

**MODELO EDUCATIVO Y AUTOGOBIERNO VALENCIANO  
40 AÑOS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LA GENERALITAT**

***EDUCATIONAL MODEL AND VALENCIAN SELF-GOVERNMENT  
40 YEARS OF EDUCATIONAL POLICIES IN THE GENERALITAT***

*MARIANO VIVANCOS COMES*

*Profesor Contratado Doctor*

*Universitat de València*

<https://orcid.org/0000-0003-1583-422X>

**Cómo citar este trabajo:** Vivancos Comes, M. (2022). Modelo educativo y autogobierno valenciano 40 años de políticas educativas en la Generalitat.. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 12 (1), pp. 324-346. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.6382>

**RESUMEN**

Este artículo<sup>1</sup> pretende explicar y analizar el desarrollo del modelo educativo valenciano en las últimas décadas, identificando también cuáles han sido sus resultados principales en términos de política pública. A tal fin se analizarán los principales hitos que marcan su desarrollo transitando por las diferentes etapas del autogobierno en paralelo a las grandes reformas legislativas que se han producido en España en materia de Educación.

**PALABRAS CLAVE:** modelo educativo, autogobierno valenciano, legislación básica educativa, educación concertada, educación diferenciada, plurilingüismo.

---

<sup>1</sup> Deseo agradecer a la publicación Magisterio (Grupo Siena), decano de la prensa educativa española, sus Anuarios de la Educación, que han sido de gran ayuda para la elaboración de esta crónica sobre las diferentes etapas de la gestión educativa en el autogobierno valenciano. Igualmente al IDP-Observatorio de Derecho Público de Barcelona por la elaboración de los Informes de Comunidades Autónomas un instrumento útil y práctico para realizar un análisis de las características del realizado.

## ABSTRACT

This article aims to explain and analyze the development of the valencian education model in recent decades, also identifying what its main results have been in terms of public policy. To this end, the main milestones that mark its development will be analyzed, passing through the different stages of self-government in parallel to the major legislative reforms that have taken place in Spain in the field of Education.

**KEYWORDS:** Education model, valencian self-government, education basic legislation, free school, single-sex education, multilingualism

## SUMARIO

*I. La gestión educativa en perspectiva: algunas cuestiones previas.*

*II. Rasgos básicos del sistema educativo valenciano.*

*III. Etapas de la gestión educativa: principales hitos.*

*3.1. La etapa socialista (1983-1995): afianzando la descentralización educativa y las oportunidades de acceso.*

*3.2. La etapa popular (1995-2015): entre la apuesta por la calidad y la expansión de las infraestructuras educativas.*

*3.3.- La etapa del Botànic (2015-2021): desde la primavera educativa al despliegue efectivo del plurilingüismo.*

*IV. Conclusión: caracterización de un modelo: (sólo tardíamente) centrado en el plurilingüismo y con mediocres resultados.*

*V. Bibliografía.*

### **I. La gestión educativa en perspectiva: algunas cuestiones previas.**

Este trabajo pretende explicar y analizar cómo el Gobierno valenciano ha definido y desplegado normativamente su modelo educativo, identificando también cuáles han sido sus principales resultados en términos de política pública. A tal fin, se analizarán los principales hitos que marcan su desarrollo en las diferentes etapas por las que ha discurrido el autogobierno. Antes, se harán una serie de consideraciones previas pero relevantes para poder valorar en su conjunto el desarrollo de la gestión educativa

practicada por los distintos equipos que se han sucedido en el Consell a lo largo de las últimas décadas que permitirán poder valorar mejor sus resultados.

Desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, el Tribunal Constitucional ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de la materia relativa a educación (regida constitucionalmente a partir del juego de los preceptos 27 y 149.1.30 CE; definiendo y determinando el primero el modelo normativo educativo, concretando el segundo la atribución competencial estatal<sup>2</sup>) abundando en tal fin una sólida doctrina constitucional referida al ámbito educativo<sup>3</sup>. En efecto, la consideración como “fundamental” del derecho a la educación constitucionalmente reconocido (art. 27 CE) supone la incidencia en el mismo de la competencia exclusiva que el art. 149.1.1ª atribuye al Estado en la regulación de las “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Además, el Estado ostenta la competencia de controlar y encauzar el desarrollo del sistema educativo español en los términos señalados en el art. 149.1.30 CE, a partir de la asignación de dos competencias diferenciadas de distinto alcance (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5º; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3º, entre otras), concretadas en los dos incisos del precepto constitucional aludido: a) “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” y b) “normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia”, respectivamente. Recordando el Alto Tribunal que incumbe al Estado “la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación” de las materias

---

<sup>2</sup> Aunque existan otros preceptos constitucionales que puedan llegar a afectar a dicha distribución, como ha señalado con acierto el profesor ARAGÓN REYES, M (2013). Las competencias del Estado y las CCAA sobre educación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 191-199; como son los arts. 148.1.17 (enseñanza de lenguas cooficiales), 149.1.1 (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 149.1.15 (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica), 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios) e, incluso, el 81.1 CE (criterio material de las Leyes Orgánicas).

<sup>3</sup> Si bien en la configuración del sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de conformidad a sus respectivos marcos competenciales, su distribución no ha resultado pacífica a tenor de la treintena de sentencias constitucionales encaminadas a resolver dicha cuestión (por todas, las STC 2012/2012, de 14 de noviembre, FJ 3; y 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3). Es más, en tiempo reciente, cuatro importantes fallos constitucionales han vuelto a reabrir la cuestión dando solución a la controversia generada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), instrumento legal derogado por la LOMLOE, como por la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 2009), a saber: la STC 51/2019, de 11 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8741-2009 interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley educativa catalana; precedida por las SSTC 14/2018, de 20 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014 interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra la LOMCE; 53/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1433-2014 interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la LOMCE; ó 31/2018, de 10 de abril de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1406-2014 interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la LOMCE, respectivamente.

enunciadas en dicho precepto (STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 2º) a través de la legislación básica.

Cabe concluir, por ello, que nuestro modelo de descentralización territorial reparte y distribuye el ejercicio de las competencias educativas entre diversos órganos decisorios (Estado/Ministerio de Educación y Comunidades Autónomas/Consejerías-Departamentos de Educación), concretándose a partir de la legislación básica estatal y tomando como garantía de su cumplimiento el recurso a la alta inspección, donde se concreta el poder de vigilancia del Estado en el ámbito educativo. Esta última, creada a través de los Estatutos y regulada también estatalmente en la propia LOMLOE, ha sido objeto de una reciente polémica que busca reivindicar la importancia de su cometido<sup>4</sup>. Sus contornos han quedado delimitados con nitidez por la jurisprudencia constitucional, que ha destacado el espacio fronterizo en donde actúa, a caballo entre lo estatal y autonómico (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 3º); su autonomía respecto de las competencias estatales anteriormente singularizadas (FJ 8º); y respecto de su naturaleza, más cerca de configurarse como una “competencia estatal de vigilancia”, detectora de las disfunciones competenciales, que propiamente un “control, tutela, superioridad jerárquica o ejercicio de una actividad limitadora” de las propias competencias educativas autonómicas (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2º y 3º).

Resultando una tarea de enorme complejidad ya que el esquema bases-desarrollo resulta insuficiente para delimitar y singularizar con exactitud aquellas, teniéndose que recurrir a otros títulos competenciales estatales de carácter transversal<sup>5</sup> y, también, a los respectivos Estatutos autonómicos como normas atributivas de competencia para su mayor clarificación. Resulta curioso que frente al apoderamiento estatal en la materia que se ha visto, las competencias autonómicas lo tengan que ser por descarte: estas son aquellas no reservadas al Estado *ex art.* 149.1.30 CE ni, tampoco, aquellas ejercitadas a través de la cláusula residual (*art.* 149.3 CE); correspondiéndoles, en suma, una función de desarrollo normativo (en los ámbitos legislativo, que muy pocas han ensayado en su integralidad, y reglamentario) y de ejecución.

