implantación de la LOMCE<sup>10</sup>, para su efectiva aplicación es necesario que las CCAA aprueben las correspondientes normas de desarrollo, atendiendo principalmente a la organización de las etapas educativas; la distribución de asignaturas en troncales, específicas y de libre configuración; establecer los horarios y configurar la oferta docente en atención a la distribución de la reforma, así como atender al nuevo modelo de evaluación.

### III. LOS PRINCIPIOS Y FINES DE LA EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA

Todo el sistema educativo español (educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional, enseñanzas de idiomas, artísticas, deportivas, educación de personas de adultos y enseñanza universitaria) debe inspirarse en los principios que proclama la LOE en su artículo 1º. Reitera ésta el valor de la educación para el desarrollo de la personalidad humana, resaltando la importancia de la igualdad de oportunidades para todos y la flexibilidad para poder realizar una atención individualizada de las aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado. Además, se reconoce como un principio el esfuerzo individual y la motivación del alumnado, así como el esfuerzo compartido de toda la comunidad educativa; y se proclama igualmente como un principio la consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, el reconocimiento social del profesorado y el apoyo a su tarea. Finalmente, como novedad introducida por la LOMCE, se añaden como principios del modelo educativo el reconocimiento del papel de los padres, madres y tutores legales como primeros responsables de la educación de sus hijos y su derecho a elegir el tipo de educación y centro; subrayándose la importancia de que en las escuelas se desarrollen los valores que fomenten la igualdad de género, la resolución pacífica de conflictos y la no violencia, con una especial referencia al acoso escolar.

Estos principios, aplicables a todas las etapas del sistema educativo español, al margen de que se trate de educación básica - obligatoria y gratuita por mandato constitucional (art.27.4) - o no, se reflejan en los fines del sistema educativo establecidos en el artículo 2 de la actual LOE, los cuales se delimitarán en los objetivos que establezca la normativa que regule el currículo básico de cada etapa educativa.

La LOE asigna, en efecto, a la educación una serie de fines bajo la abrazadera del fin genérico que define de suyo a la educación: el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos (art.2). A estos fines se añaden algunos otros que

---

<sup>10</sup> Establecido en la disposición final quinta de la LOMCE.

tienen una relación directa con aspectos problemáticos de la configuración del currículo, como son la capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras, y la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento. Decimos problemáticos, porque en apariencia justificarían la existencia de la discutida asignatura “Educación para la ciudadanía”, cuestión ésta a la que nos referiremos más adelante.

#### IV. EL MODELO CURRICULAR BÁSICO Y LAS REFORMAS DE LA LOMCE EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Vistos los ejes del modelo educativo, debemos profundizar en el análisis de la programación de la educación, del modelo curricular básico, un ámbito éste donde en la práctica podrían producirse grandes diferencias como consecuencia de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la base del 149.1.30 de la CE y el art.6.bis de la LOE, a los que ya nos hemos referido.

##### **1. Los cambios en los objetivos en la Educación Primaria y Secundaria**

En la Educación Primaria, tras la LOMCE, el currículo básico ha sido concretado por el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, cuyo artículo 7 reitera los objetivos de esta etapa previstos en el art.17 de la LOE que son desarrollar hábitos de trabajo individual y de equipo; de esfuerzo y de responsabilidad en el estudio; así como actitudes de confianza en sí mismo; sentido crítico; iniciativa personal; curiosidad; interés y creatividad en el aprendizaje; a los que se añade tras la reforma “y espíritu emprendedor”.

Este Real Decreto en esencia repite los términos literales del anterior Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, al que ha derogado y sustituido aunque incluye junto a los objetivos generales, como una actitud a adquirir, el “espíritu emprendedor” (art.7.b), que antes sólo se incluía en la Educación Secundaria Obligatoria, del mismo modo que hemos visto hace la Ley.

Por otra parte, en los objetivos vinculados al conocimiento de las diferentes áreas se sustituye “conocer y valorar su entorno natural, social y cultural, así como las posibilidades de acción y cuidado del mismo” por esta nueva redacción: “Conocer los aspectos fundamentales de las Ciencias de la Naturaleza, las Ciencias Sociales, la Geografía, la Historia y la Cultura.”.

En la Educación Secundaria Obligatoria, el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico a la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, establece los objetivos de esta etapa, en un sentido prácticamente literal a como lo hacía el derogado Real Decreto 1631/2006. Estos se pueden agrupar en una serie de objetivos generales vinculados a la asunción de responsabilidades, hábitos y capacidades en relación con la esfera personal y las relaciones sociales; otros vinculados a la adquisición de destrezas básicas necesarias para el aprendizaje en diferentes áreas de conocimiento; y otros directamente relacionados con el conocimiento y comprensión de las lenguas, la cultura, la historia, las ciencias y las artes. Unos objetivos éstos que han de cumplir con la finalidad de la Educación Secundaria Obligatoria: lograr que el alumnado adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; desarrollar y consolidar en ellos hábitos de estudio y de trabajo; prepararles para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral, y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadano

## **2. Los cambios en la ordenación de las enseñanzas en Educación Primaria**

Los cambios en la ordenación de las enseñanzas realizados por la LOMCE podrían definirse como sustanciales o no según la importancia que le demos a las áreas que se han sustituido, suprimido o modificado<sup>11</sup>. En cualquier caso podemos afirmar que, aunque efectivamente fueran necesarios cambios en nuestro sistema educativo, los efectuados por la LOMCE en cuanto a la ordenación de las enseñanzas dudosamente mejoran ese sistema y la calidad educativa. Veamos en primer lugar, los cambios producidos en la ordenación de las enseñanzas en la Educación Primaria.

### **A. Los cambios en el currículo**

Antes de su reforma por la LOMCE, la educación primaria (primera etapa de la educación básica obligatoria), definida como etapa de seis cursos académico a cursar ordinariamente entre los seis y los doce años de edad (art.16.1) comprendía tres ciclos de dos años académicos cada uno y organizados en las siguientes áreas de carácter obligatorio: “Lengua castellana y literatura”, “Lengua extranjera”, “Matemáticas”, “Conocimiento del medio natural, social y cultural”, “Educación artística” y,

---

<sup>11</sup> Acerca de la importancia de las áreas y el desarrollo integral de la persona, véase entre otros: LÓPEZ QUINTAS, A.: Necesidad de un método formativo integral, *Persona y Derecho*, n°50, 2004, p.114-120

si la hubiera, “Lengua cooficial y literatura”. Además de ello, en el tercer ciclo (quinto o sexto curso) debía cursarse el área de “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos” (art.18.3). Las Comunidades Autónomas podían añadir una “segunda lengua extranjera”, y conforme al Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español<sup>12</sup>, los centros debían ofertar obligatoriamente la enseñanza de la “religión católica” que se podía cursar de manera voluntaria (disp.adicional segunda LOE)<sup>13</sup>.

