



La LODE. 25º aniversario de la promulgación de una ley

José Torreblanca Prieto

Ex Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia

Resumen

El artículo analiza las razones por las que la LODE se ha consolidado como un firme pilar de nuestro sistema educativo y un modelo de estabilidad normativa. Esto se debe, a juicio del autor, a que en esta ley y en el artículo 27 de la Constitución se asienta el gran pacto escolar de nuestro país. En el artículo se refieren las posiciones y movilizaciones de la "Coordinadora por la libertad de enseñanza" que contaba con el apoyo de la Comisión episcopal de enseñanza, y las posiciones de los sindicatos de profesores y los sectores de padres de alumnos implicados en la defensa de la escuela pública. Se señalan, asimismo, la amplitud del debate y la intensidad y la complejidad de las negociaciones de una ley, controvertida en su gestación, pero que ha gozado de una pacífica vida en su aplicación.

Palabras clave: LODE, Coordinadora por la libertad de enseñanza, Constitución española, Comisión episcopal de enseñanza, pacto escolar, LOECE, escuela pública, enseñanza privada.

Abstract

The article analyzes the reasons why the LODE has been established as a strong cornerstone of our education system and a model of regulatory stability. According to the author, this is because the big educational pact of our country is based on this Law and on Article 27 of the Constitution. The article tells the positions and actions of the "Committee for the Freedom of Teaching" supported by the Episcopal Commission for Education and the positions of teacher unions and parents' sectors involved in the defense of public school. It also remarks the scope of the debate and the intensity and complexity of the negotiations of a law which was controversial in its design, but has enjoyed a peaceful implementation.

Keywords: LODE (Organic Law on the Right to Education), Committee for the freedom of teaching, Spanish Constitution, Episcopal Committee for Education, educational pact, LOECE (Organic Law regulating School Statutes), public school, private education.

La LODE, una ley que disimula tras de sus no muy agradables siglas el hermoso nombre de *Ley orgánica reguladora del derecho a la educación*, cumplirá próximamente nada menos que su vigésimo quinto año de vigencia. Y lo hará en inmejorables condiciones toda vez que, aunque modificada en parte, permanece esencialmente la misma. Mientras que la multitud de leyes educativas que la precedieron o la siguieron desde el comienzo de la Transición hasta nuestros días han sido sucesivamente derogadas o sufren permanentes amenazas de derogación, la LODE goza de buena salud.

Dado que estas semanas se está hablando tanto de la necesidad de alcanzar la estabilidad normativa en la ordenación de nuestro sistema educativo, y de hacerlo mediante la suscripción de un Pacto de Estado, quizás merecería la pena tratar de analizar las razones a las que se puede atribuir que la LODE se haya consolidado como un firme pilar de nuestro sistema educativo y un modelo de estabilidad normativa.

Ese análisis fue expuesto, naturalmente como expresión de mi punto de vista como actor y testigo de la gestación de la LODE, siendo Subsecretario del Ministerio de Educación, bajo el título "La LODE y el pacto escolar" en el libro homenaje a Mariano Pérez Galán titulado *Por la escuela pública* publicado el año 1988.

La LODE fue una norma extensa e intensamente pactada y esa es la razón de su permanencia.

En ese escrito sustenté la opinión de que la LODE fue una norma extensa e intensamente pactada y que esa es la razón de su permanencia. Más aún, se afirma que el intento de modificarla en algunos de sus principios básicos desencadenaría una guerra escolar que nadie en su sano juicio osaría declarar.

Por creer que lo escrito en el año 1988 sigue siendo válido y a lo mejor puede ser útil, y teniendo en cuenta que es muy probable que el libro o sea difícil de encontrar o esté descatalogado, es por lo que he decidido transcribir aquí lo publicado entonces. Y también porque poco puedo añadir sobre la LODE que no esté recogido en el libro de Mariano Pérez Galán *La LODE. Intrahistoria de una ley*. En cualquier caso la pereza no ha sido mi motivación, dado que he tenido que transcribirlo en su totalidad para digitalizarlo y poderlo enviar para su nueva publicación en la revista del Consejo Escolar del Estado, algo que me ha ocupado más tiempo que la redacción de un nuevo artículo.

