

# The new Spanish educational legislation: why public education will not improve

## *La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España*

José Adolfo DE AZCÁRRAGA, PhD. Professor Emeritus. Universidad de Valencia and IFIC (CSIC-UV) ([j.a.de.azcarraga@ific.uv.es](mailto:j.a.de.azcarraga@ific.uv.es)).

### Abstract:

This paper provides some reasons that explain, in the view of the author, why the present eagerness of the Spanish Educational Authorities to reform all levels of education, from primary school to the universities, will not improve the quality of the Spanish educational system.

**Keywords:** Forthcoming Spanish educational legislation, primary school, secondary education, universities.

### Resumen:

Se exponen algunas razones por las que, en opinión del autor, el reciente afán legislativo de las autoridades educativas españolas que afecta a la enseñanza primaria, la secundaria, al bachillerato y a las universidades, no mejorará la calidad de la enseñanza en España.

**Descriptores:** próxima legislación educativa española, educación primaria, educación secundaria, universidades.

## 1. Introduction

I have hesitated, I admit, before writing this article. Defending the quality of public education in Spain is an increasingly difficult task, especially when struggling against the dominant trends and pedagogical clichés

that, under the semblance of improving it, achieve exactly the opposite. Moreover, I find it hard to accept without comment certain constructs *à la page*, such as the ubiquitous ‘competences’<sup>1</sup> that confuse doing with comprehending, and whose plasticity gen-

---

Revision accepted: 2021-12-17.

This is the English version of an article originally printed in Spanish in issue 281 of the **revista española de pedagogía**. For this reason, the abbreviation EV has been added to the page numbers. Please, cite this article as follows: De Azcárraga, J. A. (2022). La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España | *The new Spanish educational legislation: why public education will not improve*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 111-129. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-08>  
<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

Year 80, n. 281, January-April 2022, 111-129  
revista española de pedagogía



erates an abundant literature dealing with their definition and scope. Nevertheless, after decades as a university professor and researcher — and after patiently reading the new laws, in force or still in draft form — I have resolved to expose my opinion. What follows explains why.

The first thing that must be pointed out is the legislative inflation that will affect the Spanish educational system should all the initiatives currently pursued prosper — as is likely to be the case. The number of pages is revealing: the LOMLOE or ‘*Ley Orgánica que Modifica la Ley Orgánica de Educación*’, known as the Celaá Act, takes up 85 pages of the Boletín Oficial del Estado (Spanish Official State Gazette) (BOE 30-XII-2020). The remainder of legislation on non-university education are Bills under the responsibility of the new Minister for Education and Vocational Training (*Formación Profesional*, FP), Pilar Alegría. This legislation comprises the following: *Borrador (Draft) del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria* containing 140 pages; *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria* [ESO - Obligatory Secondary Education, four school years from age 12 to 16] has 315 pages including its Annexes. The *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas del Bachillerato* extends to 500 pages with its Annexes; the recent *Real Decreto* (BOE of 17-XI-2021) *por el que se regulan la Evaluación y la Promoción en la Educación Primaria, así como la Evaluación, la Promoción*

*y la Titulación en la ESO, el Bachillerato y la FP* is concise, at 13 pages. The *Documento de Ley Orgánica del Sistema Universitario* (LOSU, drafted by the present Minister for Universities, Manuel Castells) has 92 pages (despite which it constantly refers to future legislation) to which we should add those containing the new 70-page *Estatuto para el Personal Docente e Investigador* (PDI) announced in the LOSU, some versions of which have already circulated (as ‘*Draft(s) for consultation*’) but are now presumably obsolete. Thus, on non-university education gravitate — literally — 1053 pages of laws, and a further 160 or so on university education, before taking into account all the amendments to Universities’ Statutes that a new LOSU would imply. With the *Organización de las Enseñanzas Universitarias y del Procedimiento de Aseguramiento de su Calidad* (BOE 29-IX-2021, 42 pp.) the total reaches 1255 pp. The exact number of pages is of course of little consequence but, ignoring their content for a moment, the order of magnitude is astonishing: well over one thousand pages. Without recalling Gracián, this figure should prompt anyone with a sense of proportion to question this legislative pulse: less than half this number should suffice. And not only is significant what these highly repetitive texts include, but also what they do not: the Celaá Act, for instance, unbelievably omits Spanish as the vehicular language in the whole of Spain.

How has such normative excess been reached? To illustrate this, let us consider an earlier case of unnecessarily prolific legislation: the *Decreto que regula los Estudios Oficiales de Doctorado* promulgated by Ángel Gabilondo, Minister of Education at

the time, (BOE 10-II-2011, maintained with no changes in the BOE of 29-IX-2021, Art. 19.4). Its 17 pp. describe the aim, definitions (eight!), structure, et cetera and, of course, the inevitable competences, capabilities and skills that must be delivered in a doctoral programme: twelve, no less. A legislator with a less Baroque frame of mind would have stated one single ‘competence’ along the following lines: “a doctor [PhD] must be able to conduct original research and communicate the results” (and, as far as possible, to direct research conducted by others). Describing ‘personal capabilities and skills’ such as “working as a team and individually in an international and multidisciplinary context” (Art. 5.2) is to precise obvious aspects that nevertheless might be inappropriate. For example, the illustrious mathematician Grigori Perelman, who ‘won’ the Fields medal (equivalent in Mathematics to the Nobel prize) for proving the Poincaré conjecture (one of the mathematical problems ‘of the millennium’), would not be qualified as doctor — he received his PhD Degree in 1990, in Leningrad — according to the mentioned ‘capability’ given his acutely reserved and individualistic nature. So much so, that Perelman did not wish his results to be published in standard scientific journals, and declined both the Fields medal offered at the Madrid International Congress of Mathematicians (2006) and the million-dollar Clay Millennium Prize in 2010. This detailed casuistry, therefore, to describe what a proper doctoral programme should achieve is superfluous and futile. Furthermore, the BOE not only lists (Art. 5) these twelve competences, capabilities and skills to be acquired by all doctors, but also cautions that the doctoral programme “shall guaran-

tee, as a minimum, the acquisition of the basic competences” and, “at least, the required personal skills” on said list. “As a minimum” and “at least”, since there may be others to be addressed; it just a question of looking harder for them.

## 2. The case of mathematics

The propensity for empty, pretentious and counterproductive detail would suggest that these legal texts were drafted by ‘experts’ (who, incidentally, remain anonymous) endeavouring to think up a growing number of entries, however absurd these may be. For instance, and still within the domain of mathematics, the mentioned *Borrador* for Primary Education includes such pearls of pedagogical wisdom as “to develop social skills acknowledging and respecting the emotions and experiences of others and the value of diversity, participating actively in heterogeneous working teams in which roles are assigned to build a positive identity as a student of mathematics, enhance personal wellbeing and establish healthy relationships” (Specific competence number 8). Other statements include “emotional self-regulation: self-conception and learning of mathematics from a gender perspective” or “respect for the emotions and experiences of others toward mathematics” (Basic knowledge F.1, socio-emotional awareness). It is not obvious what role the word mathematics plays in these texts, nor how they enlarge upon what any teacher would do as a matter of course, yet they contain further remarks in the same spirit. May the following serve as a final example, worthy of holding the Western

world in awe: “the addition, subtraction, multiplication and division of natural numbers resolved flexibly and sensibly”. Students’ mathematical competence is not going to be improved in this manner, although we may hope that teachers will have the good sense to ignore all that is pointless in these *guidelines*. Perelman, by the way, won the first gold medal at the International Mathematics Olympics in 1982 at the age of 16. We can be sure he did not add, subtract, multiply and divide “flexibly and sensibly”.

In fact, the *innumeracy* or mathematical illiteracy that this legislation persists in *not* correcting is a serious problem, to the extent that it impacts negatively on the quality of democracy. Citizens lacking sufficient education in mathematics, as implied in the PISA reports commented below, are defenceless against much of the information they receive: they are a captive population. Information very often has a numerical content that these citizens are unable to fully understand, an essential requirement before they can make judgements or decisions. This is why teaching mathematics to children and adolescents has *enormous* importance beside the fact that, when scores are higher in the PISA reports, the GDP also grows. Mathematics constitutes a language that, as any other, must be learned at an early age; later, it becomes much more difficult. Countless opportunities are lost by individuals who have received a poor education in mathematics. Although at first this is deemed unimportant or is brushed off on the grounds of being more inclined toward ‘letters’, it ultimately poses an insurmountable barrier in many aspects of life. It might perhaps be

presumed that being a theoretical physicist and hence a ‘science’ scholar explains my advocacy for mathematics. However, whenever any authority (or journalist) issues a mathematically impossible statement — and we have to put up with too many of these — it is inevitable to ask ourselves whether they can calculate  $\frac{2}{3}$  of  $\frac{4}{5}$  as proof of minimal — really minimal — mathematical competence. Those unable to readily give the answer  $\frac{8}{15}$  (eight fifteenths) can consider themselves victims of poor quality mathematical education in their youth. Unfortunately, the new legislation will do nothing to solve this serious problem.

### 3. Equality and effort

Constantly recurrent, often in identical context, are the expressions “gender” and “gender perspective”: 31 times in the Celaá Act, 90 in the *Borrador* for Primary Education, 122 in the *Borrador* for Secondary Education, 182 times in the *Borrador* for Bachillerato and 23 in the LOSU. Conversely, the ‘effort’ made *by students* is only mentioned twice in the LOMLOE, once (Art. 27) in the *Borrador* for Bachillerato and 4 times (allowing a generous interpretation) in the Annexes. In the latter, ‘effort’ appears a dozen times more, but as “individual and collective efforts against climate change”, “efforts by the healthcare and scientific staff”, “peace keeping efforts”, etc. It appears that reminding students of the need to dedicate effort to their studies is politically incorrect. The LOSU likewise makes no mention whatsoever of the term ‘effort’, which is surprising: the cost of tuition at state-funded universities is much greater than the enrolment fees, and univer-

sity students should correspond with their effort to that made by society in defraying their expenses.

It goes without saying that the efforts made by institutions, healthcare staff, etc. are meritorious; what is less than clear is their relation to the learning process for the subjects in the students' curriculum, which should be safeguarded by the laws on education. Similarly, it is difficult to understand what is meant, for instance, by the "contribution made by numbers to the various fields of human knowledge from a gender perspective" (Basic Knowledge in mathematics F.2). If the intended meaning is that girls should not be left behind in this "contribution made by numbers", it would suffice to say so, stating the obvious. It would be better to state clearly, as occurs once in the *Borrador* for Secondary Education (Art. 7c), that it is necessary to "value and respect the difference between the sexes and the equality of rights and opportunities for both" and to "reject stereotypes that discriminate between men and women" (and other groups, we might add). However, reading the constant references to the gender perspective it is difficult not to recall the conceptists, or Ortega, who affirmed that "clarity is the courtesy of the philosopher" (here, the legislator) and, far less positively, some of the obscure statements by post-modern philosophers of three or four decades ago. A gender perspective in mathematics? They might as well refer — for example — to the disquisitions by Luce Irigaray on the omitted femininity of fluids in the laws of physics or on why Einstein's equation  $E=mc^2$  is sexed<sup>2</sup> because "it privileges the speed of light over other speeds

that are vitally necessary to us". Regaining our senses, what is essential is to prevent sexist bias of any kind and, in particular, to avoid the impression that "girls and women" are excluded from certain reserved areas. This would be much more effective than repeating the word 'gender' 448 times.

#### 4. Knowledge and merit

This simple word count evinces the concerns of the anonymous authors of the mentioned drafts and annexes, who in their drive to 'keep up appearances' fail to address what is fundamental: the acquisition of knowledge. It is indirectly suggested that learning should not entail any great effort, that *comprehension* is secondary (hence the insistence on 'competences') and that students of their own accord can be left to re-discover the concepts with a little prompting, almost as part of a game. However, this is *impossible*: humankind took centuries to establish schools of philosophy, or for a Newton to appear, or to unravel the structure of ADN (a breakthrough that has allowed us to develop vaccines against COVID-19). We cannot expect schoolchildren to discover the laws of movement by themselves: even Aristotle himself made flagrant errors in this regard. *Study* requires *effort* and the *merit* of making it deserves recognition. However, "merit" appears only once in the *Borradores* for Primary Education, ESO and Bachillerato but not in reference to students: Specific Competence number 6 for History of Art establishes that students should value the "social and material importance of our artistic and cultural heritage, appreciating the complexity and merit inherent to the work done by the profes-

sionals in charge of its maintenance”. Once again, we are faced with relativism: it seems that the paintings in the El Prado Museum carry the same importance as the (meritorious) work of those who look after them.

The figure of Miguel de Unamuno is controversial, and not only for his statement (1906) “let them invent, then, and we will benefit from their inventions... electric light is just as effective here as where it was invented” in the polemic he maintained with Ortega y Gasset. Similar doubts are raised by his well-intentioned *Amor y Pedagogía* (1902), a bitter satire on pedagogical and scientific trends. But in one of his *Arabescos Pedagógicos* Unamuno hit the mark with the statement<sup>3</sup>: “we seem afraid to teach children how hard, how demanding it is to work. This has led to having them learn by playing, which always ends up as playing at learning. And the master who is teaching them plays, plays at teaching. And neither is he, strictly speaking, teaching, nor are they, strictly speaking, learning anything worthwhile”. Indeed, in my view Unamuno is indirectly criticising the ‘competences’ trend currently rampant given that “on abandoning the notion that learning is comprehending in favour of the idea that learning is doing something of a practical and social nature, there is but a short distance to claiming that learning should be an entertaining and ludic engagement”, as stated<sup>4</sup> by Inger Enkvist, a Hispanist and expert on education at the University of Lund. In any case, students, as their name implies, must study and find their effort rewarded. That merit — *that of the students*, I insist — is not mentioned even once in the Celaá Act, the drafts for Primary Education, ESO, Bachillerato

and Annexes thereto, despite taking up over 1000 pages, is revealing. It could be surmised that good students are to be stigmatised for their audacity (there is no better term for it) and merit in striving to learn.