Pues bien, con la aprobación de la LOMCE, se han producido una serie de cambios en el currículo que se concretan principalmente en la desaparición de la ordenación del currículo en ciclos y en la clasificación de las áreas en bloques de asignaturas troncales, específicas, y asignaturas de libre configuración autonómica (art.18)<sup>14</sup>.

Las consecuencias de la catalogación de un área en los bloques de asignaturas troncales, específicas o de libre configuración autonómica no quedan definidas expresamente en la ley, aunque es clara su estrecha relación con el reparto de competencias (entre Administración General del Estado, CCAA, Centros) para establecer los contenidos, el número de horas lectivas y los criterios de evaluación (nuevo art.6 bis LOE). Por ello para determinar las consecuencias reales del cambio habrá que

---

<sup>12</sup> BOE de 15 de diciembre de 1979

<sup>13</sup> La LOE reconocía -y reconoce- además la posibilidad de añadir la enseñanza de otras religiones que “se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas” (disposición adicional segunda.2 LOE).

<sup>14</sup> Art. 18 de la Ley y 8 del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por que se establece el currículo básico de la Educación Primaria. Concretamente, a) son asignaturas troncales: “Ciencias de la Naturaleza”, “Ciencias Sociales” (anteriormente unificadas en una sola área, “Conocimiento del medio natural, social y cultural”), “Lengua Castellana y Literatura”, “Matemáticas” y “Primera Lengua extranjera”; b) son asignaturas específicas: “Educación Física”, “Religión”, “Valores Sociales y Cívicos” (alternativa, a elección de los padres, a “Religión”), a las que se añaden como específicas opcionales conforme a la oferta educativa concreta de cada Comunidad Autónoma y centro, “Educación Artística”, “Segunda Lengua Extranjera” y, además con la posibilidad de que se vuelva a ofertar, en este caso, como específica opcional nuevamente “Religión” o “Valores Sociales y Cívicos” aunque con la imposibilidad de que los padres, madres o tutores puedan repetir la elección que se haya hecho entre una u otra de estas dos asignaturas como específicas obligatorias; y c) son asignaturas de libre configuración autonómica, aquéllas que cada Comunidad Autónoma determine, y en todo caso “Lengua Cooficial y Literatura” en aquellas Comunidades Autónomas con lengua cooficial, aunque cabe la posibilidad de quedar eximido de cursar o de ser evaluado en dicha área en las condiciones establecidas por la normativa autonómica correspondiente.

atender al Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, que fija el mínimo común en los contenidos de las áreas troncales que deben respetar las Comunidades Autónomas (y que antes no tenía porque existir); así como los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje tanto de las asignaturas troncales como de las específicas (anexo I y II); y asimismo a la Orden ECD/686/2014, de 23 de abril, por la que se establece el currículo de la Educación Primaria para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y se regula su implantación, la evaluación y determinados aspectos organizativos de la etapa.

Igualmente significativo es que tras la reforma se establece una importante diferencia entre las áreas, distinguiendo entre las que son de oferta obligatoria (bloque de asignaturas troncales y algunas del bloque de asignaturas específicas) frente a otras del bloque de asignaturas específicas que opcionalmente el centro puede o no ofertar (art.18.3 LOE<sup>15</sup>).

Es importante precisar que en la redacción originaria de la LOE los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerían el 55% de los horarios escolares en el caso de las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y el 65% en las restantes (art.6.3)<sup>16</sup>. Sin embargo, esta previsión ha sido suprimida y en su lugar se ha añadido un nuevo artículo, el ya citado 6 bis, conforme al cual corresponde al Gobierno determinar el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales y a las Administraciones educativas<sup>17</sup> (dentro de la regulación y límites del Gobierno) el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. Consecuentemente el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, que reitera la previsión legal del art. 6 bis.2.e) LOE, prevé que “el horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de

---

<sup>15</sup> “Los alumnos y alumnas deben cursar las siguientes áreas del bloque de asignaturas específicas en cada uno de los cursos: a) Educación Física, b) Religión o Valores Sociales y Cívicos, a elección de los padres, madres o tutores legales c) En función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, al menos una de las siguientes áreas del bloque de asignaturas específicas: 1º Educación Artística, 2º Segunda Lengua extranjera, 3º Religión, sólo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b), 4º Valores Sociales y Cívicos, sólo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3b)”(art.18.3 LOE).

<sup>16</sup> Estos porcentajes se mantienen para el segundo ciclo de Educación Infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas, conforme a la redacción del art. 6 bis.3 LOE.

<sup>17</sup> Definidas en el art.2.bis, dos como “los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa”.

asignaturas troncales, computado de forma global para toda la Educación Primaria, no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general para dicha etapa. En este cómputo no se tendrán en cuenta posibles ampliaciones del horario que se puedan establecer sobre el horario general” (art.8 RD).

### B. El cambio en el estatuto jurídico del área de “Educación Artística”

Una importante novedad de la LOMCE es la supresión del área de “Educación artística” (en su momento formada por las asignaturas: Plástica y Música) del bloque de asignaturas de carácter obligatorio pasando a ser impartida como una asignatura opcional, por tanto de oferta voluntaria para las Administraciones educativas y de libre elección para los alumnos/as (art.18.c LOE).

Fue éste un punto discutido durante la tramitación de la LOMCE, que finalmente no atendió a los argumentos que defendían el mantenimiento del área “Educación Artística” como obligatoria en Educación primaria<sup>18</sup>, y optó por la citada solución, que es ciertamente cuestionable.