Ni siquiera la reciente aprobación de una ley básica educativa, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (LOMLOE<sup>6</sup>), ha ayudado a clarificar esta cuestión. Por lo que parece

---

<sup>4</sup> Para VIDAL PRADO C., catedrático de Derecho Constitucional de la UNED, se trata de un órgano “(...) no aprovechado plenamente, ni al que se le ha dotado de los medios humanos y materiales necesarios para ejercer correctamente sus funciones”. Su utilidad para el citado autor pasa “por recuperar su verdadera misión, que es la de vigilar y garantizar el cumplimiento de la normativa básica y, por supuesto, la utilización del castellano como lengua vehicular, compatible con otras lenguas cooficiales” (Un fallo que nos hace fuertes. *Diario El Mundo*, de 19 de marzo de 2018).

<sup>5</sup> Sobre este particular puede consultarse VIDAL PRADO, C. (2021). Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad. *IgualdadES*, 4, 279-281. Autor que ha publicado otros trabajos sobre el tema en esta misma publicación: VIDAL PRADO, C. (2014). “Educación y austeridad”, *Lex social: Revista de los Derechos Sociales*, 4 (1), 21-33.

<sup>6</sup> Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 340 de 30 de diciembre de 2020, 122868-122953). Sobre el impacto que la LOMLOE debe tener en el ámbito legislativo autonómico, puede consultarse la reciente contribución de la

inevitable, una vez más, el recurso a la justicia constitucional en la concreción del reparto competencial sustantivo y resultante en materia educativa; y ello en respuesta a los recursos que se han interpuesto contra dicho instrumento legal por los distintos grupos parlamentarios.

A tales competencias exclusivas, propias del ámbito educativo, deberán añadirse también tanto las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE); como el régimen jurídico del castellano en tanto que lengua común y oficial del Estado (art. 3 CE) que se proyecta en el ámbito específico de la enseñanza, como nos vino a recordar la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad (LOMCE)<sup>7</sup>, derogada recientemente por la LOMLOE.

Asimismo, resulta pertinente también recordar que el derecho a la educación viene a incorporar un contenido “primario” como derecho de libertad (STC 11/2012, FJ 5º), a partir del cual puede interpretarse el mandato prestacional contenido en la denominada “cláusula de progreso” constitucional (art. 9.2 CE); a partir de la los poderes públicos se comprometen en garantizar que esa libertad sea y resulte, también, real y efectiva (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3º; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9º) y que su ejercicio tenga lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son no únicamente determinados desde el ámbito público<sup>8</sup> y donde necesariamente deben darse

---

profesora ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I (2021). La Ley Orgánica 3/2020 del Derecho a la Educación y su impacto para las Comunidades Autónomas, Informe CCAA 2020. Barcelona, IDP-Observatorio de Derecho Público.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013). Será esta ley básica educativa, ahora derogada *in toto*, por la LOMLOE, donde se establezca que “el castellano es lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado, y las lenguas cooficiales lo son también en las respectivas comunidades, de acuerdo con sus estatutos y normativa aplicable”. Antes de aprobarse esta ley básica estatal no se especificaba que el castellano tuviera que ser la vehicular. En el proyecto de reforma inicial de la LOMLOE no se recogía, en un principio, esta opción, al establecer que “las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y las alumnas a recibir enseñanzas en castellano, lengua oficial del Estado, y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios”; así como que “el castellano y las lenguas cooficiales tienen la consideración de lenguas vehiculares, de acuerdo con la normativa aplicable”. Más tarde, a través de una enmienda transaccional introducida por ERC y pactada por con el PSOE y Unidas Podemos, se elimina del proyecto la referencia a las lenguas cooficiales como “lenguas vehiculares” y al castellano como “lengua oficial del Estado” por una genérica previsión del derecho a “recibir enseñanzas” en castellano. El tenor legal de la vigente LOMLOE, pues, únicamente significa la posibilidad de que las Comunidades Autónomas en su legislación educativa puedan determinar cuál es la lengua vehicular de su territorio en el ámbito educativo, como ha hecho la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación que declara que sólo el catalán es lengua vehicular y en donde se ha blindado el modelo de inmersión lingüística. Pero la cuestión no es tan sencilla, porque, aunque la LOMLOE ya no lo diga, el Tribunal Constitucional (por todas, cabe referirse a las SSTC 96/2018, FJ 6º; 51/2019, FJ 5º; 109/2019, FJ 7º; 114/2019, FJ 3º) y el Supremo (SSTS 4830/2013; 1668/2015, entre otras) de forma reiterada han dicho que el castellano debe ser vehicular.

<sup>8</sup> Este interesante debate ha sido abordado con maestría por NUEVO LÓPEZ, P. (2010). La Constitución educativa del pluralismo. A Coruña, Netbiblo. El autor diferencia tres posicionamientos ideológicos en referencia al más que necesario pluralismo educativo, que se encuentra implícito en nuestro modelo constitucional, y sobre el que no existe un consenso razonable de cómo debe materializarse, como ha demostrado el reciente debate sobre la LOMLOE. Para un sector doctrinal (MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ y DE LOS MOZOS) el papel del Estado en el ámbito educativo debería ser subsidiario y su actuación, básicamente supletoria; planteamiento que contrasta, abiertamente, con quiénes defienden el derecho

la mano los distintos niveles de gobierno, estatal y autonómico, en base a las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas.

Más allá de la ordenación general del sistema educativo y la regulación básica cuyo alcance ha venido a precisar la doctrina constitucional, tras la última reforma el Estado recupera nuevamente el poder en la determinación de las llamadas “enseñanzas mínimas” abriéndose a un mayor juego de los territorios con cooficialidad lingüística que podrán determinar los contenidos educativos de igual modo en que lo haga el Estado; poniendo fin, también, a los distintos tipos de asignaturas, que ya no se diversificarán en troncales, específicas y de libre configuración autonómica. El nuevo currículo también se desprende de los estándares de aprendizaje que, caen de la LOMLOE, junto a las evaluaciones de fin de ciclo; desapoderando al Estado de dos importantes herramientas para dar homogeneidad al sistema educativo salvaguardando unas condiciones mínimas en el disfrute de los derechos educativos y avanzando hacia una cierta armonización de los conocimientos adquiridos. El ámbito competencial estatal sigue incluyendo, por último, las experimentaciones educativas que abarquen todo el territorio; donde recordemos, la doctrina constitucional se había mostrado contraria al establecimiento de un régimen de autorizaciones previo (STC 38/1992, de 23 de marzo); experimentalidad que, como se verá en el análisis, ha ido ganando peso en paralelo en el ámbito autonómico.

Por lo que hace a la Comunitat Valenciana, su norma institucional básica (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana) atribuye a la Generalitat la competencia “exclusiva” (regulación que se mantiene inalterada con la salvedad de la sustitución del calificativo de la competencia, antes “plena”) sobre “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades” (art. 53.1 EACV), sin perjuicio del “contenido esencial” del derecho fundamental constitucionalizado (art. 27 CE); el desarrollo orgánico que se ha producido del mismo con el paso de los años, a través de las sucesivas leyes básicas educativas que han sido aprobadas<sup>9</sup>; el haz de facultades exclusivas con que el Estado ha sido empoderado en el ámbito educativo, y que fueron antes sistematizadas; y sin olvidar, por último, el poder de vigilancia del Estado en el ámbito de la educación que se manifiesta a través de la figura de la “alta inspección” y que debe velar por el cumplimiento y garantía de todos ellos. Garantizando, a su vez, como novedad estatutaria un derecho genérico “a una

---

docente estatal (EMBID IRUJO) y una intensa participación pública en dicho cometido; hay quiénes tercian, incluso, en dicho debate (SÁNCHEZ AGESTA) desde posicionamientos más templados, *op. cit.* 73. Lo cierto es que no es un debate actualmente cerrado como he pretendido concretar en un trabajo previo VIVANCOS COMES, M. (2020). Pacto educativo y consenso constitucional, Constitución, política y administración: repensando la Constitución. Más de cuatro décadas después. Valencia, Tirant lo Blanch, 349-362.

<sup>9</sup>De las cuáles, actualmente se encuentran vigentes la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE); la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (LOE), a través de las modificaciones incluidas en la vigente LOMLOE.

formación profesional adecuada, a la formación permanente y a los medios apropiados<sup>10</sup> de orientación profesional” (art. 53.2 EACV), sobre el que volverá insistir más tarde la Ley 4/2012, de 15 de octubre, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana (art. 18.5) sin que haya sido objeto de un desarrollo legislativo propio hasta la fecha.

