IV

ESTUDIOS SOBRE EDUCACIÓN

EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN CONCERTADA ESPAÑOLA Y LA LOMLOE. LA HISTORIA INTERMINABLE DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS[1]

THE FUTURE OF SPANISH CHARTERED EDUCATION AND THE LOMLOE: THE NEVER-ENDING STORY OF EDUCATIONAL REFORMS

Juan José Guardia Hernández
Universitat Internacional de Catalunya

https://doi.org/10.55104/ADEE_00044

Recibido: 27/01/2025
Aceptado: 29/01/2025

Abstract: The study examines the updates introduced by the LOMLOE in the context of chartered education in Spain, emphasizing their significance in the ongoing evolution of the educational system. It addresses key issues such as the removal of the «social demand» criterion, the redefinition of funding mechanisms for chartered schools, and the legal and administrative challenges posed by the reform. Additionally, the study explores potential future scenarios for chartered education in Spain, ranging from its gradual integration into the public network to its consolidation as a complementary option within a dual educational model. Through a critical and well-documented analysis, this work provides a comprehensive perspective on the reform"s impact on balancing parental freedom of choice with the sustainability of the educational system**.**

[1] Este trabajo deriva del proyecto de investigación «La persona com a pilar jurídic i humanista de desenvolupament sostenible a l'Agenda 2030», enmarcado en la convocatoria de ayudas a proyectos de investigación básica y aplicada 2024 (UIC Aid). El proyecto está vinculado al grupo de investigación reconocido por la Generalitat de Catalunya *GRE - Drets, Agenda 2030 i Recuperació Sostenible a Catalunya* (RESCAT 2030).

Keywords: LOMLOE, chartered education, educational reform, social demand, funding mechanisms, parental choice

Resumen: El trabajo analiza las novedades introducidas por la LOMLOE en el ámbito de la educación concertada en España, destacando su relevancia en la continua evolución legislativa del sistema educativo. Aborda aspectos clave como la eliminación del criterio de «demanda social», el nuevo enfoque sobre la financiación de los conciertos educativos y los retos jurídicos y administrativos que plantea. Además, aporta un análisis de los posibles escenarios futuros para la educación concertada en España, desde su integración progresiva en la red pública hasta su consolidación como opción complementaria en un modelo dual. Este estudio, fundamentado en un enfoque crítico y documentado, ofrece una visión integral sobre el impacto de la reforma en el equilibrio entre la libertad de elección de las familias y la sostenibilidad del sistema educativo.

Palabras clave: LOMLOE, educación concertada, reforma educativa, demanda social, financiación, libertad de elección.

SUMARIO: Introducción. 1. Cuarenta años de conciertos educativos en España: Origen, tensiones y desarrollo jurídico. 2. La contrarreforma de la LOMLOE. 2.1 Participación, consenso y seguridad jurídica en la tramitación de leyes educativas desde la LGE hasta la LOMLOE. 2.1.1 La larga sombra de la LGE, 2.1.2 Participación y gobernanza en la reforma educativa: aprendizajes de la LOMLOE frente a las buenas prácticas internacionales. 2.2 El efecto «Guadiana» de la *demanda social*. 2.3 La relevancia del principio de seguridad jurídica en el ámbito educativo. 3. La encendida polémica de las cuotas en la educación concertada. 3.1 La financiación de la enseñanza concertada. 3.2 La inactividad de la comisión para estudiar los módulos de concierto. 3.2.1 Los compromisos incumplidos según la disposición adicional vigesimonovena de la LOE. 3.2.2 La LOMLOE y la financiación de la enseñanza concertada: avances normativos sin implementación efectiva. 3.2.3 Los compromisos de gasto educativo en las leyes autonómicas: el caso de Catalunya y Baleares. 4. El futuro de la concertada: escenarios posibles 4.1 Primer escenario: continuidad con ajustes. 4.2 Segundo escenario: reducción progresiva de la educación concertada en el sistema educativo español 4.3 Tercer escenario: mayor integración en el sistema público. 4.4 Cuarto escenario: Una nueva ley educativa que revierta los principios de la LOMLOE. Conclusiones. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

En «La historia interminable» de Michael Ende[2], el joven protagonista Bastián Baltasar Bux se sumerge en el mundo de Fantasía, una tierra en constante peligro y transformación. De manera análoga, aunque por desgracia no exenta de realismo, el sistema educativo español ha recorrido su propia historia interminable de reformas y contrarreformas legislativas (y administrativas) desde la llegada de la democracia[3].

Por más que Ende escribió libros que, aunque en apariencia, parecen orientados hacia los lectores más jóvenes, contiene capas de significado para adultos[4], que nos ayudan a entender el mundo en el que vivimos. En lo que ahora nos concierne esta narrativa de Fantasía, donde Atreyu, el segundo protagonista, lucha contra la Nada que amenaza con consumir el reino, refleja –de alguna manera– el continuo esfuerzo del sistema educativo español por mantener su calidad y equidad en medio de fuerzas políticas y sociales cambiantes y cada vez más polarizadas. Desde la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, pasando por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), la Ley Orgánica de Educación (LOE) y la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE también conocida como Ley Wert), hasta la más reciente 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 denominada a veces como Ley Celaá), cada norma ha nacido con intenciones siempre bienintencionadas, y en esa misma medida ha intentado aportar soluciones a los problemas persistentes, y cada vez más severos, como el fracaso escolar, abandono escolar prematuro[5], bajos resultados educativos en matemá-

---

[2] Michael Ende fue un escritor alemán, nacido el 12 de noviembre de 1929 en Baviera, y fallecido el 28 de agosto de 1995 cerca de Stuttgart. He manejado la sexagésima primera edición en español de 2004 de la editorial Alfaguara.

[3] *Cfr.* Delgado Ramos, David, «Ideario educativo y libertad de elección de centro de enseñanza: Balance jurídico-constitucional», en Díaz Revorio, Francisco Javier, y Vidal Prado, Carlos (coords.), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 57-84: «En el fondo, como en la génesis del proceso constituyente, subyace una dialéctica de tensión –más aparente que real– entre la igualdad y la libertad, imposible de conjugar para lograr, así, crear un modelo educativo que pendularmente no oscile en sus fundamentos con cada cambio de gobierno»

[4] Algo análogo acaece con «El Principito» de Antoine de Saint-Exupéry (1900-1944), que también tiene un doble nivel de lectura, uno aparentemente infantil, y otro, antropológico, sobre el sentido de la vida, la soledad y la amistad para un lector adulto.

[5] Moral Soriano, Leonor, «El abandono escolar temprano en España», en Moral Soriano, Leonor (coord.), *Abandono escolar temprano. Perspectivas jurídica y comparada*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2022, pp. 17-32.

ticas y comprensión lectora, la indisciplina o los alumnos disruptivos[6]. Aunque también, en ocasiones, ha sido la propia norma el origen de tensiones para madres, padres, estudiantes, profesores, titulares de centros docentes y administraciones educativas[7].

En efecto, la LOMLOE representa el último capítulo de la prolongada saga de reformas y contrarreformas educativas en España[8]. En este trabajo se analiza cómo esta norma aborda algunos de los aspectos más controvertidos de esta compleja trayectoria, con un enfoque particular en la educación concertada, tanto en su situación actual como en su proyección futura. Sin embargo, un análisis exhaustivo de todos los aspectos relacionados excedería la extensión del presente estudio. No obstante, consideramos oportuno mencionar algunos temas que, por razones de economía, no serán objeto de examen en este trabajo, pero que merecen ser recordados: la introducción de un nuevo «derecho a la educación pública» (art. 109 LOE), que para algunos parece contradecir el derecho a la educación reconocido constitucionalmente; la reducción del peso de la asignatura de religión[9], eliminando alternativas y restándole impacto en la evaluación global (disposiciones adicionales segunda y tercera LOE)[10]; la

[6] Y las nuevas adicciones en menores de edad. Esta por analizar la correlación entre el consumo de pornografía en adolescentes y desempeño escolar: MORALES BENITO, Isabel; GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José; y MACPHERSON MAYOL, Ignacio, «Pornografía on-line y menores. Diagnóstico, desafíos y propuestas», *Cuadernos de Bioética*, vol. 35, núm. 113, 2024, pp. 27-40.

[7] Entre otros ejemplos de «efectos colaterales» creados por las propias leyes, se pueden enunciar las siguientes: la zonificación de escolarización obligatoria que ha dado lugar a estrategias «astutas» por parte de algunas familias que buscan sortear las limitaciones del sistema buscando el centro docente que, su entender, era mejor para los menores a su cargo. Por otro lado, las reformas curriculares, al introducir cambios en los contenidos académicos o en los criterios de evaluación, generan con incertidumbre y dificultades de adaptación tanto para docentes como para estudiantes. Asimismo, las modificaciones en las metodologías pedagógicas obligatorias o en los criterios de promoción y evaluación, en ocasiones implementadas sin el consenso adecuado, agravan la sensación de inestabilidad en el sistema.

[8] *Cfr*: EIROS BACHILLER, Miguel, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «El Tribunal Constitucional y la financiación pública de un derecho fundamental de libertad: (Sentencias de 2018 y 2023 sobre concertación de centros educativos de un solo sexo)». *Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, pp. 131-132.

[9] *Cfr*: VALENCIA CANDALIJA, Rafael, «La enseñanza de la Religión en la LOMLOE: el regreso al futuro de las incongruencias del pasado», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 39, 2023, p. 497: «el derecho a estudiar religión en las condiciones acordadas con las confesiones religiosas forma parte del derecho de libertad religiosa, podremos convenir que la LOMLOE provoca un apreciable menoscabo a este derecho fundamental».

[10] Véase STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 6 y STC 49/2023, de 10 de mayo, FJ 1 y 7. Y también RODRIGUEZ BLANCO, Miguel, «Financement public d"écoles privées, enseignement de la religion et neutralité des écoles publiques en droit espagnol.» *Revue du droit des religions,* núm. 17, 2024, pp. 121-135 y GAS-AIXENDRI, Montserrat, «Teaching Catholicism in public schools in Spain: the declaration of suitability at the intersection of religious autonomy and state neutrality», *British Journal of Religious Education*, vol. 44, núm. 4, 2022, pp. 420-431.

reintroducción de una asignatura de educación en valores cívicos y éticos[11], (arts. 18.3 y 25.7 LOE) evocando la polémica «Educación para la Ciudadanía»[12]; la supresión del sostenimiento económico público de la educación diferenciada (art. 1.l, nueva redacción del 84.3 y disposición adicional vigesimoquinta LOE[13]); la restauración de funciones de gobierno al Consejo Escolar en centros concertados (art. 56 LODE y 119 LOE); un enfoque centrado en los derechos de la infancia que, en ocasiones, parece restar protagonismo a las familias (art. 1.a LOE); y la posibilidad de que la Administración realice una distribución unilateral del alumnado en situación desfavorecida, lo que podría limitar la libertad de elección de las familias; el derecho a recibir educación en castellano (disposición adicional trigésima octava LOE)[14]. Asimismo, la LOMLOE introduce otros cambios relevantes, como la eliminación de las pruebas finales de etapa introducidas por la LOMCE (arts. 21 y 29 LOE), la limitación de la repetición a una vez por etapa, con excepciones puntuales (art. 20 LOE).

Ciertamente, se trata de un número no desdeñables de cuestiones jurídicas y constitucionales que ha supuesto, y sigue suponiendo, como demuestran estas líneas, abundantes páginas de nuestra doctrina. En este trabajo, como hemos adelantado, vamos a circunscribirnos a unas cuestiones ligadas entre sí, como son los problemas de participación y consenso en la tramitación de la LOMLOE, la supresión de la «demanda social» entre los criterios para suscribir o renovar un concierto, el eterno problema del sostenimiento económico de la educación concertada en relación con las cuotas voluntarias de madres y padres y, por último, una predicción de los escenarios posibles de la concertada en el futuro inmediato.

Esta selección responde a su relevancia tanto jurídica como social, pues cada uno de estos temas aborda aspectos que ayudan a entender el equilibrio entre los derechos constitucionales en juego. Aunque esta elección puede ser discutible, consideramos que estas cuestiones representan los ejes principales para comprender el impacto de la LOMLOE y el futuro de la concertada en su conjunto.

---

[11] *Cfr.* Leturia Navaroa, Ana, «Educación en ciudadanía democrática y diversidad cultural, religiosa y de convicción. Previsiones normativas en el sistema educativo», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 39, 2023, pp. 328-336.

[12] *Cfr.* Para una visión panorámica ponderada sobre la inclusión de contenidos constitucionales en la educación no universitaria en España: *Cfr.* Vidal Prado, Carlos, «La educación cívica y constitucional en España», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 116, 2017, pp. 135-169.

[13] *Cfr.* STC 49/2023, de 10 de mayo FJ. 9.

[14] *Cfr.* STC 49/2023, de 10 de mayo FJ. 3 y 10. *Cfr.* Manent Alonso, Luis, y Guardia Hernández, Juan José, «El régimen jurídico del plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 96, 2016, pp. 213-248.

1. CUARENTA AÑOS DE CONCIERTOS EDUCATIVOS EN ESPAÑA: ORIGEN, TENSIONES Y DESARROLLO JURÍDICO

El origen remoto de los conciertos educativos en España se remonta a la Ley General de Educación de 1970 (LGE)[15], también conocida como la Ley Villar-Palasí, en honor a su impulsor, José Luis Villar Palasí, entonces ministro de Educación y Ciencia y destacado catedrático de Derecho Administrativo[16].

Ahora bien, el actual sistema educativo español tiene su origen inmediato en el art. 27 CE. La ambigüedad deliberada de este precepto refleja las tensiones del momento constituyente. La reconciliación nacional debía sustentarse en una Ley Fundamental de consenso, pero en la cuestión educativa no se alcanzó un acuerdo pleno. Se evidenciaba una pugna entre quienes abogaban por un sistema educativo gestionado mayoritariamente por el Estado y quienes defendían el principio de subsidiariedad[17], en virtud del cual era más acorde con los nuevos tiempos fomentar las iniciativas educativas procedentes de la sociedad civil. En cualquier caso, durante el debate en el Senado se introdujo el artículo 10.2 CE que estableció lo siguiente: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas por la CE se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Esta disposición tuvo un impacto significativo en la interpretación del artículo 27 CE, ya que la obligación de armonizarlo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos alteró su alcance. Este cambio se reflejaría progresivamente en la propia jurisprudencia del TC[18], cosa que conjuró, por así decirlo, la posibilidad de una estatalización del sistema.

La concordia fue posible, pero tuvo un elevado coste. La decisión de remitir cuestiones esenciales a la legislación orgánica de desarrollo habría requerido pactos de Estado que prolongaran el espíritu de la transición. Sin embargo, esa voluntad, como se verá en el epígrafe 2, no perduró.