A controversial issue is the institutionalisation of progressing from one year to the next despite not having passed one or more subjects although, again, words like *fail* or *failed* are taboo and are not used in order to avoid hurting susceptibilities. For example, the *Borrador* for ESO establishes (Art. 16.2) that “students will progress to the next year when the teaching body is satisfied that any subjects or fields of knowledge in which they have not obtained a pass will not prevent them from successfully following the next year’s syllabus and holds expectations for their favourable recovery and that said progression will benefit their academic advancement. In any case, students who have passed all subjects or fields of knowledge studied, or who have received a negative grade in one or two subjects, will progress to the next year.” To this we must add that ESO assessment will be “continuous, learning-focused and integrative” and “conducted collectively” (BOE 17-XI-2021, Art.10), that second-chance examinations disappear and that “the Secondary School Graduate qualification will be standard and issued without a grade<sup>5</sup>” (Art. 16.3). Students with difficulties may be derived to a “curricular diversification” programme (Art. 13) but it is not hard to imagine the problems some of these students may encounter if they go on to Bachillerato. Minister Pilar Alegría has recently defended her yearly progression measures in a TV interview arguing that “the majority of

those [students] who repeat a year end up increasing the school dropout rate”, which “in Spain is very high, currently at 16%, for which reason we should prevent these students from being abandoned to their fate”, going to the extreme of claiming that “repeating a year is unfair”. Universities Minister Castells has expressed his affinity with the Minister of Education and FP considering it “unfair” and “elitist” to prevent students from progressing to the next year on the grounds of a failed subject because “this amounts to trampling on those at the lower end and favouring those at the top”.

The *Borrador* for Bachillerato follows a similar reasoning. Art. 21 in this Draft establishes that “students will progress from first year to second year of Bachillerato on passing the subjects studied or obtaining a negative evaluation in a maximum of two subjects” although, “at any event, students must enrol during the second year in any first-year subjects pending. Educational centres must organise the required recovery activities and evaluation of subjects pending in the organisational framework set forth by the educational authorities”. Pursuant to Art 22.3 in the Draft, the qualification of *Bachiller* will require “a positive evaluation in all the subjects covered during the two years of Bachillerato” although, “exceptionally, the teaching body may decide to grant the qualification of *Bachiller* to a student who has successfully passed all subjects but one”, provided that the grade point average reaches a minimum of 5. Independently of how these conditions for progression to the next year, which may occasionally be justified, are judged, it seems likely that classes to which students are

accepted without a pass in all the previous year’s subjects may suffer a loss in academic level. It is true that we can hardly disagree with Minister Castells in his claim that “the right to study is not dependent on circumstances, and, should students face difficulties at any time, we should give them the opportunity to overcome them and continue leading a normal life”. However, it is important to establish limits, and both the disregard for merit patent in all the above mentioned texts and Minister Pilar Alegría’s personal outlook will cause students, parents (and comparisons among teaching centres as well) to establish undue pressures on the teaching committees.

Of course, failure and the school dropout rate are grave problems, but they should be tackled appropriately. Some twelve years ago the *Consejería de Educación de la Junta de Andalucía* [Andalusian regional ministry of education] decided to address these problems creatively granting an economic incentive to the region’s teachers based on the number of students who passed, which gave rise to rather a scandal. The current proposal by the Ministry of Education (MofE) and FP for progressing to the next year in ESO is, of course, different, but in it one may nevertheless perceive a second reading: an attempt to resolve the school dropout rate by concealing it, despite the ensuing devaluation of the Secondary School Graduate diploma and prejudice to those who did obtain it through their effort. Moreover, it remains to be seen whether this policy is successful in retaining students who fail if they do not *really* receive special coaching. It is hard to uphold that a culture of per-

sonal effort is being sustained for students, as declared by Minister Pilar Alegría (who makes it extensive to teachers and families, something that *va de soi* for the former), when it is sufficient to read the legal texts referring to ESO or Bachillerato to appreciate that this is not the case.

## 5. PISA, Finland and the selection of teachers

In defending her policy, the Minister for Education and FP has set the example of “what is being done in the Northern European countries whose results draw our attention, such as Finland and Norway”. To make more informed comparisons, let us consider the PISA (Program for International Student Assessment) reports, the OECD tests measuring mathematics, science and reading comprehension levels in 15 year olds. The most recent, not exempt from some controversy, were held in 2018 with the participation of 79 countries (owing to the pandemic, the next edition will be in 2022). Spain obtained its worst results in mathematics (481 points) and in science (483) since PISA commenced in 2000, with a low percentage of very good students. All in all, Spanish schoolchildren scored below the OECD average of 489 points. The reading comprehension results for Spain were not included in the report because the OECD detected ‘anomalies’ in those tests. We might ask which country took first place: as in 2015, it was China with 579 points (followed by Singapore), well ahead of any other in the three PISA areas. In broad terms, Spain, with no global classification for 2018 due to the mentioned ‘anomaly’, ranked 34th in mathematics and 30th in science (where

China obtained 591 and 590 points). United States gained 25th place with 495 points and Russia 30th with 482. Finland and Norway occupied positions 10 and 23, respectively, with their global scores; in mathematics, science and reading comprehension they took positions 16, 6 and 7 (Finland) and 19, 27 and 19 (Norway).

Let us consider Finland, pointed out by the Spanish minister Pilar Alegría from among “the countries we look upon with envy and admiration”, although countries such as Germany, Belgium, France, UK, Poland and Portugal also did better than Spain in the PISA tests. To begin with, this comparison requires us to consider the rigour applied to selecting teaching staff at Finnish schools, for which there is no parallel in Spain. In Finland, the social prestige of teachers is very great and on a par with the extremely high standards required for admission to the corresponding university programmes: greater than for law or medicine. The Counsellor at the Finnish National Board of Education could proudly say that “it’s a quite wonderful thing that even nowadays we have every year about 8,000 applicants who want to be teachers, and only 10% are accepted in each year. So, it means that among the good ones we can pick 10 %”. As a consequence, Finnish universities prepare excellent candidates guaranteeing very high teaching standards. If now we consider funding<sup>6</sup> (which nevertheless is not everything, as evidenced in Spain by the PISA results segregated by Autonomous Communities<sup>7</sup>) and the fact that the number of classroom hours taught by Finnish teachers is among the smallest in the OECD, it becomes clear that there is



still a long way to go beyond the ‘continuous assessment’ policy.

In fact, *the selection of teaching staff is the key to quality in public education* (and often the weakness in private education). It is obvious that public education is a public service and that, as I have pointed out elsewhere, this statement only holds true when the recipient of this service is correctly identified. In the present case the target audience is made up primarily of young students, and not the teachers themselves. This principle, which should be self-evident, is constantly flouted. I still remember some ‘competitive’ examinations of many years ago, with assessment scales that likened a week’s photography course to a Ph. D., and for which points awarded to temporary staff for years in post enabled candidates who had *failed* the knowledge exam to exceed the maximum of 10 points required and obtain the position. As a consequence, there were external candidates who, even scoring 10 points in the knowledge exams, failed to secure a position for being unable to add points for time in post as temporary staff. These candidates, however, were a far better prospect *for the students*, as those who failed the knowledge tests should never have been allowed to teach. In fact, such assessment scales should be described as AASDPE: Allegedly Academic Scales Designed to Penalise Excellence. This is how, using them, the *Ley de Acceso a la Función Pública* (BOE 10-IV-1995, consolidated text of 2006) governing access to civil service scales or bodies, purporting to “guarantee the principles of equality, merit and capability, as well as that of publicity” as stated in its Art. 4, can be bypassed. Although the LOMLOE refers to

“all citizens” right of access to public employment in accordance with the constitutional principles of merit and capability”, the AASDPE allow sufficient loopholes to dodge it. By contrast, Finland is a good example to follow: its stringent teaching staff selection process and firm financial commitment to education placed it in tenth place in the 2018 PISA survey (Finland even took the first position in 2000, but lowering curricular levels always brings consequences). Here, the new Bachillerato will offer four (five in practice) modalities or curricular paths, as opposed to the previous three, and will include some fifty subjects that will generate greater material needs. And, although the responsibility for education has been transferred to the Autonomous Communities, we cannot but question the MofE and FP’s good intentions on reading in full the mentioned BOE dated 17-XI-2021. While in principle it is only meant to “establish evaluation and promotion within Primary Education, and evaluation, promotion and qualification in ESO, Bachillerato and FP”, the decree includes an Additional Provision establishing that “the implementation of the measures included in this royal decree shall not cause any increase in allocations or personnel remuneration, or any other staff expenditures”. How is this provision—for instance—coherent with the proposed increase in modalities and subjects in Bachillerato? We can only imagine the anxiety being experienced at schools regarding what is coming to them.

## 6. The new Bachillerato

This will include four *modalities*: Science and Technology, Humanities and Social Sciences, Arts (with two variants: Artistic

with Music and the Performing Arts, and Artistic with the Visual Arts) and General. It will offer some fifty subjects distributed into six/eight common subjects (Physical Education, Spanish Language and Literature I and II, Philosophy, Foreign Language I and II, History of Spain and History of Philosophy), modality-specific and elective subjects. Whereas the Secondary School Graduate diploma provides access to Bachillerato and Intermediate Vocational Training (*Formación Profesional de Grado Medio*), the Bachillerato Graduate diploma provides access to Advanced Vocational Training (*FP de Grado Superior*) and to University. Vocational Training in Spain gets less attention and funding than it deserves.

Annex I to the Draft for Bachillerato (16 pp.) is dedicated to students' Competence Profile ('competences' again) on completing the two years of Bachillerato. The General Competences are eight: competence in linguistic communication; plurilingual competence; mathematical competence; competence in science, technology and engineering (STEM) [there is a Freudian omission here: STEM stands for Science, Technology, Engineering *and* Mathematics]; digital competence; personal, social and learning-to-learn competence; citizenship competence; entrepreneurial competence and, lastly, competence in cultural awareness and expression. Annex II (461 pp.) deals with specific competences, evaluation criteria and the knowledge inherent to each subject, occupying on average some nine pages. Despite the confidence allegedly deposited in the teaching staff, the latter is effectively deprived of scope for action, although we may expect it to take the minutely detailed guidelines

*cum grano salis*. I will not remark on Annex III, a blend of commonplaces and wishful thinking fortunately not exceeding a single page. Lastly, Annex IV establishes a table of classroom hours which, in the case of common (compulsory) subjects are as follows: Physical Education, 35 hours; Philosophy, 70 h; History of Philosophy, 70 h; History of Spain, 70 h; Spanish Language and Literature I, II, 105 + 105 h; Foreign Language I, II, 105 + 105 h. To these must be added 87.5 hours for each modality subject, which total 4 + 3 subjects per year plus further subjects added by the Autonomous Regions. Of this total, 10% may be subtracted in the case dual official languages; students of religion, an elective subject, will avail of a minimum of 70 hours during this stage.

The expression "sustainable development" appears 54 times (*sic*) in the text although no explanation is given regarding how this should be achieved<sup>8</sup> apart from referring to the United Nations' 2030 Agenda. The CC2 'operative descriptor' has, of course, laid down that "on completion of their basic education, students shall" participate "in community-focused activities such as decision-making or dispute resolution, in a democratic spirit, showing respect toward diversity and commitment to gender equality, social cohesion, sustainable development and the *achievement of world citizenship*" (my italics; what would Greta Thunberg remark were she to read this?). Climate change is likewise repeatedly mentioned. However, it should rightly be referred to as *anthropogenic* climate change, and for two reasons: firstly, so that society takes responsibility for its origin, as it has not appeared *ex nihilo*, and secondly, to avoid its trivialisa-

tion through referring to the many climate changes — e.g. glaciations — that have occurred on larger time scales.

In general, there is too much empty verbiage and wishful thinking. For instance, the evaluation criteria for Specific Competence number 1 in Geology requires students being able to «defend aspects related to knowledge in the fields of biology, geology and environmental sciences, reasoning their position while adopting an open, flexible, receptive and respectful attitude towards others». This statement is a further example of *langue de bois*: it is obvious or inconvenient, since the necessary respect cannot — for example — validate a rejection of the theory of evolution (mentioned in Biology only once and indirectly in Basic Knowledge B; there is also no mention of Crick and Watson in the specific Competence 6 in Biology). Incidentally, Darwin is not mentioned even once (nor are Newton or Einstein where we might expect finding them). This relativist “open and flexible” attitude produces ignoramuses who reject vaccines. Another instructive comparison is the space dedicated, for instance, to Artistic Projects and to Physics. The former requires 12 pages and the acquisition of 11 specific competences, while for Physics (which I refrain from remarking on) 7 pages and 6 competences suffice. No less ‘interesting’ are the 10 pages devoted to Artistic Fundamentals, the Knowledge for which is presented in considerable confusion, or those dealing with Cultural and Artistic Movements that are limited to movements in the past century with scarce repercussion (e.g., *Arte Povera*). The criteria for History of Art reflect a curious imbalance that I will not describe here, but the evalu-

ation criteria for Specific Competence number 3 include “identify and understand the complex nature of the artistic creation process ... promoting art that is committed to achieving the Sustainable Development Targets” (sic). And, with regard to Basic Knowledge, great emphasis is placed on its social (it is surprising that ‘transformative’ is not added) nature. “Renaissance Art” seems of little relevance as compared, for instance, with “art as a means of domination and control”, “art and its propagandistic value”, “art and nationalism”, “art and collective identity”, etc. The subject Cultural and Artistic Movements in the general modality should “contribute to the awareness of self-identity, and also to the comprehensive education of students in citizenship values, respect for diversity in artistic expression and in the promotion of intercultural dialogue”. Is this an allusion to the alliance of civilizations<sup>9</sup> meant to compensate for the pernicious insistence on “self identity” made previously? (these allusions to the ‘*identidad propia*’ are frequent in the texts despite the fact that, in the past, self-identities have never brought anything beneficial to Europe). The subject also refers, selectively, to twentieth century movements; absences include, for example, socialist realism in the USSR and China or expressionism. In History of Philosophy, Clara Campoamor — to give an example — is not mentioned despite the study of feminist thinking lists various feminists. The subject History of Spain essentially and surprisingly begins with the 19<sup>th</sup> century and directly envisages a plural-national State.