En efecto, cualquier pedagogo podría demostrar la importancia de la música y la plástica para el desarrollo integral del alumnado (dimensión personal, cognitiva, motriz y social) y la adquisición de las competencias básicas. Por lo demás, la Recomendación de 18 de diciembre de 2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, incluye la competencia musical como una de las ocho competencias básicas. Por ello, el que Educación Artística pueda impartirse en unas Comunidades Autónomas y otras no, en unos centros y otros no, afecta de plano a la finalidad misma de la educación (el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos) y contradice los objetivos mismos del currículo básico de Educación Primaria (concretamente, el de “utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas e iniciarse en la construcción de propuestas visuales y audiovisuales”<sup>19</sup>), además de otros muchos con los que puede tener relación indirecta la competencia musical y vulnera el principio de igualdad de oportunidades, pues desde el momento en que la oferta no es obligatoria, puede que haya padres y alumnos que, aun queriendo cursar la asignatura, no puedan hacerlo.

Contradecir lo dicho con la afirmación de que los padres pueden elegir otro centro (público o privado) que oferte Educación Artística no se sostiene, porque, como

---

<sup>18</sup> Diario de sesiones del Congreso de Diputados nº405, 24 d septiembre de 2013.

<sup>19</sup> RD 126/2014, por el que se establece el Currículo Básico de la Educación Primaria. Art.7.j).

sabemos, la adjudicación de plazas en los centros docentes se realiza conforme a un baremo que atendiendo a criterios objetivos asegure la escolarización de todos los niños/as en el centro más cercano a su domicilio, aquel en el que están sus hermanos, etc., y ello para garantizar el principio de igualdad de acceso<sup>20</sup>. Si realmente se quiere mejorar la calidad en la educación, garantizar la igualdad de oportunidades y, tal y como se recoge entre los principios de la Ley, reforzar papel de los padres como primeros responsables de la educación de sus hijos y su derecho a elegir el tipo de educación<sup>21</sup>, lo mínimo que se podría hacer es establecer la oferta obligatoria para todos los centros y dejar a los padres y alumnos la opción de cursarla.

### C. El cambio en el área de “Religión”

Con la reforma de la LOE por la LOMCE, el área de “Religión” adquiere mayor peso, con una carga horaria similar a las del bloque de asignaturas troncales, aunque se define como asignatura específica de oferta obligatoria, pero de libre elección por los padres, madres o tutores, y alternativa en dicha elección a “Valores Sociales y Cívicos”.

Con ello se concreta el derecho de los padres y madres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones (art. 27.3 CE)<sup>22</sup>. Algo materializado, por su parte, a través de los diferentes Acuerdos suscritos por el Estado español con diversas confesiones religiosas, concretamente con la Santa Sede, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1985, Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2012. Véase también el art.81 LOE.

<sup>21</sup> Hasta ahora ese derecho de los padres a elegir el tipo de educación para sus hijos se ha venido vinculando al derecho a elegir la formación moral o religiosa para sus hijos, en atención a lo previsto en el apartado 27.3 de la CE. Pero a nuestro entender y dada las novedades y cambios que se producen con la LOMCE, las importantes diferencias que pueden existir en la oferta educativa entre centros públicos, cabría plantearse la posible vulneración del citado derecho desde una perspectiva más amplia vinculado a la formación integral. Aunque ello quizás deba ser objeto de un estudio más profundo en otro momento. Cabría iniciar la reflexión a partir del estudio, entre otros, de CASTILLO CÓRDOBA, L.: La dimensión subjetiva o de libertad del derecho a la educación, *Persona y Derecho*, n° 50, 2004, pp.551-574

<sup>22</sup> Acerca de la interpretación del art. 27.3 CE véase: POLO SABAU, J.R.: “La enseñanza de religión en la escuela pública: fundamento constitucional y desarrollo normativo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n°33, 2013. Para profundizar sobre el papel de los padres como responsables de la educación de sus hijos desde una perspectiva más amplia véase MARTIN RE-TORTILLO, “La presencia de los padres en el derecho a la educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 161, 2014, pp. 131-165

<sup>23</sup> Acuerdo sobre Enseñanzas y Asuntos culturales suscrito entre el Estado español y la Santa Sede el 3 de enero de 1979; Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, aprobadas por las Leyes 24, 25 y 26 /1992, de 10 de noviembre.

El área de Religión, por otra parte, vuelve con la LOMCE a ser una asignatura evaluable y computable. Cambia así lo previsto originariamente por la LOE, según lo cual la asignatura de religión era evaluable pero no computable en el expediente académico. En fin, si según el texto originario de la LOE la Religión, aun de libre elección para el alumno, no tenía ninguna asignatura como alternativa, sino que el centro, conforme a su potestad organizatoria, proporcionaba la debida atención educativa al alumnado que no quería cursar Religión, ahora tras la reforma de la LOE por la LOMCE, no sólo se reconoce expresamente en la Ley una alternativa a “Religión” sino que además esa alternativa (“Valores Sociales y Cívicos”) puede cursarse paralelamente a ella, si así lo eligen los padres, al ofertarse como una más dentro del bloque de asignaturas específicas.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, que aparentemente suponen otorgarle una mayor relevancia al área de Religión, la Conferencia Episcopal Española viene solicitando la aprobación de un Decreto-Ley que establezca el horario mínimo para el bloque de las asignaturas específicas (del mismo modo que se hace con las asignaturas troncales), pues en la medida que la determinación del horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas –como es la de “Religión”–, es competencia de las Administración Educativa de cada Comunidad Autónoma (art.6.bis LOE) pueden darse importantes diferencias entre Comunidades. Así por ejemplo hay Comunidades que imparten 1h y 30 min. semanales, otras 1 h y otras 45 min. como es el caso de Andalucía<sup>24</sup>.

#### D. La supresión de Educación para la Ciudadanía y la creación de Valores Culturales y Sociales

Una de las novedades más debatidas de la LOMCE ha sido la supresión de la asignatura Educación para la Ciudadanía. Esta asignatura se introdujo por la LOE en las diferentes etapas educativas. Concretamente, para la Educación Primaria, se estableció como una asignatura obligatoria a impartir en uno de los cursos del tercer ciclo (5º y 6º) y en la que se prestaría especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres (art.18.3 LOE).