Muchas de las organizaciones presentes actualmente en el Consejo Escolar del Estado fueron también actores y testigos del proceso de gestación de la LODE. No estaría mal que también ellas contribuyesen a rescatar la memoria de la gestación de la LODE y expusieran su acuerdo o desacuerdo respecto al pacto escolar al que según mi opinión se llegó en el momento de aprobarse la citada ley.

No sé qué grado de asentimiento puede concitar mi opinión de que la LODE fue el resultado de un pacto escolar y de que su prolongada vigencia es la prueba de que existió tal pacto, pero si obtiene alguno habría que rendir homenaje a la persona gracias a la cual se llegó a la promulgación de la ley.

Me refiero naturalmente a José María Maravall, el Ministro de educación que tuvo la iniciativa, y sobre el que recayó la responsabilidad de encauzar y sostener el diálogo y la negociación desde el inicio hasta el fin. La pacífica, aunque no exenta de problemas, convivencia en España entre la enseñanza pública la enseñanza privada se debe a su gestión como ministro. La ruptura de esa convivencia sólo podría producirse derogando o modificando sustancialmente los principios en que se basa la LODE, es decir, destruyendo su legado.

La LODE y el pacto escolar¹

Han transcurrido 12 años (25) desde la promulgación de la *Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE)*, y un periodo poco menor de plena aplicación de la misma, puesto que su desarrollo reglamentario se completó en un plazo excepcionalmente breve.

Tras su promulgación la LODE no ha sufrido más modificaciones que las menores introducidas por la *Ley orgánica 9/1995, de 20 noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes*. Modificaciones sobre las que, sin entrar en su necesidad o pertinencia, sólo procede comentar que no fueron objeto del apasionado debate político y movilizaciones sociales que acompañaron al proceso de gestación de la LODE. (Como es sabido la ley citada llamada también ley Pertierra ha sido derogada y las actuales modificaciones y derogaciones parciales de la LODE se deben a la LOE).

Proceso de debate y movilizaciones que se desarrolló en tres fases; desde la filtración de un primer borrador en el periódico *La Vanguardia* de Barcelona hasta la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de ministros; a lo largo del debate parlamentario; y desde la promulgación de la ley hasta la aprobación de su reglamento de desarrollo más potencialmente conflictivo, el de normas básicas sobre conciertos educativos por el Real decreto 2377/1165, de 18 de diciembre.

Ninguna ley tan controvertida en su gestación ha gozado de tan pacífica vida en su aplicación.

Una ley tan intensa y apasionadamente debatida en el Congreso y en el Senado, aprobada por la mayoría absoluta asegurada por el grupo parlamentario socialista, pero apoyada sólo por los votos de la minoría catalana y sin más respaldo parlamentario, debería haber estado en el punto de mira de los programas electorales de los partidos políticos aspirantes a formar gobierno en las sucesivas y ya n 2004 y 2008) Como es obvio no ha sido así. Ninguna ley tan controvertida en su gestación, ha gozado de tan pacífica vida en su aplicación.

Una ley tan ampliamente contestada, pero también apoyada, por las instituciones y organizaciones más representativas de la sociedad civil en el sector de la enseñanza, es

¹ Trabajo publicado en el libro titulado *Por la escuela pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán*. Editado por la Fundación educativa y asistencial Cives. Madrid 1998.

decir, centrales sindicales y sindicatos de profesores, asociaciones, patronales generales y de la enseñanza, federaciones de religiosos de la enseñanza, federaciones de asociaciones de padres de alumnos de la enseñanza pública y de la privada, cooperativas de profesores, movimientos de renovación pedagógica y por último, pero no en último lugar, por la Conferencia episcopal española a través de la Comisión de enseñanza, no ha sido objeto a lo largo de los años transcurridos de más cuestionamientos que los propios y normales en una sociedad democrática aparejados a temas puntuales derivados de la aplicación cotidiana de las leyes.