It is true that many of the texts in this critique are still only ‘Drafts’. But we can

only expect changes such as, literally, replacing “socio-emotional awareness” in mathematics with “socio-affective skills” and other no less profound substitutions. Our schoolchildren will not go far with the curricula detailed in the Annexes. Lack of rigour is rife and, with any due exceptions, the Specific Competences, their Evaluation Criteria, and the entailed Knowledges evidence the wish that students, notwithstanding the repeated allusions to diversity and respect which they should also deserve, end up thinking on the same lines as those who designed those very competences and key knowledge requirements. It is a pity that the *Weltanschauung* they reflect should also be so narrow, which incidentally constitutes a further *contradictio in terminis*.

## 7. A reflection on Secondary Education

In *The Memory Chalet* [Penguin, 2010], the moving autobiography the great historian and essayist Tony Judt (Hannah Arendt awardee, 2007) dictated while bedridden with ALS, the condition that led to his demise, he praises the quality of the free education he received at Emanuel College of London, an institution founded by a cousin of Elizabeth I. Judt was always grateful for the instruction he received there, thanks to which he went to Cambridge University (King’s College). During the period 1944-1976 Emanuel was a “voluntary-aided grammar school”, free of charge, accessed after completing primary education, the 11+ exam and an interview. *Grammar Schools* have existed for centuries (Shakespeare attended the one at Stratford), and remained

after the major education reform (the *R.A. Butler Act*, 1944) undertaken by the coalition government led by Churchill during WW2. These state-funded schools with a high academic level were obliged to merge with the *Comprehensive Schools* by Oxonian Harold Wilson, who won the election in 1964, as part “of the unfortunate integration process of the British education system” according to Judt, or to become public schools (meaning private, despite the misleading English terminology). Judt had always been highly critical of this labour party reform. In his magnificent *Postwar* (2005) he wrote:

The destruction of the selective state schools of England merely drove more of the middle class to the private sector ... Meanwhile, selection continued, but by income rather than merit ... leaving the children of the poor at the mercy of the weakest schools and the worst teachers, and with much reduced prospect of upward educational mobility. *The ‘comprehensivisation’ of secondary education was the most socially retrograde piece of legislation in post-war Britain* [my italics].

Apart from some nuances<sup>10</sup>, Judt’s defence of sound education, of merit, of public education quality and regret of the consequences of its loss — *which implies a parallel loss of equity* — is directly applicable to Spain. This reflection is especially valuable coming from a self-defined “universalist social democrat”, two admirable qualifiers with which I cannot help feeling identified. Another pupil of the Emanuel School was Sir Tim Berners-Lee, winner of the Charlemagne Prize and father of the World Wide Web (where would humankind be today without Internet –in particular, during the pandemic?). Another illustrious alumnus

was the theoretical physicist Peter Goddard, who coincided with Judt several years. Like Judt, Goddard declared “that the six years I spent at Emanuel were key to everything I did later”, commencing with a scholarship for Cambridge (Trinity College). Throughout his extensive career, Goddard (CBE, FRS) was Master at St John’s College and subsequently director of the Institute for Advanced Study at Princeton. Goddard, who in parallel to his scientific work held important responsibilities in education (in particular, he was *Governor* of Emanuel School from 1991 to 2003), has always defended that it is essential for young people to have “inspiring teachers”. It is sad, therefore, and this is the greatest reproach we can make to the discussed upcoming legislation as a whole, that those who surely claim to defend public [state] education are not favouring the social elevator that its quality should safeguard. Perhaps the reason is that, over and above a solid education — and education is a preparation for life — there is more interest in performing a social engineering that fits in with the opinions held by those driving the reforms. As we have seen, besides reminders of constitutional precepts such as equality among men and women, it is common to find Competences and Key Knowledge items that are subtly or expressly imbued with the ideology of the drafters of the reform, even in the scientific subjects. All in all, the proposed legislation will not give Spanish students the education they deserve.

## 8. The LOSU of Minister Manuel Castells<sup>11</sup>

As in the case of pre-university education, it is also regrettable that in Spain

a State Agreement cannot be reached among the main political parties to afford stability to our Universities. After years of great upheaval, the Spanish University System (SUE) had recovered — functionally, if not structurally — from the nefarious effects of the devastating Spanish version (BOE 30-X-2007) of the Bologna Plan enacted by the Minister for Education, Social Policy and Sports, Mercedes Cabrera. This version paradoxically distanced the SUE from European universities, contrary to the Bologna Declaration of 19 June 1999. It is hard to understand how the ill-named four-year ‘degree’ was conceived without thinking of the highly questionable interest in extending three-year degrees to four years, or of the financial savings gained by reducing by one year the time spent at university, then and in the future, by students<sup>12</sup>.

Before continuing I must mention, for full disclosure, that I was a member of the Committee of Experts (public, of course) for the Reform and Improvement of Quality and Efficiency in the Spanish University System, or *Comisión Miras* (named after the committee’s chair), whose conclusions (hereinafter, the Report) were made public on 13 February 2013. The Report stood on two fundamental principles:

P1) “Neither students’ social background, nor their place of birth, may condition the type or quality of education they receive”.

P2) “Universities, and most especially those that are state-funded, constitute a public service ... The reforms proposed

herein stem from the premise that the public that universities are bound to serve is, first and foremost, their students together with the society at large that provides their funding, with a commitment to their intellectual advancement and economic and social wellbeing. It is only after establishing these that, on a lower level of priority, the remaining two bodies that together with the student body make up a university, make their appearance: the Teaching and Research Staff (PDI) and the Administrative and Services Staff (PAS). Appreciating this perspective is essential in ensuring the best use of universities' autonomy, given that certain dysfunctions currently affecting Spanish universities arise from inappropriately identifying the public they should serve ... Universities should be at the service of society and not of themselves”.

That said, is it convenient at present to enact a new Universities Law?<sup>13</sup> Yes, but not the proposed LOSU. The SUE needs a rigorous *aggiornamento* that will guarantee, additionally, *Good Governance* and the *Next Generation EU* funds. The SUE has lost steam since the *Ley de Reforma Universitaria* (LRU, BOE 1-IX-1983) promulgated by José M<sup>a</sup> Maravall, Minister of Education and Science in the Felipe González cabinet, superseding the *Ley General de Educación* (BOE 6-VIII-1970) by Villar Palasí, very advanced for its time and which, *avant la lettre*, had adopted for the SUE the French 3+2+doctorate cycles that much later would become the European ‘Bolognese’ structure<sup>14</sup> that was maintained by the SUE until 2007. But, what are the problems that need to be addressed in a reform of the SUE today? Beside the fact that a Ministry for Universities should also

be the ministry for Science and Research, the most outstanding are the following:

1. Under-funding, also of research.
2. The selection of PDI, far removed from the P2 principle: firstly, owing to the AASDPE criteria set forth by ANECA for accreditations and, secondly, to the nearly absolute local endogamy.
3. A suitable grants policy in accordance with P1, allowing mobility within Spain against the current localism that puts artificial blinkers on young minds.
4. The system of government that, despite claims to the contrary from most of the University Rectors, is neither efficient nor fully democratic, since society — the provider of public universities funds — is poorly represented.
5. Internationalisation, the essence of what universities are.
6. Universities' autonomy.
7. The extraordinary bureaucracy, wasting time and resources, including the proliferation of pointless committees encouraged by ANECA through unduly rewarding managerial tasks in its AASDPE-type criteria (as retribution for these is already provided for in economic terms and through reduced teaching hours).

It is necessary to recall, before we continue, that since the advent of democracy and with the LRU, the improvement in the SUE has been spectacular. It is no less true, however, that such improvement has been mostly thanks to the University Teaching and Research Staff (the

PDI), to their national and European research projects (independent of the universities which, nevertheless, benefitted from the so-called ‘revolutionary tax’ on them) and to well designed programmes such as ICREA (Catalan Institution of Research and Advanced Studies) and IKERBASQUE (Basque Foundation for Science) among others. In a word, progress was mainly made in spite of, and not thanks to, the universities’ own organisation and structure. The SUE still suffers from a considerable relative backwardness which, as demonstrated by PISA in pre-university education, can and should be measured externally. The well-known Shanghai ranking (the ARWU [Academic Ranking of World Universities]) for 2021 only placed one Spanish university — that of Barcelona, UB — among the top 200 in the world and within the 151-200 group, which is a very insufficient score for Spain as the thirteenth world economy. In fact, smaller countries such as Belgium, the Netherlands or Denmark have 4, 9 and 3 universities, respectively, among the top 200.

Let us examine now whether the proposed LOSU is likely to improve the SUE. With regard to 1, funding, it is impossible to make an appraisal: minister Castells has made statements that are as diverse as they are optimistic, but his careless handling of figures fosters scepticism and makes it impossible to draw any conclusions in the absence of the corresponding Financial Report. At any event, funding is not established by the LOSU itself (despite referring to it 34 times). As for 2, the LOSU maintains the non-presential state accreditation for accession to teaching bodies (Art. 58.1) “to be regulated by a future royal

decree” (the Report demanded “*public accreditations*”). It also requires (Art. 58.1) the accreditation (in the spirit of Arts. 34 and 37 of the LRU) of sojourns totalling nine months’ duration at centres other than the institution at which candidates obtained their PhD, but on 11 November the ministry informed the trade unions that this appropriate requisite had been eliminated. The LOSU provides for university selection committees for entrance examinations to be formed by public ballot (Art. 60.4) with a majority of members external to the local university and public CVs (the Report additionally called for several six-year research periods). Should this requirement be upheld (changes within the LOSU have been constant), some progress could be made against the current absolute endogamy. Regarding grants, 3, Art. 2ñ does not respond to the requirements of principle P1. Nor will Art. 85.2, which sets forth that “the State shall establish the overall system of grants and student aid funded by the general stage budget”, guarantee mobility among *different* Autonomous Communities as required under principle P1. And, although according to Art. 101.1 “the Minister for Universities, the Autonomous Communities, and the universities themselves shall promote mobility and student exchange initiatives”, there is reason for scepticism except for the European mobility funding and the excellent Erasmus programme that fortunately do not depend on the LOSU.

Point 4, system of government (‘governance’ in the LOSU, Title VII), is given decidedly poor treatment; ill-treatment, in fact. To begin with, it does not seem appropriate to establish a 6-year limit for all positions, thus preventing overlaps that

are favourable in periods of transition<sup>15</sup>. The University Cloister (composed of PDI, students and administrative personnel) had previously been reduced — very aptly — to 100 members, but this limitation has now disappeared. The Governing Council (Art. 23) is made up of a number of members to be determined (50 in an earlier LOSU version), of which at least 10% belong to the Social Council (which has 20 members, Art. 24.3). Social Council members, however, are appointed by the Autonomous Communities' parliaments (one half from among those nominated by the university in question). Thus the Social Council's control capacity is brought into question; it is sufficient to recall events that befell in other spheres, and the origin of the savings banks disaster in 2008 to understand why. The independence of Social Councils and their essential role as representatives of the society that supports universities should be emphasised, not mediatised or politicised. The Rector (Art. 29) must be a civil servant "with three six-year research periods (if this requirement is maintained), three five-year terms teaching, and four years' experience in university management", not necessarily a full professor (*catedrático*), and elected by universal weighted suffrage with a majority of PDI. It is not reasonable to require 4 years of management experience: the Rector, who in particular should lead and implement the academic and research university policies of his/her university, is confused in the LOSU with the university's Manager (the *Gerente*). The Report required at least 4 six-year research approved periods for a Rector; it also allowed the candidate to be a foreign academic of renowned prestige. Clearly, the LOSU is not inspired on good universities.

Let us examine Internationalisation, 5. Why not address the root of this problem and urge the SUE to recruit at least a very modest 3%-5% of foreign teaching staff (PDI)? Art. 97 speaks of "boosting the internationalisation of the university system" leaving this initiative<sup>16</sup> up to the universities themselves (Art. 97.1) which will be supported (Art. 97.2), but it does not explain how. Art. 92.1 will likewise not help promoting internationalisation by stating that "universities shall encourage the use of the co-official languages in their territories", particularly in view of the increasingly exclusive interpretation given to such 'encouragement' (to which universities must allocate funds, Art. 39.3c). A further hazard to internationalisation is, of course, the ANECA itself (strongly criticised in the 2013 Report) and its AASDPE-like criteria. The CNEAI or *Comisión Nacional de Evaluación de la Investigación* [National Commission for the Evaluation of Research] must recover its former independence from ANECA and prestige: it is enough to read the recent 9 principles and 20 (sic) guidelines to be applied by its evaluators to understand why. The ANECA, moreover, has recently been involved last October in an international scandal after an extravagant report suggesting that excellent scientific journals should not be considered as such. The Agency's current Director (since 2020), the mathematician Mercedes Siles, has recently appointed (BOE 24-XI-2021) "in view of the number of applications" further experts for the Assessment Committees of the CNEAI: two for Mathematics and Physics, two for Chemistry, one for Cellular and Molecular Biology and one for Natural Sciences. However, 14 are appointed to



Economic and Business Sciences, 4 to Social Sciences, Political Sciences and Gender Studies, etc. Let me summarize: ANECA *delenda est*. Regarding 6, it would not seem that the LOSU will help universities to recover any degree of autonomy (Art. 37) as this depends largely on financial aspects. In any case, a better system of government is a *prior* requirement for greater autonomy, and the LOSU will not provide it. Finally, it seems that — as might have been expected — bureaucracy does not officially exist; what little there is, it is ‘exterior’ (Art. 102). To sum up: *Nihil novum sub sole*.

In the meantime, we witness how China, after the disastrous consequences of Mao’s cultural revolution that literally destroyed its universities, ended up reforming its educational system bringing back effort and merit (the initial aim of the Shanghai ranking was, precisely, to gauge the *actual* quality of Chinese universities). Having left behind the “century of humiliation”, China is today the second world economic power, and, without implying any sympathy toward their national-techno-capitalist communism, the fact is that China has achieved in three decades what took other countries two centuries. Although not exactly in the terms he envisaged, it is what the politician and academic Alain Peyrefitte forecast in *Quand la Chine s’éveillera... le monde tremblera* (1973), whose sequel, *La Chine s’est éveillée*, was published in 1996. Singapore, as China before on a massive scale and, over a century ago, Japan during the Meiji restoration, grants scholarships to its best students to study abroad with a commitment to return for a period of time, with spectacular results. Japan, as we know, is

today the third world economy, followed by Germany. Good education not only leads to greater knowledge: it also raises the GDP.