Inicialmente y conforme al tenor textual de la LOE la asignatura no planteaba grandes problemas más allá de si los colegios son o no quienes deben educar en valores. Sin embargo han sido muchos los problemas suscitados por esta asignatura una

---

<sup>24</sup> Véase JUNTA DE ANDALUCIA (2014), Aclaraciones sobre la Instrucción de 21 de mayo de 2014, sobre la ordenación educativa y la evaluación del alumnado de Educación Primaria y Formación Profesional Básica y otras consideraciones generales para el curso 2014-2015.

vez que se aprobaron los Reales Decretos 1513/2006 y 1631/2006, por los que se establecieron las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria respectivamente, dada las posibles interpretaciones sobre su contenido curricular (Elosegui, 2008), llegando la cuestión y el debate sobre el derecho de los padres a educar a los hijos según las propias convicciones morales, religiosas e ideológicas hasta el Tribunal Supremo. Éste en 2009 dictó una primera sentencia estableciendo que no se podía oponer la objeción de conciencia a la asignatura, pero que los manuales no debían incurrir en adoctrinamiento. Ello abrió la posibilidad de plantear nuevos recursos contra los contenidos de la materia, y aunque en primera instancia se reconoció el derecho de los padres a que los hijos no cursaran la asignatura, el Tribunal Supremo, en sentencia de 2012, concluyó que no existía tal adoctrinamiento en los manuales examinados<sup>25</sup>

Pues bien, la LOMCE pretende solventar estos problemas eliminando la asignatura, incluyendo entre los objetivos de la Educación Primaria los que la misma pudiera agrupar de manera específica desde una aplicación transversal (art.17.a LOE) y creando la asignatura “Valores sociales y cívicos” como una asignatura específica que tiene además doble funcionalidad al reconocerse también como alternativa a “Religión”.

Sin embargo, en el desarrollo normativo de la Ley por algunas Comunidades Autónomas, se ha mantenido esta asignatura. A modo de ejemplo, conforme al Decreto 97/2015, de 3 marzo, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en Andalucía, los alumnos de quinto curso deben cursar el área de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos (art.10.5) que se incluye dentro del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica junto al área de Cultura y Práctica Digital que se imparte en sexto curso.

### **3. Los cambios en la ordenación de las enseñanzas en Educación Secundaria Obligatoria**

La educación secundaria comprende cuatro cursos que se cursan entre los doce y los dieciséis años. Su finalidad es lograr que el alumnado adquiriera los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; desarrollar en ellos hábitos de estudio y trabajo; prepararles para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.

---

<sup>25</sup> GOMEZ ORFANEL, G: Jurisprudencia española sobre Educación para la ciudadanía, *Anuario de Derechos Humanos, Nueva época*, vol.10, 2009, pp.261-283.

Conforme a la nueva redacción de la LOE la etapa de la educación secundaria se organiza en materias y comprende dos ciclos, uno de tres cursos y otro de dos, teniendo el último curso del segundo ciclo un carácter “fundamentalmente propedéutico”, es decir preparatorio para el acceso a otros niveles del sistema educativo (art.23 bis). Las materias que se imparten se agrupan en bloques de asignaturas troncales y específicas, todas de carácter obligatorio, teniendo el alumno/a un pequeño margen de optatividad entre las asignaturas troncales de tercer curso al poder elegir entre Matemáticas orientadas a las enseñanzas académicas o Matemáticas orientadas a las enseñanzas aplicadas (art.24). En cuarto curso y dado el carácter “fundamentalmente propedéutico” se podrá escoger entre la opción de enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato y la opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional.

### A. Las enseñanzas académicas y las enseñanzas aplicadas

Antes de la modificación hecha a la LOE por la LOMCE se preveía la organización del segundo curso de forma que el alumnado pudiera orientar su formación según sus previsiones de futuro. Había materias obligatorias y materias optativas. Era necesario ofertar la totalidad de las materias, aunque podían establecerse agrupaciones de materias por parte de las Comunidades Autónomas, a modo de itinerarios por ramas en atención a las diferentes modalidades de bachillerato<sup>26</sup>.

Tras la aprobación de la LOMCE el modelo se ha concretado mucho más por imposición de la Administración central, pues es la propia Ley estatal la que predetermina en un primer nivel dos opciones: a) opción de enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato y b) opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional, que serán concretadas por cada Comunidad Autónoma, y en su caso, por la oferta específica de los centros docentes (art.25.1 y 25.9). En cada una de estas opciones se diferencia el bloque de materias específicas y el bloque de materias troncales, estando los centros obligados a ofertar al menos 5 asignaturas de éste último. Junto ellas se incluyen un bloque de asignaturas entre las cuales se deberá elegir para su oferta (un mínimo de una y un máximo de cuatro) en función de la regulación y la programación de cada centro.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, en Andalucía, por Orden de 10 de agosto de 2007, se establecieron tres itinerarios básicos: a) uno dirigido a quienes quisieran cursar el bachillerato en la modalidad de ciencias y tecnologías que debería incluir, al menos, Biología y geología o Física y química; b) otro dirigido a quienes quisieran cursar el bachillerato de artes que incluiría, al menos, Educación plástica y visual o Música; y c) el itinerario dirigido a quienes quisieran cursar el bachillerato de humanidades y ciencias sociales que debería incluir Latín. De este modo, respetando la autonomía pedagógica de los centros se establecieron unas reglas mínimas de ordenación que en modo alguno limitaba las posibilidades de itinerarios o agrupación de asignaturas que pudieran hacer los centros.

Las consecuencias de los cambios en la LOE son evidentes. Hay una importante intervención por parte de la Administración central en la configuración del currículo que se complementa, como veremos, con la prueba de evaluación final en Educación Secundaria Obligatoria (art.29.4). Inicialmente la configuración de dos itinerarios claramente diferenciados y por consiguiente de dos modalidades de pruebas en la evaluación podría limitar las perspectivas de futuro del alumnado, sin embargo la LOMCE intenta salvar ese problema posibilitando que los alumnos y alumnas puedan realizar la evaluación por cualquiera de las opciones con independencia de la cursada o incluso por ambas.

### B. Los cambios en determinadas asignaturas de Educación Secundaria.

Al igual que en Educación primaria, cambia el estatuto jurídico de determinadas asignaturas. Concretamente se suprime la obligatoriedad de materias como “Educación artística”, “Música”, y “Tecnologías”, así como “Cultura clásica” y “Segunda lengua extranjera”.

Como ya dijimos, la catalogación de las asignaturas en troncales obligatorias y opcionales, así como en específicas obligatorias u opcionales da mayor libertad a las diferentes administraciones educativas para configurar la programación de la oferta educativa, otorgándose de este modo importantes potestades para establecer itinerarios diferentes según la oferta de cada centro, lo que aumenta la competitividad entre las escuelas. En nuestra opinión, ello dificulta la igualdad de oportunidades y la calidad educativa para todos como consecuencia de que la elección de un centro público no se puede hacer únicamente en función de cuál se considera más adecuado a los intereses educativos para el alumno sino en atención a un baremo de puntos que asegura adecuadamente la escolarización de todos los niños.