A este título competencial, habría de añadir la competencia en materia de desarrollo legislativo del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 50.1 EACV), sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE; así como las competencias que en materia de política lingüística y multilingüismo corresponden a la Generalitat para su uso normalizado, derivadas de la condición del valenciano como “legua propia” y cooficial (art. 6.1 y 2 EACV) de las cuales se hace derivar, también, un derecho a recibir “la enseñanza del, y en, idioma valenciano” que será incluido, tempranamente, en la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano y, actualizado, a partir de una normativa específica (Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano) a la que se hará referencia en la parte final del presente trabajo.

Además de completar la referida programación general de la enseñanza, la Generalitat impulsa políticas educativas autonómicas sobre la base de la competencia exclusiva conferida, que incluye toda una serie de potestades (normativas, de desarrollo o ejecución) proyectadas sobre una serie de ámbitos diferenciados (sin ánimo de exhaustividad):

- a) Regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza;
- b) Ordenación curricular, especialmente por lo que hace a las enseñanzas específicas y/o de libre configuración, y definición de los elementos no básicos del sistema educativo (programas de diversificación curricular, acción tutorial, orientación profesional y académica...);
- c) Creación, desarrollo organizativo, régimen de los centros públicos;
- d) Planificación educativa ordinaria (asegurando la igualdad en el acceso a través de un procedimiento unificado de opción de plaza en centros docentes sostenidos con fondos públicos) y programación, gestión y ejecución de las infraestructuras educativas;

---

<sup>10</sup> La previsión estatutaria acerca de “los medios apropiados de orientación profesional que permitan una elección fundada de carrera, ocupación y profesión” plantea un mandato de difícil cumplimiento “(...) ya que el modelo de organización socio-económica está basado en el mercado, por lo que la elección fundada habrá de tener en cuenta el libre juego de las fuerzas económicas que en él juegan, como se reconoce en la Exposición de Motivos del Decreto 8/1998, de 3 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas de formación profesional específica” como señala con acierto PASTOR JAVALOYES, D. (2007). Educación, investigación y universidades. Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Madrid: Thomson-Civitas. 660.

- e) Desarrollo normativo estatal (en ámbitos muy variados: autorización de los centros privados y públicos de titularidad distinta a la GVA; conciertos educativos...);
- f) Inspección, evaluación interna y garantía de calidad del sistema educativo;
- g) Competencias ejecutivo-administrativas de gestión del sistema educativo en el territorio (autonomía de los centros; becas y ayudas estatales al estudio...);
- h) Formación permanente del personal docente;
- i) Servicios educativos y actividades extraescolares;
- j) Política de personal docente y de personal no docente de atención educativa;
- k) Aspectos organizativos de la educación a distancia y de personas adultas;
- l) Inclusión educativa<sup>11</sup>;
- m) Formación profesional en todos sus ámbitos;
- n) Enseñanzas de régimen especial;
- o) Expedición de títulos y diplomas académicos y profesionales de enseñanzas no universitarias.

Pese a las amplias capacidades de actuación que, aún hoy todavía, retiene y conserva el Estado en materia educativa, su descentralización y la transferencia de su gestión a las autonomías ha ayudado a reducir y mitigar las desigualdades latentes arrastradas durante décadas, desde la Transición política. Con lo que el sistema estatal de enseñanza, muy lejos de lo a menudo se sostiene, asegura y afianza un sistema común y sustancialmente igualitario en todo el territorio nacional. Esta afirmación la corrobora un reciente estudio<sup>12</sup>, a partir de 16 indicadores educativos desde que se hicieron efectivos los traspasos a los territorios de régimen común, a comienzos de la década de los 90 (algo menos de una década después de que lo fueran en el territorio valenciano ya que, gracias a la LOTRAVA, nuestro alcance competencial fue igual que el de las autonomías de alcance amplio o pleno).

Esta partición competencial y complementariedad normativa no es de carácter eventual sino necesaria, a partir del juego articulado entre la Constitución y el Estatuto valenciano. Por lo que la ponderación del interés nacional no puede dejarse a la libre apreciación del legislador orgánico estatal, algo que la nueva gran reforma educativa estatal parece más bien desconocer al situar en situación de paridad a ambos; todo ello, acompasado con una

<sup>11</sup> Para profundizar en el concepto de inclusión educativa puede consultarse REY MARTÍNEZ, F. (2021). Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género. Madrid, Marcial Pons; y SOUTO GALVÁN, C. (2021). La evolución de las políticas educativas de la integración a la inclusión. Educación y Derecho, núm. extraordinario I, 406-439. Deseo destacar una potente afirmación del primero en su prólogo a la obra citada que clarifica este concepto que está llamado para quedarse en el ámbito educativo. “Educación inclusiva y de calidad son, en realidad, dos caras de la misma moneda. Sin inclusión no puede haber inclusión, sino, como mucho, paternalismo y populismo escolar. Un sistema educativo decente es el que alcanza los mayores niveles de inclusión y calidad al mismo tiempo”, *op. cit.* 14-15.

<sup>12</sup> FECCOO (2019). Desigualdad territorial en Educación y gestión de las competencias por las CCAA. Madrid, Fundación Investigación, de Estudios y Actuaciones Sociales. Madrid, Federación Comisiones Obreras España. Disponible en la siguiente dirección: <https://fe.ccoo.es/1356fe9981c15dccb98a83b3fac9753f000063.pdf>

drástica eliminación de aquellos elementos que tienen un carácter común (como los estándares de aprendizaje o, incluso, los criterios de evaluación) y una más que deficiente regulación de lo básico (sobre todo en el diseño y desarrollo de la ordenación curricular o el diseño de las pruebas finales de etapa, por poner sólo dos ejemplos preocupantes) que nos introduce en un escenario preocupante para salvaguardar las potestades estatales educativas *ex Constitutione*.

La existencia, pues, de un marco general estatal y la mitigación de las desigualdades no impide *a priori*, caracterizar los rasgos definitorios de un modelo educativo autonómico propio; a partir de una serie de rasgos básicos de partida (condiciones de entorno y recursos, básicamente) y otros elementos clave de política pública (orientación hacia la concertación; principales resultados educativos; fomento del plurilingüismo en la enseñanza; sistemas de selección docente...); siendo a su vez, resultado y volumen de otros factores (efectividad e intensidad de los traspasos iniciales; recursos disponibles e infrafinanciación de las políticas; coyunturas económicas; o configuración de los diferentes equipos gestores, entre otros) que han llegado a condicionar, inspirar e impulsar la política educativa valenciana.

## II. Rasgos básicos del sistema educativo valenciano.

No obstante, podemos identificar descriptivamente los rasgos básicos del sistema educativo que pueden ayudar a hacerse una idea más fiel de la cuestión.

Según los datos y cifras oficiales proporcionados por la Conselleria de Educació, Formació Profesional y Deporte<sup>13</sup> referidos al vigente curso escolar (2020-2021), en el sistema educativo valenciano participan 787.565 estudiantes (2.753 menos) y 77.916 docentes (1.853 más que en 2019-2020) distribuidos en 2.738 centros.

En los últimos años, siguiendo el patrón europeo, la escuela pública ha ido ganando peso en detrimento de la concertada. Así para el curso anterior (únicos datos por el momento disponibles) el 66,9 del alumnado se encontraba matriculado en centros públicos, dos décimas por debajo de la media española, según la estadística sobre Enseñanzas no universitarias del Ministerio de Educación y Formación Profesional (cifras del curso 2018-2019<sup>14</sup>). Distribuyéndose el 33,1% restante, entre la red privada sostenida con fondos públicos (25%) que ha perdido peso en el último ejercicio a favor de la propiamente privada (8,1%). Lo que refleja que el peso de la “concertada” ha retrocedido respecto de la media nacional algo más de medio punto en el último año cuando se situaba ligeramente por encima de la misma pero muy distante de los porcentajes de otros territorios: Euskadi (48,4%), Navarra (33,7%) o Madrid (30.1%).

<sup>13</sup> Información obtenida del portal web de la GVA Educació: <https://ceice.gva.es/es/web/educacion>.