I cannot consider other issues, among them the surprising practical indifference toward education of a large part of Spanish society, through lack of space. I will conclude with a reference to the Report<sup>17</sup> since, despite the years that have passed, I believe it still contains the best diagnosis and proposals for reforming the SUE. Our universities do not deserve undergoing another full and traumatic restructuring that will not resolve their problems. Of these, the most pressing are two: the generational replacement of PDI and the extreme precariousness in certain sectors. And for both *there is a simple remedy that only requires the proper funding*: creating a suitable number of positions in a constant and tiered manner, eliminating the criteria set by the expendable ANECA (that furthermore hamper the incorporation of expatriated talent that the opacities in LOSU’s Art. 102 fail to resolve) and to follow principle P2 to cover these positions. University education will not improve with the changes put forward in the LOSU, that seem inspired by the words of Tancredi, the nephew of the prince of Salina: *se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi* [if we wish that all remains as before, we need to change everything]. Well, for the changes implied by the LOSU, it is much better to stay put.

### Notes:

<sup>1</sup>These ‘competences’ and ‘assessment by competences’ were introduced in Spain through the *Ley Orgánica de Educación* (LOE, BOE 4-V-2006, enacted by J. L. R. Zapatero)

and subsequently in the derogated *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE, BOE 10-XII-2013, enacted by M. Rajoy); they were ubiquitous in both.

<sup>2</sup> See, respectively, R. Dawkins (1998), Postmodernism disrobed, *Nature*, 394, 141-143 and L. Irigaray (2002), *To Speak is Never Neutral*, Routledge. See also A. Sokal and A. Bricmont (1997), *Impostures Intellectuelles*, Éd. Odile Jacob.

<sup>3</sup> The Mondays of “El imparcial”, Madrid, 17 November 1913; OC VIII, *Inquietudes y meditaciones*, p. 550, Escelicer (1967).

<sup>4</sup> In a book that, the author tells me, is due to appear soon (my thanks to J.M. Lacasa for the quotation).

<sup>5</sup> Not specifying the level achieved diminishes the ‘public attestation’ nature that any diploma conveys to society. Nonetheless, Art. 16. 4 establishes that “in any case, all students will receive, on concluding the ESO [Obligatory Secondary Education], an official certificate stating the number of years studied and the level of acquisition of the competences required during this stage”. As reality is obstinate, we may expect that employers will eventually demand this certificate too.

<sup>6</sup> According to the World Bank (2019), Spain invested in education only 4.3 % of its GDP, well below the mean of 4.9 % throughout the OECD and of 5.2 % (Finland), 7.6 % (Norway), 5 % (Germany), 5.4 % (France) or 5.2 % (UK).

<sup>7</sup> I acknowledge M. Gomendio for this information.

<sup>8</sup> In fact, if there is development, it is *not* sustainable. The Earth at present supports 7800 million people, which the United Nations expects to reach 11200 by the turn of the century. All we can do is strive to mitigate unfair imbalances in the development of different areas of the planet, but we cannot speak of “sustainable growth” as this is a *contradictio in terminis* destined to soothe consciences.

<sup>9</sup> See my Darwin y la alianza de civilizaciones (2009), *CLAVES de Razón Práctica*, 194, 20-27, also under ‘general articles’ at <http://www.j.a.de.azcarraga.es> (# 27).

<sup>10</sup> Judt is not always precise; in particular, Emanuel was not a “direct grant grammar school” as he says in *The Memory Chalet* nor, as Peter Goddard (who coincided with Judt at Emanuel) told me, did the school have so many students at that time (about 700 rather than the 1000 claimed by Judt).

<sup>11</sup> Manuel Castells has resigned today (16th December 2021); he has been replaced by Joan Subirats. Nevertheless, the processing of the LOSU is likely to continue.

<sup>12</sup> See my ¿Universidades boloñesas 4+máster o 3+máster? (2015), *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18 (1), 21-54, journal published by the Instituto Figuerola de Historia y Ciencias Sociales de la Univ. Carlos III de Madrid, #44 in <http://www.j.a.de.azcarraga.es>

<sup>13</sup> See J. A. de Azcárraga and F. M. Goñi (2014), *Sobre la necesidad de una reforma universitaria [On the need for*

*university reform]*, **revista española de pedagogía**, 72 (257), 5-21. This need had been likewise identified in the report of a committee headed by theoretical physicist R. Tarrach, *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana* (2011), that contained several useful recommendations, also ignored.

<sup>14</sup> The Report recommended that universities could voluntarily return to the 3 + 2 years *Bolognese* structure, predominant in Europe, but the law authorising this was rejected by the corporatist *Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas* (CRUE) and the universities’ trade unions.

<sup>15</sup> The underlying philosophy for these 6 years is that the present two 4+4 years system implies the first 4-year period is wasted because e.g. Rectors may fear losing re-election if they act beyond being mere caretakers. But this argument is wrong: it just shows that current university governance is badly designed (see the Report).

<sup>16</sup> There was an excellent *national* programme for sabbatical years abroad and another reciprocal one for foreign doctors and technologists at Spanish centres; they no longer exist.

<sup>17</sup> Available at <http://www.j.a.de.azcarraga.es> in the section general articles, or <https://www.uv.es/~azcarrag/> (# 36). These sites contain further papers on university issues.

## References

- Preliminary draft Organic Law of the University System (LOSU) (2021). <https://bit.ly/33RwtmQ>
- Judt, T. (2010). *The Memory Chalet*. Penguin Random House.
- Judt, T. (2005). *Postwar*. William Heinemann.
- Law 14/1970, of 4 August 1970, General Law on Education and Financing of Educational Reform (LGEFRE). *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 187, 6 August 1970, pages 12525 to 12546. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>
- Miras-Portugal, M. T. (Pres.), Alzaga, Ó., Azcárraga Feliu, J. A., Capmany Francoy, J., Garicano Gabilondo, L., Goñi Urcelay, F. M., Puyol Antolín, R., Rodríguez Inciarte, M., & Urrea Corres, M. (2013). *Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español [Proposal for the reform and improvement of the quality and efficiency of the Spanish university system]*. <https://bit.ly/3spqQ9J>
- Organic Law 11/1983 of 25 August 1983 on University Reform (LORU). *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 209, of 1 September 1983, pages 24034 to 24042. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1983/08/25/11>

- Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (LOE). *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 106, 04 May 2006. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con>
- Organic Law 8/2013, of 9 December, for the Improvement of Educational Quality (LOMCE). *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 295, 10 December 2013, pages 97858 to 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Organic Law 3/2020 of 29 December 2020, which Amends Organic Law 2/2006 of 3 May on Education (LOMLOE). *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 340, 30 December 2020, pages 122868 to 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Peyrefitte, A. (1973). *Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera [When China wakes up... the world will tremble]*. Fayard.
- Peyrefitte, A. (1996). *La Chine s'est éveillée [China has woken up]*. Fayard.
- Royal Decree 364/1995, of 10 March 1995, approving the General Regulations on the Entry of Staff in the Service of the General State Administration and on the Provision of Posts and Professional Promotion of Civil Servants in the General State Administration. *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 85, 10 April 1995. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/03/10/364/con>
- Royal Decree 1393/2007, of 29 October, establishing the organisation of official university education. *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 260, 30 October 2007, pages 44037 to 44048. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/10/29/1393>
- Royal Decree 99/2011, of 28 January, regulating official doctoral studies. *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 35, 10 February 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/01/28/99/con>
- Royal Decree 822/2021, of 28 September, which establishes the organisation of university education and the procedure for quality assurance. *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 233, 29 September 2021. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/09/28/822/con>
- Royal Decree 984/2021, of 16 November, which regulates assessment and promotion in Primary Education, as well as assessment, promotion and qualifications in Compulsory Secondary Education, Baccalaureate and Vocational Training. *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 275, 17 November 2021, pages 141583 to 141595. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/11/16/984>

Resolution of 17 November 2021, of the Autonomous Body of the National Agency for Quality Assessment and Accreditation, by which experts are appointed to advise the Advisory Committees of the National Commission for the Evaluation of Research Activity. *Spanish Official State Gazette (BOE)*, 281, 24 November 2021, pages 143980 to 143983. Ministry of Universities. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/11/24/pdfs/BOE-A-2021-19324.pdf>

Tarrach, R. (Pres.), Egron-Polak, E., de Maret, P., Rapp, J.-M., & Salmi, J. (2011). *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana [Boldness to go far: strong universities for tomorrow's Spain]*. <https://bit.ly/3ssOrbp>

### Author biography

**José Adolfo de Azcárraga** is Professor Emeritus (theoretical physics) at Valencia University and a member of IFIC (CSIC-UV). He has frequently been Visiting Scholar at Cambridge and Oxford universities, and visited many other research centres in Europe and the US. He has been PI (1978-2013) of research projects and acted as evaluator for Spanish and international research agencies. He is editor and author of various scientific books and of some 180 research papers. He is a member of physics and mathematics societies (APS, EPS, IAMP), and has been President (2013-21) of the Spanish Royal Physics Society. He was a member of the Experts Committee for the Reform of the Spanish University System whose Report was issued in v2013, and is a member of the Free College of Emeritus.



<https://orcid.org/0000-0002-6848-1352>



# Table of contents

## Sumario

### The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century

#### *La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI*

Guest editor: Francisco López Rupérez

*Editor invitado: Francisco López Rupérez*

#### Francisco López Rupérez

Presentation: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century

*Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI*

3

### Studies and essays *Estudios y ensayos*

#### Francisco Esteban Bara, & Fernando Gil Cantero

The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

*Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa*

13

#### José Luis Gaviria, & David Reyero

The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

*La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE*

31

#### Francisco López Rupérez

The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE

*El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE*

55

#### José Luis Martínez López-Muñiz

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

*La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica*

69

#### Charles L. Glenn

Educational pluralism and vulnerable children

*Pluralismo educativo y niños vulnerables*

85

#### José Adolfo de Azcárraga

The new Spanish educational legislation: Why public education will not improve

*La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España*

111

## Testing and proposals *Investigaciones y propuestas*

---

**María Teresa Ballestar, Jorge Sainz, & Ismael Sanz**  
An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence  
*Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial* 133

**Francisco López Rupérez**  
The quality of governance of the education system.  
The case of the LOMLOE  
*La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE* 155

**Inmaculada Egido Gálvez**  
Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective  
*La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional* 175

**Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández, & Ernesto López-Gómez**  
Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership  
*Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico* 193

## Book reviews *Reseñas bibliográficas*

---

**Escámez-Sánchez, J., & Peris-Cancio J.-A. (2021).**  
*La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social [The 21<sup>st</sup> century university and social sustainability]* (Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación (2021).**  
*La calidad en la educación [Quality in education]* (José Antonio Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M., & Mella, I. (2020).**  
*El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes [Service-learning and university education. Making competent people]* (Alexandre Sotelino Losada). 211

This is the English version of the research articles and book reviews published originally in the Spanish printed version of issue 281 of the **revista española de pedagogía**. The full Spanish version of this issue can also be found on the journal's website <http://revistadepedagogia.org>.



ISSN: 0034-9461 (Print), 2174-0909 (Online)

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid

# La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España

## *The new Spanish educational legislation: why public education will not improve*

Dr. José Adolfo DE AZCÁRRAGA. Catedrático Emérito. Universidad de Valencia e IFIC (CSIC-UV) ([j.a.de.azcarraga@ific.uv.es](mailto:j.a.de.azcarraga@ific.uv.es)).

### Resumen:

Se exponen algunas razones por las que, en opinión del autor, el reciente afán legislativo de las autoridades educativas españolas que afecta a la enseñanza primaria, la secundaria, al bachillerato y a las universidades, no mejorará la calidad de la enseñanza en España.

**Descriptores:** próxima legislación educativa española, educación primaria, educación secundaria, universidades.

### Abstract:

This paper provides some reasons that explain, in the view of the author, why the present eagerness of the Spanish Educational Authorities to reform all levels of education, from primary school to the universities, will not improve the quality of the Spanish educational system.

**Keywords:** Forthcoming Spanish educational legislation, primary school, secondary education, universities.

## 1. Introducción

Confieso que he dudado antes de escribir este artículo. Defender la calidad de la enseñanza pública en España resulta cada vez más difícil, sobre todo cuando se rema contra corrientes y tópicos pedagógicos do-

minantes que, bajo la pretensión de mejorarla, consiguen exactamente lo contrario. Por otra parte, me cuesta aceptar sin más algunos constructos *à la page*, como las omnipresentes ‘competencias’<sup>1</sup> que confunden hacer y comprender y cuya plasti-

---

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 17-12-2021.

Cómo citar este artículo: De Azcárraga, J. A. (2022). La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España | *The new Spanish educational legislation: why public education will not improve*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 111-129. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-08>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

cidad genera una copiosa literatura sobre su definición y alcance. Sin embargo, tras décadas como docente e investigador —y tras leer pacientemente la nueva legislación en vigor o en forma de Borradores— me he decidido a reflejar mi opinión. Lo que sigue explica el porqué.

Lo primero que cabe reseñar es la inflación legislativa que el sistema educativo español va a sufrir si prosperan, como parece, todas las iniciativas en curso. El número de páginas es revelador: la ley Celaá, la LOMLOE o '*Ley Orgánica que Modifica la Ley Orgánica de Educación*', ocupa 85 págs. del Boletín Oficial del Estado (BOE 30-XII-2020). Las demás leyes sobre educación no universitaria son proyectos ya bajo la responsabilidad de la nueva ministra de Educación y Formación Profesional (FP) Pilar Alegría. Su extensión es como sigue: el *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria* tiene 140 págs.; el *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria* (ESO, cuatro años entre los 12 y los 16) tiene 315 incluyendo sus Anexos. El *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas del Bachillerato* tiene 500 págs. con sus propios Anexos; el reciente *Real decreto* (BOE del 17-XI-2021) *por el que se regulan la Evaluación y la Promoción en la Educación Primaria, así como la Evaluación, la Promoción y la Titulación en la ESO, el Bachillerato y la FP* es breve, de 13 págs. Por su parte, el *Documento de Ley Orgánica del Sistema Universitario* (la LOSU del mi-

nistro de Universidades Manuel Castells) tiene 92 págs. (pese a que constantemente se remite a futura legislación posterior), a las que cabrá añadir las del nuevo *Estatuto para el Personal Docente e Investigador* (PDI) que anuncia la LOSU y del que ya existían versiones ('*Borrador(es) para consulta*') hoy presumiblemente obsoletas de unas 70 págs. Así pues, sobre la enseñanza no universitaria gravitan —literalmente— 1053 páginas de legislación, y unas 160 sobre la universitaria sin contar, además, las modificaciones de todos los Estatutos Universitarios que la LOSU implicaría. Junto con la *Organización de las Enseñanzas Universitarias y del Procedimiento de Aseguramiento de su Calidad* (BOE 29-IX-2021, 42 págs.) suman 1255 págs. El número exacto carece de interés, pero, ignorando por el momento el contenido, asombra el orden de magnitud: mucho más de mil páginas. Sin recordar a Gracián, la cifra debería bastar para cuestionar semejante pulsión legislativa ante cualquiera con sentido de la proporción; menos de la mitad de páginas bastaría. Y no solo es relevante lo que incluyen los muy repetitivos textos, sino lo que no recogen: la ley Celaá, por ejemplo, omite increíblemente el español como lengua vehicular en España.