En este sentido y tal y como ha mantenido también el Consejo de Estado en el informe al anteproyecto de ley, al margen de la optatividad de las asignaturas la oferta debería ser obligatoria por las Administraciones, y no una decisión enteramente discrecional de las autoridades educativas competentes en cada caso. Y ello, para poder garantizar que todos puedan acceder a las enseñanzas en igualdad en todo el territorio nacional

Junto a estos cambios, nos remitimos a lo que ya comentamos sobre la asignatura de religión y valores éticos al tratar el currículo de Educación Primaria, pues también en Secundaria la asignatura se oferta con carácter obligatorio como asignatura específica teniendo como alternativa Valores Sociales y Cívicos, existiendo la posibilidad de poder cursar ambas asignaturas (art.25) y siendo ambas asignaturas evaluables y computables.

#### **4. Los cambios en el régimen de evaluación y promoción de los alumnos en Primaria y Secundaria**

La evaluación de los alumnos se ha venido realizando de forma interna por los centros mediante exámenes y pruebas periódicas, junto a las cuales la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo incluyó una evaluación externa (art.62) para lo que creó el Instituto Nacional de Evaluación. Posteriormente la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes dedicó todo un título a la evaluación ampliando la labor de los centros, equipos directivos y profesores. Las leyes posteriores han ido incrementando la relevancia de la evaluación<sup>27</sup>, destacando en lo que aquí nos interesa la actual LOE.

Conforme a la redacción original de la LOE se realizaba una evaluación interna por parte de los profesores y el centro educativo a cada uno de sus alumnos:

En la educación primaria la evaluación era continua y global y tenía en cuenta el conjunto de las áreas (art. 20), si no se superaba la evaluación se podía “repetir curso”, aunque únicamente se adoptaba esta medida una vez en toda la Educación primaria.

En la educación secundaria la evaluación también era continua y basada en las diferentes materias del currículo, no pudiéndose promocionar, salvo excepciones, con la evaluación negativa en tres o más materias (Art.28)

Junto a la evaluación interna, la LOE recogía una evaluación externa específica del sistema educativo español, la llamada “evaluación de diagnóstico” que se llevaba a cabo con la participación de varios agentes: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y las Administraciones autonómicas que actuaban en marco de sus respectivas competencias.

La LOE establecía dos procesos para las evaluaciones de diagnóstico: una evaluación general de diagnóstico que a través de pruebas externas a centros seleccionados obtiene datos representativos de los alumnos y los centros de cada Comunidad Autónoma; y una evaluación de diagnóstico, de carácter censal, que debían realizar todos los centros cuyo desarrollo y control correspondía en el marco de sus competencias a cada Comunidad Autónoma. En todo caso estas evaluaciones (con las que se determinaban las competencias básicas alcanzadas por los alumnos/as) tenían sim-

---

<sup>27</sup> PIRES JIMENEZ, I: “La evaluación en la LOMCE”, en MARCHENA GONZALEZ, C. (dir) *La LOMCE, Claves para el profesorado*, Anaya, 2013, p.62.

plemente carácter formativo y orientador para los centros manteniéndose los resultados dentro del control interno de las Administraciones educativas<sup>28</sup> con el fin de otorgar información a las familias y al conjunto de la comunidad educativa.

La reforma producida en la LOE por la LOMCE ha originado importantes cambios en la evaluación, quizás los más significativos. La evaluación externa adquiere mayor relevancia, tanto en la educación primaria como en la educación secundaria dejando de actuar sólo con carácter orientador y configurándose como un elemento más y fundamental del proceso educativo.

Así ahora se realizarán dos evaluaciones externas en la educación primaria una durante la etapa en tercer curso (art.20.3 LOE) con carácter orientador para profesores y centros; y otra en sexto curso (art.21.1 LOE), cuyo resultado se expresa en niveles, lo que permitirá la comparación con otras evaluaciones externas realizadas por organismos internacionales; además se hará constar en un informe individualizado que será entregado a los padres, madres o tutores legales y tendrá carácter informativo, en ningún caso servirá para aprobar o suspender a diferencia de lo que ocurre en la educación secundaria como veremos. En principio la realización de estas pruebas no es incompatible con otras que pueda realizar la Administración autonómica, como venía sucediendo hasta ahora<sup>29</sup>.

Por su parte, en la educación secundaria la evaluación adquiere mayor relevancia aún. Durante toda la etapa se realiza un proceso de evaluación del aprendizaje continuo, formativo, pudiendo promocionar cuando se hayan superado todas las materias o, por decisión colegiada del conjunto de profesores, se acepte la promoción a pesar de haber suspendido, siempre y cuando se suspendan dos como máximo y esas no sean Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas de forma simultánea. Pero el valor de la evaluación va más allá de determinar la superación o no del curso, de modo que al final de cada uno de los curso se entregará a los padres, madres o tutores legales un informe sobre el logro de los objetivos y de adquisición de las competencias correspondientes, así como una propuesta del itinerario más adecuado a seguir,

---

<sup>28</sup> En algunas Comunidades Autónomas como Andalucía estas evaluación servía a su vez para evaluar, junto a otros ítems, la actividad de los centros en el Programa de calidad y mejora de los centros escolares públicos (art.8 de la Orden de 26 de septiembre de 2011) con el consecuente incentivo económico para los docentes y los centros participantes en caso de obtener informe favorable por la realización del Programa de calidad y mejora.

<sup>29</sup> Como pueden ser por ejemplo la prueba ESCALA en Andalucía Su finalidad es comprobar el nivel de adquisición en comunicación lingüística y razonamiento matemático y la relación de dicho nivel con los factores de carácter sociocultural del alumnado. Se realiza en 2º curso de Educación Primaria. Orden de 18 de mayo de 2011 de la Consejería de Andalucía.

que podrá incluir la incorporación a un programa de mejora del aprendizaje y el rendimiento o a un ciclo de Formación Profesional Básica.

Además, junto a esta evaluación interna, tras la reforma, la LOE incorpora sustituyendo a la evaluación de diagnóstico, la evaluación final al acabar el cuarto curso de la educación secundaria. Esta evaluación se realizará por la opción de enseñanzas académicas o de enseñanzas aplicadas, o por ambas, con independencia de la opción cursada -aunque entiendo yo que difícilmente se podrá superar la opción no cursada, pero al menos no cierra la posibilidad-.

En secundaria las Comunidades Autónomas pierden potestad de decisión, pues será el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte quien establecerá para todo el Sistema Educativo Español los criterios de evaluación y las características de la evaluación final, la diseñará y establecerá su contenido para cada convocatoria (art. 29.4 LOE). La superación de esta prueba es determinante para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que permite el acceso a las enseñanzas postobligatorias, influyendo a su vez directamente en la calificación final de la Educación Secundaria que se obtendrá de la media ponderada entre las calificaciones numéricas de cada una de las asignaturas cursadas (70%) y la nota obtenida en la evaluación final (30%) (art.31).

## V. LOS PROBLEMAS DE FONDO

### 1. ¿Los problemas son reales o infundados?

La necesaria mejora de la educación en España se plantea cada vez que se publican los resultados de los estudios internacionales y se realiza una comparativa con otros países de la OCDE. Especialmente se tienen en cuenta los resultados del informe PISA (Programme for International Student Assessment). La propia exposición de motivos de la LOMCE, en su apartado V, justifica la necesidad de la reforma a la vista de los resultados obtenidos por los estudiantes españoles publicados en el informe PISA 2009 y en EUROSTAT 2011.

Es evidente que la educación es una dimensión fundamental en el plano personal y social, y que nada debe escatimarse para su continua mejora. No es menos evidente en todo caso que enjuiciar la calidad de un sistema educativo únicamente por los resultados de unos informes internacionales y la comparativa con otros países puede ser discutible. Tales informes son importantes, y pueden ayudar para dicha mejora si el análisis comparativo tiene en cuenta las circunstancias reales de las diferencias. No sólo entre los países, sino incluso dentro de cada país.

Leído el informe de PISA 2009 y el último realizado en 2012, es cierto que España permanece por debajo en las competencias matemáticas, lingüística y científica, mientras que otros países han evolucionado. Igualmente podemos comprobar como el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media de la OCDE y el de rezagados es similar. Es llamativo que otros países evolucionen mientras que España no lo hace a pesar de las reformas educativas.

El hecho es que con Informes internacionales o sin ellos se ha generalizado la opinión de que el sistema educativo español es mediocre y los alumnos/as cada vez están menos formados. Pero, este mensaje no es nuevo, lo llevamos escuchando desde hace tiempo, desde que entré por primera vez en el colegio y el profesor me dijo que podía coger un lápiz y unir dos puntos que estaban separados en un inmenso folio blanco. Desde entonces se han sucedido en España tres modelos educativos, se supone que porque no han funcionado. Pero ¿puede decirse que no han funcionado cuando algunos de ellos ni siquiera se han puesto en práctica? Es más, ¿puede hablarse de cambios de modelo? cuando dentro de una polémica política de calado –como ha sucedido con la Ley Wert- el cambio se reduce a ampliar horas de materias troncales, realizar pruebas externas y añadir el “espíritu emprendedor como objetivo”, marginando o relativizando algunos factores de mayor trascendencia.

Resulta llamativo, en este sentido, por ejemplo, que si se comparan los resultados por países del informe PISA y el informe TALIS (Teaching and Learning International Survey, 2008 y 2013), cuyo objetivo principal es ofrecer información sobre los procesos educativos a través de encuestas a los profesores y a los directores para ayudar a los países a desarrollar una política educativa, los países que tienen mejores resultados en PISA también son los países cuyos profesores reconocen que se valora y evalúa adecuadamente su trabajo, mientras que los países con resultados bajos en PISA tiene profesores que según el informe TALIS están desmotivados, no reciben ningún reconocimiento por mejorar su práctica docente ni por ser más innovador, además de considerar que su evaluación y la información recibida tiene como fin principal el cumplimiento de unos requisitos administrativos exclusivamente.

Lo cual nos lleva a plantearnos si realmente la reforma responde a los fallos reales del modelo o sólo a los fallos detectados por PISA. ¿Se refiere PISA al modelo educativo? Evidentemente no, PISA no evalúa el modelo sino sólo los resultados de un supuesto modelo que no es tal. Los cambios de la reforma educativa responden a una política concreta, de respuesta inmediata, sin atender al análisis detallado ni a todos los estudios realizados que ayudan a detectar y corregir las posibles carencias de la educación básica en España.

## 2. Quiebras institucionales y organizativas del modelo

Entre otros factores de transcendencia sobre el sistema educativo quiero referirme a tres que me parecen determinantes y que ciertamente la reforma de la LOE por la LOMCE no ha resuelto. Más bien, ha venido a poner de manifiesto su relevancia por la insuficiencia de sus soluciones frente a estos factores de importante calado.

### A. La distribución de competencias

Sin duda, el amplio marco constitucional ha llevado a que la educación, que debería ser una cuestión de Estado, se haya convertido en una cuestión ideológica donde destaca un considerable centrifugismo territorial. Por lo demás, tras la reforma por la LOMCE, la LOE deja un amplísimo margen a las Comunidades Autónomas para concretar el currículo educativo, aunque se haya aumentado el porcentaje horario de contenidos mínimos que fija el Gobierno. Es así a pesar del carácter aparentemente centralista de la reforma, pues en la realidad las diferencias educativas entre las Comunidades Autónomas pueden acabar siendo mayores. Pese a ello, las Comunidades Autónomas han recurrido la LOMCE ante el Tribunal Constitucional alegando, entre otros preceptos, la vulneración del art.149.1.30 CE.

En todo caso, y a reserva de lo que pueda decidir el Tribunal Constitucional, la normativa autonómica debe adaptarse a la reforma y las Comunidades están obligadas a completar el currículo estableciendo los bloques de contenidos de asignaturas troncales y configurando la oferta formativa y los contenidos del bloque de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. La forma adecuada de hacerlo es modificando y aprobando las normas necesarias (leyes, decretos...). Sin embargo, según justificaron las propias Administraciones autonómicas, la falta de tiempo suficiente desde la publicación de dichas normas para que los centros adaptaran sus proyectos educativos, hizo que la aplicación de la reforma durante el curso 2014/2015 se llevara a cabo transitoriamente mediante Instrucción. Es el caso, por ejemplo de la Comunidad Autónoma Andaluza, que a tal fin aprobó la Instrucción de 21 de mayo de 2014 y la correspondiente Aclaración de de 3 de septiembre de 2014.