<sup>14</sup> Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). Datos y cifras. Curso escolar 2018/2019. Madrid. Ministerio de Educación y Formación Profesional. Disponible en su versión electrónica en la siguiente dirección: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/datos-y-cifras-curso-escolar-20182019/ensenanza-estadisticas/22495>

La situación de partida, no obstante, es desfavorable debido a unas condiciones de entorno socioeconómico y de limitación de recursos evidentes, como consecuencia de la infrafinanciación que se viene arrastrando durante décadas. Siendo el PIB per cápita inferior a la media nacional (22.426 euros) y el nivel más bajo de ingresos públicos por habitante (2.404 euros por habitante, un 16,9% por debajo de los 2.893 euros de media) del conjunto del territorio nacional<sup>15</sup>. En los Presupuestos GVA vigentes (2020), el gasto en educación ha aumentado un 3,27%, respecto al ejercicio anterior; destinando el 21,78% (5.086.443 miles de €) frente al 21,95% (4.925.185 miles de € del presupuesto vencido. Consolidándose como segundo presupuesto departamental, a pesar de haberse reducido el gasto educativo per cápita (1.008 €) en 30€ respecto del año anterior.

Por otro lado, los resultados educativos posicionan al territorio valenciano en una posición también intermedia en el conjunto estatal en tres ámbitos fundamentales: garantía de acceso (debe destacarse la baja tasa neta de matriculación en infantil 0-2 años, con un 34,4% frente un 37,5 en España, a pesar del progreso de los últimos años); equidad (donde los menores con menos recursos repiten hasta seis veces más<sup>16</sup>; y donde la tasa de repetición de la Secundaria Obligatoria se sitúa en el 33%, a pesar del reciente cambio legislativo que relaja la exigencia en el tránsito de etapa) y aprovechamiento/rendimiento educativos (donde el abandono educativo temprano<sup>17</sup> se sitúa en el 15,5%, con una reducción de casi un punto porcentual sobre el ejercicio anterior y únicamente medio por debajo de la media estatal en 2021; pero 5,5 más que los fijados dentro de la Estrategia europea del 2020).

### III. Etapas de la gestión educativa: principales logros.

La gestión educativa de la GVA ha transitado por tres etapas bien diferenciadas que vienen a coincidir con las etapas de construcción y desarrollo del autogobierno, su consolidación y la gestión de la postcrisis, que ha afectado muy directamente a los servicios sociales básicos, donde se circunscribe la educación. Cada ejecutivo ha primado sus criterios ideológicos y su acción sólo se ha visto condicionado por el marco básico estatal de cada momento, con la vigencia de hasta ocho leyes educativas distintas (de la Ley General de Educación<sup>18</sup> a la LOMCE: dos con UCD, cuatro con el PSOE y una con el PP), a las que ha venido a sumarse recientemente una más (LOMLOE); así como por

---

<sup>15</sup> Nos apoyamos en los datos ofrecidos por PÉREZ GARCÍA, F.; SERRANO MARTÍNEZ, L.; URIEL JIMÉNEZ, E. (Dir.) (2019). *Diferencias educativas regionales 2000-2016*. Valencia, BVVA-IVIE.

<sup>16</sup> Ver, SASTRE CAMPO, A.; ESCORIAL SENANTE, A. (Coords.) (2016). *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje nadie atrás*. Madrid, Save the Children España. Puede consultarse en la siguiente dirección web: <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita-mejorar-fracaso-escolar-savethechildren-ok.pdf>

<sup>17</sup> Ver, VELARDE CATOLFI-SALVONI, L. (Coord.) (2021). *Mapa del Abandono Educativo Temprano en España. Informe General*. Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación. Puede consultarse en la siguiente dirección: [https://www.sociedadeducacion.org/site/wp-content/uploads/INFORME-GENERAL-AET\\_WEB\\_23032021.pdf](https://www.sociedadeducacion.org/site/wp-content/uploads/INFORME-GENERAL-AET_WEB_23032021.pdf)

<sup>18</sup> Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE núm. 187, de 6 de agosto de 1970, 12525-12546).

la disponibilidad presupuestaria de cada momento, condicionada por la capacidad limitada de endeudamiento y la infrafinanciación que ha tenido un impacto directo lesivo en los servicios públicos básicos.

### **3.1. La etapa socialista (1983-1995): afianzando la descentralización educativa y las oportunidades de acceso**

La materialización de los primeros traspasos en educación (enseñanza no universitaria y guarderías infantiles laborales) coincidirá en el tiempo con el inicio de la etapa autonómica y el inicio de la hegemonía socialista (LERMA) que se mantendrá durante las tres primeras legislaturas (1983-1987; 1987-1991; y 1991-1995). La política educativa de esta etapa (CÍSCAR, ESCARRÉ, ANDREU y ROMERO) se centrará en potenciar las oportunidades de acceso al sistema educativo, incorporando más de 150.000 jóvenes a niveles educativos no obligatorios. También se reforzarán las medidas para favorecer la equidad, como las becas en más de 70.000 alumnos; duplicándose las destinadas a material escolar. Se primará, por último, la planificación escolar, a través de una incipiente mapificación, que incorporará 80 nuevos centros e institutos de BUP y Formación Profesional, a lo largo y ancho de la geografía valenciana.

Supone, también, la acomodación del sistema educativo valenciano al nuevo mandato legal de la LOGSE que, inspirada en los principios constitucionales, impulsará la gestión democrática de los centros educativos a través nuevos organismos de participación, consulta y asesoramiento (Consejos Escolares); un desarrollo normativo, que tardará más de dos décadas en ser renovado<sup>19</sup>, y que garantizará la participación de todos los sectores implicados en la educación. A su vez, el instrumento normativo estatal favorecerá la descentralización educativa, dando participación autonómica a la redacción de los contenidos curriculares, hasta esa fecha reservados en exclusiva al Estado.

En el arranque de esa etapa, las Corts Valencianes aprobaron la cuarta ley desde la aprobación del Estatuto, la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del Valenciano<sup>20</sup> (que todavía, hoy, continúa vigente) ha representado un útil instrumento para la recuperación del idioma valenciano a través de la escuela y de la comunidad educativa. Su principal logro será la incorporación del valenciano a la enseñanza en todos los niveles educativos, incorporándolo incluso en los territorios de predominio lingüístico castellano, de forma progresiva. La conjunción de las competencias culturales y educativas (vigente durante toda la etapa de CÍSCAR y, como veremos, una constante en

---

<sup>19</sup> El vigente Decreto 93/2016, de 22 de julio, del Consell, por el que se regula el proceso electoral para la renovación y constitución de los consejos escolares de los centros docentes no universitarios de la Comunitat Valenciana, sostenidos con fondos públicos (DOCV núm. 7837, de 26 de julio de 2016, pp. 21252-21264), deroga la Orden de 10 de octubre de 1997, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se regula la elección de los consejos escolares de los centros públicos docentes no universitarios de la Comunitat Valenciana y la Orden de 10 de octubre de 1997, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, sobre constitución y designación de los órganos de gobierno de los centros docentes concertados, que habían desarrollado la Disposición Final 1ª de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (BOE núm. 278, de 21 de noviembre de 1995, páginas 33651 a 33665).

<sup>20</sup> BOE núm. 278, de 21 de noviembre de 1995, páginas 33651 a 33665.

casi toda la etapa del autogobierno) en un mismo departamento institucional, favorecerá tal propósito; estructurada en esta primera etapa a partir de los siguientes órganos directivos: de Coordinación y Gestión de Servicios Educativos, de Educación básica y Enseñanzas Especiales, de Enseñanzas Medias y de Universidades e Investigación. Se iniciaba, pues, un largo tránsito de fomento de la lengua propia hasta alcanzar la ansiada y pretendida igualdad lingüística que pusiese fin a la discriminación de la lengua minorada. Con un balance discreto hasta la fecha, dicho instrumento no fija obligaciones ni garantiza su uso, por lo que éste únicamente alcanza al 30% de los estudiantes no universitarios.

### **3.2. La etapa popular (1995-2015): entre la apuesta por la calidad y la expansión de las infraestructuras educativas**

La siguiente etapa viene determinada por la sucesión de los distintos gobiernos populares, primero a través de la experiencia de un gobierno de coalición (PP+UV, 1995-1999) y más tarde por la sucesión de distintos gobiernos mayoritarios monocolors (PP) bajo tres presidencias distintas a lo largo de cuatro legislaturas (V, 1999-2003; VI, 2003-2007; VII, 2007-2011; y VIII, 2011-2015). Dicho periodo consta a su vez de tres principales periodos a través de los cuáles se despliega la gestión educativa impulsada por los populares en algo más de dos décadas.