¿Cómo se ha podido llegar a semejante exceso normativo? Para ilustrarlo, consideremos un caso previo de legislación inútilmente prolija: el *Decreto que regula los Estudios Oficiales de Doctorado* del entonces ministro de Educación Ángel Gabilondo (BOE 10-II-2011, que mantiene el BOE del 29-IX-2021 citado, Art. 19.4). Sus 17 págs. recogen el objeto, definiciones (¡ocho!), estructura, etc. y, por



supuesto, las inevitables competencias, capacidades y destrezas que debe proporcionar un doctorado: 12 nada menos. Un legislador menos barroco hubiera recogido una sola ‘competencia’ parecida a esto: «un doctor deberá ser capaz de realizar investigación original y de comunicar sus resultados» (y, si es posible, de dirigir la investigación de otros). Detallar ‘capacidades y destrezas personales’ como «trabajar tanto en equipo como de manera autónoma en un contexto internacional o multidisciplinar» (Art. 5.2) es mencionar obviedades que, no obstante, podrían resultar inadecuadas. Por ejemplo, el matemático Grigori Perelman, que ‘recibió’ la medalla Fields —equivalente en matemáticas al premio Nobel— por demostrar la conjetura de Poincaré (uno de los problemas matemáticos ‘del milenio’), no sería doctor —se doctoró en 1990 en Leningrado— según la citada ‘capacidad’, dado su carácter extremadamente retraído e individualista. Tanto, que Perelman no quiso publicar sus resultados en revistas científicas, rechazó la medalla Fields ofrecida en el Congreso Internacional de Matemáticos de Madrid (2006) y, también, el millón de dólares del Clay Millennium Prize de 2010. Así pues, toda esa detallada casuística sobre lo que debe ser un doctorado es superflua (e inútil). Y, por cierto, el BOE no solo enumera (Art. 5) esas *doce* competencias, capacidades y destrezas que todo doctor debe adquirir, sino que advierte que el doctorado «garantizará, como mínimo, la adquisición de las competencias básicas» y, «al menos, las destrezas personales» de esa lista. «Como mínimo» y «al menos», que todavía hay más; todo es cuestión de buscar.

## 2. El caso de las matemáticas

Esa propensión al detalle vacío y contraproducente sugiere que los textos legales son redactados por ‘expertos’ (por cierto, desconocidos) que compiten imaginando más y más entradas, aunque sean absurdas. Por ejemplo, y sin dejar las matemáticas, el citado *Borrador* para la Educación Primaria incluye perlas pedagógicas como «desarrollar destrezas sociales reconociendo y respetando las emociones, las experiencias de los demás y el valor de la diversidad, participando activamente en equipos de trabajo heterogéneos con roles asignados para construir una identidad positiva como estudiante de matemáticas, fomentar el bienestar personal y crear relaciones saludables» (Competencia específica n.º 8). Otras afirmaciones incluyen la «autorregulación emocional: autoconcepto y aprendizaje de las matemáticas desde una perspectiva de género» o el «respeto por las emociones y experiencias de los demás ante las matemáticas» (Saberes básicos F.1, sentido socioemocional). No es obvio qué pinta especialmente la palabra matemáticas en esos textos ni cómo van más allá de lo que cualquier docente aplicaría, pero hay más comentarios del mismo tenor. Bastará resaltar este, que merecería ser enmarcado para asombro de Occidente: «suma, resta, multiplicación y división de números naturales resueltas con flexibilidad y sentido». No será así como mejore la competencia matemática de los escolares, aunque cabe esperar que la sensatez del profesorado ignorará lo que las *directrices* tienen de inútil. Perelman, por cierto, fue primera medalla de oro en la Olimpiada Internacional de Matemáticas de 1982 con 16 años. Seguro que no sumaba, restaba, multiplicaba y dividía «con flexibilidad y sentido».

De hecho, el *anumerismo* o analfabetismo matemático que la legislación se empeña en *no* corregir es un serio problema en España que atenta, incluso, contra la calidad de la democracia. Una ciudadanía con escasa formación matemática, como implican los informes PISA que luego comentaré, está indefensa ante buena parte de la información que recibe: es una población cautiva. Pues frecuentemente esa información tiene un contenido numérico que es incapaz de comprender bien, requisito imprescindible para poder juzgar y decidir. Por eso, la enseñanza de las matemáticas a niños y adolescentes tiene *enorme* importancia al margen de que, cuando suben las puntuaciones de los informes PISA, también acaba haciéndolo el PIB. Las matemáticas constituyen un lenguaje que, como cualquier otro, hay que aprender muy joven; después es mucho más difícil. Son incontables las personas que han visto cercenadas sus oportunidades porque recibieron una formación matemática deficiente. Aunque al principio no parece importante o se intenta justificar por ‘ser de letras’, acaba constituyendo una barrera insalvable en muchos aspectos de su vida. Se podría pensar que ser físico teórico y por tanto ‘de ciencias’ justifica mi énfasis en las matemáticas. Sin embargo, siempre que cualquier autoridad (o periodista) hace afirmaciones matemáticas imposibles, y son demasiadas las que hay que soportar, es inevitable preguntarse si sabría calcular los  $\frac{2}{3}$  de  $\frac{4}{5}$  como muestra de una mínima —muy mínima— competencia matemática. Pues quien no responda enseguida  $\frac{8}{15}$  (ocho quinceavos) puede considerarse víctima de la baja calidad de la enseñanza matemática que recibió en sus años mozos. Desgraciadamente, la nueva legislación no resolverá el problema.

### 3. Igualdad y esfuerzo

Una expresión que se repite constantemente, y a menudo en contextos idénticos, es «género» o «perspectiva de género»: 31 veces en la ley Celaá, 90 en el Borrador sobre Educación Primaria, 122 en el de la ESO, 182 veces en el del Bachillerato y 23 en la LOSU. En contraste, el ‘esfuerzo’ *de los alumnos* solo se menciona 2 veces en la LOMLOE, una única vez (Art. 27) en el Borrador sobre el Bachillerato y 4 veces (interpretadas generosamente) en los Anexos. En estos, ‘esfuerzo’ aparece una docena de veces más, pero como «esfuerzos individuales y colectivos contra el cambio climático», «esfuerzos del personal sanitario y científico», «esfuerzos para mantener la paz», etc. Parece que no es políticamente correcto recordar a los escolares la necesidad de esforzarse en el estudio. La LOSU tampoco lo hace ni una vez, algo sorprendente: el coste de la enseñanza en las universidades públicas es mucho mayor que el coste de la matrícula, por lo que todos los estudiantes universitarios deberían corresponder con su esfuerzo al que hace la sociedad sufragando sus estudios.

Naturalmente, esos esfuerzos de instituciones, sanitarios, etc. son meritorios; lo que es difícil es que guarden relación con el aprendizaje de las distintas materias del currículo que los estudiantes deben cubrir y que las leyes educativas deberían garantizar. Tampoco es evidente qué se pretende cuando, por ejemplo, se habla de la «contribución de los números a los distintos ámbitos del conocimiento humano desde una perspectiva de género» (Saberes básicos de matemáticas F.2). Pues, si se quiere decir que las niñas no deben quedar atrás en esa

«contribución de los números», bastaría mencionar esa obviedad. Sería mejor decir claramente, como sí hace una vez el Borrador para la ESO (Art. 7c), que hay que «valorar y respetar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos» así como «rechazar los estereotipos que supongan discriminación entre hombres y mujeres» (y otros colectivos, cabría añadir). Sin embargo, leyendo las constantes afirmaciones sobre la perspectiva de género resulta difícil no recordar a los conceptistas, a Ortega cuando afirmaba que «la claridad es la cortesía del filósofo» (aquí, legislador) y, mucho menos positivamente, a algunas de las oscuras afirmaciones de los filósofos postmodernos de hace tres o cuatro décadas. ¿Perspectiva de género en matemáticas? Solo falta referirse —por ejemplo— a las disquisiciones de Luce Irigaray sobre la omitida feminidad de los fluidos en la física o sobre si la ecuación de Einstein  $E=mc^2$  tiene sexo<sup>2</sup> (Irigaray se inclinaba a responder afirmativamente, «no por su utilización directa en los armamentos nucleares, sino por haber privilegiado la velocidad de la luz respecto a otras velocidades de las que tenemos una necesidad vital»). Recuperando la sensatez, lo esencial es impedir sesgos sexistas de cualquier tipo y que nunca parezca, en particular, que hay áreas reservadas que no son «para ellas». Esto sería mucho más efectivo que repetir la palabra género 448 veces.

#### 4. Conocimiento y mérito

Este sencillo conteo muestra la preocupación de los anónimos redactores de los Borradores y Anexos mencionados, que en su afán por que ‘parezca que’ dejan de

lado algo fundamental: la adquisición de conocimientos. Flota en el ambiente que aprender no debe implicar gran esfuerzo, que *comprender* es secundario (de ahí la insistencia en las ‘competencias’) y que los propios alumnos pueden redescubrir los conceptos con una pequeña ayuda, casi como en un juego. Sin embargo, eso es *imposible*: la humanidad necesitó siglos para crear escuelas filosóficas, para que apareciese un Newton o para desentrañar la estructura del DNA (avance al que debemos agradecer las vacunas contra la COVID-19). No cabe esperar que los escolares descubran por sí mismos las leyes del movimiento: hasta Aristóteles cometió aquí errores flagrantes. El *estudio* requiere *esfuerzo* y hacerlo tiene *mérito*. Sin embargo, «mérito» aparece una única vez en los Borradores de Primaria, ESO y Bachillerato y no refiriéndose a los alumnos: la Competencia específica 6 de Historia del Arte establece que los estudiantes deberán apreciar la «importancia social y material del patrimonio artístico y cultural, apreciando la complejidad y el mérito del trabajo de los profesionales encargados de su mantenimiento». De nuevo el relativismo: se diría que las pinturas del Museo Nacional del Prado tienen la misma importancia que el (meritorio) trabajo de quienes las cuidan.

Unamuno es un personaje controvertido y no solo por su «que inventen, pues, ellos y nosotros nos aprovecharemos de sus invenciones... que la luz eléctrica alumbrará aquí tan bien como allí donde se inventó» (1906) de su polémica con Ortega; también suscita dudas su bienintencionado *Amor y Pedagogía* (1902), amarga sátira de las

modas pedagógicas y de la ciencia. Pero en uno de sus *Arabescos Pedagógicos* Unamuno acertó plenamente cuando dijo<sup>3</sup>: «parece que nos asusta enseñar a los niños todo lo duro, todo lo recio que es el trabajo. Y de ahí ha nacido el que aprendan jugando, que acaba siempre por jugar a aprender. Y el maestro que les enseña juega, juega a enseñar. Y ni él, en rigor, enseña, ni ellos, en rigor, aprenden nada que lo valga». De hecho, Unamuno está criticando indirectamente las modas ‘competenciales’ actualmente rampantes pues «cuando se abandona la idea de que aprender es entender y se pasa a la idea de que aprender es hacer algo práctico y social, existe poca distancia para llegar a decir que el aprendizaje debe ser divertido y lúdico», como escribe la hispanista y pedagoga de la Univ. de Lund Inger Enkvist en un próximo libro<sup>4</sup>. En cualquier caso, los estudiantes, como su nombre indica, han de *estudiar* y ver su esfuerzo recompensado. Que el mérito —de los alumnos, repito— no aparezca ni una sola vez en las más de 1000 páginas de la ley Celaá, los Borradores para Primaria, ESO, Bachillerato y sus Anexos, es revelador. Se diría que se pretende estigmatizar al buen estudiante, que tiene la osadía (no cabe expresarlo de otro modo) y el mérito de esforzarse para aprender.

Una cuestión polémica es la institucionalización del paso de un curso a otro con asignaturas suspendidas, aunque, de nuevo, palabras como *suspender* o *suspenso* son tabú y no aparecen nunca para no herir susceptibilidades. Por ejemplo, el Borrador para la ESO establece (Art. 16.2) que «los alumnos y alumnas promocionarán de curso<sup>5</sup> cuando el equipo docente considere

que las materias o ámbitos que, en su caso, pudieran no haber superado, no les impiden seguir con éxito el curso siguiente y se estime que tienen expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica. En todo caso promocionarán quienes hayan superado las materias o ámbitos cursados o tengan evaluación negativa en una o dos materias.» A esto cabe añadir que en la ESO la evaluación será «continua, formativa e integradora» y «realizada de forma colegiada» (BOE 17-XI-2021, Art.10), que desaparecen los exámenes de recuperación y que «el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria será único y se expedirá sin calificación<sup>6</sup>» (Art. 16.3). Los alumnos con dificultades pueden ser desviados al programa de «diversificación curricular» (Art. 13) aunque cabe imaginar las dificultades que algunos podrían plantear en los centros si continúan con el Bachillerato. En una entrevista en TV, la ministra Pilar Alegría ha defendido sus medidas para pasar de curso alegando que «la mayoría de los [alumnos] que repiten de manera estructural van a engrosar las cifras de abandono escolar», tasa que «en España es muy alta, del 16%, por lo que hay que evitar que estos alumnos queden abandonados a su suerte», llegando a decir que «la repetición es injusta». El ministro Castells ha expresado su afinidad con la ministra de Educación y FP considerando «injusto» y «elitista» impedir que los alumnos pasen de curso por tener algún suspenso porque «así se va machacando a los de abajo y favoreciendo a los de arriba».