Precisamente a la vista de dicha Instrucción se puede comprobar lo limitado que en la práctica resulta el alcance de la reforma. Así, al mayor peso de las asignaturas troncales le acompaña sorprendentemente una amplísima discrecionalidad para la Administración autonómica. De este modo, en la práctica, aspectos muy discutidos en el debate público realmente no sufren grandes cambios. Por ejemplo, en Andalucía y conforme al margen de discrecionalidad permitido por la LOE, se mantiene el área de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos con carácter obligatorio para el alumnado de quinto curso de Educación Primaria como asignatura de libre configuración autonómica. Igualmente, la Educación Artística continúa como asigna-

tura específica con carácter obligatorio y la misma carga horaria para el alumnado de Educación Primaria, e igualmente hacen otras Comunidades Autónomas.

Pero la cuestión continúa de modo similar para el curso 2015/2016, pues no todas han aprobado aun el correspondiente Decreto<sup>30</sup> y la mayoría de las Comunidades Autónomas siguen encontrando los resquicios normativos para esquivar algunos de los cambios de la Ley. Sin embargo, en esta ocasión, ni la inspección educativa, ni el Ministro de educación Menéndez de Vigo que sucede a José Ignacio Wert parece oponerse de manera radical, y reconocen que con el margen de maniobra que permite la Ley dichas medidas, aprobadas por Decreto, pueden ser legales, lo que ha desembocado el interés por llegar a un acuerdo en una nueva reunión de la Conferencia Sectorial de Educación<sup>31</sup>, expresamente exigido por la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA) que a través de los medios de comunicación han solicitado a las comunidades autónomas que se establezca un plan conjunto de medidas para garantizar la seguridad jurídica en la aplicación de las leyes<sup>32</sup>.

En suma, la distribución constitucional de competencias (y una más que aleatoria definición de lo básico) está en el origen de la inexistencia –por disparidad educativa entre CCAA– de un verdadero modelo educativo global que satisfaga el derecho a la educación en condiciones de igualdad y de suficiente calidad.

Para el Gobierno, con la aprobación de la LOMCE los problemas educativos de España quedaban solucionados. La LOMCE habría dejado claramente delimitado

---

<sup>30</sup> A través de la web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte puede accederse fácilmente a la normativa de aplicación de las diferentes Comunidades Autónomas (<http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/mc/lomce/mapa-ccaa.html>) Llama la atención que sólo Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Valencia han aprobado el correspondiente Decreto de desarrollo, respecto del desarrollo curricular de Educación Primaria y algunas también de Secundaria, que se suman a una serie de instrucciones y órdenes que completan el cuadro normativo de cada Comunidad.

<sup>31</sup> Creada en 1986 como órgano de encuentro y deliberación para la coordinación de la política educativa en todo el territorio del Estado, en el marco de lo que prevé el art. 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y del artículo 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.

El Reglamento se aprobó en el Pleno de la Conferencia, que tuvo lugar el 22 de julio de 1999.

<sup>32</sup> EUROPA PRESS: CEAPA exige a las Comunidades Autónomas que consensúen el grado de aplicación de la LOMCE. Noticia publicada el 1 de julio de 2015 en [www.europapress.es/sociedad/educacion](http://www.europapress.es/sociedad/educacion)

cuáles son las bases de la educación: es competencia del gobierno central determinar parte del currículo, y no sólo eso sino también evaluarlo, y las Comunidades Autónomas así como los centros podrían sentirse satisfechos porque ahora pueden decidir qué más ofertan, además de las asignaturas troncales. Esto, sin duda, tiene unas consecuencias evidentes, ya puestas de manifiesto en la propia oposición a la aplicación de la Ley. Pero no sólo eso, sino que aun cuando todas las comunidades autónomas estuvieran de acuerdo con los preceptos de la Ley, y el desarrollo normativo fuera el adecuado al sentido de la norma, dentro de unos años, una vez aplicada la Ley habría importantes diferencias educativas entre los niños y niñas según la comunidad; por ejemplo, podría darse el caso de que los niños y niñas andaluces hubieran desarrollado sus capacidades en Educación para la Ciudadanía y Música, además de la competencia digital, porque en ésta Comunidad son asignaturas de oferta obligatoria, y junto a ellas los centros podrán ofertar una serie de áreas a determinar que se vincularan a asignaturas relacionadas con el lenguaje de signos, del sistema de braille, la tiflotecnología y la autonomía personal<sup>33</sup>. Sin embargo los niños de Valencia y Cataluña, por ejemplo, que también adquirirán competencias en el área de educación musical, habrían desarrollado plenamente, la competencia lingüística<sup>34</sup>, mientras que los alumnos de Madrid, desarrollarán una importante competencia digital al ser de libre configuración autonómica la asignatura “Tecnologías y recursos digitales para la mejora del aprendizaje”<sup>35</sup>

#### B. La necesaria estabilización del modelo y la desideologización de las reformas

Conforme a lo dicho, queda manifiestamente demostrado como la educación parece ser una cuestión de poder.

Ello nos reafirma más si cabe en la necesidad de que se alcance un auténtico modelo educativo y que además se establezca. Ello podría parecer especialmente ridículo por obvio, más aun estando reconocida en la Constitución la educación como derecho fundamental y habiendo otorgado ésta al Estado la competencia exclusiva pa-

---

<sup>33</sup> Véase el art.10 del Decreto 97/2015, e 3 de marzo, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>34</sup> Art. 4 y 7 del Decreto 119/2015, de 23 de junio, de ordenación de las enseñanzas de Educación Primaria en la Generalitat de Catalunya, y art. 4 de Decreto 108/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que establece el currículo y desarrolla la ordenación general de la educación primaria en la Comunitat Valenciana

<sup>35</sup> Art.6 del Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria.

ra establecer las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales así como las normas básicas para el desarrollo del derecho, - aparentemente al margen de ideología política o social-. Sin embargo, como podemos comprobar, la complejidad que ha ido alcanzando la autonomía territorial y orgánica del Estado hace imprescindible que en esta materia se haga un Pacto de Estado en el que se fijen las líneas básicas de un verdadero modelo en educación, clara y ampliamente concretadas<sup>36</sup>. En este sentido en ese Pacto de Estado para que fuera realmente tal deberían participar: la comunidad escolar y las grandes organizaciones sociales (sociedad), los partidos políticos, los poderes públicos del Estado y las Comunidades Autónomas, para asegurar así su neutralidad, estabilización y desideologización.