En el primer periodo (V Legislatura), se produce el cambio político, que en el ámbito educativo supondrá hasta cuatro titulares diferenciados (VILLALONGA, MIRÓ, CAMPS y TARANCÓN). La política educativa de los primeros equipos populares se concentrará en completar la planificación educativa del fallido mapa escolar del PSOE, ante las obligaciones organizativas derivadas del despliegue de la LOGSE, que obligaron al desdoble de los centros de Primaria y ESO. Podemos apreciar una línea de continuidad de los sucesivos gobiernos populares por afianzar las infraestructuras educativas, que tendrán que financiarse a través de los presupuestos de la GVA debido al temprano momento de los traspasos (un esfuerzo suplementario que no tendrán que hacer otros territorios, como Madrid, que recibirán un parque de infraestructuras educativas pagado por el Ministerio de Educación). El esfuerzo constructor será tal que se confiará a una mercantil pública CIEGSA (sociedad anónima de íntegro capital público) creada *ad hoc* en 2001 para construir el centenar de actuaciones pendientes derivadas del mapa escolar y que, progresivamente, irá concentrando la mayor parte de la obra pública educativa y su ejecución, en detrimento de los servicios de infraestructuras propios de la Conselleria.

Otro rasgo será la política proclive a la concertación privada, que se abrirá a la educación diferenciada, motivando una comparecencia monográfica del titular de Educación en las Corts por tal motivo. Extendiendo el "complemento retributivo" autonómico en el pago delegado a su personal docente (con una pretendida homologación salarial que, todavía hoy, sigue sin alcanzarse). Y materializando la concertación singular de infantil (segundo ciclo), anunciada con ocasión de la celebración del 28º Congreso Nacional de la Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE) en Valencia y que se

extenderá progresivamente a partir de 2001 para toda la red de centros concertados, en una clara apuesta por la complementariedad de las redes.

Tras la aprobación de la LOCE, el foco nacional se centrará en la calidad educativa, y en el ámbito autonómico tendrá una respuesta: consensuar un Pacto por la Educación, que sea una apuesta por ésta. El instrumento será el Instituto Valenciano de Evaluación y Calidad Educativa (cuya responsable tendrá rango de subsecretaria) y a partir del mismo se impulsarán importantes mejoras, como los programas frente a la violencia escolar, la atención educativa altas capacidades o la prevención del estrés profesional docente.

Ese final de ciclo concretará algunas asignaturas pendientes, pese a no resultar exitoso el Pacto Global por la Educación, impulsado desde la sede de Campanar. Entre los principales logros, podemos destacar los siguientes: la adscripción de maestros al 1er ciclo de ESO (pese a ser el último territorio en culminarlo); la aprobación de los reglamentos orgánicos de centros (que tardarán décadas en ser elaborados de nuevo), abriéndolos a la pluralidad de la comunidad educativa y sectores; la reordenación de la formación del profesorado (a través del Centro Superior de Formación, germen de los actuales CEFIREs); importantes acuerdos en el ámbito de la Mesa Sectorial de personal, como el de plantillas (que supusieron un 22% de incremento en ESO), la estabilidad de las bolsas de interinos, en tanto se negociaba con el Ministerio nuevas fórmulas de acceso a la función pública docente (para lo cual se creó una Mesa Técnica en el Ministerio) o el acuerdo retributivo y salarial alcanzado en el año 2000; o el impulso de la compensatoria, dirigido mayoritariamente a la población inmigrante cuya presencia era irregular en ambas redes (83 frente a 17%).

En el capítulo organizativo cabe destacar la creación de una Secretaría Autonómica con competencias transversales en Educación, coordinando tanto la planificación educativa, la gestión de los centros y la política de personal docente. Órgano directivo que se mantendrá hasta la actualidad.

Por último, el deseo también de poner fin al conflicto lingüístico propiciará el dictamen sobre los principios y criterios para la defensa de la denominación y la entidad del valenciano, posibilitando la Academia Valenciana de la Lengua, convertida años después (2006) en autoridad lingüística y órgano estatutario.

El segundo período (legislaturas VI y VII), materializa los principales hitos educativos del balance de los populares en educación, que se justifica en base a la continuidad de los equipos departamentales (GONZÁLEZ PONS y FONT DE MORA). El cambio político en España condicionará la vigencia de la LOCE, impedida de desarrollo, siendo el inicio de una política de desencuentros con los distintos Ministros socialistas: primero, al negociarse la LOE (SANSEGUNDO), debate que evidenció evidentes conflictos estructurales en el ámbito educativo (inversión educativa, laicidad, empoderamiento autonómico, brecha salarial profesorado...); segundo, la negativa a suscribir el documento “Propuestas para un Pacto Social y Político por la Educación” (GABILONDO), que concretaba la oferta de modificación de más de una veintena de preceptos de la ley socialista; o, por último, la oposición a la política educativa ministerial

(CABRERA) que se materializó principalmente en la introducción de la asignatura “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos”<sup>21</sup> (EpC, que la Administración educativa valenciana ofrecerá en inglés, como forma experimental de introducir el trilingüismo en las aulas y que será suprimida en 2016), o el impulso de algunos programas educativos nacionales de capacitación tecnológica (Escuela 2.0) de ineficacia contrastada.

Esta segunda intra-etapa, será testigo de un renovado impulso por la formación profesional, aprobándose la segunda planificación de tales estudios y ampliando sus ciclos a más de un millar. La proyección de infraestructuras escolares se verá, también, favorecida a través del programa Cre@Escola, con una inversión que rondará los 1.500 millones de euros, ejecutándose en su integridad por la mercantil pública CIEGSA. Se daba, pues, continuidad a una política expansiva de obra pública (Plan MillorEscola) diseñado para la remodelación, mejora y adecuación de la red de centros existentes en el ecuador de los gobiernos populares y que había contado con una inversión que varios centenares de millones de euros.

También estos años serán testigos de una política favorable a la libertad educativa, al abrirse a la concertación a las etapas postobligatorias (Bachillerato y Formación Profesional, siendo el primer territorio en hacerlo en la primera modalidad de enseñanzas y que la convertía en una de las pocas autonomías que introducía una práctica gratuidad en la educación hasta los 18 años) y al defender la financiación pública para la diferenciada a pesar de los intentos del Gobierno de RODRÍGUEZ ZAPATERO por impedirlo, primero a través de un Ministerio por impedirlo, primero a través de un Anteproyecto de LO de Igualdad de Trato<sup>22</sup> que no llegaría a aprobarse y, posteriormente, a través de la LOE. En el ámbito de infantil, también se potenciará la política de cheques o ayudas directas a las familias (más de 60.000 a lo largo de la legislatura) en detrimento de la infraestructura educativa pública; de hecho, a través del Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE), un instrumento de concertación social a tres bandas, se fomentará la progresiva desaparición de las “escoletes” de gestión municipal, debido a su coste inasumible.

Otra iniciativa digna de mención será el nuevo sistema de reconocimiento de excelencia educativa, a partir del Modelo EFQM (*European Foundation for Quality Management*), un enfoque holístico para el conjunto de la organización educativa, que no sólo permitirá

---

<sup>21</sup> Sobre el debate generado por la introducción de la asignatura puede consultarse la obra de EMBID IRUJO, A. ((2008). La educación para la ciudadanía en el sistema educativo español. Reflexiones jurídicas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 11-56; ALÁEZ CORRAL, B. (2009). Ideario educativo constitucional y respeto a las convicciones morales de los padres: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo sobre “Educación para la Ciudadanía”, *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 5, 24-33; GUICHOT REINA, V. (2011/2012): Necesidad y constitucionalidad de la Asignatura “Educación para la Ciudadanía” en el curriculum español. *Cuestiones pedagógicas* 21, 1211-46;

<sup>22</sup> El borrador del Anteproyecto de Ley puede consultarse en la siguiente dirección: <https://www.msrebs.gob.es/novedades/docs/apLeyIgualdadTrato.pdf>. Proyecto legal recuperado en la XII Legislatura a través de una Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, disponible en la siguiente dirección: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-146-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-146-1.PDF)

un nuevo rango en los reconocimientos (a partir del Nivel III de la Red de Calidad) acreditado a través de la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Calidad de la Educación (FUNCAE).

El influjo de las políticas educativas entre los gobiernos populares de distintos territorios será constante. Igual que la concertación del Bachillerato traerá consigo la extensión en la Comunidad Autónoma madrileña del cheque-bachillerato, siguiendo el ejemplo valenciano. La Generalitat se inspirará en su política legislativa, aprobando al igual que la Comunidad uniprovincial la consideración de autoridad pública de los docentes en el ejercicio de sus funciones. Pero quizás la política más relevante será facilitar la cesión de suelo público para que la iniciativa social<sup>23</sup> (cooperativas de profesores, grupos educativos...) pudieran acometer proyectos de enseñanza. Los calificados como centros de iniciativa social (CIS) serán diana de la crítica de los agentes sociales y de las formaciones de izquierdas por la “comercialización” de la educación. El avance en la elaboración de sus pliegos, permitirá una tímida convocatoria de 5 centros en la última legislatura de los populares, aunque ninguno de ellos llegará finalmente a ponerse en funcionamiento. Su viabilidad, condicionada a un concierto plurianual, no iba a ser garantizada por el cambio político que barruntaba en el horizonte.

La última legislatura de este periodo, culminará una fusión de las carteras de Educación y Empleo (CÍSCAR), sumando, a las políticas autonómicas educativas, la coordinación de empleo (intermediación y políticas activas) y la integración efectiva de los tres subsistemas (formación reglada, continua y ocupacional). Este hecho facilitó, sin duda, el impulso de la enseñanza dual en los estudios profesionales<sup>24</sup>, facilitando el aprendizaje práctico en el seno mismo de la empresa, siguiendo el patrón “germano” y haciéndonos pioneros en su aplicación en el territorio nacional (de nuevo junto a Madrid). Pero dicha fusión de carteras no perdurará toda la legislatura.

Esta etapa se singularizará, también, por una estrategia focalizada en la mejora del éxito escolar y la lucha contra el fracaso. A través del impulso de contratos-programa en más de un millar de centros, a partir de la iniciativa territorializada del Ministerio, favoreciendo la mejora de los resultados en las evaluaciones diagnósticas en base a unos objetivos prefijados (reducción de repeticiones, incremento porcentaje alumnos excelentes, reducción absentismo, incremento graduados...); un nuevo modelo formativo para el profesorado, a partir de la virtualización de sus contenidos y con ayudas específicas a las necesidades generadas desde las escuelas; o la implementación de

---

<sup>23</sup> Sobre este particular puede consultarse GUARDIA HERNÁNDEZ, J., (2012). Concesión de uso privativo de suelo de dominio público municipal para un centro docente concertado en la Comunidad Valenciana, *Práctica Urbanística*, 116, 12-29; y GUARDIA HERNÁNDEZ, J.; y MANENT ALONSO, Luis, (2015). La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: una nueva manifestación del estado garante, *Revista Catalana de Dret Públic*, 51, 174-190.

<sup>24</sup> El pasado 7 de septiembre el Consejo de Ministros aprobaba la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley Orgánica de ordenación e integración de la Formación Profesional [121/000067, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A (Proyectos de Ley), 17 de septiembre, núm. 67-1] presentado un día más tarde y que ha sido calificado el pasado 14 de septiembre.

pruebas libres para la obtención del título de bachillerato (apara facilitar el regreso al estudio de personas sin titulación o que por desempleo pretendan la mejora de su capacitación). Pero en el capítulo de los deberes, cabe citar el intento fallido de actualizar el instrumento legal de Personas Adultas (1995)<sup>25</sup>.

Pero si por algo vendrá marcado el último de los periodos populares será por la aplicación de la LOMCE, duramente criticada por su carácter ideológico, mercantilista o segregador<sup>26</sup>, que traerá consigo un duro ajuste como consecuencia de la crisis económica: pérdida de inversión (un esfuerzo que no superará, durante los años 2012-2014, los 4.000 millones: 3.758, 3.774 y 3.760, respectivamente, y que no remontará hasta 2015 ya con otra Administración); aumento de ratios (30 alumnos/aula Infantil y Primaria; 36 en ESO y 42 en FP); falta de sustituciones del profesorado; detraimiento de más de 4.000 docentes del sistema educativo; cronificación de las aulas modulares; limitación de ayudas (libros, comedor...). Los efectos de tales recortes no se revertirán sino tras el resultado de varias legislaturas. La aplicación en nuestra autonomía de la bautizada como Ley WERT, supondrá ampliar el periodo de vigencia de los conciertos (hasta 6 años en Primaria) y traerá consigo el adelanto de las recuperaciones en todas las enseñanzas, siguiendo el patrón de bachillerato condicionado por el cambio en las Pruebas de Acceso a la Universidad (PAU).

Otros aspectos que marcarán la gestión educativa del último tramo de la gestión popular (CATALÁ) será el fracasado intento de impulsar una Ley integral educativa (aspecto que será nuevamente retomado tras el cambio de gobierno) o el intento de facilitar una transición en el sistema plurilingüe (hasta 86 centros se habían incorporado a la Red de Centros Plurilingües), introduciendo, por primera vez, el inglés como lengua vehicular de la enseñanza.

### **3.3. La etapa del Botànic (PSPV+Compromís): desde la primavera educativa al despliegue efectivo del plurilingüismo**

El cambio político en la Generalitat, se reflejará de inmediato en el ámbito educativo. El Pacto del Botànic facilitará un gobierno de coalición (PSPV-PSOE y Compromís) con apoyo parlamentario de Podemos, que pondrá fin a 20 años de hegemonía popular. En el reparto de carteras, Educación caerá en manos de Compromís (MARZÁ), aunque el mestizaje obligado de sus equipos, políticos y técnicos (procedentes en muchos casos de Escola Valenciana, organización nacionalista con fuerte arraigo en la enseñanza pública), imprimirá un nuevo sesgo y dinamismo a las políticas educativas necesariamente más consensuadas, aunque no exento de tensiones.

En su primera legislatura, el Botànic se hará eco de las protestas estudiantiles que se extenderán por toda la geografía valenciana en contra de los recortes educativos y a favor de la preeminencia de la enseñanza pública. Objetivos programáticos que materializará la

---

<sup>25</sup> Ley 1/1995, de 20 de enero, de formación de las personas adultas (DOCV núm. 2439, de 31 de enero de 1995; BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1995).

<sup>26</sup> SAURA CASANOVA, G. (2015). Think tanks y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 1, 1-19.

“primavera educativa” que protagonizará los primeros compases del nuevo equipo en Campanar. A través de la impresión de un sesgo propio en la aplicación de la LOMCE (oposición a las reválidas; ampliación de las horas en Infantil y Primaria y troncales optativas en Bachillerato; impulso de un ambicioso Plan de actuación para la mejora (PAM), que sustituirá al Contrato Programa aplicándose a la totalidad de los centros, autorizando programas y asignando horas adicionales para mejora del aprendizaje, refuerzo escolar y compensatoria, entre otros. El desarrollo normativo estatal<sup>27</sup> propiciado por el Ejecutivo estatal socialista (Sánchez) suprimirá tres medidas anti-crisis: el aumento obligatorio de la jornada; la posibilidad de elevar las ratios máximas (hasta un 20%) y el periodo de demora para cubrir bajas (10 días). Cobertura legal que el Gobierno del Botànic aprovechará para materializar una bajada de ratios permitiéndole recuperar una buena parte del empleo público destruido durante los años de crisis.

Otras medidas de amplia repercusión serán la gratuidad de los libros en la ESO (Xarxa Llibres) a través de un pago directo a las familias y la creación de banco de libros en las escuelas; o el plan experimental que potenciará el impulso y creación de las aulas de 2 años en la red pública (o las municipales, garantizándose su gratuidad). La intención de esta polémica, que le enfrentará a las principales organizaciones empresariales del sector (primero la Federación de Centros de Enseñanza en exclusiva; y más tarde también a Escuelas Católicas y ACADE) es fomentar una escolarización temprana en la red pública (adelantando su entrada en el sistema educativo) a partir de una gratuidad “selectiva” que se niega a la red de guarderías privada (financiada a través del bono pero con un copago a las familias). Sin embargo, el auténtico problema será limitar el vivero de escolarización de la red concertada ante un escenario de invierno demográfico. La medida, según las informaciones oficiales, tendrá un importante efecto tractor de la escolarización en dicha etapa educativa (18% de los menores de 2 años se verán favorecidos por el plan de escolarización gratuita) a pesar de que sumerge a todo el sector privado en un contexto de incertidumbre sobre su porvenir. No obstante, las iniciativas para frenar judicialmente su impulso no resultarán exitosas, con lo que la planificación pública de tales aulas irá creciendo progresivamente año tras año.