En efecto, a partir de la segunda legislatura, el ejecutivo de Felipe González y todos sus sucesores adoptaron como solución la financiación de la oferta educativa a través del concierto con centros privados que cumplieran los requi-

---

[15] Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

[16] MARTÍN GARCÍA, María del Mar, El *sistema educativo español en sus precedentes normativos: una aproximación a la enseñanza no universitaria en la España anterior a 1978*, Comares, Granada, 2019, p. 82

[17] *Cfr.* FERRERO MUÑOZ, Ignacio, «La financiación de la educación primaria y secundaria», *Cuadernos Empresa y Humanismo*, núm. 130, 2017, pp. 5-32

[18] *Cfr.* EIROS BACHILLER, Miguel, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis**,** «El Tribunal Constitucional y la financiación pública…», cit., pp.140-141 y 143.

sitos legales a través de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)[19].

Desde entonces, las guerras educativas han oscilado entre dos enfoques que, de alguna manera, prolongan en el tiempo los debates constituyentes. Por un lado, quienes sostienen que la equidad solo puede alcanzarse mediante una intervención administrativa basada en la planificación pública. Por otro, quienes advierten que los mapas escolares rígidos fomentan guetos educativos al restringir la movilidad de los estudiantes[20].

Ambas posturas invocan, con mayor o menor convicción, el artículo 27 CE. Los defensores de la planificación aluden al apartado 5, que establece la programación general de la enseñanza; mientras que los partidarios de la subsidiariedad apelan a la literalidad gramatical del apartado 9, que impone a los poderes públicos el deber de asistir a los centros no gubernamentales que cumplan los requisitos legales.

En cierta medida, las leyes educativas han tratado de integrar elementos de ambos paradigmas. El *statu quo* hasta la LOMLOE no reconocía un derecho absoluto e incondicionado al concierto educativo, ya que este se supedita a los requisitos y trámites que establezca la ley. Empero, sí reconocía un derecho de configuración legal cuyo desarrollo normativo no podría desnaturalizar ni vaciar de contenido el mandato contenido en el artículo 27.9 de la CE.

En el año 2025 el modelo actual cumple 40 años de vigencia. Ahora queda por ver cómo se decantará con la LOMLOE.

2. LA CONTRARREFORMA DE LA LOMLOE

En un sentido metafórico, el término «contrarreforma» en español se refiere a cualquier esfuerzo organizado para revertir o detener una reforma o cambio previo en ámbitos como el político, social, económico o cultural. Implica una acción deliberada para oponerse a transformaciones percibidas como negativas,

---

[19] La LODE reintrodujo el concepto de «concertar» centros educativos privados, estableciendo que estos podían recibir fondos públicos a cambio de ofrecer educación gratuita y cumplir con los estándares establecidos por las autoridades educativas. A pesar de ello, la naturaleza jurídica del concierto en la LODE (y en las sucesivas leyes) es diferente a la prevista en la LGE. Así como en aquella se trata de una subvención, en ésta parece tener más bien una naturaleza contractual. *Cfr.* Guardia Hernández, Juan José, «El concierto educativo no es una subvención. ¿Una controversia ya superada?», en Gamero Casado, Eduardo y Alarcón Sotomayor, Lucía (coords.), *20 años de la Ley General de Subvenciones: Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023)*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2023, pp. 93-102.

[20] Martín García, María del Mar, *El sistema educativo español*…, cit., p. 113.

evocando la reacción católica en centroeuropa y Francia ante la reforma protestante[21].

Esta acepción de «contrarreforma» puede relacionarse con la LOMLOE, en el sentido de que fue presentada como una reversión de las disposiciones introducidas por la LOMCE, que algunos sectores interpretaron de forma muy negativa, considerándola una suerte de ofensiva neoliberal que abandonaba a su suerte a los estudiantes en riesgo de exclusión social[22]. La intención era deshacer o modificar aspectos considerados nucleares de la llamada «Ley Wert» y retornar a la redacción original de la LOE. No obstante, como ocurre con frecuencia en los procesos legislativos, el resultado final de la LOMLOE fue mucho más allá de la ley de 2006, como analizaremos con cierto detalle.

En este momento, procederemos a analizar, en los dos subepígrafes siguientes, la génesis de lo que hemos denominado «contrarreforma» (epígrafe 2.1), posteriormente, en el epígrafe 2.2, examinaremos uno de sus puntos nucleares: la supresión del concepto de «demanda social» en el artículo 109 de la LOE. En el epígrafe 2.3 nos permitiremos añadir algunas consideraciones sobre la seguridad jurídica.

2.1 **Participación, consenso y seguridad jurídica en la tramitación de leyes educativas: Lecciones desde la LGE hasta la LOMLOE**

El análisis del proceso de participación y consenso en la tramitación de una ley educativa, de tanta trascendencia social, como en el caso de la LOMLOE, es relevante para la ciencia jurídica porque permite evaluar la legitimidad democrática y la calidad del proceso legislativo, identificando posibles déficits de procedimiento y sus consecuencias jurídicas y sociales, cosa que ofrece lecciones útiles para mejorar futuros procesos legislativos en contextos similares.

---

[21] Sin embargo, como es bien sabido, en los reinos hispánicos las reformas impulsadas por los Reyes Católicos comenzaron antes de la aparición de la Reforma Protestante: *Cfr.* SARANYANA, Josep-Ignasi, *Historia de la teología cristiana (750-2000)*. Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), Pamplona, 2020, p. 198: «Mientras en el Augsburdo Felipe Melanchthon redactaba y presentaba la Confessio Augustana, y en París Juan Calvino comenzaba su tarea de reformadora en España surgía la Escuela de Salamanca, que años más tarde contribuiría decisivamente a la formulación de la doctrina católica en las aulas tridentinas» y SAVIGNAC, Jean-Paul, *Historia de la Iglesia: La Iglesia en la Edad Moderna*. Ediciones Palabra, Madrid, 1985, pp. 66-68, que subraya el papel del cardenal Cisneros.

[22] Como caso paradigmático, se puede aludir al caso balear: *Cfr.* PARCERISA, Lluís, y VERGER, Antoni, «Against imposition, we defend education: Teachers" movements against austerity and neoconservative reforms in the Spanish context», *Globalisation, Societies and Education*, vol. 22, núm. 4 (2024), pp. 567-586.

2.1.1 *La larga sombra de la LGE*

Los precedentes históricos en España avalan que una reforma legislativa sosegada y participativa puede producir normas de calidad. Sin ánimo de exhaustividad, se puede afirmar que la LGE de 1970 constituyó un ejemplo paradigmático en este sentido. Esta ley, vigente hasta la promulgación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), ofreció dos décadas de estabilidad relativa.

A pesar de haber sido promovida en el contexto de un régimen político autoritario, el proceso de elaboración de la LGE fue abierto y riguroso. Incluyó la participación de especialistas externos y un exhaustivo análisis técnico plasmado en el denominado «Libro Blanco de la Educación en España[23]». Este documento no se limitó a diagnosticar la situación del sistema educativo, sino que también ofreció propuestas en diferentes áreas. Entre ellas, destacan las relativas a la investigación educativa, los métodos pedagógicos, la evaluación del rendimiento de los estudiantes y los contenidos curriculares. Además, integró un análisis de la realidad socioeconómica de España. Su difusión entre organismos públicos, entidades privadas y el público general a un precio simbólico fomentó un debate social inusual para la época[24].

La derogación de la LGE no sólo fue paulatina, sino que evidenció las resistencias de un marco normativo que había aportado seguridad al sistema educativo y había ejercido una influencia muy significativa. En realidad, el núcleo esencial o «nervio» de la LGE desapareció con la aprobación de LOGSE, ya que esta norma transformó profundamente el modelo educativo, adoptando un sistema comprensivo acorde con las corrientes pedagógicas de la época y reestructurando la enseñanza mediante la sustitución de la EGB, el BUP y el COU por la Educación Primaria, la ESO y el Bachillerato[25].

---

[23] Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, 1969.

[24] Martín García, María del Mar, *El sistema educativo español*…, cit. pp. 78-80 y Meix Cereceda, Pablo, «La ordenación de la enseñanza no universitaria en España (1970-2013)», Revista de Administración Pública, núm. 211 (2020), pp. 349-372. Aunque la LGE destacó por su enfoque técnico y amplitud de miras, también recibió críticas por la insuficiencia de voluntad política para garantizar una financiación adecuada, lo que limitó parcialmente su impacto. Es plausible pensar que la crisis del petróleo de los años setenta afectó significativamente la financiación de la LGE, dificultando su implementación. El aumento de los precios energéticos, la inflación y el estancamiento económico redujeron los recursos públicos disponibles, lo que probablemente influyó en la construcción de infraestructuras educativas, la mejora de la formación docente y la calidad de la enseñanza.

[25] *Cfr.* Martínez Selva, Manuel Jesús, «La democratización en la enseñanza», *Eúphoros*, núm. 4, 2002, p. 273. Este autor defensor de la educación comprensiva reconoce que la LOGSE no estaba dando los frutos esperados, y no estaba claro la causa de la indisciplina en las aulas.

Sin embargo, pese a la reforma estructural que supuso la LOGSE, ciertos elementos residuales de la LGE continuaron formalmente vigentes, lo que refuerza la impresión de que fue una ley a la que le costaba «morir[26]». En este sentido, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, había iniciado ya el proceso de desmantelamiento de la LGE al derogar parte de su articulado[27]. Posteriormente, como se ha señalado, la LOGSE completó la transformación del sistema educativo, aunque algunas disposiciones y artículos específicos se mantuvieron vigentes, ya fuera por razones de transición o porque no habían sido afectados directamente por las nuevas normativas. Finalmente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), culminó esta lenta desaparición al derogar formalmente la LGE en su totalidad.

En este contexto, se puede afirmar que la LGE ha sido una de las leyes más longevas de la historia del sistema educativo español. Su influencia material se restringió principalmente al período comprendido entre 1970, cuando fue promulgada, y 1990, año de aprobación de la LOGSE. Esto equivale a veinte años de vigencia material como eje del sistema educativo español, un periodo excepcionalmente largo si se considera la rapidez con la que han evolucionado las normativas educativas en las últimas décadas.

En cambio, su vigencia formal se prolongó hasta 2003, cuando se derogaron sus últimos preceptos mediante las sucesivas reformas legislativas previas a la aprobación de la LOE en 2006. Desde 1970 hasta 2003 transcurrieron 33 años de vigencia formal de la LGE, aunque como hemos señalado- su contenido operativo quedó reducido progresivamente desde 1985.

En contraste, la tramitación de la LOMLOE ha suscitado interrogantes respecto a la participación y el consenso durante su proceso, así como en relación con su duración, a la luz de los precedentes legislativos. La controversia principal se centra en una presunta falta de debate y participación, cuyos detractores cifran en la limitada inclusión de los actores educativos, un escaso

[26] La disposición final cuarta de la LOGSE derogó los preceptos de LGE que no hubieran sido previamente derogados por otras normas, como la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, que regula el Estatuto de Centros Escolares, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y la mencionada Ley Orgánica 8/1985. Sin embargo, se mantuvieron vigentes algunos artículos, como el 10, el 11.3, el 137 (salvo modificaciones posteriores) y el 144, así como las disposiciones adicionales cuarta y quinta, siempre que no se opusieran a la nueva ley.

[27] La LODE introdujo, a través de su disposición derogatoria, la supresión de diversos preceptos de la LGE. En concreto, se derogaron el Título preliminar, los Capítulos primero y tercero del Título segundo, el Título cuarto y el Capítulo primero del Título quinto. Asimismo, se eliminaron de manera específica artículos como los 60, 62, 89.2, 89.3, 89.4, 92, 135, 138, 139, 140, 141.2 y 145. Además, quedaron derogados otros artículos, como los 59, 61, 89.6, 101, 136.3 y 136.4, en la medida en que fueran contrarios a las disposiciones establecidas por la nueva norma.

debate parlamentario, y un procedimiento acelerado en medio de una grave pandemia mundial que, así se afirmó, comprometió la profundidad y calidad del proceso de una ley educativa llamada a perdurar en el tiempo. Todo ello pronostica una vida corta.

2.1.2 *Participación y gobernanza en la reforma educativa: aprendizajes de la LOMLOE frente a las buenas prácticas internacionales*

Durante la XII legislatura (julio de 2016 - marzo de 2019), se produjo un cambio significativo en junio de 2018, cuando el candidato del Partido Socialista accedió a la presidencia del Gobierno tras prosperar una moción de censura. El nuevo gobierno aprobó un anteproyecto para modificar la LOE en la versión dada por la LOMCE. Este anteproyecto fue sometido a consulta pública y a audiencia de los interesados a finales del mismo 2018.

Es necesario recordar que, en España, la gestión educativa se transfirió de manera definitiva a las CCAA en el año 2000. Para facilitar la cooperación intergubernamental, en el Estado de las autonomías, ya en el pasado se institucionalizaron las conferencias sectoriales, que reunían a los responsables autonómicos y al Gobierno central para abordar temas específicos. En noviembre de 2018, se convocó la *Conferencia Sectorial de Educación*, donde las comunidades autónomas tuvieron la oportunidad de aportar sus propuestas y sugerencias a la primera versión de la LOMLOE.

España también cuenta con un importante órgano consultivo en materia educativa, el *Consejo Escolar del Estado*. En noviembre de 2018, su Comisión Permanente se reunió para debatir hasta 150 enmiendas al Anteproyecto de ley. El trabajo del Consejo Escolar culminó con el Dictamen 1/2019, que llevó a la introducción de algunas modificaciones en el texto sometido a consulta.

El proyecto de ley fue remitido al Congreso de los Diputados con notable celeridad ya el 27 de noviembre de 2018, cosa que parece avalar la idea de que estábamos ante una regulación acelerada. Este hecho destaca como una de las peculiaridades de esta reforma educativa, ya que se envió sin un informe previo del *Consejo de Estado*. Aunque en sentido estricto normativa vigente no exige dicho informe en este caso, tanto la LOE como la LOMCE sí contaron con este dictamen. Cabe pensar que, al evitar solicitar la opinión de este alto órgano consultivo, se eludieron posibles observaciones que podrían haber sido utilizadas posteriormente en el debate parlamentario o ante el TC como argumentos en contra de la reforma legal.

Ahora bien, esta celeridad aparentemente fue truncada en marzo de 2019, cuando la XII legislatura finalizó, lo que provocó que el proyecto de Ley quedara sin efecto. Durante la XIII legislatura (mayo de 2019-septiembre de 2019), no se registraron avances ni novedades en relación con esta iniciativa legislativa.

La XIV legislatura comenzó en diciembre de 2019, y en marzo de 2020 el gobierno volvió a presentar la LOMLOE, nuevamente sin el dictamen del Consejo de Estado. No obstante, esta vez se acompañó de una plétora de informes internos redactados previamente.

Aquí se presenta otra peculiaridad en la interminable historia legislativa educativa de nuestra democracia.

En el Congreso de los diputados se presentaron 1.168 enmiendas que ocupan 797 páginas del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*[28]. Salvo error por nuestra parte, los grupos parlamentarios que respaldaban al gobierno presentaron más de 200 enmiendas a su propio proyecto de ley[29], lo que llevó a una reconfiguración tan profunda que resultó en una ley prácticamente nueva[30]. De todas formas, estas enmiendas no fueron el resultado de un acuerdo consensuado con el resto de las fuerzas parlamentarias, sino más bien un ajuste de poderes dentro del propio ejecutivo, realizado a espaldas de una parte de la comunidad educativa y de las CCAA.

Este punto no es menor, y es necesario reflexionar sobre el hecho de que las consultas previas, alegaciones y el trámite de información pública se realizaron *sobre un texto que difiere sustancialmente del que finalmente se debatió en el Parlamento*. Además, los informes internos de la administración se centraron en un proyecto de ley que, en última instancia, no fue el que se tramitó. Del mismo modo, la Conferencia Sectorial de Educación no fue convocada, lo que privó a las CCAA de su participación, debilitando, quizás, así la confianza y la lealtad institucional e interadministrativa.

---

[28] *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, 20 de octubre de 2020, núm. 7-2.

[29] Los recurrentes en la STC 49/2023, de 10 de mayo alegaron, precisamente, un ejercicio abusivo del derecho de enmienda por los grupos parlamentarios que sustentan el Gobierno y modificaron de forma sustancial aspectos esenciales de la ley, cuando las enmiendas deben tener un carácter subsidiario o incidental. EL TC desestimó esta alegación por cuanto «las enmiendas guardan conexión con el contenido del proyecto enmendado, es más, con aspectos nucleares de este, sin que de nuestra doctrina pueda inferirse un límite a las enmiendas por su mayor o menor trascendencia, siempre que tengan relación con el texto enmendado» (FJ 11).

[30] Es importante señalar que existen precedentes en otros proyectos de ley en materia educativa en los que, durante el trámite parlamentario, el partido que sustenta al Ejecutivo ha presentado enmiendas. Así acaeció con la Ley Wert. Ahora bien, lo que resulta significativo en este caso es el elevado número y la relevancia de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios que conformaban el gobierno de coalición (PSOE y Unidas Podemos), tanto de como conjunto como de modo individual.

A esto se suma que la pandemia y los sucesivos Estados de Alarma, decretados entre el 14 de marzo y el 21 de junio de 2020, y nuevamente entre el 25 de octubre de 2020 y el 9 de mayo de 2021, dificultaron la expresión de la oposición a la LOMLOE. A nuestro juicio, una lógica de compromiso habría exigido posponer esta reforma a un momento más propicio, también para evitar la percepción de que se intentaba aprovechar la crisis sanitaria para aprobar la ley con una menor contestación social[31]. Por más que, quizás, esa no era la intención, lo cierto es que socialmente así fue percibida[32].

Por otra parte, se produjo otro hecho singular: el veto a las comparecencias de expertos independientes y representantes del ámbito educativo, incluidos patronales, sindicatos y asociaciones de madres y padres, en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados, conforme al artículo 44 de su Reglamento. Esta negativa, casi sin precedentes en nuestra democracia en leyes educativas, fue acordada por los partidos que integraban el ejecutivo y sus aliados, a pesar de la solicitud formal presentada por tres grupos parlamentarios[33].

En este punto, es oportuno aludir a las buenas prácticas internacionales que son inequívocas: el éxito de cualquier reforma educativa depende de un proceso participativo, inclusivo y basado en el consenso, que cuente con el compromiso de todos los actores implicados. La unilateralidad en la implementación de reformas educativas puede conducir a conflictos y a la judicialización del proceso, en detrimento de los alumnos y del sistema educativo en su conjunto. En el caso de la LOMLOE, su tramitación generó controversia y llevó a la judicialización del proceso[34].

---

[31] Hay precedentes en nuestra historia de grandes manifestaciones contra la tramitación de leyes educativas: *Cfr.* Muñoyerro González, Paloma, «La educación concertada en España: origen y recorrido histórico», *Historia de la Educación*, vol. 41, 2022, p. 415.

[32] STC 34/2023, de 18 de abril FJ 2 c): «como es conocido, por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Gobierno declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, estado de alarma que fue sucesivamente prorrogado por periodos de quince días hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020 (Real Decreto 555/2020, de 5 de junio). A su vez, del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (*BOCG*) resulta que el proyecto de ley que luego se convirtió en Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, fue objeto de tramitación entre el 10 de marzo de 2020 (acuerdo de la mesa sobre admisión de la iniciativa, publicado en el *BOCG*. Congreso de los Diputados, núm. A-7-1, de 13 de marzo de 2020) y el 23 de diciembre de 2020 (aprobación por el Pleno del Senado del proyecto de ley, publicado en el *BOCG*. Senado núm. 130, de 29 de diciembre). En suma, es incontrovertido que durante parte de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley Orgánica 3/2020 objeto de recurso, estaba vigente un estado de alarma del artículo 116, apartados 1 y 2 de la Constitución».

[33] Los recurrentes en la STC 49/2023, de 10 de mayo, alegaban precisamente estas razones («Defectos en la tramitación de la Ley Orgánica 3/2020»), pese a ello, el TC no apreció esta causa de inconstitucionalidad (FJ 12).

[34] SSTC 49/2023, de 10 de mayo y 34/2023, de 18 de abril de 2023.

Resulta pertinente hacer referencia a la UNESCO, que, en un informe de 2015, subrayó que «una buena gobernanza en el sector de la educación requiere múltiples alianzas entre el gobierno y la sociedad civil, y la política nacional de educación debería ser fruto de una amplia consulta social y un consenso nacional»[35].

El debate parlamentario sobre la LOMLOE también fue criticado por su rapidez. Durante las sesiones en el Congreso de los Diputados, la mayoría de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición fueron rechazadas. Esto generó una sensación entre algunos actores sociales de una cierta imposición de la mayoría gubernamental, sin un verdadero espacio para la confrontación de ideas y el consenso.

Sea como fuere, el TC no vio tacha de inconstitucionalidad alguna, ni reproche de ningún tipo en este modo de proceder, habida cuenta que la STC 34/2023, de 18 de abril FJ 2 c) afirmó que no tomaría en consideración las observaciones generales al respecto que efectuaron los recurrentes «acerca de la rapidez de la tramitación parlamentaria, la ausencia de informes preceptivos» de «los principales órganos consultivos del Estado, como el Consejo de Estado o el Consejo Escolar» o la falta de audiencia de «agentes sociales y educativos interesados» o de «colectivos afectados». Todo ello porque, afirma, no se indica qué concretos preceptos de la CE o del bloque de la constitucionalidad imponen dichos trámites y qué órganos o colectivos debían ser consultados.

2.2 **El «efecto Guadiana» de la demanda social**

El «efecto Guadiana» alude, de modo metafórico, en este trabajo, a la aparición y desaparición de una norma o principio en nuestro ordenamiento jurídico, de manera similar al río Guadiana, que fluye de forma intermitente, emergiendo y desapareciendo en diferentes tramos.

En efecto, el artículo 109 titulado «Programación de la oferta de puestos escolares», estableció los criterios para la planificación de plazas escolares. En la redacción original de la LOE en este artículo se mencionaba explícitamente la *demanda social*. Sin embargo, en la reforma introducida por la LOMCE en 2013, se añadió la referencia directa, indicando que las administraciones educativas debían tener en cuenta, además de la oferta existente de centros públicos y concertados, la demanda social para garantizar una oferta educativa adecuada. Este cambio fue revertido con la LOMLOE en 2020, que la eliminó. La nueva redacción del artículo parece priorizar la programación de la oferta educativa para garantizar el derecho un la educación mediante plazas públicas suficientes.

[35] UNESCO, *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial?*, UNESCO Publishing, París, 2015, p. 89.

Podría considerarse, en términos hipotéticos, que la LOMLOE redefine el alcance del derecho a una plaza educativa, de tal manera que parece sugerir una interpretación según la cual ese derecho público subjetivo se circunscribe al acceso a una plaza en un centro de titularidad de una administración pública. A esta interpretación contribuye el nuevo artículo 109.5 que contempla un incremento en los puestos escolares de los centros de titularidad pública, sin atender –aparentemente– a si las necesidades de escolarización en una determinada zona ya están satisfechas. Todo ello parece relegar las preferencias individuales de las familias a un papel secundario en la planificación educativa[36]. En ese sentido, quizás, se podría afirmar que la Ley Celaá desplaza el paradigma de complementariedad entre la oferta estatal y la concertada hacia un modelo de *subsidiariedad a la inversa*, en el cual la educación concertada queda supeditada a la de titularidad pública.

Desde el punto de vista doctrinal, esta política pública en el que la educación concertada pasa a ocupar un rol subordinado es apoyada por aquellas corrientes que sostienen que las necesidades e intereses de la sociedad son mejor atendidos a través de una «enseñanza pública universal, garantía de la equidad y cohesión». Estas corrientes afirman que el sistema actual se ha ido alejando de dicho ideal[37]», y que la capacidad de elección de las familias genera una, a su entender, perniciosas dinámicas de mercado[38]. Si se aceptan estos presupuestos, la oferta de plazas en centros concertados no se debe expandir (ni mantener) de acuerdo con las preferencias de las familias, sino a través de una planificación que promueva un ordenado trasvase de estudiantes hacia la educación estatal[39]. Surge una cuestión relevante: ¿cómo garantizar la pluralidad ideoló-

---

[36] Lostao Crespo, Fernando, «Libertad de creación de centros educativos y responsabilidad económica educativa», en Santos Rodríguez, Patricia (dir.), *Libertad y responsabilidad educativas: claves para renovar el diálogo social*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2022, pp. 379-383.

[37] Díez-Gutiérrez, Enrique Javier, y Bernabé-Martínez, Carlos, «Libre elección educativa neoliberal frente a la concepción de la educación como un bien común y público», *Revista de Educación*, núm. 395 (2022), pp. 211-236. Este modelo afirma que necesidad de superar un modelo de libertad de enseñanza, «no tanto desde el derecho a elegir centro o modelo educativo en un escenario competitivo, mercantilizado y dominado por una visión privativa e individualizada de la enseñanza, sino desde el resultado de una intervención política democrática». Esto es, la libertad de enseñanza, en esta perspectiva, no es tanto elegir escuela o crear una, sino reconducir la libertad de elección de modelo educativo a la participación de familias, estudiantes y comunidad educativa en los centros. Estos autores califican moralmente la libertad educativa como egoísta, y proponen su sustitución por la posibilidad de participar y un espacio colectivo.

[38] Para una áspera crítica a las políticas favorables a la elección de las familias de centros educativos: Olmedo Reinoso, Antonio, «De la participación democrática a la elección de centro: las bases del cuasimercado en la legislación educativa española», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 16, núm. 21, 2008.

[39] Por su parte, la STC 34/2023, de 18 de abril FJ 3 d) defiende la constitucionalidad de este artículo afirmando que su nueva redacción no implica que la existencia de plazas públicas suficientes conlleve automáticamente la denegación de un concierto educativo. Según el TC, el control de

gica, cultural, religiosa y social existente en la sociedad española cuando el sistema educativo se basa en un proveedor cuasi único? Algunos autores plantean una posible respuesta a este interrogante. Según su opinión, las demandas de pluralidad educativa no requerirían necesariamente la existencia de múltiples modelos de centros, sino que podrían satisfacerse mediante la pluralidad interna en los propios centros docentes públicos. En este enfoque, se propone que la diversidad se exprese en un entorno educativo inclusivo, donde se fomente el respeto por distintas opiniones, la libertad de pensamiento y la consideración de las diversas sensibilidades de los alumnos, sus familias y el personal docente. Se trata, por tanto, de una interpretación que apuesta por la gestión interna de la diversidad en lugar de su «externalización», por expresarlo de algún modo, a través de centros de titularidad distinta a la estatal, con un carácter propio y sostenidos con fondos públicos.

Ahora bien, esta no es la única interpretación posible. También cabría sostener que, en realidad, aunque se haya eliminado la mención explícita a la «demanda social», los Poderes públicos siguen estando obligados, en el marco de la programación de la enseñanza financiada con fondos públicos, a atender, de algún modo, a las preferencias educativas de quienes recibirán dicha educación. Y ello dado el carácter jerárquicamente superior de la Ley Fundamental, de directa aplicación. En efecto, el TC afirma que el derecho a la educación incluye una dimensión de libertad (STC 86/1985, FJ 3), que garantiza la posibilidad de elegir proyecto o centro educativo. Este derecho debe hacerse efectivo mediante una oferta suficiente de plazas públicas y, además, a través de la financiación pública de centros privados que cumplan con los requisitos legales (STC 77/1985, FJ 11). El Alto tribunal añade que esta dimensión de libertad resulta ineficaz si la elección de los ciudadanos queda limitada exclusivamente a los centros públicos, por más que estos, añadimos nosotros, *ad intra*, quieren

constitucionalidad de las leyes es «objetivo», porque se examina la norma según su contenido y no según las intenciones del legislador, y «abstracto», ya que se limita a contrastar la ley con la Constitución sin analizar casos concretos. Las vulneraciones de derechos en situaciones específicas no necesariamente implican la inconstitucionalidad de una norma, ya que el ordenamiento prevé cauces distintos para su tutela (arts. 53.2 CE y 55 LOTC). En otras palabras, el potencial desconocimiento administrativo de la demanda social en un caso concreto podría conllevar indirectamente la denegación de un concierto educativo, y que esa circunstancia debería sustanciarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin duda, en estos términos la guerra educativa no tiene visos de finalizar. *Cfr.* SIMÓN YARZA, Fernando, «Justicia constitucional y polarización política en España», *International Journal of Constitutional Law*, noviembre de 2024, p. 2: «En los últimos años, muchas de las decisiones del Tribunal Constitucional español han contribuido a incrementar la polarización social, concebida como un alejamiento de la ciudadanía de actitudes políticas de concordia. El lugar que el Tribunal ocupa en el actual contexto contrasta, sin duda, con la función pacificadora que desempeñó en los orígenes de nuestra democracia constitucional».

reproducir la pluralidad de la sociedad española. En este sentido, la STC 31/2018 (FJ 4.b) refuerza esta doctrina al declarar que la gratuidad constitucionalmente garantizada en el artículo 27.4 CE no puede restringirse únicamente a los centros públicos, ya que ello vulneraría tanto el derecho de elección como el derecho de creación de centros docentes, protegidos por el artículo 27.6 CE.

En cualquier caso, es necesario añadir que la «demanda social» constituye un concepto jurídico indeterminado que permitía ajustar la oferta educativa a las necesidades y preferencias de las familias, facilitando un mayor control judicial sobre las decisiones administrativas en materia de educación y empoderando a los padres en la elección del centro educativo para sus hijos. Es cierto, por lo tanto, que su eliminación podría ser interpretada por algunas administraciones educativas como una cierta desvinculación de la planificación de la oferta educativa respecto a las preferencias expresadas por las familias, salvo que la normativa autonómica dispusiera lo contrario[40], tal y como defendería la primera exégesis que hemos descrito del artículo 109.2.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, la decisión de concertar, o más específicamente de renovar un concierto educativo, no constituye una potestad administrativa discrecional de difícil control contencioso-administrativo, como podría parecer en un primer análisis. En la planificación de la oferta de plazas, las administraciones estaban obligadas *ex lege* con la LOMCE a considerar, entre otros factores, las preferencias de las familias en la elección de centro educativo («demanda social»). Este requisito era aplicable tanto para la ampliación o reducción de la oferta pública como para el mantenimiento, ampliación, reducción o no renovación de un concierto ya existente. En otras palabras, y dicho en términos poco convencionales, los poderes públicos deben sostener económicamente a una plantilla docente (pública o privada), no para darles trabajo, sino para proveer una enseñanza de calidad. No obstante, desde la segunda interpretación del artículo 109.2, sostenemos que la «demanda social» sigue vigente[41], incluso aunque no se mencione de forma explícita en la LOE, ya que se deriva directamente de la aplicación del artículo 27 CE[42].

---

[40] Así acaece en el artículo 7 de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, maestra de libertad de elección educativa de la Comunidad de Madrid.

[41] Es importante subrayar que los defensores de la «demanda social» no plantean una especie de «concierto a la carta», por así decirlo, como en ocasiones han insinuado sus detractores. Tampoco, a tenor de sus manifestaciones, pretenden establecer un derecho público subjetivo incondicional, derivado directamente de la CE, al concierto. No obstante, sí reivindican que, si existen peticiones comprobadas de familias a favor de un centro específico, dicho hecho sociológico debe tener algún tipo de consecuencia jurídica.

[42] Sobre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho administrativo: Esteve Pardo, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 10.ª ed., Marcial Pons, 2021, pp. 109-111.

2.3 **El principio de seguridad jurídica y su relevancia en el ámbito educativo**

Con razón y de manera precisa, Laguna de Paz ha afirmado que «el principio de seguridad jurídica es esencial para que el derecho pueda cumplir su función de ordenación social, desde una idea de justicia[43]». Este principio, sin embargo, se ve amenazado cuando las normas experimentan cambios continuos, como sucede en el ámbito educativo en España, caracterizado por reformas, contrarreformas y «Guadianas» con normas que aparecen y desaparecen.

Por lo tanto, la seguridad jurídica en este sector se ha resentido de manera clara, como hemos explicado con precedencia, por los cambios frecuentes y la ausencia de consensos amplios. Este escenario afecta negativamente a alumnos, familias, profesionales de la educación, titulares de centros docentes y a las propias administraciones educativas quienes necesitan estabilidad para planificar y desarrollar proyectos educativos a largo plazo. Además, de modo más cercano en el tiempo, la falta de participación inclusiva y de consenso, como se evidenció en la tramitación de la LOMLOE (epígrafe 2.1.2), socava la legitimidad democrática de estas leyes y refuerza la percepción social de arbitrariedad en su elaboración.

Es cierto, y no debe olvidarse, que la seguridad jurídica no implica inmutabilidad legislativa. Sin embargo, en nuestro contexto, caracterizado por lo que Carl Schmitt denomina «legislación motorizada», o de «leyes desbocadas» en palabras de García de Enterría, la seguridad jurídica exige, más que nunca, la mayor estabilidad posible del ordenamiento jurídico[44]. Martínez López-Muñiz lo expresa con rasgos claros, no exentos de preocupación: «Hay un desasosiego y una inquietud crecientes por el alarmante descenso de la calidad de leyes y reglamentos, con sus inevitables secuelas: la inseguridad, la inestabilidad, la conflictividad[45]».

Por lo tanto, consideramos necesario un pacto de Estado que priorice un análisis riguroso sobre la estabilidad legislativa en materia educativa, teniendo en cuenta que España es un Estado descentralizado en el que las competencias

---

[43] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, p. 72.

[44] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «Cambio normativo…», cit., p. 74.

[45] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica», Revista *Española de Pedagogía*, vol. 80, núm. 281, 2022 pág. 71. Y todo tiene consecuencias: VIVANCOS COMES, Mariano, «Modelo educativo y autogobierno valenciano: 40 años de políticas educativas en la Generalitat», *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 1, 2022, pp. 343-344: «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 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».

educativas recaen, en gran medida, en las CCAA. De alguna manera, la LGE puede servir como ejemplo metodológico (epígrafe 2.1.1). Dicho pacto debería contar con la implicación de las fuerzas políticas, los agentes sociales y la comunidad educativa, con el objetivo de establecer un marco consensuado y estable que incluya líneas rojas que trasciendan los cambios de gobierno. En este contexto, resultaría pertinente que se incorporara un estudio comparativo de sistemas educativos internacionales que permita identificar mecanismos para garantizar la seguridad jurídica y mitigar la *volatilidad normativa*.

3. LA ENCENDIDA POLÉMICA DE LAS CUOTAS EN LA EDUCACIÓN CONCERTADA

Desde el lejano año 1983, Embid Irujo afirmaba: «No cabe duda de que la ayuda de la Administración a los centros privados suscita algunos de los problemas fundamentales de un ordenamiento educativo. La posición predominante del sector público en la enseñanza o la consolidación de un sector privado mayoritario dependen, sin duda, de la ayuda financiera estatal[46]». Más de cuarenta años después, seguimos inmersos en esta interminable historia de conflictos.

En este trabajo no se analizarán las aportaciones económicas vinculadas a actividades extraescolares, complementarias y servicios escolares, cuyo régimen jurídico básico se encuentra regulado, de manera general, en el artículo 51 de la LODE y el artículo 88.1 de la LOE. Estas actividades pueden representar una fuente adicional para el sostenimiento económico de los centros concertados, ya que, al no ser gratuitas, se permite el cobro de cuotas específicas por su prestación[47].

---

[46] Embid Irujo, Antonio, *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 343.

[47] Por lo demás, el legislador ha impuesto ciertas condiciones para garantizar que estas actividades respeten los principios que rigen la enseñanza financiada con fondos públicos. En primer lugar, dichas actividades no pueden tener carácter lucrativo, lo que significa que el titular del centro no puede obtener repartir beneficio económico a partir de ellas. Además, su carácter debe ser estrictamente voluntario, de modo que las familias no se vean obligadas a participar en ellas. Por último, se han establecido restricciones sobre su organización, incluyendo limitaciones respecto al horario en el que pueden ofrecerse. Para saber más: Guardia Hernández, Juan José, «Conciertos educativos y régimen de copago en España. Entre la ficción y la realidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59 (2022). Es importante señalar que esta barrera de entrada también se da en las escuelas de titularidad pública. Muchas familias, al saber que deben pagar cuotas para actividades extraescolares, complementarias, servicios adicionales o la AMPA, prefieren elegir otro centro público donde estas cuotas sean más bajas: *Cfr.* Casares Marcos, Anabelén, y Vidal Prado, Carlos, *Equidad e igualdad de oportunidades educativas: gratuidad, inclusión, no discriminación y escolarización equilibrada en la regulación de los conciertos educativos*, Save the Children, 2024, p. 5.

En cambio, sí nos interesa ahora la prohibición de la LODE y la LOE, según la cual los centros concertados no pueden exigir cuotas a las familias por la enseñanza obligatoria. Esta medida busca garantizar que la educación en los centros concertados sea accesible para todos los estudiantes, independientemente de su situación económica. Es cierto que la nueva LOE no contempla aportaciones del Estado para la construcción de nuevos centros concertados, pero sí garantiza la gratuidad de las enseñanzas básicas obligatorias impartidas por estos centros de modo análogo a los de titularidad estatal. En el epígrafe 3.1 estudiamos esa regulación. Ahora bien, la LOE reconoció la desigualdad en la financiación, estableciendo la necesidad de una comisión para paliar la deficiente financiación de los centros concertados, una comisión que no ha cumplido sus objetivos, como veremos en el epígrafe 3.2.

Es importante reseñar, por último, que a continuación reproduciremos las consideraciones de diversos autores sobre esta cuestión, cosa que no significa que esta publicación se identifique con éstos. Cuando expresemos nuestra propia opinión al respecto, quedará así manifestado en el texto, todo ello para evitar que se atribuya a este trabajo posicionamientos jurídicos diferentes a los que creemos más ajustados a la ley y al Derecho.

3.1 **La financiación de la enseñanza concertada en España: legalidad, percepciones públicas y realidades prácticas**

El concierto general en España tiene, entre otros, el objetivo de garantizar la gratuidad de las enseñanzas básicas obligatorias impartidas por estos centros. Para ello, el marco normativo establece que los centros concertados deben recibir fondos públicos suficientes para cubrir gastos esenciales, como los relacionados con el personal, el funcionamiento diario y el mantenimiento de las instalaciones. Sin embargo, en la práctica, surge una pregunta crucial: ¿La financiación pública de los centros privados concertados es equivalente a la de los centros públicos que operan en contextos poblacionales similares?

El artículo 27.7 CE define a los centros concertados como «sostenidos por la Administración con fondos públicos». El antecedente de esta locución se remonta a la LGE, cuyo artículo 94.4 a) preveía la financiación estatal de los centros no estatales en una cuantía que incluía el coste por alumno en centros públicos, además de las inversiones y amortizaciones necesarias. No obstante lo anterior, este enfoque cambió con la aprobación de la LODE, que excluyó explícitamente las partidas destinadas a inversiones en infraestructuras, limitando el módulo de concierto a salarios de profesores, gastos corrientes y variables.

Así pues, los centros concertados no reciben una financiación pública equiparable a la de los centros públicos, sino notablemente menor, eso sí con importantes diferencias entre CCAA. En la actualidad, por lo tanto, la asignación de recursos no sigue criterios de estandarización que garanticen la igualdad de oportunidades entre el alumnado, independientemente de si elige un centro público o uno privado concertado.

Esto ha generado importantes problemas en muchos centros concertados, ya que la financiación pública actual en muchas ocasiones no es suficiente para cubrir los costes operativos básicos[48]. Esto ha llevado a que estos centros tengan que buscar vías alternativas de financiación. Además, la insuficiencia financiera ha provocado que algunos centros concertados se vean obligados a reducir servicios o, en situaciones extremas, a cerrar sus puertas. Aunque el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos contempla la posibilidad de que la Administración financie inversiones bajo ciertas condiciones, esta opción se ha utilizado de manera muy limitada, lo que no ha permitido resolver los problemas estructurales de financiación.

Hay que diagnosticar que, aunque persiste la convicción, ampliamente extendida en la opinión publicada, de que las cuotas son siempre ilegales, esta idea es incorrecta. Muchas veces las cuotas se presentan como donaciones voluntarias de las familias. Sin embargo, algunos autores consideran que esta práctica puede ser controvertida, ya que, desde la perspectiva de ciertos sectores, estas solicitudes podrían percibirse como una forma de presión implícita para que las familias contribuyan económicamente.

No obstante, como hemos dicho, éstas no son ilegales *per se*, siempre que se ajusten al marco regulador establecido. Como quiera que sea, se ha hecho ya un lugar común aludir a las «cuotas ilegales de la concertada». Consideramos que esta percepción generalizada puede estar influida por la amplia difusión de diversos estudios que investigan las contribuciones económicas de las familias al sostenimiento de los centros concertados. No obstante, algunos de estos informes podrían presentar sesgos o carecer de rigor metodológico. Por ejemplo, los informes anuales de organizaciones como CICAE (Asociación de Colegios Privados e Independientes) y CEAPA (Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnado), críticos con la educación concertada, podrían estar condicionados por un posible conflicto de intereses, dada su po-

[48] Romea Sebastián, Ángel, *Régimen jurídico de los centros concertados*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 272-273.

sición histórica frente a este modelo educativo[49]. Dejando de lado este aspecto –ya que, pese al evidente riesgo de sesgo, los estudios podrían ser precisos y rigurosos–, y centrándonos en su calidad, resulta llamativo, según el informe de EsadeEcPol titulado *«El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas»*, que el estudio conjunto de CICAE y CEAPA presenta –a su juicio– limitaciones[50].

Hay que añadir que el informe de EsadeEcPol es, ciertamente, muy valioso, y debe ser un referencia en adelante. Con todo, quizás contiene afirmaciones susceptibles de matización, como la que sostiene que la educación concertada no cumpliría el objetivo constitucional de garantizar el derecho a la educación. Cabe considerar que esta afirmación podría no reflejar adecuadamente la evidente heterogeneidad interna de la educación concertada. Aun así, sería razonable argumentar que el sistema es siempre susceptible de mejora. En cualquier caso, parece fundamentado reconocer la significativa contribución que la educación concertada habría realizado durante décadas en beneficio de miles de familias en España, incluidas aquellas de diversos niveles socioeconómicos.

---

[49] El debate sobre un posible conflicto de intereses en los informes de CICAE hacia los colegios concertados encuentra su fundamento en la naturaleza de esta asociación y los intereses que representa. CICAE, como entidad que agrupa a colegios privados sin financiación pública, tiene como propósito principal defender los intereses de sus asociados. Esto podría llevar a considerar que sus críticas hacia los colegios concertados, percibidos en algunos casos como competidores, pudieran estar influenciadas por la intención de resaltar aspectos que, en su opinión, generan una presunta competencia desleal. Al cuestionar la financiación pública que reciben los colegios concertados y señalar posibles irregularidades en el cobro de cuotas, podría interpretarse que CICAE busca reforzar la posición de los colegios privados en detrimento de la matrícula en otras instituciones.

El posible conflicto de intereses en la postura de CEAPA hacia los colegios concertados podría derivar de su naturaleza como entidad centrada en la defensa de la calidad de la escuela de titularidad pública. Sus críticas a la concertada podrían interpretarse como parte de una estrategia para fortalecer la matrícula en la escuela pública, que CEAPA podría percibir como amenazada por el modelo concertado. Además, su postura ideológica, basada en la idea de que los colegios concertados podrían desviar fondos y recursos que, en su opinión, deberían destinarse exclusivamente a las escuelas públicas, refuerza esta percepción.

[50] GORTÁZAR, Lucas, MARTÍNEZ, Ángel, y BONAL, Xavier, *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*. EsadeEcPol – Center for Economic Policy, abril de 2024, pp. 75-78: El estudio realizado por CICAE parece presentar ciertos aspectos metodológicos que podrían limitar su validez y representatividad. La selección de centros muestra una concentración desproporcionada en determinadas regiones, con una notable sobrerrepresentación de la Comunidad de Madrid y una inclinación hacia centros de mayor tamaño y con mayor incidencia de cobro de cuotas. Esta configuración dificulta la posibilidad de extrapolar los resultados al conjunto de los centros concertados. Asimismo, las diferencias en las definiciones empleadas para categorizar las cuotas podrían contribuir a generar discrepancias con otros estudios, lo que plantea interrogantes sobre la fiabilidad de las conclusiones obtenidas en relación con la realidad de los centros concertados en España.

Sea como fuere, el debate en la opinión pública sobre las cuotas debería enriquecerse, es decir, ampliar el diagnóstico para reflejar con mayor precisión la realidad. Muchos centros concertados destinan importantes recursos a becas y ayudas, garantizando que las potenciales cuotas no representen un obstáculo para las familias con menos recursos. Asimismo, es frecuente encontrar centros concertados creados específicamente para ofrecer una educación de calidad a sectores de la población en situación de vulnerabilidad[51].

Además, hay que añadir al debate que hoy en día un observador externo atento podría llegar a considerar que, si fuese cierta la existencia obligatoria y masiva de elevadas cuotas impuestas a las madres y padres de los alumnos de la enseñanza concertada, en flagrante incumplimiento de la legalidad vigente, estaríamos hablando de una trama de proporciones considerables a nivel nacional. Sin embargo, lo cierto es que resulta difícil encontrar algún caso, en todo el territorio nacional, en el que las administraciones educativas, y más concretamente la inspección educativa, hayan iniciado expedientes de revocación del concierto o aplicado sanciones por estas prácticas. En este punto, es necesario que se entienda bien nuestra posición: no estamos negando la existencia de estas conductas, pero si es tan complicado hallar ejemplos concretos de esta presunta vulneración normativa, ello podría sugerir que, en realidad, no nos enfrentamos a un fraude de ley masivo y sistemático, como ciertos medios de comunicación han descrito, sino a una realidad social más compleja que un diagnóstico simplista y maniqueo.

Merece la pena recordar en este punto que el artículo 62 de la LODE establece las causas que pueden llevar al incumplimiento del concierto por parte del titular de un centro educativo, así como las consecuencias asociadas. Entre las acciones que constituyen incumplimiento del concierto, se encuentra la contravención del principio de gratuidad, lo que implica que el centro no debe cobrar por la enseñanza obligatoria financiada con fondos públicos. También se prohíbe el cobro de cantidades por actividades complementarias o servicios que requieran previamente autorización por la administración competente, con el objetivo de evitar la imposición de cargas económicas indebidas a las familias.

El apartado segundo del artículo establece las condiciones bajo las cuales estas conductas se consideran graves. Esto sucede cuando concurren circuns-

[51] *Cfr.* Fernández Enguita, Mariano, «Escuela pública y privada en España: la segregación rampante», *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, vol. 1, núm. 2, 2008, p. 47: «la mayor parte de la enseñanza elitista (o *mercantil*) es secular, algunas veces incluso laica, mientras que el grueso de la enseñanza religiosa no es elitista, sino popular, a veces incluso expresamente dirigido a los sectores más desfavorecidos» y Aguiló Pastrana, Alfonso, *Educar en una sociedad plural*, Palabra, Madrid, 2021, pp. 109-110.

tancias como el ánimo de lucro, que implica un propósito de obtener beneficios económicos ilícitos; la intencionalidad evidente, es decir, un propósito claro y deliberado de contravenir las normas; la perturbación manifiesta en la prestación del servicio educativo, afectando gravemente la calidad o accesibilidad de este; o la reiteración o reincidencia, cuando la misma infracción se comete de manera repetida.

Cuando la infracción se califica como grave, la consecuencia es la rescisión del concierto educativo, lo que implica la terminación del contrato entre la administración y el centro, así como la pérdida de la financiación pública. Así pues, no se trata de una conducta «olvidada» por el Derecho administrativo sancionador.

Los casos de abusos, si existen, deben ser investigados y quienes denuncian su existencia deberían poner en conocimiento de la administración educativa competente esta mala praxis[52]. De lo contrario, cabe pensar que los críticos de la iniciativa social en la enseñanza más que aspirar a mejorar el modelo concertado, su razón última es su descrédito simple, con finalidades no siempre claras.

Aun cuando sea posible que caigamos en una generalización injusta –y que hemos denunciado en los juicios sumarios que aparecen en la prensa con respecto a toda la concertada– es oportuno añadir aquí la existencia de dos tipos de concertada. Una más tradicional o clásica, y una «nueva concertada», por expresarlo de alguna manera. La tradicional es representada por centros confesionalmente católicos, o con centros que sin depender de personas jurídicas canónicas incorporan en su carácter propio una orientación cristiana. También entran en esta categoría aquellos centros cuya titularidad recae en una fundación o una cooperativa de enseñanza o centros de enseñanza de economía social, entre otros. Entre estos se encuentran la mayoría que no tienen afán de lucro.

La «nueva concertada», por el contrario, podría caracterizarse por una notable presencia de sociedades mercantiles y un modelo de gestión con rasgos empresariales. Según algunos autores críticos con este modelo, cabría plantearse si en estos centros está realmente garantizada la ausencia de ánimo de lucro, dado que las cuotas voluntarias solicitadas podrían aproximarse, en ciertos casos, al coste mensual que asumen las familias en un centro privado sin finan-

[52] CASARES MARCOS, Anabelén, y VIDAL PRADO, Carlos, *Equidad e igualdad*…, cit., p. 30: «Creemos, además, que debería abordarse de un modo más profundo el impacto segregador de las políticas públicas que limitan el acceso a becas de comedor, transporte y apoyo a necesidades para familias de la escuela concertada, y asimismo debería considerarse la falta de oferta concertada en muchas zonas rurales o de menor población a la hora de obtener conclusiones».

ciación pública. Aunque esta descripción pudiera contener elementos de verdad, en principio nada impediría, desde un punto de vista jurídico, que una entidad de estas características genere dividendos, siempre que se asegure el cumplimiento de la gratuidad de las enseñanzas concertadas, tal como exige la normativa vigente.

En fin, todas las consideraciones precedentes confirman que se trata de una cuestión compleja, con matices relevantes que, en ocasiones, son obviados en el debate público y los medios de comunicación.

3.2 **La comisión inactiva para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto.**

3.2.1 *La Disposición adicional vigesimonovena de la LOE: compromisos incumplidos en la financiación de la concertada*

Es relevante destacar que el sector de la enseñanza concertada desde hace largas décadas afirma que el módulo económico no se ajusta al coste real del puesto escolar, y sufre agravios comparativos con respecto a la escuela estatal. Vamos a analizar este punto crucial. La LOE en este sentido, vino a reconocer de modo velado que esta reivindicación histórica –e interminable– de la enseñanza concertada, tiene fundamento[53]. En efecto, la disposición adicional vigesimonovena de la LOE avala esta reivindicación[54].

---

[53] Para simplificar los términos, tomamos como un todo a todos los centros concertados en España, por más que, como ya hemos adelantado en el epígrafe 3.1 presentan una gran diversidad y complejidad interna. Esta heterogeneidad se refleja en la amplia variedad de titulares de los centros concertados en nuestro país, que se agrupan principalmente en organizaciones como Escuelas Católicas, CECE, CONCEE y UECoE: *Cfr.* Casares Marcos, Anabelén, y Vidal Prado, Carlos, *Equidad e igualdad*…, cit., pp. 28-29: «no cabe tratar a la educación concertada como bloque monolítico, homogéneo y completamente antagónico al de la educación pública. En ella coexisten los conciertos tradicionales, mayoritariamente vinculados a escuelas católicas, con otros laicos, centros concertados bajo fórmulas fundacionales o cooperativas de enseñanza, centros de enseñanza de economía social, la nueva concertada, centros educativos, por tanto, con ánimo de lucro consustancial a su propia naturaleza jurídica frente a otros que estructuralmente carecen de afán lucrativo o un gran porcentaje de centros concertados mixtos frente a un porcentaje más reducido que continúa adoptando el modelo de escolarización diferenciada por sexo». Véase también: Gonzalvo Cirac, María Esperanza,«Educación diferenciada: Un reto para la lucha por la igualdad en la educación», *Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional*, núm. 3 (extra), 2023, pp. 69-85.

[54] *Cfr.* Guardia Hernández, Juan José, «Conciertos educativos y régimen de copago en España. Entre la ficción y la realidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59 (2022), pp. 12-15 y Casares Marcos, Anabelén, y Vidal Prado, Carlos, *Equidad e igualdad*…, cit., p. 34: «Durante la elaboración de la LOE aprobada en 2006 tuvo lugar un fuerte rechazo de diversos sectores de la educación concertada, en parte precisamente por la regulación de los con-

A continuación, procedemos a un análisis de esta disposición, tomando en cuenta la enmienda introducida por la LOMLOE, la cual dispone que «Sus conclusiones deberán incorporarse en el plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 y contemplado en la disposición adicional octava de la presente Ley».

La LOE, promulgada en 2006, estableció un calendario de aplicación con un horizonte temporal de cinco años. La disposición adicional vigesimonovena, por su parte, establecía que durante ese período se fijarían los importes de los módulos económicos conforme a lo prescrito en el artículo 117 de la LOE. Dicho artículo prescribe que los módulos deben garantizar «hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto» y que «su cuantía asegure que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad». Asimismo, en lo referente al capítulo de «otros gastos», se dispone que «Las (…) cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos».

La referida disposición adicional establecía, como mecanismo de garantía, la creación de una comisión en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación. Esta comisión, en la que debían participar las organizaciones empresariales y sindicales más representativas del sector de la enseñanza concertada, tenía por objeto el estudio de la cuantía de los módulos. Los términos usados por esta disposición adicional implican que el legislador estatal reconoció la insuficiencia de la financiación pública de la enseñanza concertada, y, por ende, su menor coste en comparación con la enseñanza pública.

Sin embargo, debe señalarse que dicha comisión no ha cumplido los objetivos previstos. Las investigaciones realizadas indican no se ha reunido durante largos años, y nunca ha alcanzado acuerdos. Hasta la fecha, en España no se ha elaborado ni publicado un informe económico-financiero oficial que determine con exactitud las diferentes partidas que deberían integrar el módulo económico para garantizar la gratuidad, ni la metodología adecuada para su cálculo.

---

ciertos y de los módulos económicos asociados a las unidades escolares. Lo que sostenían los representantes de la escuela concertada era que el módulo económico no se ajustaba al coste real del puesto escolar, singularmente los conceptos de "otros gastos" y "gastos variables". Por eso, para intentar responder a esa reivindicación, se incluyó en la norma la disposición adicional 29.ª, a la que se ha añadido un nuevo contenido con la posterior modificación de la norma mediante la LOMLOE».

3.2.2 *La LOMLOE y la financiación de la enseñanza concertada: avances normativos sin implementación efectiva*

La LOMLOE introduce una novedad importante al disponer que las conclusiones de dicho estudio «deberán incorporarse en el plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 y contemplado en la disposición adicional octava de la presente Ley». Esta remisión se refiere a un plan de incremento del gasto público en educación, que debe formularse en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. Dicho plan debe prever un incremento del gasto hasta alcanzar, como mínimo, el 5% del PIB. Esta norma legal entró en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» el 30 de diciembre de 2020, por lo que el plazo de dos años venció en enero de 2023. No se ha dado, por el momento, cumplimiento a sus prescripciones.

Disposición adicional vigesimonovena. Fijación del importe de los módulos

Redacción original de la LOE:	**Redacción dada por la LOMLOE:**
1. Durante el periodo al que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley, se procederá a la fijación de los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 117, en función de la implantación de las enseñanzas que ordena la presente Ley.	1. Durante el periodo al que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley, se procederá a la fijación de los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 117, en función de la implantación de las enseñanzas que ordena la presente Ley.
2. En el seno de la Conferencia Sectorial se constituirá una comisión, en la que participarán las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad.	2. En el seno de la Conferencia Sectorial se constituirá una comisión, en la que participarán las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad. *Sus conclusiones deberán incorporarse en el plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 y contemplado en la disposición adicional octava de la presente Ley*.

En efecto, a la fecha de redacción de este análisis, el Ministerio de Educación y Formación Profesional no ha constituido la Mesa de estudio de los módulos de concierto, encargada de valorar el coste total de la impartición de la enseñanza. Según la UGT, el Ministerio se comprometió, en un encuentro bilateral con dicha organización el 16 de enero de 2023, a convocar la comisión antes de la finalización del primer trimestre de 2023.

A principios de 2023, el citado sindicato afirma que denunció que el Ministerio de Educación y Formación Profesional no cumplió con su compromiso de constituir la Mesa para estudiar los módulos de financiación de la enseñanza concertada, conforme a la disposición adicional vigesimonovena de la LOMLOE. En abril, el Ministerio anunció su convocatoria en una Conferencia Sectorial. Sin embargo, a fecha de mayo de 2024, UGT exigía al Ministerio el cumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en la LOMLOE, destacando que aún hay tareas pendientes.

Otras fuentes señalan: «Parece que antes del verano de 2023 se solicitó a los distintos representantes del sector que nombrasen a las personas que iban a formar parte de la comisión, intentando así reactivarla, pero el hecho de anticipar las elecciones al 23 de julio de 2023, y los meses posteriores hasta la formación de nuevo Gobierno, han vuelto a dejar esta tarea pendiente[55]».

En cualquier caso, los compromisos legislativos en materia de financiación deben ser considerados con prudencia, pues son parte de nuestra historia interminable. Han transcurrido dieciocho años desde la redacción original de la disposición adicional vigesimonovena, y sus mandatos parecen haberse desvanecido con el paso del tiempo. La exigencia de elaborar un plan para aumentar el gasto público en educación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155.2 de la LOE, está presente desde 2006, dado que este artículo no ha sido alterado ni por la LOMCE ni por la LOMLOE.

Cabe añadir la dificultad para que la opinión pública –y los investigadores– puedan acceder a los términos de las negociaciones, y los actores que en ella participan.

Por lo tanto, la ausencia de un sistema claro y justo de financiación para la educación concertada genera incertidumbre en este sector, comprometiendo su sostenibilidad y afectando a miles de familias y profesionales. La inactividad administrativa para fijar los módulos económicos del concierto es un ejemplo de incumplimiento reiterado de compromisos legislativos cosa que abunda en la inseguridad jurídica que hemos señalado en el epígrafe 2.3.

3.2.3 *Los compromisos de gasto educativo en las leyes autonómicas: el caso de Catalunya y Baleares*

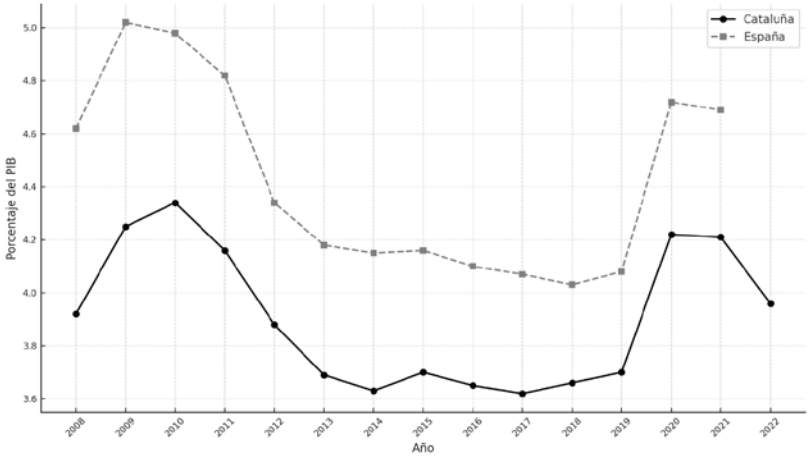
Las promesas legislativas no se circunscriben al ámbito nacional. La normativa autonómica en España refleja también ha expresado compromisos de

[55] CASARES MARCOS, Anabelén, y VIDAL PRADO, Carlos, *Equidad e igualdad*…, cit., p. 35

inversión. Dos ejemplos reveladores se encuentran en las leyes de educación de Catalunya y de Illes Balears, que apuntan hacia un incremento progresivo de los recursos destinados al ámbito educativo, tomando como referencia los estándares europeos. Aunque en ambos casos no se refieren de modo expresa al sostenimiento económico de la concertada de la disposición adicional vigesimonovena LOE 2006, sí constituye un ejemplo del valor (o de la falta de valor) de los compromisos legales en materia presupuestaria.

En efecto, en el caso de Catalunya, la disposición final segunda de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, destaca por su intención de incrementar progresivamente la financiación del sistema educativo. Aunque la redacción de esta disposición presenta cierta originalidad, por decirlo de algún modo, establece que la Generalitat tiene la obligación de aumentar los recursos económicos destinados a la educación. Además, se fija como meta alcanzar, en un periodo de ocho años, un gasto educativo que se aproxime al menos al 6% del Producto Interior Bruto (PIB), en línea con los países europeos destacados por su excelencia educativa.

Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB (2008-2022)



Fuente: Institut de Estadística de Catalunya (Idescat). Elaboración propia

El gráfico presentado muestra la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB en Catalunya y España entre 2008 y 2022. En el caso de Catalunya, se observa una fluctuación significativa, pasando de un 4,34 % en 2010 a mínimos del 3,62 % en 2018, con un ligero repunte en 2020, alcan-

zando el 4,22 %, y una posterior caída al 3,96 % en 2022. A nivel nacional, España también muestra una tendencia variable, pero con cifras consistentemente superiores a las de Catalunya, especialmente en años recientes, situándose en un 4,69 % en 2021.

En este contexto, resulta evidente que los compromisos normativos establecido en la Ley 12/2009 de Educación de Catalunya no se han cumplido en cuanto al objetivo de situar el gasto educativo en el 6 % del PIB.

Por su parte, la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears, recoge un enfoque similar en su disposición adicional decimocuarta. En esta norma se establece el compromiso de aumentar progresivamente el gasto público total en educación, aunque sin detallar un porcentaje concreto como meta. No obstante, al igual que en el caso catalán, la referencia al PIB como indicador de la inversión educativa refuerza la aspiración de acercarse a los estándares de los países europeos con sistemas educativos de alto rendimiento.

Mucho nos tememos que sea otro desiderátum.

4. EL FUTURO DE LA CONCERTADA: ESCENARIOS POSIBLES

El sistema educativo español ha vivido su propia «historia interminable» de reformas y contrarreformas legislativas desde la llegada de la democracia. Cada ley educativa, al igual que las páginas del libro de Ende, ha intentado redefinir y reconstruir el panorama educativo. En efecto, las reformas legislativas en educación en nuestro país reflejan, con mayor o menos fortuna, las aspiraciones y visiones de diferentes gobiernos. Con acierto, Enkvist denuncia que «Una particularidad de la educación lo constituye la intensa politización a la que está sometida y que ha llevado a la introducción en el lenguaje habitual de la educación de términos con un contenido político[56]».

La LOMLOE constituye el episodio más reciente de esta historia. En el caso específico de la educación concertada, esta norma abre la puerta a diversos escenarios para su futuro, cada uno de ellos con implicaciones para el siempre delicado equilibrio del sistema educativo español. Con las debidas cautelas, y consciente de las limitaciones de realizar pronósticos certeros en estos tiempos de cambio, nos permitimos augurar cuatro posibles escenarios jurídico-constitucionales en base a todas las consideraciones que hemos vertido a lo largo de este extenso trabajo.

[56] ENKVIST, Inger, *Educación: guía para perplejos*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2014, p. 9.

4.1 **Primer escenario: continuidad con ajustes**

En este supuesto, la educación concertada se adaptaría gradualmente a las disposiciones de la LOMLOE y la cascada de normas de desarrollo, manteniendo su relevancia *cuantitativa* dentro del sistema educativo español, aunque con transformaciones significativas en su modelo de funcionamiento, que conllevaría una mengua de su relevancia *cualitativa*. Un aspecto central de esta transición sería la introducción de un módulo económico revisado que garantizase la financiación real del coste de las plazas escolares de manera análoga a los centros públicos. Dicho cálculo tendría como referencia la disposición adicional vigésimo novena de la LOE, resolviendo de manera definitiva la histórica cuestión del coste de la educación concertada.

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica del concierto, se mantendría de alguna manera la actual, esto es, una suerte de contrato administrativo especial o atípico o algún tipo de convenio administrativo. De alguna manera, sería siendo una cuestión disputada en la doctrina administrativista y en la jurisprudencia[57].

Este escenario, además, implicaría el fin de las cuotas voluntarias que muchas familias aportan actualmente para sostener los centros. Si aceptamos que dichas cuotas están en el origen de la segregación escolar, como algunos afirman, y que esta es una de las causas del elevado fracaso escolar en España, podría considerarse una victoria educativa sin precedentes[58]. No obstante, a causa de las dinámicas propias de nuestro país, garantizar una financiación justa para la educación concertada no estaría exento de consecuencias. Metafóricamente hablando, podría implicar el pago de un «alto precio». Así pues, aunque estos cambios no alterarían ostensiblemente, a primera vista, el papel

---

[57] *Cfr.* Fernández Farreres, Germán, «El sistema educativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, p. 71 y Guardia Hernández, Juan José, «El concierto educativo no es una subvención …», cit. pp. 101-102. Existe una discrepancia entre la jurisprudencia y la doctrina administrativa sobre la naturaleza jurídica del concierto educativo. Mientras que una parte importante de la jurisprudencia lo considera una subvención (aunque algunas sentencias recientes lo clasifican como convenio y las que lo tratan como subvención lo hacen de forma tangencial y sin argumentación), numerosos autores defienden su naturaleza contractual. A nuestro juicio, esta última postura tiene más fundamento, por cuanto la normativa vigente acerca el concierto al ámbito contractual, especialmente por su carácter sinalagmático (obligaciones recíprocas) y la existencia de contraprestaciones, diferenciándolo del sistema anterior de la LGE y del desarrollo fallido de la LOECE. Véase: González Sánchez, Marcos, «Conciertos educativos y confesiones religiosas no católicas», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 40, 2024, p. 306.

[58] Rey Martínez, Fernando, Segregación *escolar en España: marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

de la concertada en el sistema educativo, sus implicaciones sobre su identidad no serían baladíes.

En efecto, es plausible pensar que se produciría una mayor dependencia económica respecto a la administración educativa, cosa que podría limitar progresivamente la capacidad de los centros concertados para gestionar proyectos educativos propios, como ya acaece con los centros de titularidad de una administración[59]. Esta uniformización en términos de gestión como de contenidos, debilitaría su autonomía institucional y –probablemente– erosionaría el carácter propio de aquellos centros cuya esencia educativa depende de dicha singularidad[60]. A ello se sumaría, probablemente, una actividad más incisiva por parte de la inspección educativa, que velaría por la implementación de las perspectivas pedagógicas predominantes en cada momento, acentuando así la pérdida de pluralidad y diferenciación.

Además, no debe pasarse por alto que existe literatura científica que relativiza el impacto del nivel socioeconómico en los resultados académicos, destacando otras causas concomitantes[61] o, incluso, que sugiere que, aunque la segregación social entre escuelas en España es comparable a la media de la OCDE, sus efectos sobre el rendimiento académico son mínimos, cuestio-

---

[59] CASARES MARCOS, Anabelén, y VIDAL PRADO, Carlos, *Equidad e igualdad…*, cit., p. 89. Estos autores sostienen, con acierto, que las sucesivas reformas educativas no han supuesto una transformación profunda en la legislación básica de la educación concertada y que, con el tiempo, se observa una tendencia hacia la homogeneización de la regulación aplicable a los centros sostenidos con fondos públicos. Esta evolución sigue una línea similar a la de otros países con sistemas mixtos de provisión educativa. Sin embargo, a nuestro juicio, no queda claro que este proceso de pérdida de autonomía en los centros concertados sea compatible con lo dispuesto en el artículo 27 de la CE.

[60] Pérdida de identidad ya diagnosticada hace años: *Cfr.* FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, «Escuela pública y privada…», cit., p. 42. Interesantes observaciones sobre la «publificación» de la concertada en LLANO TORRES, Ana, «Fundamentación versus publificación de la escuela concertada: hacia una actualización de las razones de los conciertos educativos», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 50, 2019, pp. 19-23.

[61] ENKVIST, Inger, *La buena y la mala educación: ejemplos internacionales*, Encuentro, Madrid, 2011, pp. 308-315. Esta autora subraya que la mejora de la enseñanza en un país requiere, en primer lugar, atraer a estudiantes sobresalientes hacia la profesión docente y garantizar que los futuros profesores dominen en profundidad las materias que impartirán. Añade que es esencial optimizar el uso del tiempo en las aulas, fomentar el esfuerzo de los estudiantes y promover el apoyo familiar en la educación. En lo relativo al currículo, entiende que es necesario equilibrar la enseñanza de contenidos sólidos con el desarrollo de un lenguaje académico adecuado. Y para lograr un entorno educativo de calidad, es necesario mantener estándares exigentes, rechazar la promoción automática sin méritos y garantizar que todos los estudiantes respeten las normas del centro educativo. Finalmente, es fundamental priorizar el aprendizaje y los saberes frente a modas pedagógicas que, lejos de aportar valor, han debilitado el rendimiento escolar en diversos sistemas educativos.

nando así la necesidad de políticas costosas para reducirla[62]. Por todo ello, si este escenario de *continuidad con ajustes* no se aborda adecuadamente, el sistema educativo español podría no experimentar la mejora tan anhelada y necesaria.

En consecuencia, resulta razonable considerar que, en este hipotético escenario, una parte de la demanda educativa que hasta ahora ha sostenido a la red concertada se desplace hacia la enseñanza privada no concertada[63], tanto la existente, como de nueva creación. Se podría decir que su mayor autonomía, al no estar sujetos a las mismas restricciones que los centros públicos[64] o concertados ni depender de financiación estatal, les permitiría preservar un cierto carácter distintivo y operar con mayor independencia frente a las administraciones educativas. Esto podría consolidarlos, para algunos sectores de la sociedad, como una alternativa diferenciada. Es probable que esta tendencia responda a la percepción de ciertas familias de que el currículo nacional no satisface plenamente sus expectativas o necesidades educativas. Sin embargo, esta alternativa estaría restringida a aquellas familias que disponen de un alto nivel adquisitivo.

Este escenario alimenta –de otro modo– la potencial segregación educativa, un problema que la LOMLOE pretende mitigar. De tal modo que podría llevar a que las familias con mayores recursos económicos optaran por centros privados, mientras que las familias con menos recursos se verían relegadas a la oferta estatal o concertada, perpetuando así una posible segregación por nivel

---

[62] *Cfr.* Carabaña, Julio, *La segregación social entre centros, un dudoso problema del sistema escolar*, Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2023, p. 53: «tanto el hecho de que la segregación social no sea un problema sistémico como las estimaciones sobre la importancia de sus determinantes, presagian escasa eficacia a los intentos de modificarla a través de leyes orgánicas, como ya lo prueban las experiencias de la LOE y la LOMCE, y lo hará pronto la de la LOMLOE. En la senda de la LOE, la LOMLOE extiende la «distribución equitativa» a los alumnos que se encuentren en «situación socioeconómica desfavorecida». Divide a los ciudadanos en dos clases, los socioeconómicamente favorecidos que pueden elegir y los desfavorecidos que quedan como cargas a repartir. Es de suponer que sean sociólogos (…) los encargados de separar los «desfavorecidos» y «vulnerables» a colocar bajo la tutela de las administraciones educativas. No es una inversión pequeña para un rédito tan dudoso».

[63] O a los centros extranjeros en España, motivados por una percepción desfavorable del currículo nacional: *Cfr.* Consejo Escolar del Estado, *Informe 2024 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2022-2023*, Madrid, 2024, pp. 390-391: «En el curso 2022-2023 había 13 comunidades autónomas con algún centro extranjero. En total, España contaba con 266 centros de este tipo, siendo la Comunidad de Madrid la que tenía el mayor número (77 centros), seguida de Andalucía (54), Comunitat Valenciana (42) y Cataluña (26). Respecto al alumnado, la Comunidad de Madrid (28.584) y la Comunitat Valenciana (22.577) eran las comunidades con mayor número de estudiantes, seguidas por Andalucía (16.247) y Cataluña (13.336)».

[64] *Cfr.* Sancho Gargallo, Miguel Ángel, *La autonomía de la escuela pública*, Iustel, Madrid, 2015.

socioeconómico o por lugar de residencia. Esta dinámica, aún en el plano hipotético, podría llegar a profundizar las brechas en el rendimiento académico y consolidar (en potencia) la desigualdad socioeconómica dentro del sistema educativo español. Todo ello, como hemos señalado, si aceptamos que las diferencias socioeconómicas en España son una de las causas más relevantes del bajo desempeño educativo, algo que, como hemos advertido anteriormente, es discutido y discutible en estos términos.

4.2 **Segundo escenario: reducción progresiva de la educación concertada en el sistema educativo español**

Una posibilidad diferente para considerar es la reducción gradual de la educación concertada si el módulo económico del concierto no es revisado, o es revisado de modo insuficiente. El sistema de cuotas voluntarias se mantendría en el tiempo en un marco de inseguridad, y muy dependiente de la aplicación estricta o flexible de la LOMLOE por las administraciones educativas. Este proceso podría derivarse tanto de una política de priorización de la red pública[65] como del creciente atractivo de los centros privados no concertados, percibidos como más autónomos respecto a las administraciones educativas[66]. Empero, esta tendencia no puede explicarse únicamente por decisiones políticas o legislativas, ya que también responde a factores estruc-

[65] GRUPO DE ESTUDIO SOBRE SEGREGACIÓN ESCOLAR DE CCOO, *Segregación escolar, un problema de justicia social sin resolver: análisis y propuestas*, Federación de Enseñanza de CCOO, Madrid, 2024, pp. 70-71: «En el caso extremo de que fuese necesaria la supresión de unidades escolares, garantizar siempre el mantenimiento y la suficiencia de la oferta pública».

[66] Podría plantearse que el currículo nacional, al igual que los autonómicos, se ha inspirado en los últimos decenios en gran medida en las corrientes pedagógicas *comprensivas*. Estas corrientes, en opinión de algunos sectores, podrían estar relacionadas con una posible disminución en el nivel de conocimientos de las nuevas generaciones. Según esta perspectiva, un enfoque basado en la adecuación del ritmo de aprendizaje al grupo podría desfavorecer a los alumnos más aventajados, limitando su desarrollo al tiempo que dificulta la atención individualizada. Asimismo, podría argumentarse que este modelo prioriza la motivación y el bienestar emocional de los estudiantes sobre el rigor académico, lo que, en combinación con una posible insuficiencia en la formación específica del profesorado, generaría inquietud, y preferencia por los centros privados que implementan metodologías más tradicionales. En este marco, resulta interesante considerar lo dispuesto en el artículo 1, apartado f), de la LOE, que establece como objetivo «el desarrollo de la capacidad de los alumnos para regular su propio aprendizaje, confiar en sus aptitudes y conocimientos, así como para desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor». Este precepto asume una concreta y específica corriente pedagógica como la «oficial» de España, cuando este modelo encuentra relevantes críticas: LURI, Gregorio, *Prohibido repetir: Una propuesta apasionada para salvar la escuela*, Rosamerón, Madrid, 2024.

turales, como el notable declive demográfico que afecta a la población en España.

Es razonable pensar que, en un contexto de disminución del número de alumnos y de competencia entre ambas redes por captar o mantener estudiantes, se implementen reformas legislativas destinadas a aumentar la vigilancia y el control sobre la educación concertada, asumiendo el riesgo de una posible politización electoralista, tan característica de nuestro país. Estas medidas podrían consistir en la publicación obligatoria de cuentas desglosadas por parte de los centros y sus fundaciones, la realización de auditorías externas periódicas accesibles al público y la creación de un registro administrativo que detalle el destino y el carácter voluntario de estas aportaciones. Asimismo, se podría proponer un incremento de la supervisión del protectorado[67] sobre las fundaciones vinculadas, con la exigencia de informes anuales detallados y la prohibición de actuar como intermediarias. También podría contemplarse la posibilidad de fomentar la presentación de denuncias por parte de las familias ante órganos específicos establecidos para este fin. Todo ello podría traducirse, hipotéticamente, en una reducción progresiva de la educación concertada, derivada de cuestiones de sostenibilidad financiera, del impacto de juicios mediáticos paralelos y de la presión ejercida por la creciente burocracia. No obstante, algunas de estas medidas podrían suscitar dudas sobre su constitucionalidad y legalidad, especialmente en lo que respecta al respeto a la libertad de enseñanza, la libertad de empresa y a la protección de datos de carácter personal. Estas cuestiones, aunque relevantes, constituirían un ámbito de análisis independiente, que requeriría un estudio jurídico más detallado y específico.

En cualquier caso, los datos recientes parecen respaldar esta hipótesis. Según *el Informe 2024 sobre el estado del sistema educativo (Curso 2022-2023*) elaborado por el Consejo Escolar del Estado, la escuela de titularidad de una administración aumentó en 36.381 estudiantes, mientras que la enseñanza privada no concertada también experimentó un crecimiento de 37.353 alumnos. En cambio, la enseñanza privada concertada sufrió un descenso de 3.866 estudiantes[68].

---

[67] En España, el protectorado de fundaciones es un órgano de la Administración pública (estatal o autonómica, según el ámbito de actuación de la fundación) encargado de velar por la legalidad y el correcto ejercicio del derecho de fundación. Está regulado principalmente por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

[68] Consejo Escolar del Estado (2024). *Informe 2024 sobre el estado del sistema educativo: Curso 2022-2023.* p. 418. En el curso 2022-2023, la matrícula total en las Enseñanzas de Régimen General en España alcanzó los 8.322.694 estudiantes, lo que supuso un aumento de 69.868 alumnos respecto al curso anterior. Sin embargo, este incremento fue desigual entre las diferentes etapas educativas. En Educación Primaria se registró una disminución de 11.578 alumnos, mientras que

4.3 **Tercer escenario: mayor integración en el sistema público**

Un modelo diferente podría consistir en una mayor subordinación de la red concertada a la red pública, de alguna manera, evolucionado hacia un sistema educativo más uniforme o, si se quiere, más unificado. De algún modo la revisión del importe del módulo económico del concierto ocasionaría que los centros concertados se transformarían gradualmente en instituciones más directamente dependientes de la administración pública, reduciendo significativamente su autonomía en aspectos jurídicos, económicos, pedagógicos y de gobierno, tales como la selección del profesorado o los proyectos educativos. La mengua del carácter propio de los centros los haría cada vez más similares a los centros de titularidad de una administración pública.

En términos jurídico-administrativos acercaría la concertada a una provisión educativa mediante una fórmula de gestión indirecta de un servicio público, en la que la titularidad del servicio es de una administración pública, pero se presta a la ciudadanía trámite un contrato administrativo típico con un particular[69]. A nuestro juicio esta evolución desnaturalizaría el concierto educativo, que si bien sí puede configurarse como algún tipo de contrato administrativo o como algún tipo de relación convencional con la administración, ello no supone necesariamente un contrato de concesión de servicios o figura análoga, pues cabe la posibilidad de contrato atípico o innominado que respeta su delimitación por la LODE[70].

En este plausible escenario, Catalunya aporta una novedad al resto de España con iniciativas que buscan asumir simplemente los centros concertados a la red pública mediante su transformación en centros dependientes

---

en Educación Infantil la reducción fue de 6.639 y en Bachillerato de 3.288. Por otro lado, la Educación Secundaria Obligatoria experimentó un aumento de 36.229 estudiantes, acompañado de incrementos en los Ciclos Formativos de Formación Profesional, especialmente en el Grado Superior (+33.987), Grado Medio (+16.211) y Grado Básico (+3.398).

[69] Posibilidad o deriva ya criticada en DE LOS MOZOS, Isabel, *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995, pp. 108 y 378-403. Con la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), probablemente se trataría de un contrato de concesión de servicios (art. 15). No hay que olvidar que esa mutación debería implicar una revisión al alza de la duración del concierto al tiempo de un cálculo razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación del servicio encomendado, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, con los límites, claro está, del artículo 29 de la LCSP.

[70] En la LCSP, los contratos atípicos o innominados se refieren a aquellos contratos que no se ajustan a ninguna de las categorías específicas de contratos previstos en el artículo 19 de la LCSP, como los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios. Aunque no estén regulados expresamente como una tipología concreta, su utilización está permitida en virtud del principio de libertad de pactos, siempre que se cumplan determinados requisitos.

de la Generalitat. El Decreto-ley 10/2019, de 28 de mayo, del procedimiento de integración de centros educativos a la red de titularidad de la Generalitat de Catalunya supone que estos centros dejan de regirse por un concierto tradicional y pasan a formar parte de la estructura educativa pública, con titularidad, financiación y gestión completamente asumidas por la administración[71].

Este proceso de *maximización* de la integración en el sistema público ofrece importantes ventajas económicas para las administraciones, al facilitar una posible ampliación de la oferta pública sin necesidad de adquirir suelo, construir nuevos centros o ampliar las aulas de los existentes. En este escenario, si la situación económica obligase al cierre de un centro concertado, esta alternativa podría volverse especialmente viable, particularmente en un contexto en el que las condiciones establecidas por la Generalitat parecen orientarse a facilitar y fomentar este tipo de procesos de transición. Además, es razonable pensar que dicha transformación podría ser atractiva para los docentes, dado que su hipotética conversión en empleados públicos garantizaría la continuidad de sus puestos de trabajo, probablemente en mejores condiciones laborales[72].

4.4 **Cuarto escenario: Una nueva ley educativa que revierta los principios de la LOMLOE**

En este escenario, una futura reforma educativa podría buscar revertir algunos aspectos de la LOMLOE, especialmente aquellos relacionados con la supresión de la «demanda social» del artículo 109 LOE como uno de los criterios para la planificación de plazas escolares. O, quizás, emprender una reforma de más calado que quiera financiar no la oferta educativa, como hasta ahora,

[71] El número exacto es difícil de determinar, pero como mínimo ocho centros concertados han pasado a ser públicos.

[72] Con todo, pese a la indudable mejora de las condiciones laborales de la función pública docente, llama la atención la crítica que realizan algunos autores a ésta: Fernández Enguita, Mariano, «Escuela pública y privada…», cit., p. 43: «Por su parte, la escuela estatal ha conocido cierto proceso endógeno de deterioro, a partir del momento en que se sobrepasaron los delicados límites de la mejora de las condiciones laborales del profesorado (espectacular en los últimos tres decenios) para llegar a una situación que resultaría mejor definida como de inmunidad, impunidad e inanidad funcionarial, con un efecto de desmoralización de una parte del profesorado, ineficacia creciente de la organización escolar y de los mecanismos de participación».

sino la demanda educativa[73]. Y siempre queda la posibilidad de regular y permitir el *Homeschooling*[74], cosa que la STC 133/2010 admite.

No obstante, es importante analizar las posibles implicaciones de medidas de este tipo, ya sea reintroducir en la legislación nacional la demanda social, ya sea financiar no a los titulares de los centros docentes y sufragar la retribución de los docentes, sino aportar una ayuda económica a las familias para que puedan sufragar total o parcialmente el coste de la educación de sus hijos en centros educativos de su preferencia, con independencia de su titularidad. Esto resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que parte de la literatura científica sugiere que priorizar la demanda social podría, en determinadas circunstancias, contribuir a dinámicas de segregación escolar con potenciales efectos adversos para los estudiantes de familias con menor nivel socioeconómico, así como propiciar la creación de guetos escolares. Ahora bien, como es sabido, esta cuestión no genera unanimidad en los expertos[75], ya que los resultados académicos negativos probablemente responden a cau-

---

[73] Posibilidad ya auspiciada, hace ya cuarenta años: EMBID IRUJO, Antonio, *Las libertades*…, cit., p. 34 y también por ALEGRE GÓMEZ, Santiago, *El proyecto de ley de financiación de la enseñanza obligatoria*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982. Introduciendo matices interesantes: AGUILÓ PASTRANA, Alfonso, *Educar en una sociedad plural*…, cit., pp. 116-120. De modo descriptivo: GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, «Conciertos educativos y régimen de copago…», cit., pp. 1-31. Y, finalmente, FERRERO MUÑOZ, Ignacio, «La financiación…», cit., pp. 24-28, donde expone argumentos a favor del cheque escolar: «ese sistema beneficia a las familias más desfavorecidas. El sistema público de provisión ofrece escuelas en los barrios donde se reside. Si uno quiere cambiarse de colegio no tiene más remedio que mudarse de barrio, con el desembolso económico que eso supone. Con el sistema de cheques, los alumnos pertenecientes a familias con menos recursos económicos, que viven habitualmente en barrios marginados en donde abundan la violencia y la delincuencia, podrían acceder a escuelas de otras zonas con mayor calidad de enseñanza».

[74] *Cfr.* VALERO ESTARELLAS, María José, «Homeschooling en España: una reflexión acerca del artículo 27.3 de la CE y del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 28, 2012: «A partir del momento en que la Constitución no cierra un sistema educativo concreto, sino que, dibuja una "franja de constitucionalidad" dentro de la cual tienen cabida una pluralidad de fórmulas legislativas, no cabe descartar la educación en casa como tercera vía alternativa a la tradicional oferta escuela pública-escuela privada». Y MARCOS PASCUAL, Enrique, «Los conciertos educativos y la libertad de elección de centro educativo», *RDUNED: Revista de Derecho UNED*, núm. 25, 2019, pp. 462-463.

[75] *Cfr.* ENKVIST, Inger, *La buena y la mala educación*..., cit., p. 309: «Se machaca la importancia del origen social y económico de los alumnos; sin embargo, es bien conocido que muchos científicos nacieron de padres sin instrucción. Fue el contacto con las exigencias de la educación lo que hizo que se despertara su interés por las disciplinas. Reduciendo las exigencias, ese milagro no llega a producirse. La nueva pedagogía es negativa para los saberes y para los alumnos de familias de bajo nivel cultural. El resultado más tangible es un ambiente no intelectual en los colegios».

sas multifactoriales[76] y, en realidad, ya existen –por desgracia– guetos escolares en España[77] en todas las CCAA con la zonificación, la falta de información a las familias, equipos de orientación insuficientes, entre otras causas.

Hay que considerar, además, que las investigaciones recientes han evidenciado una relación positiva entre la libertad de educación y los resultados académico. En otras palabras, la existencia de centros educativos no estatales puede influir de manera positiva en los centros gestionados por una administración pública. Esta competencia introduce una dinámica que estimula mejoras en la calidad educativa de todo el sistema[78].

Cualquiera que sea la nueva normativa debería mantener a la administración educativa en un rol de supervisión y garantía, mientras debería fomentar una colaboración entre la red pública y concertada, asegurando que ambas trabajen en sinergia para atender las necesidades y preferencias de las familias, superando perspectivas dialécticas que empobrecen el debate público.

Hay que añadir que la redacción de una nueva normativa por futuras mayorías parlamentarias coyunturales en España parte, querámoslo o no, del modo en que se tramitó la LOMLOE, cuyo proceso hemos analizado detalladamente en el epígrafe 2.1.2 y que hemos denominado, de manera metafórica, la «contrarreforma» educativa. A nuestro juicio, esta ley educativa presenta problemas en cuanto a participación y consenso durante su tramitación. Una parte de la comunidad educativa percibió –sea de modo certero o no– que fue aprobada sin un diálogo suficiente, en medio de una pandemia mundial.

A modo de ejemplo, resulta paradigmático el caso de la exclusión del concierto educativo de los colegios de educación diferenciada por sexos. Esta medida se adoptó de manera unilateral, sin considerar alternativas menos drásticas y sin promover ningún tipo de diálogo entre los proponentes de las enmiendas y las personas o entidades afectadas. Fue promovido sin la elaboración de informes o estudios que respaldasen científicamente las razones por las cuales este modelo, en España, no lograba alcanzar los objetivos de interiorización de la igualdad entre niños y niñas. Este caso pone de relieve la ausencia de

---

[76] Por ejemplo, la lengua o lenguas vehiculares: Manent Alonso, Luis y Guardia Hernández, Juan José. «El régimen jurídico del plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 96, 2016, pp. 213-248.

[77] Síndic de Greuges de Catalunya, *La segregación escolar en Cataluña: Informe de progreso sobre el despliegue del Decreto 11/2021*. Enero 2024, p 12: «Las medidas del Pacto no logran revertir la situación de guetización que sufren numerosos centros con elevada complejidad, especialmente cuando están ubicados en barrios o municipios también altamente guetizados».

[78] *Cfr.* Sanz-Magallón, Gonzalo, y Zurga Cumare, Oriana Isabel, *La libertad de educación en el mundo: análisis de sus factores potenciadores y su relación con el desempeño educativo y la distribución de la renta*, Colección Educación y Familia, Informe 01, CEU Ediciones, noviembre de 2023, p. 51.

participación y consenso que caracterizó dicho proceso legislativo, así como el marcado voluntarismo que lo definió. Todo ello, sin pretender en este momento emitir un juicio acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha decisión legislativa[79].

Llegados a este punto, no sería de extrañar un nuevo intento legislativo de *reforma de la contrarreforma*, empleando estrategias similares a las previamente cuestionadas u otras análogas, lo que resultaría poco deseable para el fortalecimiento de nuestra democracia. Conviene recordar que tanto la LOE como la LOMCE contaron con el dictamen del Consejo de Estado, mientras que la LOMLOE prescindió de este trámite. Repetir esta praxis no es en modo alguno conveniente, por más que el TC no reprochó, de modo poco convincente, esta realidad. En esta línea, estos proponentes futuros podrían, por decirlo de algún modo, sentir la tentación de recurrir a una proposición de ley en lugar de un proyecto de ley. Alternativamente, podrían introducir en este último una batería de enmiendas de tal magnitud que llegasen a configurar una normativa completamente nueva, distinta de aquella sobre la que los Altos Órganos Consultivos ya hubiesen emitido su dictamen. Asimismo, podría optarse por tramitar la norma con carácter de urgencia, restringiendo así la participación de expertos o representantes del sector educativo. Como hemos expuesto, esto abundaría en la inseguridad jurídica de la que hemos hablado en el epígrafe 2.3.