El Borrador del decreto del Bachillerato sigue una línea semejante. Su

Art. 21 establece que «los alumnos y las alumnas promocionarán de primero a segundo de Bachillerato cuando hayan superado las materias cursadas o tengan evaluación negativa en dos materias como máximo» aunque, «en todo caso, deberán matricularse en segundo curso de las materias pendientes de primero. Los centros educativos deberán organizar las consiguientes actividades de recuperación y la evaluación de las materias pendientes en el marco organizativo que establezcan las Administraciones educativas». De acuerdo con el Art 22.3 del Borrador, el título de Bachiller requerirá «la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato» aunque, «excepcionalmente, el equipo docente podrá decidir la obtención del título de Bachiller por un alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una», siempre que la media de las calificaciones sea al menos 5. Con independencia de cómo se juzguen estas condiciones para pasar de un curso al siguiente que ocasionalmente pueden estar justificadas, sí parece que los cursos que acojan a alumnos con materias no superadas podrían ver rebajado su nivel académico. Ciertamente, es difícil no estar de acuerdo con el ministro Castells cuando afirma que «el derecho a estudiar no depende de coyunturas y, si en algún momento algunos estudiantes tienen dificultades, hay que darles la oportunidad de que lo puedan reparar y puedan seguir su vida normal». Sin embargo, lo importante es hasta dónde, y el menosprecio del mérito que reflejan los textos citados y la visión de la propia ministra Pilar Alegría, hará que estudiantes, pa-

dres (y las comparaciones entre centros), establezcan presiones indebidas sobre los equipos docentes.

Por supuesto, el fracaso y el abandono escolar son problemas muy graves. Quizá se recuerde que hace una docena de años la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía decidió abordar creativamente ese problema concediendo incentivos económicos a sus profesores según los aprobados, lo que generó un cierto escándalo. La actual propuesta del Ministerio de Educación (MdeE) y FP para pasar de curso en la ESO tiene por supuesto otro carácter, pero es inevitable constatar que admite otra lectura: tratar de resolver el abandono escolar ocultándolo, aunque sea devaluando el título de graduado en la ESO perjudicando así a quienes se esfuerzan en conseguirlo. Por otra parte, está por ver que esa política consiga retener al estudiante que suspende si no encuentra *realmente* una atención especial. Es difícil sostener que se está manteniendo la cultura del esfuerzo para los alumnos como ha declarado la ministra Pilar Alegría (extendiéndola a profesores y familias, algo que *va de soi* para los primeros), cuando basta leer los textos legales sobre la ESO o el Bachillerato para apreciar que no es así.

## 5. PISA, Finlandia y la selección del profesorado

En defensa de su política, la ministra de Educación y FP suele poner como ejemplo «lo que están haciendo los países del norte de Europa en los que nos fijamos cuando vemos sus resultados como Finlandia o Noruega». Para poder comparar con mejor

conocimiento de causa, consideremos los informes PISA (*Program for International Student Assessment*), las pruebas de la OCDE que miden el nivel de los alumnos de 15 años en matemáticas, ciencia y comprensión lectora. Las últimas, no exentas de alguna controversia, se hicieron en 2018 con la participación de 79 países (debido a la pandemia las próximas se prevén en 2022). España obtuvo sus peores resultados en matemáticas (481 puntos) y en ciencia (483) desde el inicio de PISA en 2000, con un bajo porcentaje de muy buenos estudiantes. En conjunto los escolares españoles no llegan a la media de la OCDE de 489 puntos. Los resultados en comprensión lectora para España no se incluyeron porque la OCDE detectó 'anomalías' en esas pruebas. Cabe preguntarse qué país quedó en primer lugar: como en 2015, fue China (seguida de Singapur) con 579 puntos, muy por encima de cualquier otro en las tres áreas PISA. Matizaciones aparte, España, sin clasificación global en 2018 por la referida 'anomalía', ocupó el puesto 34 en matemáticas y el 30 en ciencia (donde China obtuvo 591 y 590 puntos). Estados Unidos logró el puesto 25 con 495 puntos y Rusia el 30 con 482. Finlandia y Noruega ocuparon globalmente las posiciones 10 y 23 respectivamente; en matemáticas, ciencia y comprensión lectora alcanzaron los lugares 16, 6 y 7 (Finlandia) y 19, 27 y 19 (Noruega).

Consideremos Finlandia, que la ministra señala especialmente entre «los países que miramos con sana envidia», aunque países como Alemania, Bélgica, Francia, UK, Polonia, o Portugal también superaron a España en las pruebas PISA. La comparación requiere empezar considerando el

rigor en la selección del profesorado de los centros fineses, sin paralelo en España. En Finlandia, el prestigio social del profesorado es altísimo y acorde con la elevada exigencia requerida para entrar en los estudios universitarios correspondientes, mayor que para Derecho o Medicina. El Consejero de Educación del Ministerio de Educación finés pudo así afirmar que «es magnífico que incluso hoy tenemos alrededor de 8000 solicitudes cada año para ser profesores, de las que solo son aceptados el 10%. Eso significa que entre los buenos podemos seleccionar anualmente al 10% mejor». Consecuencia: las universidades finlandesas preparan a candidatos excelentes asegurando estándares muy altos para la docencia. Si ahora consideramos la financiación<sup>7</sup> (que no lo es todo, como muestran en España los resultados PISA segregados por Comunidades Autónomas<sup>8</sup>) y que el número de horas de clase de los profesores fineses es de los más reducidos en la OCDE, resulta evidente el largo camino que queda por recorrer más allá de la evaluación continua.

De hecho, *la selección del profesorado es la clave de la calidad de la enseñanza pública* (y, frecuentemente, el punto débil de la privada). Es obvio que la enseñanza pública constituye un servicio público y que, como he señalado en otros lugares, esa afirmación solo cobra sentido si se identifica correctamente el público al que debe servir. Y en este caso está constituido sobre todo por los escolares, no por el propio profesorado. Este principio, que debería ser una obviedad, se conculca constantemente. Aún recuerdo oposiciones de hace años, con baremos igualando un cursillo de fotografía de una semana a

un doctorado y donde los puntos por año de interinidad consiguieron que candidatos que habían *suspendido* el examen de conocimientos superaran el máximo de 10 puntos obteniendo la plaza. Como consecuencia, hubo candidatos externos que, incluso con un 10 en las pruebas de conocimiento, se quedaron sin plaza al no poder añadir puntos por interinidad. Sin embargo, estos eran quienes *convenían a los estudiantes*, pues los que suspendieron las pruebas de conocimiento no debían haber estado dando clase. De hecho, los baremos se pueden caracterizar como PPADE: Puntuaciones Pretendidamente Académicas Destinadas a Penalizar la Excelencia. Así se puede retorcer la Ley de Acceso a la Función Pública (BOE 10-IV-1995, texto consolidado de 2006) que regula el acceso a los cuerpos o escalas de funcionarios públicos, pretendiendo que se «garantizan los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad» como exige su Art. 4. Aunque la LOMLOE alude al «derecho de toda la ciudadanía al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad», los baremos PPADE dejan abundantes resquicios para evitarlos. En contraste, Finlandia es un buen ejemplo a seguir: su rigurosa selección del profesorado y su decidido apoyo presupuestario a la educación le permitieron en 2018 ocupar el puesto 10 en PISA (fue la primera en 2000, pero el descenso del nivel de los currículos siempre tiene consecuencias). Aquí, el nuevo Bachillerato prevé cuatro (cinco en la práctica) modalidades o líneas curriculares frente a las tres anteriores e incluirá medio centenar de asignaturas, lo que requerirá un aumento de necesi-

dades. Y aunque la educación esté transferida a las Comunidades Autónomas, los buenos propósitos del MdeE y FP quedan en cuestión cuando se lee entero el citado BOE del 17-XI-2021. Pues si bien solo pretende «establecer la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en ESO, Bachillerato y FP», el decreto incluye una Disposición adicional estableciendo que «la aplicación de las medidas incluidas en este real decreto no podrá suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal». ¿Cómo casa esta disposición — por ejemplo— con el aumento de modalidades y materias del Bachillerato? Cabe imaginar la inquietud que debe reinar en todos los institutos y colegios ante lo que se les viene encima.

## 6. El nuevo Bachillerato

Incluirá cuatro modalidades: Ciencias y Tecnología, Humanidades y Ciencias Sociales, Artes (con dos variantes, Artístico de Música y Artes Escénicas y Artístico de Artes Plásticas) y General. Ofrecerá medio centenar de asignaturas repartidas entre seis/ocho comunes (Educación Física, Lengua y Literatura Españolas I y II, Filosofía, Lengua Extranjera I y II, Historia de España e Historia de la Filosofía), de modalidad y optativas. Así como el título de graduado en la ESO da acceso al Bachillerato y a la Formación Profesional de Grado Medio, el de Bachillerato dará acceso a la FP de grado superior y a la Universidad. No trataré aquí la FP más allá de decir que no recibe la atención *ni la financiación* que merece.

El Anexo I del Bachillerato (16 págs.) está dedicado al Perfil Competencial (de nuevo las ‘competencias’) del alumnado al término del mismo. Las Competencias generales son ocho: Competencia en comunicación lingüística, Competencia plurilingüe, Competencia matemática y Competencia en ciencia, tecnología e ingeniería (STEM, por sus siglas en inglés) [aquí hay una omisión freudiana: STEM indica Science, Technology, Engineering and Mathematics], Competencia digital, Competencia personal, social y de aprender a aprender, Competencia ciudadana, Competencia emprendedora y, finalmente, Competencia en conciencia y expresión culturales. El Anexo II (461 págs.) está dedicado a las Competencias específicas, los Criterios de evaluación y los Saberes para cada materia, con unas nueve páginas en promedio. Pese a la su- puesta confianza que se deposita en el profesorado, este carece de margen de actuación, aunque es esperable que se tome las detalladísimas directrices *cum grano salis*. No diré nada del Anexo III, mezcla de luga- res comunes y *wishful thinking*, afortuna- damente reducido a una página. El Anexo IV y último recoge las horas de clase, que para las materias comunes (obligatorias) son: Educación Física, 35 horas; Filosofía, 70; Historia de la Filosofía, 70; Historia de España, 70; Lengua Castellana y Literatu- ra I, II, 105+105; Lengua Extranjera I, II, 105+105. A estas hay que sumar 87.5 horas para cada una de las materias de modali- dad; en total, 4+3 materias por curso más adiciones autonómicas. De ese total se podrá detraer un 10% si hay lengua cooficial; los alumnos de religión, optativa, dispondrán de un mínimo de 70 horas en el conjunto de la etapa.

La expresión ‘desarrollo sostenible’ aparece 54 veces (*sic*) en el texto, aunque no explica cómo puede alcanzarse<sup>9</sup> al mar- gen de referirse a la Agenda 2030. Claro que el descriptor CC2 ya ha previsto, nada menos, que «al acabar la enseñanza bá- sica, el alumno o alumna» participa «en actividades comunitarias, como la toma de decisiones o la resolución de conflictos, con actitud democrática, respeto por la diversidad, y compromiso con la igualdad de género, la cohesión social, el desarro- llo sostenible y *el logro de la ciudadanía mundial*» (mis cursivas; ¿qué apostillaría Greta Thunberg si leyera esto?). También se menciona repetidamente el cambio cli- mático. Pero lo obligado sería decir cambio climático *antropogénico* y por dos razones: la primera para que la sociedad se respon- sabilice de su origen, pues no aparece *ex nihilo*, y la segunda para evitar que se pue- da trivializar aludiendo a los muchos cam- bios climáticos —*e.g.* glaciaciones— que han existido a mayores escalas temporales.

En general, hay un exceso de palabre- ría vana y *wishful thinking*. Por ejemplo, los Criterios de evaluación de la Compe- tencia específica 1 de Geología requieren saber «argumentar sobre aspectos rela- cionados con los saberes de la materia de Biología, Geología y Ciencias Ambientales defendiendo una postura de forma razo- nada y con una actitud abierta, flexible, receptiva y respetuosa ante la opinión de los demás». Esta afirmación es otro ejem- plo de *langue de bois*: es obvia o incon- veniente, porque el necesario respeto no puede —por ejemplo— validar el rechazo a la teoría de la evolución (que en Biolo- gía solo se menciona una sola una vez y



lateralmente en el Saber Básico B; tampoco hay referencia a Crick y Watson en la Competencia específica 6 de Biología). Por cierto, Darwin no aparece ni una sola vez (tampoco Newton o Einstein donde correspondería). Esa actitud relativista «abierta y flexible» produce ignorantes que rechazan las vacunas. Resulta también instructivo comparar el espacio dedicado, por ejemplo, a Proyectos Artísticos y a la Física. La primera requiere 12 páginas y la adquisición de 11 Competencias específicas; la Física (sobre la que no comentaré) 7 páginas con 6 Competencias. No menos curiosas son las 10 páginas dedicadas a los Fundamentos Artísticos, cuyos Saberes presentan un considerable desorden, o a los Movimientos Culturales y Artísticos que se circunscriben a movimientos del siglo pasado de escasa repercusión (e.g., *Arte Povera*). Los de Historia del Arte reflejan un curioso desequilibrio que no detallaré, pero los Criterios de evaluación de la Competencia específica 3 incluyen «identificar y comprender la complejidad de los procesos de creación artística [...] promoviendo un arte comprometido con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (*sic*). Y, por lo que se refiere a los Saberes básicos, la insistencia es sobre su carácter social (sorprende que no se añada ‘transformativo’). El «arte del renacimiento» parece poca cosa frente, por ejemplo, «al arte como dispositivo de dominación y control», «el arte y su valor propagandístico», «arte y nacionalismo’, ‘arte e identidad colectiva», etc. La materia Movimientos Culturales y Artísticos de la modalidad *general* debe «contribuir al conocimiento de la propia identidad, y además a una forma-

ción integral del alumnado en valores ciudadanos, en el respeto a la diversidad de las expresiones artísticas y en la promoción del diálogo entre culturas». ¿Es esta una alusión a la alianza de civilizaciones<sup>10</sup> destinada a compensar la (repetida y perniciosamente) insistencia en la «identidad propia», que olvida que históricamente no trajo nada bueno a Europa? La materia también se refiere, selectivamente, a movimientos del s. xx; están ausentes, por ejemplo, el realismo socialista en la URSS y China o el expresionismo. La Historia de la Filosofía no menciona —por ejemplo— a Clara Campoamor pese a considerar en detalle el pensamiento feminista y a otras representantes. La Historia de España comienza en la práctica en el s. xix y es, directamente, la de un Estado plurinacional.