El Consell de izquierdas, tempranamente, se mostrará partidario de impulsar un Proyecto de Ley integral de Educación (valenciana), un compromiso programático que consigna el acuerdo del Botànic pero que no ha registrado ningún avance sustancial hasta la fecha. Al contrario que la regulación del plurilingüismo<sup>28</sup>, que ha forzado en la acción de desarrollo legislativo a un tacticismo político de fino alcance al haberse topado con la anulación parcial de su primera regulación reglamentaria al considerar el TSJ que se discriminaba al castellano en las aulas. Este hecho, obligó a cambiar de estrategia al Ejecutivo que, tras

---

<sup>27</sup> Ley 4/2019, de 7 de marzo, de Mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza (BOE núm. 58, de 8 de marzo de 2019, 22219-22221).

<sup>28</sup> Sobre este particular debe consultarse las obras de GARRIDO MAYOL, V. (2020). El Plurilingüismo en la enseñanza., Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en Homenaje a Lluís Aguiló i Lucía. València, Corts Valencianes, 215-239; y MANENT ALONSO, Luis; GUARDIA HERNÁNDEZ, J., (2016). El régimen jurídico del plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en España, Revista de Derecho Político, 96, 213-248.

aprobar una norma de urgencia para salvaguardar lo sustancial del proyecto reglamentario mutilado, cederá el liderazgo a los grupos parlamentarios que lograrán pactar una nueva Ley que impulsará un modelo de programas por porcentajes, a partir de mínimos de valenciano (25%), castellano (25%) e inglés (15-25%). Con anterioridad al modelo plurilingüe vigente era la Administración educativa la que venía a determinar el proyecto lingüístico de centro; que ahora viene decidido por una mayoría cualificada (2/3) en los consejos escolares de los centros públicos o, en el caso de la concertada, por la titularidad. El deseo de finalizar con la exención lingüística en las aulas y dotarse de elementos que refuercen la experiencia de inmersión ha producido importantes tensiones en territorios de predominio del castellano, especialmente en la Vega Baja, la Plana de Utiel-Requena y la conurbación Alicante-Elx.

El impulso de un plan específico de infraestructuras educativas (Edificant), que prevé la implicación de ayuntamientos y la diputaciones en la construcción de centros escolares, no impedirá una cronificación de los barracones; impidiendo culminar un compromiso de la primera legislatura botànica; ni tampoco la supervivencia de la mercantil (Ciegsa), criminalizada durante la labor de oposición siendo objeto de una Comisión de Investigación, a pesar del corto recorrido judicial de sus conclusiones.

Pero si por algo se ha caracterizado el primer mandato del Botànica ha sido por una pérdida de peso de la concertada en el sistema. El resultado: 4.300 estudiantes en una legislatura marcada por políticas favorables a la red pública, que gana casi 6.000, a pesar del saldo positivo en el crecimiento de ambas (1.500 aulas son para la pública y sólo 43 para la concertada, donde se hará sentir la supresión del concierto de bachillerato en muchos centros privados). Los instrumentos para plasmar esa pretendida subsidiariedad (negando la complementariedad entre las redes) son bien conocidos: limitación de los recursos financieros (sólo un 6% del PAM o el 4,5% de a las ayudas a la innovación docente irán a la concertada, dejando a la red sin auxiliares de conversación en el momento de despliegue del plurilingüismo); o un mayor rigor en los controles y reglamentación del pago delegado<sup>29</sup>, a la que en breve habrá que sumar una mayor fiscalización del dinero público, que cubre los gastos de funcionamiento de los conciertos. Aunque el verdadero temor será una eventual supresión de la “demanda social” en la futura LOMLOE (CELAÁ) que pudiese ser aprovechada para socavar, todavía más, al sector. Este se agrupará entorno a una “Mesa por la Educación en Libertad”, conformada por un espectro plural (agentes sociales, familias, asociaciones docentes, patronales privadas y formaciones políticas) y muy pronto tendrá réplicas en otros territorios autonómicos (como Baleares o La Rioja) por identidad de políticas de hostigamiento a la concertada que se relajarán en el segundo mandato del Botànica.

---

<sup>29</sup> ORDEN 2/2019, de 17 de enero, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se desarrolla el régimen de conciertos educativos y se regula el sistema de pago delegado de los centros docentes privados concertados de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 8469, de 22 de enero de 2019).

El desarrollo de la inclusión educativa, a la espera del futuro desarrollo de la regulación básica estatal (contenida en la LOMLOE y que plantea una moratoria de 10 años para la integración de los CEEs en el sistema ordinario), el fomento de la diversidad y la coeducación<sup>30</sup> (a través de un plan director específico e integral con más de un centenar de medidas) con una evidente voluntad de castigar a la educación diferenciada; o la ampliación de derechos sustentados en textos normativos que integran el plan normativo gubernamental: Leyes autonómicas de derechos y garantías de la infancia y adolescencia (2018)<sup>31</sup>, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género (2017)<sup>32</sup> o de igualdad de las personas LGTBi (2019)<sup>33</sup>, marcarán alguno de los hitos más destacados de la gestión educativa del Botànic que servirán de inspiración al acuerdo programático entre PSOE y Unidas Podemos que ha posibilitado un gobierno de coalición efectivo, anticipándose a la experiencia española a la que servirá de inspiración.

La gestión de la pandemia en las aulas acercará a la Administración educativa a las patronales y agentes sociales del sector, especialmente a través de la negociación de las medidas incorporadas en el plan de reconstrucción post-Covid que serán consensuadas ampliamente con los agentes económicos y sindicales. Esto reforzará la colaboración institucional con la concertada, que verá satisfechas gran parte de sus demandas de trato igualitario con la red pública, lo que facilitará ser uno de los territorios que con mayor anticipación prepare el retorno en las aulas después del confinamiento. La aprobación de la LOMLOE (2020), abrirá un nuevo escenario que permite un mayor protagonismo de la Administración educativa autonómica en aspectos relevantes: papel de la concertada o la diferenciada<sup>34</sup>; definición de los contenidos del currículo; o, incluso, la implantación y avance del sistema plurilingüe, que ha terminado por modificar sustancialmente el mapa lingüístico escolar; haciendo que el valenciano sea la lengua mayoritaria en la vehiculización de la ESO alcanzando el 61% del total y, prácticamente, doblando su peso en los últimos años si se la compara con el sistema de líneas precedente.

---

<sup>30</sup> Este tema ha sido ampliamente estudiado entre la doctrina constitucionalista por RODRÍGUEZ COARASA, C. (2016). Políticas educativas: coeducación, Deontología, principios jurídicos básicos e igualdad. Madrid, Tecnos, 485-495.

<sup>31</sup> Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia (DOCV núm. 8450, de 24 de diciembre de 2018, 49621-49703/BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2019).

<sup>32</sup> Ley 8/2017, de 7 de abril, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 8019, de 11 de abril de 2017, 12310-12313; BOE núm. 112, de 11 de mayo de 2017, 37967-37993).

<sup>33</sup> Ley 23/2018, de 29 de noviembre, de igualdad de las personas LGTB (DOCV núm. 8436, de 3 de diciembre de 2018, 46206-46236; BOE núm. 10, de 11 de enero de 2019, 1882-1917).

<sup>34</sup> Para una visión global del debate sobre la “diferenciada” puede consultarse NAVAS SÁNCHEZ, M.M. (2021). La educación diferenciada por razón de sexo ante el Derecho Constitucional. Un debate con múltiples voces: legislación, doctrina y jurisprudencia, *IgualdadES* 4, 239-253. Una perspectiva más amplia, también, puede encontrarse en REY MARTÍNEZ, F. (2021). *op. cit.*

#### **IV. Conclusión: caracterización de un modelo (solo tardíamente) centrado en el plurilingüismo y con mediocres resultados.**

Como observamos, los distintos equipos departamentales han querido imprimir un carácter diferencial a sus políticas, que ha dependido por lo general más de variables “externas” (sintonía con el Ministerio y su planificación educativa; configuración y coaliciones de gobierno; solidez de los apoyos parlamentarios; propuestas programáticas derivadas de la investidura o las elecciones...) que de clave interna propiamente educativa.