Una agrupación ciertamente poderosa de entidades como la Confederación española de centros de enseñanza (CECE), la Federación de religiosos de la enseñanza (FERE), la Confederación católica de padres de alumnos y de padres de familia (CONCAPA) y la Federación de sindicatos independientes de la enseñanza (FSIE), con el apoyo de la Comisión episcopal de enseñanza, reunidas en la llamada “Coordinadora por la libertad de enseñanza”, fue capaz de organizar las manifestaciones más numerosas de nuestra transición democrática para un tema al fin y al cabo sectorial. El espacio dedicado a la LODE en los medios de comunicación no tuvo tampoco parangón con el dedicado a cualquier otro proyecto de ley tramitado en las Cortes generales desde el comienzo de la transición democrática.

La LODE sigue vigente sin que las instituciones y organizaciones que más la combatieron hayan hecho cuestión de principios su derogación.

La LODE, sin embargo, sigue vigente, se lleva aplicando desde hace 12 años (25 años), y ahí permanece sin que las instituciones y organizaciones que más la combatieron hayan hecho cuestión de principios su derogación. Desde la amenaza, no hecha realidad, de la FERE de no suscribir los conciertos educativos, para cuya implantación en el curso 1986-1987 se dictaron instrucciones por Orden de 30 diciembre de 1985, todos los llamados sectores afectados por la enseñanza emprendieron el sendero de la negociación sin estrategias paralelas de movilización.

Tampoco parece que a partir del año 1986 las organizaciones e instituciones de la sociedad civil más agresivas en relación con la LODE y sus reglamentos de aplicación o, por ponerse en su punto de vista, más agredidas por aquélla, hayan ejercido una presión firme y constante cerca de los partidos políticos que ideológicamente les pudieron ser más afines, para que éstos incluyesen como objetivo prioritario en las agendas parlamentarias o en sus programas electorales el cuestionamiento de la LODE. En definitiva no parece que los partidos políticos aspirantes a sustituir al PSOE en el gobierno o a incrementar, en todo caso, el número de sus votantes hayan considerado, en el período a que nos estamos refiriendo, que la reproducción, en forma de manifestación de intenciones de derogación total o parcial de la LODE, de las posturas de la parte de sociedad civil que se opuso a dicha ley, pudiese ser una importante fuente de votos e incluso quizás lo contrario. Ese posible análisis de los partidos políticos, unido a la escasa o nula falta de interés de la “Coordinadora por la libertad de enseñanza”, entidad que, por otra parte, se disolvió cumplidos sus objetivos movilizados, explica, o puede explicar por qué, como se afirmó, una ley tan controvertida ha podido convertirse en una ley tan desapercibida.

Se ha afirmado muchas veces, sin ningún matiz de frivolidad, que cuanto más aburrida sea la democracia mejor para su consolidación y su continuidad. Hasta se ha afirmado que un relativamente alto porcentaje de abstención electoral no significa necesariamente desafecto hacia las instituciones democráticas e incluso puede implicar satisfacción con su funcionamiento. Calificar la LODE de desapercibida pretende predicar de la misma que se trata de una ley que se aplica pacíficamente y que es aceptada mayoritariamente, aunque no necesariamente aplaudida, por los sectores afectados por la enseñanza. Significa que eventualmente podría ser modificada de nuevo, como lo ha hecho la ley Pertierra (y después la LOE), en extremos concretos de su articulado, pero que difícilmente podría ser desmontada en lo que fueron los principios básicos que presidieron su proceso de redacción y de negociación, por los menos en el horizonte temporal definido como corto y medio plazo. Da la impresión de que los sectores más disconformes con su articulado y reglamentos de aplicación no aceptarían, a cambio de más derechos o privilegios, el riesgo de reabrir la polémica, en el mejor de los casos, o la guerra, en el peor, entre los defensores de la escuela pública y los de la privada. No aceptarían, por consiguiente, el riesgo de que se introdujera como tema central en los programas de los partidos políticos en las siguientes convocatorias electorales el de la escuela privada en relación con la pública y las modalidades de financiación pública y participación de la comunidad escolar en la escuela privada.