Es cierto que muchos textos criticados son aún ‘Borradores’. Pero solo cabe esperar, como leo en la prensa, que los cambios se reduzcan a reemplazar «sentido socioemocional» en matemáticas por «destrezas socioafectivas» o a sustituciones no menos profundas. No llegarán muy lejos nuestros escolares con los currículos que detallan los Anexos. La falta de rigor es frecuente y, salvando por supuesto lo que haya que salvar, las Competencias específicas, los Criterios de su evaluación y los Saberes muestran el deseo de que los estudiantes, pese a las repetidas alusiones a la diversidad y al respeto que también ellos mismos deberían merecer, acaben pensando como quienes perfilaron esas Competencias y Saberes. Lástima que la *Weltanschauung* que reflejan esos ‘Saberes’ sea además tan estrecha, otra *contradictio in terminis* por cierto.

## 7. Una reflexión sobre las enseñanzas medias

En *The memory chalet* [Penguin, 2010], la conmovedora autobiografía que el gran historiador y ensayista Tony Judt, premio Hannah Arendt (2007), dictó postrado por la ELA que le llevó a la muerte, elogia la calidad de la educación gratuita que recibió en el Emanuel College de Londres, una institución docente fundada por una prima de Isabel I. Judt siempre agradeció la enseñanza que recibió allí, gracias a la cual pudo acceder a la Universidad de Cambridge (King's College). En el período 1944-1976 Emanuel fue una '*voluntary aided grammar school*', gratuita, a la que se accedía tras superar la educación primaria con el examen '11+' y una entrevista. Las *Grammar Schools* son muy antiguas (Shakespeare fue alumno de la de Stratford), y continuaron tras la gran reforma educativa (la *R.A. Butler Act*, 1944) que realizó el gobierno de coalición de Churchill en plena guerra mundial. Estos colegios públicos ingleses de buen nivel académico fueron forzados por el oxoniano Harold Wilson, tras ganar las elecciones de 1964, a integrarse en las *Comprehensive Schools*, dentro «del desacertado proceso de integración de la educación británica» según Judt, o a transformarse en privados ('*public*', en la paradójica terminología inglesa). Judt fue siempre muy crítico con esa reforma del partido laborista. En su magnífico *Postwar* (2005) afirmó:

la destrucción de las escuelas estatales selectivas en Inglaterra simplemente desplazaron más la clase media al sector privado [...] Entretanto la selección continuó, pero por nivel económico en lugar

de serlo por méritos [...] abandonando a los hijos de los pobres a su suerte a las escuelas más flojas y a los peores profesores, y con muchas menos perspectivas de ascender por la educación. *La integración* ['*comprehensivisation*'] de la educación secundaria fue la legislación más retrógrada de la postguerra (mis cursivas).

Matizaciones aparte<sup>11</sup>, la defensa de Judt de la buena formación, del mérito, de la calidad de la enseñanza pública y de lo que sucede cuando se pierde es directamente aplicable a España: *esa pérdida implica también una pérdida de equidad*. Su reflexión tiene especial valor viniendo de quien se autodefinió como «socialdemócrata universalista», dos hermosos calificativos con los que no puedo evitar identificarme. De la *Emanuel School* salió Sir Tim Berners-Lee, premio Carlomagno y padre de la *world wide web* (¿qué sería hoy de la Humanidad sin Internet en general y durante la pandemia en particular?). Otro alumno ilustre fue el físico teórico Peter Goddard, que coincidió con Judt varios años. Como Judt, Goddard afirmó que «los seis años que pasé en Emanuel fueron esenciales para todo lo que hice después», comenzando por una beca para Cambridge (Trinity College). Durante su extensa carrera, Goddard (CBE, FRS) fue *Master* del St John's College y después director del Instituto de Estudios Avanzados de Princeton (donde estuvo Einstein). Goddard, que paralelamente a su trayectoria científica tuvo importantes responsabilidades en educación (en particular, fue *Governor* de la propia Emanuel School entre 1991 y 2003), siempre ha defendido lo esencial que es para los jóvenes haber tenido «*inspiring teachers*». Por eso es triste, y este

es el mayor reproche que cabe hacer globalmente a la legislación en curso, que quienes aseguran defender la enseñanza pública no potencien el ascensor social que la calidad de esa enseñanza debería garantizar. Quizá sea así porque, por encima de una formación sólida —y la educación es una preparación para la vida— interesa más realizar una ingeniería social acorde con el pensamiento de los inspiradores de las reformas. Pues como hemos visto, y al margen de recordar obligados preceptos constitucionales como la igualdad entre hombres y mujeres, es común encontrar Competencias y Saberes sutil o abiertamente teñidos del ideario de los redactores de la reforma, hasta en materias de ciencias. En conjunto, la legislación proyectada no proporcionará a los escolares españoles la formación que se merecen.

## 8. El ‘Documento de Ley’ de la LOSU del ministro de Universidades Manuel Castells<sup>12</sup>

Como en la enseñanza preuniversitaria, también aquí hay que lamentar que en España no sea posible un Pacto de Estado entre los principales partidos que dé estabilidad a nuestras universidades. Tras años de enormes turbulencias, el Sistema Universitario Español (SUE) se había recuperado — en su funcionamiento, no el en fondo— del desastre que constituyó la nefasta versión española (BOE 30-X-2007) del Plan Bolonia del MdeE, Política Social y Deporte de Mercedes Cabrera. Esa versión alejó paradójicamente al SUE de las universidades europeas en contra de la propia Declaración de Bolonia del 19-VI-1999. Es difícil entender cómo se concibió el (mal llamado) ‘grado’

de 4 años sin referirse al muy cuestionable interés de las carreras de tres años por pasar a cuatro o al ahorro que supuso reducir en un año la estancia de los estudiantes, de entonces y futuros, en las universidades<sup>13</sup>.

Pero antes de seguir debo mencionar, *for full disclosure*, que pertencí al Comité de Expertos (público, por supuesto) para la *Reforma y Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español* o Comisión Miras (por el nombre de su presidenta), que entregó sus conclusiones (desde ahora, el *Informe*) el 13-II-2013. El Informe partía de estos dos principios fundamentales:

P1) «ni la extracción social del alumno ni su lugar de nacimiento pueden condicionar el tipo o la calidad de la enseñanza que recibe».

P2) «las universidades, y muy especialmente las públicas, constituyen un servicio público [...]. Las reformas que aquí se proponen parten de la base de que el público al que se deben las universidades está constituido en primer lugar por los estudiantes y por el conjunto de la sociedad que las financia, a cuyo progreso intelectual y bienestar económico y social deben contribuir. Solo después, en tercera instancia y ya alejada en importancia de las dos anteriores, pueden aparecer los otros dos estamentos que, junto con los estudiantes, configuran la universidad: el PDI y el Personal de Administración y Servicios (PAS). Es importante apreciar esta perspectiva para un mejor uso de la autonomía universitaria, puesto que algunas disfunciones actuales de las universidades españolas tienen su origen en una inadecuada identificación (u ordenación) de esos sectores del público al que deben servir

[...] La universidad debe estar al servicio de la sociedad, no de sí misma».

Dicho esto, ¿es conveniente hoy una nueva ley y un nuevo Estatuto del PDI<sup>14</sup>? Sí, pero no la proyectada LOSU. El SUE requiere un serio *aggiornamento* que garantice, además, la *Good Governance* y los fondos *Next Generation EU*. El SUE ha perdido impulso desde la Ley de Reforma Universitaria (LRU, BOE 1-IX-1983) de José M<sup>a</sup> Maravall, ministro de Educación y Ciencia de Felipe González, que reemplazó la Ley General de Educación (BOE 6-VIII-1970) de Villar Palasí, muy adelantada para su época y que, *avant la lettre*, había adoptado para el SUE la estructura ‘boloñesa’ europea<sup>15</sup> de los tres ciclos franceses 3+2+doctorado que se mantuvo hasta 2007. Pero, ¿cuáles son los problemas del SUE que una reforma debería abordar hoy? Al margen de que un Ministerio de Universidades debería serlo también de *Ciencia e Investigación*, los mayores son:

1. La infrafinanciación, también de la investigación.
2. La selección del PDI, muy lejos del principio P2: primero, por los baremos PPADPE de la ANECA para las acreditaciones y segundo, por la casi absoluta endogamia local.
3. Una adecuada política de becas de acuerdo con el P1, que permita la movilidad dentro de España frente al actual localismo que pone orejeras a las mentes.
4. El sistema de gobierno que, pese a pretensiones de la CRUE en contrario, no es eficaz ni tampoco completamente democrático porque la

sociedad —que financia las universidades— no está bien representada.

5. La internacionalización, esencia de la universidad.
6. La autonomía universitaria.
7. La extraordinaria burocracia, despilfarro de tiempo y medios, incluyendo la proliferación de comisiones inútiles que fomenta la ANECA al premiar indebidamente la gestión en sus baremos (pues ya está retribuida económicamente y con reducciones docentes).

Es preciso recordar previamente que, desde la llegada de la democracia y con la LRU, la mejora del SUE ha sido espectacular. Pero no es menos cierto que esa mejora se ha debido sobre todo a su propio PDI, a sus proyectos de investigación nacionales y europeos (independientes de las universidades que, eso sí, cobran el ‘impuesto revolucionario’) y a programas inteligentes como ICREA (Institución Catalana de Investigación y Estudios Avanzados), IKERBASQUE (Fundación Vasca para la Ciencia) y otros. Es decir, el progreso ha sido a pesar de y no gracias a la propia estructura universitaria. El SUE mantiene un considerable retraso relativo que, como las pruebas PISA muestran para la enseñanza preuniversitaria, debe y puede medirse *externamente*. El prestigioso ranking de Shanghái (ARWU [Ranking Académico de las Universidades del Mundo]) de 2021 solo sitúa una universidad española, la de Barcelona (UB), entre las 200 mejores del mundo y dentro el grupo 151-200, algo muy insuficiente para España como decimotercera economía mundial: países pequeños como Bél-

gica, Holanda o Dinamarca tienen 4, 9 y 3 universidades entre esas 200 primeras.

Analicemos ahora si la proyectada LOSU contribuiría a mejorar el SUE. Por lo que se refiere a 1, la financiación, es imposible de valorar: el ministro Castells ha realizado declaraciones tan diversas como optimistas, pero su poco riguroso manejo de las cifras alienta el escepticismo e impide extraer conclusión alguna en ausencia de una Memoria Económica. En cualquier caso, la financiación no la establece la propia LOSU (que, eso sí, la menciona 34 veces). Respecto a 2, la LOSU mantiene la acreditación estatal no presencial para el acceso a los cuerpos docentes (Art. 58.1) «que se regulará por real decreto» (otro más); el Informe preveía «acreditaciones públicas». También establece (en el espíritu de los Arts. 34 y 37 de la LRU) que será necesario acreditar (Art. 58.1) estancias de nueve meses en total en centros distintos de la institución donde se doctoró el candidato, pero el 11-XI el Ministerio informó a los sindicatos que suprimía esa ‘inconveniente’ condición. La LOSU prevé que las comisiones universitarias de los concursos de acceso se formen por sorteo público (Art. 60.4) con mayoría de miembros externos a la universidad de la plaza y CVs públicos (el Informe exigía además sexenios de investigación). Si se mantiene este requisito (los cambios en la LOSU han sido constantes), podría ser un avance contra la absoluta endogamia actual. Respecto a las becas, 3, el Art.2<sup>ñ</sup> no responde a las necesidades del principio P1. Tampoco el Art. 85.2, que establece que «el Estado establecerá el sistema general de becas y ayudas al estudio con cargo a presupuestos

generales», garantiza la movilidad *entre Comunidades Autónomas* que requiere el principio P1. Y, aunque según el Art. 101.1 «el Ministerio de Universidades, las Comunidades Autónomas y las propias universidades promoverán la movilidad y el intercambio del estudiantado», hay razones para el escepticismo salvo en lo que se refiere a los fondos europeos de movilidad y al magnífico programa Erasmus, afortunadamente independientes de la LOSU.

El punto 4, el sistema de gobierno (‘gobernanza’ para la LOSU, Título VII), está decididamente mal tratado, incluso maltratado. Para empezar, no parece acertado el límite de 6 años para todos los cargos, que impide los solapamientos que facilitan las transiciones<sup>16</sup>. El Claustro se había reducido —muy adecuadamente— a 100 miembros, pero ese límite ha desaparecido. El Consejo de Gobierno (Art. 23) tiene un número de miembros a determinar (eran 50 en una versión anterior), con un mínimo de 10% perteneciente al Consejo Social (que tiene 20 miembros, Art. 24.3). Pero los miembros de los Consejos Sociales son nombrados por los parlamentos autonómicos (una mitad entre los propuestos por la propia universidad). Ello cuestiona su capacidad de control; basta recordar lo sucedido en otros ámbitos y, también, el origen del desastre de las Cajas de Ahorro de 2008. La independencia de los Consejos Sociales y su carácter esencial de representantes de la sociedad que sostiene a las universidades debería ser potenciado, no mediatizado ni politizado. El Rector o Rectora (Art. 29) será funcionario «con tres sexenios, tres quinquenios docentes, y cuatro años de

experiencia de gestión universitaria», no necesariamente catedrático/a, y será elegido por sufragio universal ponderado con mayoría del PDI. No es adecuado requerir 4 años de gestión; no hay que confundir el Rector o Rectora, *que debería ocuparse de la política universitaria y científica de su universidad*, con el Gerente de la Universidad. El Informe requería *al menos* 4 sexenios y permitía que pudiera ser un académico extranjero de reconocido prestigio. Decididamente, la LOSU no se inspira en las buenas universidades.