### C. Los recursos y en especial los recursos humanos

De otra parte, aunque cierto que “la finalización de un ciclo económico expansivo y sus inevitables consecuencias presupuestarias no pueden ser una coartada para eludir las necesarias reformas de nuestro sistema educativo”<sup>37</sup>, no lo es menos, como se puede comprobar del informe TALIS, que si se quiere mejorar la calidad en la educación es necesario que el docente no esté desmotivado y en el caso de España no creo que la aprobación del Real Decreto legislativo 20/2012, de 13 de julio para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con los que se redujeron los derechos del personal funcionario del sector público, entre ellos los profesores, así como la aprobación del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para racionalizar el gasto público en Educación, ayuden a mejorar la situación sino más bien lo contrario. Al igual que tampoco creo que ayuden mucho los constantes cambios legislativo que convierten la educación en una pura actividad administrativa, dejando poca libertad al docente. No basta con reconocer en la LOMCE la figura del profesor como autoridad pública (art.124), algo que sin duda es de alabar, si a su vez es común en los medios de comunicación y en las intervenciones oficiales las continuas referencias a la necesidad de que trabajen más y se quejen menos.

---

<sup>36</sup> No es algo nuevo esto que se propone, con algunos matices, ya en su momento proponía Diderot, entre otros, la centralización de la educación. Una educación estatal, pública, colectiva, nacional, centralizada,... que exigía sin duda el Pacto de Estado. Véase: BARREIRO RODRÍGUEZ, H.: La educación como cuestión de Estado. De Platón a la ilustración francesa. *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, nº 6, 1987, pp. 161-170

<sup>37</sup> Exposición de motivos de la LOMCE.

## VI. CONCLUSIONES

Si lo que efectivamente se pretende satisfacer es el derecho a la educación y establecer un modelo educativo de calidad, es necesario un desarrollo orgánico y básico del derecho a la educación en el que se definan los principios y ejes de forma clara y unívoca; un currículo de oferta obligatoria para todos los centros conforme a criterios pedagógicos, permitiendo que sean padres y alumnos quienes puedan efectivamente elegir en su caso entre asignaturas optativas de oferta obligatoria. No se trata de discutir, según el partido de turno en el gobierno, qué materias o áreas introducimos en el modelo o a cuáles damos más peso, pues eso es tarea del pedagogo que debería asesorar a las Cortes y a la Administración sobre la elaboración de dicho currículo básico al margen de ideología alguna. A ello se debería unir un modelo único de evaluación externa para la obtención del título correspondiente

Por lo demás, nos planteamos si pudiera ser necesaria una reforma en relación con el reparto de competencias públicas en la materia. Se puede partir de dos opciones, cualquiera de las cuales permitiría, en nuestra opinión, caminar hacia el establecimiento de un verdadero modelo educativo:

Conforme a la primera opción (para la que no sería indispensable reformar la CE) manteniéndose la competencia compartida en materia educativa, el Estado establecería las normas básicas de desarrollo del artículo 27 CE, tal y como nos sucede, pero habiendo quedado perfectamente clarificado qué compone lo básico así como su funcionalidad para alcanzar la calidad en igualdad. Las Comunidades Autónomas se ocuparían del desarrollo y ejecución, pero sin que quepa la posibilidad de distorsionar con su acción el modelo básico. Éste quedaría en gran medida expresa y claramente fijado por la normativa básica, salvo en determinados contenidos específicos vinculados a las peculiaridades culturales en la correspondiente Comunidad Autónoma, y quedando la responsabilidad fuera de dicho ámbito encomendada a los centros y a los docentes que son quienes tienen y conocen las herramientas necesarias para ayudar y guiar en el aprendizaje.

De este modo existiría realmente una educación acorde con los principios de igualdad y solidaridad y un modelo cierto y no 17 modelos donde lo básico realmente queda relegado a un segundo plano. En modo alguno se puede rizar tanto el rizo a la hora de interpretar el texto constitucional hasta el punto de que actualmente existen cuatro niveles de intervención en el sistema educativo.

La segunda opción implicaría reformar la Constitución y otorgar la competencia totalmente exclusiva en materia de educación al Estado, quedando a disposición de la Comunidad Autónoma sólo la ejecución de las correspondientes normas, sin perjuicio de reconocerles el anterior margen de holgura dispositiva en el caso de los ya citados contenidos específicos de carácter cultural.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARNES V ÁZQUEZ, J.: “La educación en la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 12, 1984

BARREIRO RODRÍGUEZ, H.: La educación como cuestión de Estado. De Platón a la ilustración francesa. *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, nº 6, 1987, pp. 161-170

CASTILLO CÓRDOBA, L. : La dimensión subjetiva o de libertad del derecho a la educación, *Persona y Derecho*, nº 50, 2004, pp.551-578

ELÓSEGUI, M.: “La educación para la ciudadanía y los derechos humanos”, *Persona y derecho*, 58 (2008), pp. 417 - 453. Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2012.

EMBID IRUJO, “El contenido del derecho a la educación”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.31, 1981, pp.653-681

GÓMEZ ORFANEL, G: Jurisprudencia española sobre Educación para la ciudadanía, *Anuario de Derechos Humanos, Nueva época*, vol.10, 2009, pp.261-283.

MEIX CERECEDA, P.: *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p.149,150, 215 y 164

PIRES JIMÉNEZ, L: “La evaluación en la LOMCE”, en MARCHENA GONZÁLEZ, C. (dir) *La LOMCE, Claves para el profesorado*, Anaya, 2013, p.62

CASTILLO : La dimensión subjetiva o de libertad del derecho a la educación, *Persona y Derecho*, nº 50, 2004, pp.551-574

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.: “La educación y las Universidades en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG.M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Aranzadi, 2008.

LÓPEZ QUINTAS, A.: Necesidad de un método formativo integral, *Persona y Derecho*, nº50, 2004, p.114-120

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. La educación en la Constitución española. Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza. *Persona y Derecho*, nº6. 1979

El art. 27 de la Constitución: Análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España, en Cuadernos de Derecho Judicial, nº17, 1993, pp.9-58

“El papel de los poderes públicos en la enseñanza”, GONZÁLEZ QUIRÓS, J.L. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. El sistema educativo en la España de los 2000, 2001 FAES, pp.25 - 52

La educación en la Constitución española. Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza. *Persona y Derecho*, nº50. 2004

MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, L., al analizar el derecho a la Educación en su estudio “Los derechos fundamentales y la Constitución a los 25 años” en *Revista Foro, Nueva Época*, nº 0, 2004.