Calificar la LODE de desapercibida pretende predicar que se trata de una ley que se aplica pacíficamente y es aceptada mayoritariamente.

A pesar de que periódicamente se vuelve a plantear, de un lado y del otro de los actores que protagonizaron el conflicto en torno a la LODE, la necesidad de un pacto escolar en nuestro país, ni sus portavoces parecen plantearlo con mucha convicción, ni sus propuestas encuentran eco relevante en los sectores afectados por la enseñanza. Más bien que de un pacto escolar con mayúscula y con todas las connotaciones que esa mención conlleva, parece que se trata de pactos menores conducentes a mejoras de posiciones, cuya propuesta y aceptación, en su caso, es inobjetable si consideramos que la defensa y la negociación de los intereses en juego es una sana práctica democrática.

Y ello porque los dos puntos de sutura del conflicto latente en materia escolar a lo largo de la transición democrática son el artículo 27 de la Constitución española y la LODE, porque el uno y la otra son el pacto escolar. Si con la redacción acordada del artículo 27 se establecen las bases para la solución pacífica del conflicto, con la segunda se articulan los términos específicos que eviten su reproducción. Objetivo que no satisfizo la Ley orgánica por la que se aprueba el estatuto de centros escolares (LOECE), ley también intensamente contestada social y parlamentariamente, derogada totalmente por la LODE y de cuya falta de aptitud para resolver el conflicto escolar es prueba evidente el que nadie en ningún momento haya propuesto restablecerla en todo o en parte.

El artículo 27 de la Constitución española y la LODE son los pilares en los que se asienta el gran pacto escolar de nuestro país.

La afirmación de que la LODE es en el momento actual el segundo pilar básico, junto con el artículo 27 de la Constitución española, en el que se sustenta el implícito gran pacto escolar de nuestro país, se fundamenta en que ninguno de los tres principios que informaron su redacción ha sido objeto de amenazas serias de derogación o de modificación:

-Un modelo de intensa participación de la comunidad escolar en los centros públicos.

-Un modelo de financiación pública de los centros privados, a través de conciertos, en el que la percepción de fondos públicos, se condiciona a: la gratuidad de la enseñanza; la integración con la red pública a efectos de la satisfacción de necesidades de escolarización; la participación menos intensa de la comunidad escolar y un régimen excepcional de protección del profesorado en cuanto al despido y a la percepción de salarios (pago delegado).

-Un modelo de centros privados, financiados privadamente, sólo sujetos a las normativas de rango puramente académico.

La pregunta que queda por contestar es la de por qué una ley tan controvertida es hasta tal punto asumida que deviene en pilar básico del pacto escolar. Y hay que apresurarse a descartar que lo haya sido porque el gobierno durante cuyo mandato se aprobó haya prolongado su permanencia en el poder hasta mediados del año 1996 (la LODE ha sobrevivido también a dos gobiernos Aznar), dado que, como se afirmó más arriba, esa circunstancia no tiene nada que ver con la desaparición más rápida que paulatina de los actores en escena. La LODE ha sido y es una norma asumida porque ya en su primer borrador conocido por los sectores afectados se reflejaba la voluntad por parte del entonces Ministerio de Educación y Ciencia de conseguir el difícil equilibrio entre una lectura del artículo 27 de la Constitución española fiel a lo que podríamos llamar ortodoxia socialista en materia educativa y la convicción de que se podía ofrecer un pacto a la enseñanza privada que no suscitase en el futuro un revanchismo similar al que en su momento había provocado la LOECE. Aunque en el año 1984 sólo se considerase como posibilidad muy lejana en el tiempo la alternancia del gobierno, como así ocurrió, la LODE se planteó desde los borradores iniciales como una ley que debería sobrevivir al gobierno socialista.