En un escenario más extremo, no sería descartable el recurso a la aprobación de diversos decretos-leyes, confiando en que una eventual revisión del TC sobre la concurrencia del carácter de urgencia se prolongase en el tiempo, hasta que su composición hubiese cambiado[80]. Sin embargo, estas estrategias, además de cues-

---

[79] Entre muchos, argumentan la constitucionalidad y el derecho al acceso a los conciertos en condiciones de igualdad con respeto al resto de centros docentes: ESTEVE PARDO, José, «Paradojas de la discriminación en materia educativa. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo Federal Alemán de 30 de enero de 2013 sobre el modelo de educación diferenciada», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 37 (2013), pp. 4-12; NUEVO LÓPEZ, Pablo, «Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 89 (2014), pp. 205-238; y VIDAL PRADO, CARLOS, «Educación diferenciada y Tribunal Constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 29 (2019), pp. 1-38.

Por su parte, afirman la constitucionalidad de su exclusión del régimen de conciertos: ALÁEZ CORRAL, Benito, «El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), pp. 31-64; y SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, «Educación diferenciada por razón de sexo y derecho a la educación: Sobre la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 84.3 de la Ley Orgánica de Educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106 (2016), pp. 451-478.

[80] Un potencial uso (abusivo) de Decretos-leyes en materia educativa, y quizás también la ley singular, a través de un decreto-ley ya es habitual en otras materias: ARANA GARCÍA, Estanislao, «Uso y abuso del decreto-ley», *Revista de Administración Pública*, núm. 191, mayo-agosto 2013, pp. 337-365.

tionables en términos de constitucionalidad y de legitimidad, constituyen salidas en falso que no solo desvirtúan el proceso legislativo, sino que también contribuyen a la erosión progresiva del régimen constitucional liberal que se consolidó en 1978.

No queremos acabar este epígrafe hoy sin destacar lo siguiente: en el futuro, los defensores de la LOMLOE podrían enfrentar dificultades para criticar ciertos procedimientos jurídicos en nuevas reformas educativas, especialmente si estos son similares a los mencionados en el epígrafe 2.1.2. Si lo hicieran –y aunque consideremos que esas críticas serían válidas y las apoyaríamos–, podrían ser vistos como incoherentes, ya que estarían cuestionando métodos que previamente habían justificado: quienes defienden ciertos métodos en una ocasión no pueden, sin perder legitimidad, criticarlos en situaciones equivalentes.

CONCLUSIONES

En este estudio sobre la LOMLOE y su impacto en la educación concertada, nos situamos dentro de lo que hemos denominado «la historia interminable de las reformas educativas» en España, marcada por constantes cambios normativos que reflejan la polarización política y social en torno al sistema educativo.

La relevancia de este extenso trabajo para la ciencia jurídica radica en la evaluación de la legitimidad democrática y la calidad del proceso legislativo de la LOMLOE, identificando posibles déficits de procedimiento y sus consecuencias jurídicas y sociales, cosa que ofrece lecciones útiles para mejorar futuros procesos legislativos.

En efecto, hemos examinado los cuarenta años de conciertos educativos en España, desde su creación con la LODE de 1985 hasta su consolidación como un pilar del sistema educativo. A pesar de las tensiones entre quienes defienden un modelo exclusivamente estatal y quienes abogan por la complementariedad entre las redes pública y concertada, hemos concluido que un recto uso de los conciertos contribuye a equilibrar pluralidad y equidad, garantizando la libertad de elección de las familias conforme al marco legal y constitucional.

En nuestro análisis de la LOMLOE, hemos identificamos déficits en términos de participación y consenso durante su tramitación, con carencias de transparencia y la posible exclusión de actores en el debate legislativo. Estas deficiencias debilitan la legitimidad democrática de la norma y perpetúan un proceso legislativo fragmentado y polarizado. Es fundamental aprender de estos errores para desarrollar normativas más estables y basadas en el diálogo.

Subrayamos la necesidad de un pacto educativo duradero, y la capacidad de los actores implicados para dejar de lado intereses particulares y priorizar el bien común.

Por otra parte, la eliminación del criterio de «demanda social» en la planificación educativa, introducida por la LOMLOE, representa un refuerzo de la centralización administrativa, menguando, de algún modo, la capacidad de madres y padres para elegir el centro educativo que consideren más adecuado. Este cambio normativo refleja las oscilaciones ideológicas que han caracterizado las reformas educativas en España. Siempre en el bien entendido, como hemos razonado, que este concepto jurídico indeterminado, sigue en nuestro ordenamiento al encontrarse ínsito en el actual artículo 27 CE.

Asimismo, la inactividad de la comisión para el estudio de los módulos de concierto, prevista en la disposición adicional vigesimonovena de la LOE, pone de manifiesto la persistencia de compromisos incumplidos que agravan la inseguridad jurídica y financiera del sector concertado. Consideramos urgente implementar mecanismos eficaces que aseguren el cumplimiento de los compromisos legislativos y alcance una equivalente financiación con la educación pública.

Como una forma de trasladar nuestro análisis a la sociedad, identificamos cuatro posibles escenarios para el futuro de la educación concertada: 1) continuidad con ajustes, 2) una reducción progresiva de la red concertada, 3) una integración más profunda en el sistema público o 4) la promulgación de una nueva ley educativa que revierta los principios de la LOMLOE. Cada uno de estos escenarios conllevaría importantes implicaciones jurídicas y sociales, especialmente en lo que respecta a la naturaleza de los conciertos, la autonomía de los centros y su capacidad para garantizar una educación plural y diferenciada.

Al igual que el viaje de Bastián Baltasar Bux en *La historia interminable*, la evolución de las políticas educativas en España parece ser un ciclo sin fin, donde cada reforma nace cargada de promesas de transformación, pero acaba enfrentándose a las mismas tensiones que caracterizan nuestra compleja (y a menudo cainita) historia. Como Bastián, el sistema educativo español debe aprender de sus errores y reencontrar el equilibrio entre la búsqueda de la excelencia y el compromiso con la equidad. Solo a través de un pacto educativo sólido y estable podrán garantizarse los derechos educativos de todos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILÓ PASTRANA, Alfonso, *Educar en una sociedad plural*, Palabra, Madrid, 2021.

ALÁEZ CORRAL, Benito, «El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pp. 31-64.

ALEGRE GÓMEZ, Santiago, *El proyecto de ley de financiación de la enseñanza obligatoria*, Dirección General de Estudios y Documentación, Subdirección General de Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982.

ARANA GARCÍA, Estanislao, «Uso y abuso del decreto-ley», *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, pp. 337-365.

CARABAÑA, Julio, *La segregación social entre centros, un dudoso problema del sistema escolar*, Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2023.

CASARES MARCOS, Anabelén, y VIDAL PRADO, Carlos, *Equidad e igualdad de oportunidades educativas: gratuidad, inclusión, no discriminación y escolarización equilibrada en la regulación de los conciertos educativos*, Save the Children, 2024.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, *Informe 2024 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2022-2023*, Madrid, 2024.

DE LOS MOZOS, Isabel, *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995.

DELGADO RAMOS, David, «Ideario educativo y libertad de elección de centro de enseñanza: Balance jurídico-constitucional», en DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, y VIDAL PRADO, Carlos (coords.), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 57-84.

DÍEZ-GUTIÉRREZ, Enrique Javier, y BERNABÉ-MARTÍNEZ, Carlos, «Libre elección educativa neoliberal frente a la concepción de la educación como un bien común y público», *Revista de Educación*, núm. 395, 2022, pp. 211-236.

EIROS BACHILLER, Miguel, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «El Tribunal Constitucional y la financiación pública de un derecho fundamental de libertad: (Sentencias de 2018 y 2023 sobre concertación de centros educativos de un solo sexo)», *Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, pp. 129-154.

EMBID IRUJO, Antonio, *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983.

ENKVIST, Inger, *Educación: guía para perplejos*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2014, 176 pp.

— *La buena y la mala educación: ejemplos internacionales*, Encuentro, Madrid, 2011.

ESTEVE PARDO, José, «Paradojas de la discriminación en materia educativa: A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo Federal Alemán de 30 de

enero de 2013 sobre el modelo de educación diferenciada», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 37, 2013, pp. 4-13.

— *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10.ª ed., Marcial Pons, 2021.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, «Escuela pública y privada en España: la segregación rampante», *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, vol. 1, núm. 2, 2008, pp. 42-69.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «El sistema educativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, pp. 67-80.

FERRERO MUÑOZ, Ignacio, «La financiación de la educación primaria y secundaria», *Cuadernos Empresa y Humanismo*, núm. 130, 2017, pp. 5-32.

GAS-AIXENDRI, Montserrat, «Teaching Catholicism in public schools in Spain: the declaration of suitability at the intersection of religious autonomy and state neutrality», *British Journal of Religious Education*, vol. 44, núm. 4, 2022, pp. 420-431.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos, «Conciertos educativos y confesiones religiosas no católicas», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 40, 2024, pp. 299-339.

GONZALVO CIRAC, María Esperanza, «Educación diferenciada: Un reto para la lucha por la igualdad en la educación», *Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional*, núm. 3 (extra), 2023, pp. 69-85.

GORTÁZAR, Lucas, MARTÍNEZ, Ángel, y BONAL, Xavier, *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*, EsadeEcPol – Center for Economic Policy, abril de 2024.

GRUPO DE ESTUDIO SOBRE SEGREGACIÓN ESCOLAR DE CCOO, *Segregación escolar, un problema de justicia social sin resolver: análisis y propuestas*, Federación de Enseñanza de CCOO, Madrid, 2024.

GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, «Conciertos educativos y régimen de copago en España. Entre la ficción y la realidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022.

GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, «El concierto educativo no es una subvención. ¿Una controversia ya superada?», en GAMERO CASADO, Eduardo y ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (coords.), *20 años de la Ley General de Subvenciones: Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023)*, 2023, pp. 93-102.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 25, 2024, pp. 69-102.

LETURIA NAVAROA, Ana, «Educación en ciudadanía democrática y diversidad cultural, religiosa y de convicción. Previsiones normativas en el sistema educativo», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 39, 2023, pp. 299-349.

LLANO TORRES, Ana, «Fundamentación versus publificación de la escuela concertada: hacia una actualización de las razones de los conciertos educativos», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 50, 2019.

LOSTAO CRESPO, Fernando, «Libertad de creación de centros educativos y responsabilidad económica educativa», en SANTOS RODRÍGUEZ, Patricia (dir.), *Libertad y responsabilidad educativas: claves para renovar el diálogo social*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2022, pp. 365-384.

LURI, Gregorio, *Prohibido repetir: Una propuesta apasionada para salvar la escuela*, Rosamerón, Madrid, 2024.

MANENT ALONSO, Luis, y GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José, «El régimen jurídico del plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 96, 2016, pp. 213-248.

MARCOS PASCUAL, Enrique, «Los conciertos educativos y la libertad de elección de centro educativo», *Revista de Derecho UNED*, núm. 25, 2019, pp. 429-470.

MARTÍN GARCÍA, María del Mar, *El sistema educativo español en sus precedentes normativos: una aproximación a la enseñanza no universitaria en la España anterior a 1978*, Comares, Granada, 2019.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica», *Revista Española de Pedagogía*, vol. 80, núm. 281, 2022, pp. 69-83.

MARTÍNEZ SELVA, Manuel Jesús, «La democratización en la enseñanza», *Eúphoros*, núm. 4, 2002, pp. 259-278.

MEIX CERECEDA, Pablo, «La ordenación de la enseñanza no universitaria en España (1970-2013)», *Revista de Administración Pública*, núm. 211, 2020, pp. 349-372.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, 1969.

MORAL SORIANO, Leonor, «El abandono escolar temprano en España», en Moral Soriano, Leonor (coord.), *Abandono escolar temprano. Perspectivas jurídica y comparada*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2022, pp. 17-32.

MORALES BENITO, Isabel; GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José; y MACPHERSON MAYOL, Ignacio, «Pornografía on-line y menores. Diagnóstico, desafíos y propuestas», *Cuadernos de Bioética*, vol. 35, núm. 113, 2024, pp. 27-40.

MUÑOYERRO GONZÁLEZ, Paloma, «La educación concertada en España: origen y recorrido histórico», *Historia de la Educación*, vol. 41, 2022, pp. 405-425.

NUEVO LÓPEZ, Pablo, «Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 89, 2014, pp. 205-238.

OLMEDO REINOSO, Antonio, «De la participación democrática a la elección de centro: las bases del cuasimercado en la legislación educativa española», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 16, núm. 21, 2008.

PARCERISA, Lluís, y VERGER, Antoni, «"Against imposition, we defend education": Teachers" movements against austerity and neoconservative reforms in the Spanish context», *Globalisation, Societies and Education*, vol. 22, núm. 4, 2024, pp. 567-586.

REY MARTÍNEZ, Fernando, *Segregación escolar en España: marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

RODRIGUEZ BLANCO, Miguel, «Financement public d"écoles privées, enseignement de la religion et neutralité des écoles publiques en droit espagnol», *Revue du droit des religions*, núm. 17, 2024, pp. 121-135.

ROMEA SEBASTIÁN, Ángel, *Régimen jurídico de los centros concertados*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2003.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, «Educación diferenciada por razón de sexo y derecho a la educación: Sobre la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 84.3 de la Ley Orgánica de Educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106, 2016, pp. 451-478.

SANCHO GARGALLO, Miguel Ángel, *La autonomía de la escuela pública*, Iustel, Madrid, 2015.

SANZ-MAGALLÓN, Gonzalo, y ZURGA CUMARE, Oriana Isabel, *La libertad de educación en el mundo: análisis de sus factores potenciadores y su relación con el desempeño educativo y la distribución de la renta*, Colección Educación y Familia, Informe 01, CEU Ediciones, noviembre de 2023.

SARANYANA, Josep-Ignasi, *Historia de la teología cristiana (750-2000)*, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 2020.

SAVIGNAC, Jean-Paul, *Historia de la Iglesia: La Iglesia en la Edad Moderna*, Ediciones Palabra, 1985.

SIMÓN YARZA, Fernando, «Justicia constitucional y polarización política en España», *International Journal of Constitutional Law*, noviembre de 2024, pp. 1-25.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, *Informe extraordinari: La segregació escolar a Catalunya*, 1.ª ed., 2008.

UNESCO, *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial?*, UNESCO Publishing, París, 2015.

Valencia Candalija, Rafael, «La enseñanza de la Religión en la LOMLOE: el regreso al futuro de las incongruencias del pasado», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 39, 2023, pp. 461-497.

Valero Estarellas, María José, «Homeschooling en España: una reflexión acerca del artículo 27.3 de la CE y del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 28, 2012.

Vidal Prado, Carlos, «Educación diferenciada y Tribunal Constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 29, 2019, pp. 1-38.

— «La educación cívica y constitucional en España», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 116, 2023, pp. 135-169.

Vivancos Comes, Mariano, «Modelo educativo y autogobierno valenciano: 40 años de políticas educativas en la Generalitat», *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 1, 2022, pp. 324-346.