Sin embargo, podemos percibir unas líneas de continuidad que permiten identificar los trazos de un modelo educativo propio, con características propias, a partir de una serie de elementos. Desde el punto de la configuración institucional, la cartera de Educación, por lo general, ha estado vinculada a otros ámbitos gubernamentales de gestión: Cultura y Ciencia, lo que permite hablar de una continuidad entre períodos: 1983-1993, 1995-2007 y 2012 y 2015-2020. Sin embargo, la singularidad departamental o, dicho de otro modo, la existencia de un departamento específico de Educación sólo se alcanzará en dos etapas intermitentes y diferenciadas: la del fin del periodo socialista (1993-1995) y durante los años de la centralidad popular (2007-2011). En el resto de periodos, bien se fusiona con Empleo (2011-2012), bien se acumula a otras responsabilidades de su titular (como la Portavocía del Consell, 2012-2015).

Otro de los rasgos significativos comunes a las tres etapas diferenciadas lo constituye la ausencia de una Ley integral educativa, de ámbito autonómico, de la que gozarían otros territorios (Andalucía, Cataluña o Galicia, por ejemplo), anunciado sin éxito en las tres últimas legislaturas del autogobierno. El hecho de que otro instrumento legal haya regulado y promovido, en tiempo reciente, el plurilingüismo, sobre el que descansa nuestro modelo, quizás haya restado interés y urgencia a un marco legal que desarrolle su singularidad educativa, al igual que la sucesión de reformas en la legislación básica y orgánica estatal que se han visto encadenadas. Pero, sin duda, son también muchos los aspectos de interés que podrían incardinarse en dicho instrumento legal y aquellos otros de los cuáles aprovecharse desde una perspectiva soberanista (veamos el ejemplo vasco que actualmente está en tramitación).

Pero si algo caracteriza, formalmente, a nuestro modelo educativo es su carácter plurilingüe que, aun tardíamente, se ha afianzado tras tres intentos sucesivos, protagonizados por diferentes equipos educativos de distinto signo. Al último de los mismos se le ha achacado su blindaje, unilateralidad y falta de participación, la dudosa capacitación del profesorado (cuando la ley en su Preámbulo admite que el 96 % y el 70% del profesorado no tiene competencia en inglés o valenciano) al igual que su cuestionamiento en amplias zonas geográficas. Y donde está por ver si una vez desplegado su calendario, estará en condiciones de verse y garantizarse el alcance de la plena competencia lingüística en lengua propia y extranjera.

Lo que queda patente es que, los drásticos giros a los que se ha visto sometido el sistema educativo valenciano en los últimos años, han terminado por pasarle factura a su propio

rendimiento. Constituye una evidencia el empeoramiento sustancial de las últimas evaluaciones PISA (2019), el mayor examen internacional de competencias educativas, respecto de los últimos promedios oficiales (que en nuestro caso datan de 2015, siendo éste el primer registro del que se dispone), y que nos sitúan no sólo en ciencias (478) y matemáticas (473) en el pelotón de cola de los territorios (cuando la media española es 483 y 481, respectivamente) sino, también, muy alejados de la media de los países de la UE y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (489, para ambos). Es de lamentar el aplazamiento de los datos de comprensión lectora y que los máximos representantes educativos autonómicos se hayan escudado en la aplicación de la legislación básica estatal para intentar desdibujar su impacto, aún a sabiendas que las evaluaciones PISA no significan una valoración general del sistema educativo. Un elemento añadido a esa preocupación debería ser el carecer de otros indicadores sociológicos más recientes (IDE e IPE, desarrollo y pobreza educativos) derivados de los registros de PISA y que nuestra participación discontinua e intermitente ha impedido medir hasta la fecha.

## V. Bibliografía

ALÁEZ CORRAL, B. (2009). Ideario educativo constitucional y respeto a las convicciones morales de los padres: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo sobre “Educación para la Ciudadanía”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 5, 24-33.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. (2021). La Ley Orgánica 3/2020 del Derecho a la Educación y su impacto para las Comunidades Autónomas, Informe Comunidades Autónomas 2020. Barcelona, IDP-Observatorio de Derecho Público, 56-75.

ARAGÓN REYES, M. (2013). Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 191-199.

FEDERACIÓN CCOO (2019): Desigualdad territorial en educación y gestión de las competencias por las CCAAs. Madrid: Fundación Investigación, Desarrollo de Estudios y Actuaciones Sociales.

DEL CAMPO GARCÍA, E.; LÓPEZ SÁNCHEZ, E. (2015): Modelos educativos y políticas de educación secundaria en Andalucía, Madrid y País Vasco: problemas, agendas y decisiones, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13, 25-43.

EMBID IRUJO, A. ((2008). La educación para la ciudadanía en el sistema educativo español. Reflexiones jurídicas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 11-56.

FOCÉS GIL, J.A. (2017). Política y educación en el Estado Autonómico. Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GARRIDO MAYOL, V. (2020). El Plurilingüismo en la enseñanza., Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en Homenaje a Lluís Aguiló i Lucía. València, Corts Valencianes, 215-239.

GUARDIA HERNÁNDEZ, J., (2012). Concesión de uso privativo de suelo de dominio público municipal para un centro docente concertado en la Comunidad Valenciana, *Práctica Urbanística*, 116, 12-29.

GUICHOT REINA, V. (2011/2012): Necesidad y constitucionalidad de la Asignatura “Educación para la Ciudadanía” en el curriculum español. *Cuestiones pedagógicas* 21, 1211-46.

LÓPEZ RUPEREZ, F; GARCÍA GARCÍA, I; EXPÓSITO CASAS, E. (2018). Pisa 2015 y las Comunidades españolas. Diagnósticos empíricos y políticas de mejora. Madrid, Universidad Camilo José Cela.

MANENT ALONSO, L.; GUARDIA HERNÁNDEZ, J. (2015). La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: una nueva manifestación del estado garante, *Revista Catalana de Dret Públic*, 51, 174-190.

MANENT ALONSO, L.; GUARDIA HERNÁNDEZ, J. (2016). El régimen jurídico del plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en España, *Revista de Derecho Político*, 96, 213-248.

MONZÓ BÁGUENA, P. (2013). Art. 53. Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Valencia: Tirant lo Blanch, 1935-1946.

NAVAS SÁNCHEZ, M.M. (2021). La educación diferenciada por razón de sexo ante el Derecho Constitucional. Un debate con múltiples voces: legislación, doctrina y jurisprudencia, *IgualdadES* 4, 239-253.

NUEVO LÓPEZ, P. (2010). La Constitución educativa del pluralismo. A Coruña, Netbiblo.

PASTOR JAVALOYES, D. (2007). Educación, investigación y universidades. Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Madrid: Thomson-Civitas, 623-671.

PÉREZ GARCÍA, F.; SERRANO MARTÍNEZ, L.; URIEL JIMÉNEZ, E. (Dirs.) (2019). Diferencias educativas regionales 2000-2016. Valencia, BVVA-IVIE.

REY MARTÍNEZ, F. (2021). Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género. Madrid, Marcial Pons.

RODRÍGUEZ COARASA, C. (2016). Políticas educativas: coeducación, Deontología, principios jurídicos básicos e igualdad. Madrid, Tecnos, 485-495.

SAURA CASANOVA, G. (2015). Think tanks y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 1, 1-19.

SASTRE CAMPO, A.; ESCORIAL SENANTE, A. (Coords.) (2016). Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje nadie atrás. Madrid, Save the Children España.

SIMÓN YARZA, F. (2021). Los conciertos en la LOMLOE. Ruptura de un consenso constitucional. Revista General de Derecho Constitucional, 35, 1-32.

SOUTO GALVÁN, C. (2018). Artículo 27, Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario. Madrid, Dykinson, 107-109.

VELARDE CATOLFI-SALVONI, L (Coord.) (2021). Mapa del Abandono Educativo Temprano en España. Informe General. Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación.

VIDAL PRADO, C. (2014). Educación y austeridad, Lex social: Revista de los Derechos Sociales, 4 (1), 21-33.

VIDAL PRADO, C. (2017). El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas. Madrid, Marcial Pons.

VIDAL PRADO, C. (2018). Un fallo que nos hace fuertes. Diario El Mundo, de 19 de marzo.

VIDAL PRADO, C. (2021). Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad. IgualdadES, 4, 255-285.