La LODE se planteó desde los borradores iniciales como una ley que debería sobrevivir al gobierno socialista.

La LODE es, en segundo lugar, una norma asumida porque como consecuencia de la pretensión de equilibrio y de su vocación de supervivencia fue objeto, desde su filtración a *La Vanguardia* hasta la publicación de su último reglamento de ejecución, de un proceso de negociación con todos los sectores afectados por la ley, de carácter público, semipúblico y reservado, que no tiene parangón con ninguna otra ley de la Transición democrática. Proceso de negociación amplio, tenaz, intenso, duro y lleno de momentos de tensión cercana a la ruptura, cuyo desarrollo se ha visto recompensado con el paso del tiempo con el arraigo social de la ley. Proceso de negociación tanto más difícil cuanto la movilización social en las calles y la repercusión en los medios de comunicación introducía un elemento añadido de tensión en las mesas negociadoras en las que los interlocutores temían que sus cesiones fueran vistas como debilidades.

Un intento de análisis de cuáles eran las pretensiones y los temores de los actores puede contribuir a explicar las claves de la ley a las que antes se ha hecho referencia.

De un lado el PSOE, ya en el gobierno, y todos los sectores defensores por ideología o intereses, o ambas cosas a la vez, de la escuela pública. Del otro, todos los sectores defensores de la escuela privada por las mismas motivaciones.

La pretensión del Gobierno, en adelante el Ministerio de Educación, era evidentemente, como se ha indicado antes, la aprobación de una ley absolutamente respetuosa con el artículo 27 de la Constitución española dado que el consenso alcanzado en materia tan conflictiva como la educación en el complicado proceso de redacción de este artículo era plenamente aceptado sin ninguna clase de reticencia. Al igual que lo era la internalización en nuestro ordenamiento jurídico de los Pactos internacionales en los epígrafes concernientes a los derechos y libertades en materia de educación.

Aparejada a la pretensión de respeto a la Constitución española estaba la de hacer la lectura más progresista entre las posibles de su artículo 27. Pretensión esta donde operaban dos temores situados a la derecha y a la izquierda educativa. Por la derecha, el temor de que dicha lectura suscitase un rechazo de tal intensidad y sinceridad por parte del sector privado de la enseñanza que hiciera aparecer la política educativa del gobierno socialista como inmoderada y revanchista en un contexto político en el que se trataban de evitar tales atributos, y ello llevase consigo el rechazo social de la ley y la amenaza de que su destino fuese el mismo sufrido por la LOECE. Por la izquierda el temor provenía de que cualquier cesión a la derecha fuese interpretado, en el seno del propio Partido Socialista y de los sindicatos y asociaciones de padres defensores de la escuela pública, como una dejación de lo que habían venido siendo principios irrenunciables, con su predecible consecuencia; la de la pérdida de los apoyos internos y sociales tan necesarios en lo que se preveía como una lucha encarnizada.

La negociación fue difícil porque la movilización social y su repercusión en los medios de comunicación introducían tensiones y los interlocutores temían que sus cesiones fuesen vistas como debilidades.

Curiosamente quizás fuera la negociación más complicada, por tratarse de militantes del partido que habían elaborado y participado juntos en sus estrategias y luchas educativas, la que hubo que mantener entre los compañeros ya en el gobierno, más moderados por el solo hecho de la asunción de sus responsabilidades en la administración, y los compañeros, fuera del mismo, más libres para seguir sustentando una postura radical y poder convertirse en los vigilantes de la ortodoxia frente a posibles desviacionismos de la misma, punto de vista naturalmente no compartido por el grupo parlamentario socialista más seguidista de la política del gobierno. Para los primeros, los segundos desconocían la dura realidad con la que estaban enfrentándose. Para los segundos, los primeros habían ablandado rápidamente sus posiciones cediendo a las primeras tentaciones del poder recién adquirido. Aunque finalmente predominó la necesidad y la voluntad de consenso sólo el paso del tiempo ha posibilitado el reconocimiento por unos y otros de la legitimidad de las posturas adoptadas.

La negociación con los sindicatos de profesores implicados en la defensa de la escuela pública fue menos complicada. En este caso la postura de los sindicatos era una mezcla de principios ideológicos y de defensa de intereses, y, como es sabido, es más fácil negociar en el segundo terreno que en el primero. La Federación de Trabajadores de la

Enseñanza (FETE) de la Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras de la enseñanza (C.C.O.O) y la Unión Confederal de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza (UCSTE) defendían la escuela pública, pero los dos primeros sindicatos tenían también intereses en la enseñanza privada en la que sobre todo FETE tenía una importante implantación. Ello determinaba que su centro de atención, por lo que respecta a la enseñanza privada, se concentrase más en lograr el máximo grado de participación de los profesores en la gestión de los centros, un mínimo poder de sus titulares sobre sus trabajadores y la futura homologación de sus salarios y condiciones de trabajo con los de la enseñanza pública, que el endurecimiento de las condiciones necesarias para acceder al régimen de conciertos. Por consiguiente la negociación con estos sindicatos, que, de haberse situado en el terreno puramente ideológico de confrontación enseñanza pública-enseñanza privada, hubiera sido harto difícil, podría ser llevada a buen fin siempre que no se renunciase a principios convertidos en irrenunciables, como el pago delegado o la interdicción del despido ideológico.

Como aliado del ministerio hay que referirse también a la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA), aliado potencialmente conflictivo dado que, por su carácter de aglutinante de las asociaciones de padres de los centros públicos, cualquier negociación con la confederación se situaba en el terreno puramente ideológico de defensa de la escuela pública, sin que sus dirigentes se vieran obligados a hacer cualquier clase de concesión a la enseñanza privada por carecer de intereses en esta. El que a lo largo del proceso negociador la CEAPA apoyase al ministerio sin más matices que los imprescindibles para no ser acusados de seguidismo se debe a la cordura de sus dirigentes y al carácter realmente plural de la confederación, más autónoma respecto al PSOE de lo que creían sus detractores.

El apoyo de la CEAPA se debe a la cordura de sus dirigentes y al carácter plural de la confederación.

Si de un lado existía el temor de que un exceso en el tratamiento normativo de la enseñanza privada suscitase una reacción de extremas consecuencias no queridas por el Ministerio de Educación, y mucho menos por el gobierno necesitado en todos los frentes de evitar acusaciones de radicalismo, por el lado de los representantes de los intereses de la enseñanza privada su temor era el máximo que puede experimentar quien espera lo peor. Porque aunque ya desde la convocatoria de las elecciones del año 1982 y ante la anunciada victoria del PSOE se hubiesen producido acercamientos entre portavoces oficiosos de ambas partes, en los que unos emitían mensajes de tranquilidad y los otros trataban de averiguar qué les podría deparar un futuro tan cierto como la victoria socialista, el sector privado temía que el programa electoral socialista en materia educativa, aunque enunciado en términos relativamente moderados, encubriese la intención oculta de destruir la enseñanza privada a corto plazo utilizando el ministerio todos los medios normativos y presupuestarios a su alcance. Temor no absolutamente infundado, por cierto, si se tenían en cuenta datos como la tradición histórica del PSOE; la dureza de sus posturas en la discusión del artículo 27 de la Constitución española; el radicalismo de algunos de los más destacados portavoces del PSOE en materia de política educativa y la dureza de la campaña del PSOE contra la LOECE. Temor que pudo no sólo aumentar sino contar con una nueva motivación al ser nombrado Ministro de educación un ideólogo del partido socialista, un Subsecretario cuya experiencia

profesional con la enseñanza privada podría ser requerida para mejor destruirla, un Director del gabinete del ministro, teólogo ex dominico participante activo en los diálogos entre cristianos y marxistas, y fuera del ministerio pero en el gobierno, como Director de educación y cultura del Gabinete de la presidencia, un acérrimo luchador en pro de la enseñanza pública.

La reacción de los portavoces de la enseñanza privada ante el borrador, la reacción real no la reacción expuesta, sólo la conocen sus actores. Del posterior desarrollo de los acontecimientos se puede inferir, sin embargo, que la lectura del primer borrador del proyecto desactivó los peores temores y que los sectores de la enseñanza privada afectados por el mismo valoraron con mayor o menor intensidad la posibilidad, mediante una combinación de presiones y de negociaciones, de convertir en asumible, o por lo menos tolerable, el proyecto de ley. En definitiva, un texto menos radical que lo previsible y la apertura inmediata de un proceso de negociación sobre un primer proyecto, puesto por escrito, abrieron una vía de diálogo que una propuesta menos ecuánime y una inexistente o falsa oferta negociadora hubiesen hecho imposible.

Los interlocutores de la enseñanza privada subvencionada, integrados al poco en la Coordinadora por la libertad de enseñanza, eran la CECE, la FERE, la CONCAPA y la FSIE. Y por supuesto la Comisión episcopal de enseñanza de la que la Coordinadora era su brazo secular. El interlocutor único de la enseñanza privada no subvencionada era la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza, ACADE. La postura de los distintos interlocutores y, en consecuencia, sus pretensiones en torno a la ley y su mayor o menor grado de oposición a la misma, tenía que ver tanto con motivos de carácter ideológico como con la más simple defensa de intereses. Y como se verá el progreso de negociación fue tanto más difícil cuanto mayor era el conglomerado de ideología e intereses.

La CECE, patronal de la enseñanza privada que aglutinaba centros escolares tanto de titularidad religiosa como privada, jugaba más en el terreno de los intereses que en el ideológico. Su entronque con el sindicalismo vertical del régimen franquista y su tradición de negociación con el Ministerio de Educación del que consiguió a partir de la promulgación de la Ley General de educación, y en muy pocos años, un aumento vertiginoso de las subvenciones a la enseñanza privada con un mínimo de obligaciones y contraprestaciones, la habían provisto de un pragmatismo en su trato con el poder político que la hacía proclive al pacto lo que no quiere decir que no estuviera dispuesta a recurrir a la presión exterior. Para la CONCAPA, sin embargo, su carácter de Federación católica de padres de alumnos y de familias, ya curtida en otras batallas, la situaba en el terreno de la lucha ideológica, terreno en el que como se afirmó más arriba el pacto es más inalcanzable, y la acercaba a las posiciones más extremas sostenidas por la FERE.

La FERE era la institución que más se jugaba el conflicto. De una parte, aglutinaba aunque sin carácter patronal pero con vocación de serlo, al crear más tarde su propia

La FERE era la institución que más se jugaba. De ahí que fuera el sector más duro y mantuviese posiciones de fuerza y amenazase con no firmar el concierto.

organización patronal Educación y gestión, los colegios religiosos. De otra su carácter confesional, aparejado a otros temas ajenos a la enseñanza privada como el de la enseñanza de la religión en los colegios públicos, le imprimía un fuerte sesgo ideológico. De ahí que fuera el sector más duro de la enseñanza privada y mantuviese posiciones de fuerza que culminaron en la amenaza esgrimida, aunque no realizada, de no suscribir los conciertos educativos. Amenaza que de haberse llevado a cabo hubiese echado abajo todo el proceso negociador, tan pacientemente conducido, y creado un conflicto de impredecibles consecuencias tanto para la enseñanza privada como para el gobierno.

El papel de FSIE en el conflicto no podía ser más ambiguo. Con única y escasa implantación en la enseñanza privada religiosa debía aceptar unos planteamientos, los formulados por la Coordinadora por la libertad de enseñanza, que manifiestamente atentaban contra las razones de ser de cualquier sindicato que quisiera no sólo serlo, sino parecerlo; sumisión ideológica, participación reducida, aceptación de las reglas de juego empresariales en los centros religiosos. De ahí su reducción al silencio y su asunción de ese silencio como la actividad más digna entre las posibles.

Unas veces detrás de la Coordinadora, otras al lado, pero casi siempre por encima, se encontraba la Comisión episcopal de enseñanza de la Conferencia episcopal española, lo que determinó que su papel en la negociación de la LODE fuera decisivo. El que la Coordinadora pudiera actuar como brazo secular, y por tanto mundano, permitía que a otros niveles mucho más altos, más confidenciales y con una amabilidad en el tono, imposible en las mesas de negociación e impensable en las manifestaciones callejeras, se negociase en un contexto en que la LODE, con ser importante, aparecía como un episodio en el marco de las relaciones Iglesia-Estado. Relaciones que por tener para la Iglesia no sólo un referente ideológico sino también un fuerte componente de intereses permitían, llevadas al terreno de la educación, posibilidades negociadoras a veces muy difíciles de entender para quienes no podían gozar de la visión de este otro horizonte casi ilimitado en el espacio y el tiempo en el que se desenvuelve tan antigua institución.

La Comisión episcopal de enseñanza tuvo un papel decisivo en el proceso de negociación de la LODE. Esta experimentó desde el primer borrador hasta su redacción final un importante número de modificaciones.

Una institución que jugó un papel singular fue ACADE, patronal que aglutinaba a los centros privados no subvencionados ni con vocación de serlo, que al comprobar que la no sujeción al régimen de conciertos de la nueva ley los eximía de cualquier control del estado, salvo el tradicional de carácter académico, manifestaron expresamente su satisfacción y se limitaron a observar el espectáculo con una actitud no exenta de cierta ironía.

Por la descripción de los planteamientos ideológicos y de los intereses en juego de la enseñanza privada se puede inferir cuáles fueron sus fortalezas y debilidades negociadoras. La FERE y la CONCAPA adoptaron los papeles más radicales hasta tal punto que es pensable que sin el papel más conciliador desempeñado por la CECE y por supuesto por la Conferencia episcopal, no se hubiera llevado la negociación a buen término o por lo menos a términos razonables.

La ley experimentó desde el primer borrador hasta su redacción final un importante número de modificaciones. Aún ahora, a pesar del tiempo transcurrido, es difícil valorar si los cambios alteraron sustancialmente el primer proyecto o simplemente contribuyeron a aminorar su rigor. Y queda, por supuesto, la duda que surge tras cualquier proceso negociador de sí un lado y del otro de las mesas negociadoras había más o menos fortalezas o debilidades que las esgrimidas o que la ocultadas. Tratar de explorar de nuevo cuáles eran las fortalezas y debilidades reales es, en todo caso, un juego adivinatorio tan divertido como inútil. La realidad es que la LODE sigue ahí, que no parece suscitar desmedidos entusiasmos ni sentimientos profundos de insatisfacción entre los sectores afectados por la misma y que ello puede deberse a que desde su inicial proceso de gestación se pensó en que había que dotarla de los medios para que gozase de larga vida ■

Breve currículum

José Torreblanca Prieto, actualmente jubilado, ha pertenecido al cuerpo superior de funcionarios civiles del Estado. Desde su incorporación al Ministerio de Educación al poco de promulgarse la Ley General de Educación, desempeñó diversos puestos de trabajo como funcionario. Tras un breve paso por la Consejería de educación de la Junta de Andalucía fue nombrado Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia puesto que desempeñó del año 1982 al año 1986. A continuación fue nombrado presidente del Consejo Escolar del Estado puesto que desempeñó de 1986 a 1990. Fue elegido secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura –OEI– desempeñando el cargo de 1990 a 1998. Contribuyó posteriormente a la creación del colectivo Lorenzo Luzuriaga, colectivo del que fue el primer coordinador y actual miembro.