Consideremos la Internacionalización, 5. ¿Por qué no ir a la raíz del problema e instar a que el SUE tenga al menos un modesto 3%-5% de profesorado extranjero? El Art. 97 se dedica al «fomento de la internacionalización del sistema universitario» que confía<sup>17</sup> a las propias universidades (Art. 97.1), a las que apoyará (Art. 97.2) aunque no dice cómo. Tampoco favorecerá esa internacionalización el Art. 92.1 que indica que «las universidades impulsarán el uso de las lenguas cooficiales propias de sus territorios», dada la interpretación cada vez más excluyente que está adquiriendo ese ‘impulso’ (para el que, por cierto, las universidades deberán destinar financiación, Art. 39.3c). Otro obstáculo para la internacionalización es, por supuesto, la propia ANECA (muy criticada en el Informe de 2013) y sus baremos PPADPE. Es necesario que la absorbida Comisión Nacional de Evaluación de la Investigación (CNEAI) recupere su pérdida independencia y prestigio: basta leer los recientes 9 principios y las 20 (*sic*) directrices que deben aplicar sus evaluadores para apreciar por qué. La ANECA, por

otra parte, se ha visto recientemente implicada en un escándalo internacional tras un extravagante informe sugiriendo que revistas científicas excelentes no deberían considerarse como tales. Su actual (desde 2020) directora, la matemática Mercedes Siles, acaba de nombrar (BOE 24-XI-2021) «a la luz del número de expedientes» nuevos expertos para los Comités Asesores de la CNEAI: dos para Matemáticas y Física, dos para Química, uno para Biología Celular y Molecular y otro para las Ciencias de la Naturaleza. Sin embargo, para Ciencias Económicas y Empresariales se nombran 14, 4 para Ciencias Sociales, Políticas y Estudios de Género, etc. Resumiendo: *ANECA delenda est*. Respecto a 6, tampoco parece que bajo la LOSU las universidades puedan ganar autonomía (Art. 37) pues ésta tiene una importante componente financiera; en cualquier caso, una mayor autonomía requiere *previamente* un mucho mejor sistema de gobierno, que no se dará con la LOSU. Finalmente, la burocracia no existe oficialmente como cabía esperar; la que hay es ‘exterior’ (Art. 102). Conclusión: *Nihil novum sub sole*.

Mientras tanto, observamos cómo China, tras el desastre que supuso la revolución cultural de Mao que literalmente destruyó sus universidades, acabó reformando su sistema educativo recuperando el esfuerzo y el mérito (el objetivo inicial del *ranking* de Shanghái fue, precisamente, conocer la calidad *real* de las universidades chinas). Tras dejar atrás el «siglo de la humillación», China es la segunda potencia económica mundial y, sin que esto implique ninguna simpatía por su comunismo nacional-tecnocapi-

talista, el hecho es que ha conseguido en tres décadas lo que otros países tardaron dos siglos en alcanzar. Aunque no exactamente como lo previó, se ha cumplido lo que el político y académico Alain Peyrefitte predijo en su libro *Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera* (1973), cuya segunda parte, *La Chine s'est éveillée*, publicó en 1996. Singapur, como antes masivamente China y hace más de un siglo Japón en la restauración Meiji, beca a sus mejores estudiantes para ir al extranjero con el compromiso de regresar durante algún tiempo, con resultados espectaculares. Japón, innecesario es recordarlo, es hoy la tercera economía mundial, seguido por Alemania. La buena formación no solo eleva el conocimiento; también el PIB.

No puedo considerar otros asuntos, incluyendo la sorprendente indiferencia *práctica* de la mayoría de la sociedad española por la educación, por falta de espacio. Concluiré remitiéndome al Informe<sup>18</sup> pues, pese a los años transcurridos, creo que aún contiene el mejor diagnóstico y propuestas para reformar el SUE. Nuestras universidades no merecen sufrir el trastorno de una completa reestructuración que no resuelva sus problemas. Y los más acuciantes son dos: el relevo generacional del PDI y la grave precariedad de algunos sectores. Y ambos tienen un *remedio sencillo que solo requiere la debida financiación: crear un buen número de plazas de forma constante y escalonada*, eliminar los criterios de la prescindible ANECA (que además dificultan la incorporación del talento expatriado que las vaguedades del Art. 102 no resuelven)

y seguir el principio P2 para cubrir esas plazas. La enseñanza universitaria no mejorará con los cambios de la LOSU que parecen inspirados en el dicho de Tancredi, el sobrino del príncipe de Salina: *se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi*. Para tales cambios, mejor no hacer mudanza.

## Notas

<sup>1</sup> Las 'competencias' y la 'evaluación por competencias' se introdujeron en la Ley Orgánica de Educación (LOE, BOE 4-V-2006) de J. L. R. Zapatero y después en la derogada Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, BOE 10-XII-2013) de M. Rajoy, siendo ubicuas en ambas.

<sup>2</sup> Véanse, respectivamente, R. Dawkins (1998), Postmodernism disrobed, *Nature*, 394, 141-143 y L. Irigaray (2002), *To Speak is Never Neutral*, Routledge; también, A. Sokal y A. Bricmont (1997), *Impostures Intellectuelles*, Éd. Odile Jacob.

<sup>3</sup> Los lunes de «El imparcial», Madrid, 17 de noviembre de 1913; OC VIII, *Inquietudes y meditaciones*, p. 550, Escelicer (1967).

<sup>4</sup> Que, según me comunica la autora, aparecerá pronto (agradezco la cita a J. M. Lacasa).

<sup>5</sup> Lo correcto sería decir 'pasarán al curso siguiente'. El texto podría utilizar algo mejor el castellano, frecuentemente adornado con palabros al uso como 'performativo'. También sería mejor decir 'asignatura' que 'materia' y no confundir título con titulación, que son cosas distintas. La corrupción del lenguaje suele acompañar razonamientos impropios.

<sup>6</sup> Se disminuye así el carácter de 'fe pública' que todo título tiene ante la sociedad. No obstante, el Art. 16. 4 establece que «en cualquier caso, todos los alumnos y alumnas recibirán, al concluir su escolarización en la ESO, una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de las competencias de la etapa». Como la realidad es tozuda, es esperable que los empleadores acaben pidiendo este certificado.

<sup>7</sup> Según el Banco Mundial (2019), *España solo invirtió en educación el 4.3% del PIB*, muy por debajo de la media 4.9% de la OCDE y del 5.2% (Finlandia), 7.6 % (Noruega), 5 % (Alemania), 5.4% (Francia) o 5.2% (UK).

<sup>8</sup> Agradezco a M. Gomendio este dato.

<sup>9</sup> De hecho, si hay desarrollo *no* es sostenible. La Tierra soporta hoy 7800 millones de personas, que según la ONU serán 11200 en el cambio de siglo. Todo lo que se puede pretender es atemperar los injustos desequilibrios en el desarrollo de distintas áreas del planeta, pero no cabe hablar de «crecimiento sostenible» que es una *contradictio in terminis* destinada a tranquilizar conciencias.

<sup>10</sup> Véase mi Darwin y la alianza de civilizaciones (2009), *CLAVES de Razón Práctica*, 194, 20-27. También en los artículos generales de <http://www.j.a.de.azcarraga.es> (n.º 27).

<sup>11</sup> Judt no siempre es preciso; en particular, Emanuel no era una «*direct grant grammar school*», como dice en *The memory chalet*, ni, como me comenta Peter Goddard (que coincidió con Judt en Emanuel), tenía entonces tantos alumnos (eran unos 700, no los 1000 que dice Judt).

<sup>12</sup> Curiosamente, hoy, 16 de diciembre de 2021, Manuel Castells ha presentado su renuncia, siendo sustituido por Joan Subirats. La LOSU seguirá probablemente su tramitación.

<sup>13</sup> Véase mi ¿Universidades boloñesas 4+máster o 3+máster? (2015), *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18 (1), 21-54, revista editada por el Instituto Figuerola de Historia y Ciencias Sociales de la Univ. Carlos III de Madrid, n.º 44 en <http://www.j.a.de.azcarraga.es>

<sup>14</sup> Véase J. A. de Azcárraga y F. M. Goñi (2014), Sobre la necesidad de una reforma universitaria, *revista española de pedagogía*, 72 (257), 5-21. También llegaba a esa necesidad el Informe de la comisión internacional presidida por el físico teórico Rolf Tarrach, *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana* (2011), que hacía numerosas propuestas de interés.

<sup>15</sup> El Informe recomendaba que las universidades pudieran regresar *voluntariamente* a la estructura 3+2 mayoritaria en Europa, pero la ley que así lo autorizó fue rechazada por la corporativista Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y los sindicatos.

<sup>16</sup> La motivación no escrita para los seis años es evitar que bajo el actual sistema de 4+4 años, un Rector —por ejemplo— desperdicie su primer mandato sin tomar iniciativas convenientes que puedan comprometer su reelección. Pero es un argumento falso: lo que muestra es que el actual sistema de gobierno universitario es muy deficiente (ver Informe).

<sup>17</sup> En el pasado existió un magnífico programa *nacional* de años sabáticos en el extranjero junto con otro recíproco para doctores y tecnólogos extranjeros en centros españoles, hoy desaparecidos.

<sup>18</sup> Se puede encontrar en la parte de artículos generales de <http://www.j.a.de.azcarraga.es> o de <https://www.uv.es/~azcarrag/> (n.º 36). Esas páginas contienen otros trabajos sobre asuntos universitarios.

## Referencias bibliográficas

- Anteproyecto de Ley Orgánica del sistema Universitario (LOSU) (2021). <https://bit.ly/33RwtmQ>
- Judt, T. (2010). *The memory chalet [El refugio de la memoria]*. Penguin Random House.
- Judt, T. (2005). *Postwar [Postguerra]*. William Heinemann.
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGEFRE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 187, de 6 de agosto de 1970, páginas 12525 a 12546. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 209, de 1 de septiembre de 1983, páginas 24034 a 24042. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1983/08/25/11>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 106, de 04 de mayo de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- 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). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Miras-Portugal, M. T. (Pres.), Alzaga, Ó., Azcárraga Feliu, J. A., Capmany Francoy, J., Garicano Gabilondo, L., Goñi Urcelay, F. M., Puyol Antolín, R., Rodríguez Inciarte y M., Urrea Corres, M. (2013). *Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. <https://bit.ly/3spqQ9J>
- Peyrefitte, A. (1973). *Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera [Cuando China despierte... el mundo temblará]*. Fayard.



Peyrefitte, A. (1996). *La Chine s'est éveillée [China ha despertado]*. Fayard.

Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 85, de 10 de abril de 1995. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/03/10/364/con>

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 260, de 30 de octubre de 2007, páginas 44037 a 44048. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/10/29/1393>

Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 35, de 10 de febrero de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/01/28/99/con>

Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 233, de 29 de septiembre de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/09/28/822/con>

Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 275, de 17 de noviembre de 2021, páginas 141583 a 141595. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/11/16/984>

Resolución de 17 de noviembre de 2021, del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, por la que se

nombran expertos para asesorar a los Comités Asesores de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 281, de 24 de noviembre de 2021, páginas 143980 a 143983. Ministerio de Universidades. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/11/24/pdfs/BOE-A-2021-19324.pdf>

Tarrach, R. (Pres.), Egron-Polak, E., de Maret, P., Rapp, J.-M. y Salmi, J. (2011). *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*. <https://bit.ly/3ss0rbp>

## Biografía del autor

**José Adolfo de Azcárraga** es Catedrático Emérito de física teórica de la Universidad de Valencia y miembro del IFIC (CSIC-UV). Ha visitado repetidamente las Universidades de Cambridge y Oxford, así como muchos otros centros europeos y americanos. Ha sido IP de proyectos de investigación (1978-2013) y actuado para agencias evaluadoras españolas e internacionales. Es editor y autor de libros científicos y de unos 180 artículos de investigación. Pertenece a varias sociedades científicas internacionales de física y matemáticas (APS, EPS, IAMP), habiendo sido Presidente (2013-21) de la Real Sociedad Española de Física. Fue miembro del Comité de Expertos para la Reforma Universitaria, que emitió su Informe en 2013, y pertenece al Colegio Libre de Eméritos.



<https://orcid.org/0000-0002-6848-1352>

# Table of contents

## Sumario

### The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century

#### *La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI*

Guest editor: Francisco López Rupérez

*Editor invitado: Francisco López Rupérez*

#### Francisco López Rupérez

Presentation: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century

*Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI*

3

### Studies and essays *Estudios y ensayos*

#### Francisco Esteban Bara, & Fernando Gil Cantero

The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

*Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa*

13

#### José Luis Gaviria, & David Reyero

The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

*La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE*

31

#### Francisco López Rupérez

The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE

*El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE*

55

#### José Luis Martínez López-Muñiz

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

*La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica*

69

#### Charles L. Glenn

Educational pluralism and vulnerable children

*Pluralismo educativo y niños vulnerables*

85

#### José Adolfo de Azcárraga

The new Spanish educational legislation: Why public education will not improve

*La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España*

111

## Investigaciones y propuestas *Testing and proposals*

---

**María Teresa Ballestar, Jorge Sainz e Ismael Sanz**  
Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial  
*An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence* 133

**Francisco López Rupérez**  
La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE  
*The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE* 155

**Inmaculada Egido Gálvez**  
La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional  
*Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective* 175

**Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández y Ernesto López-Gómez**  
Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico  
*Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership* 193

## Reseñas bibliográficas

---

**Escámez-Sánchez, J. y Peris-Cancio J.-A. (2021).**  
*La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social* (Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación (2021).** La calidad en la educación (José Antonio Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M. y Mella, I. (2020).** *El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes* (Alexandre Sotelino Losada). 211

## Informaciones

---

Congreso anual de Filosofía de la Educación de la Sociedad de Filosofía de la Educación de Gran Bretaña; IX Congreso Internacional «La Palabra en la Educación. El papel del arte, la literatura y la belleza en el fomento de la resiliencia y el crecimiento postraumático»; XX Congreso Internacional de Investigación Educativa «Educación inclusiva y equitativa de calidad en tiempos de crisis»; ECER Conference Education in a Changing World: The impact of global realities on the prospects and experiences of educational research. 223



ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid