

La escuela de iniciativa social

Eduardo Ibáñez Ruiz del Portal –
Josep M^a Margenat Peralta

Universidad Loyola Andalucía – Cristianisme i Justícia

E-mail: eibanez@uloyola.es; margenat@uloyola.es

Recibido: 5 de mayo de 2020

Aceptado 7 de julio de 2020

RESUMEN: Este escrito parte de la convicción de que la Escuela de iniciativa social tiene un sentido, tiene una función y tiene un valor. Su aportación social es complementaria a la escuela pública de gestión estatal y a la escuela privada, sencillamente pretende contribuir al servicio público de educación que se presenta como resultado de un proceso histórico de desarrollo del Estado y de la iniciativa social en el contexto histórico y político español en el que actualmente tiene un importante papel y un horizonte en el que aportar.

PALABRAS CLAVE: Escuela de iniciativa social; derecho a la educación; educación concertada; espacio público, principio de subsidiariedad.

The school of social initiative

ABSTRACT: The purpose of this work is to verify the conviction that the Social Initiative School has a meaning, has a function and has a value. The contribution of the social initiative is complementary to the public or to the private school. The Social Initiative School simply aims to contribute to the public service of education that is a result of a historical process of development of the social State and social initiative in the Spanish historical and political context in which it currently has an important role and a horizon in which to contribute.

KEYWORDS: Social initiative school; right to education; school under contract; public space, subsidiarity principle.

1. La iniciativa social como parte del espacio público

En este texto no podemos analizar todos los problemas sobre la educación en el momento actual, las distintas posturas ideológicas, las soluciones que se proponen, incluso los itinerarios sin salida. Partimos de la convicción de que la Escuela de iniciativa social (EIS, a partir de ahora) tiene un sentido, tiene una función y tiene un valor. Esta afirmación no es contraria ni a la escuela pública de gestión estatal (en España, ordinariamente autonómica) ni a la escuela privada. Sencillamente, junto a estas dos formas de prestación de un servicio educativo, la EIS pretende algo distinto: contribuir al servicio público de educación –en principio nos limitamos a los sectores de infantil, primaria, secundaria y profesional, dejando de lado la universitaria– desde la iniciativa de actores sociales sin ánimo de lucro, ni personal ni corporativo. Insistimos en que tanto las administraciones públicas que ofrecen medios para garantizar el servicio público de la educación, como las iniciativas privadas que contribuyen con su oferta de servicios reglada por el mercado, son legítimas. La EIS no obstante ocupa otro espacio, un tercer espacio, el de la iniciativa social, ni estatal ni privado, que se fundamenta en la necesaria participación democrática de la sociedad civil y no se agota en

absoluto en el espacio de la prestación estatal ni en el de la prestación mercantil.

Pero desde hace mucho tiempo, y en estos últimos tiempos la situación no parece haber cambiado, la EIS está permanentemente amenazada sea por la asfixiante lógica estatista ordenancista, sea por la implacable lógica del mercado, la lógica de la oferta y de la demanda, que exacerban la competencia como único criterio regulador. Ambas lógicas, la estatal y la mercantil, obedecen a criterios claros que a veces se contraponen dualmente, ignorando la existencia de un sector social que ni es estrictamente privado, ni estrictamente público. Es sencillamente social, es decir, una forma ni mejor ni peor que otras de ejercer una responsabilidad desde la sociedad para garantizar un servicio.

La EIS, que en España viene a identificarse habitualmente con la escuela concertada, vive con alguna incertidumbre la renovación de los conciertos, el alcance de la planificación educativa, que deja de ser indicativa para convertirse en impositiva y suele conllevar la reducción indiscriminada de unidades concertadas antes de realizar la oferta pública de las mismas. En este momento de declive demográfico, que afecta tanto a la escuela pública estatal como a la pública concertada, ambas sostenidas con

fondos públicos, nos hallamos ante una presumible reducción de aulas y, por tanto, de instalaciones y de personal adscrito.

Ahora no podemos entrar en todos los análisis. Solo pretendemos ofrecer una serena reflexión sobre la EIS¹. La universalización del derecho a la educación era un ideal presente en la *paideía* de los griegos, que empezó a realizarse ya, en cierta manera, en las escuelas públicas de la Roma imperial. No obstante, solo fue en el siglo XVI cuando en las escuelas flamencas de los hermanos de la vida común, en las de las ciudades italianas, en las de las congregaciones reformadas centroeuropeas y, posteriormente, en colegios de los jesuitas²

¹ Para una primera reflexión ¡de hace casi 20 años!, ver: "La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos", *Revista de Fomento Social* 56 (2001), 15-33; también puede consultarse en J. J. ROMERO (ed.), *Sociedad, política y economía en el cambio de siglo. Reflexiones de "Fomento social"*, Sal Terrae, Santander 2005, 403-423.

² Cf. G. CODINA, *Aux sources de la pédagogie des jésuites. Le 'Modus parisiensis'*, IHSI, Roma 1968. Los colegios jesuitas hicieron la síntesis de las tres corrientes, el 'modus italicus', el 'modus parisiensis' y, en cierta manera, la 'devotio moderna'. IGNACIO DE LOYOLA había escrito: 'alabar la doctrina positiva y escolástica', es decir "mover los afectos" para 'en todo amar y servir' y 'definir o declarar para nuestros tiempos' con 'vera inteligencia' (*Ejercicios espirituales*, n° 363, 3-4).

y, desde finales de siglo, en las cada vez más numerosas instituciones docentes religiosas, se fue abriendo paso esta universalización. Las fechas de fundación del primer colegio jesuita abierto a la ciudad (Mesina, 1548), del colegio romano (1551) y la apertura de la primera escuela pública popular gratuita, la de las Escuelas Pías en el romano barrio del Trastevere (1597), pueden servir para marcar este tiempo.

Donde no llegaban los maestros pagados por los municipios, llegaban algunos religiosos que atendían las peticiones de ciudades, nobles, obispos, gobernantes y otros, para dotar de una escuela a los ciudadanos, casi siempre mediante la creación de una fundación con recursos propios para mantener la institución de manera que pudiese ser gratuita para las familias. En realidad, estas iniciativas sociales respondían a demandas y criterios de servicio público. La gratuidad de la enseñanza en muchos colegios religiosos se mantuvo hasta bien entrado el siglo XIX, no así la residencia en convictorios o internados, obviamente. Por esta misma razón, en muchos sitios, los centros de religiosos y de religiosas, o de asociaciones seculares (pías uniones en la terminología de la época) eran consideradas escuelas públicas, pues eran sostenidas con fondos públicos municipales u otros.

A mediados del siglo XIX –en España con la Ley Moyano de 1857– la educación pública aparece cada vez más vinculada como una prestación que debe ofrecer el Estado liberal. De hecho, tanto en antiguas naciones como Francia, como en las más recientes, como Italia, la escuela pública fue un instrumento decisivo para la *construcción nacional* realizada por el Estado liberal. Estado liberal, escuela elemental y lengua común suelen ir unidos en el siglo XIX europeo. Desde finales del siglo, y sobre todo a principios del siglo XX, la escuela pública estatal se fue configurando cada vez más como escuela laica, contradictoria en ese sentido a la escuela confesional, sobre todo en Francia y los países de la Europa del sur. Probablemente fue en ese giro de siglo, el momento de la gran transformación, en el que comenzó la contraposición de los dos modelos escolares en Europa: público y privado, laico y confesional.

La educación generalizada fue ampliándose en extensión territorial, llegando a todos los rincones de cada país, en género, abriéndose a las mujeres, tras una discriminación secular en su perjuicio, y en edades, pues la educación considerada básica tiene un neto carácter expansivo: del inicial tramo entre los 6 y los 10 años, hasta el actual tramo entre el nacimiento y los 18 años, en progresivo camino de generalización.

El derecho universal a la educación, formulado ya en la declaración de 1948 y en los Pactos de Naciones Unidas (1966), forma parte de esa llamada segunda generación de derechos humanos o derechos de igualdad, que corren paralelamente al desarrollo del Estado social y democrático de derecho y que en el caso español fueron finalmente reconocidos en la Constitución de 1978 (CE a partir de ahora). En todos los textos constitucionales del constitucionalismo de posguerra, la italiana de 1947 (entrada en vigor en 1948) en su artículo 33, y la alemana (*Grundgesetz* de Bonn 1949) en sus artículos 6 y 7, así como en las reformas de las Constituciones republicanas francesas (preámbulo de la de 1946, recogido en la de la quinta república francesa de 1958) se fue reconduciendo la eficacia jurídica de estos principios, que en la declaración de la ONU de 1948 habían quedado formulados así: ‘Toda persona tiene derecho a la educación’ y ‘los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos’. En el fundamento de este Estado social a fuer de democrático, jugó un papel central tanto el giro socialdemócrata de Bad Godesberg (1959), como el influjo del catolicismo social a través de personalidades como Oswald

von Nell-Breuning durante toda la segunda mitad del siglo xx³.

Actualmente, desde una renovada visión del derecho a la educación, la llamada Agenda 2030, aprobada por la ONU en 2015, recoge diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, siendo el cuarto de ellos ‘Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos’. El objetivo reconoce y consolida la ya conocida función de la educación como uno de los mecanismos más potentes de generación de inclusión social, equidad e igualdad de capacidades y oportunidades.

2. La razón de ser del sistema público educativo

Nuestra propuesta defiende claramente la complementariedad entre iniciativa social y administraciones públicas para la prestación del servicio público de la educación. Hasta 1978 se fue configurando un *sistema mixto* que finalmente la Constitución de aquel año sancionó en una aparente inestable estabilidad.

³ Cf. W. BINDER CASTRO – J. M. MARGENAT PERALTA, “Nell-Breuning y el sistema de Economía social de mercado”, *Revista de Fomento Social* 71 (2016), 455-511.

El pluralismo social, axiológico y cultural entendido como conjunto de cosmovisiones, concepciones de la vida y propuestas éticas es un hecho ya maduramente asentado en la sociedad española. Desde hace medio siglo nuestro riesgo no es ya el monismo moral, como era aún en los años 1970, sino el politeísmo (o polimitismo) sin regulación y sin núcleo común vinculante. Toda convivencia social y democrática se basa en el reconocimiento y respeto del pluralismo, en el que se manifiesta también el pluralismo político, uno de nuestros valores constitucionales superiores (CE 1-1). Sin embargo, el reconocimiento del pluralismo en la educación es problemático porque convergen los poderes públicos y la sociedad civil, con visiones y funciones complementarias, en el marco ciertamente de un Estado social constitucionalmente legitimado. Esta complejidad afecta a los derechos sociales como el derecho a la educación. La misión educativa que asume ese derecho afecta y queda afectada por ese marco del pluralismo social, axiológico y cultural al que hemos aludido.

3. La educación como un derecho y un deber del Estado social

Con la participación de todos los sectores afectados y mediante una programación general de la ense-

ñanza, es misión de los poderes públicos garantizar el *derecho de todos a la educación* (CE 27.5). En su enunciado constitucional, el contenido es claro y categórico; en su realización concreta no lo es tanto, porque la participación de todos los sectores afectados, la creación de centros y la programación general, aunque sea indicativa, no siempre son fácilmente comprensibles y compatibles. ¿Qué es iniciativa social de los ciudadanos y qué no puede depender de esa iniciativa?

Ese es el debate permanente en los años transcurridos desde 1985. La cuestión de la zonificación, la facilidad de acceso a los centros, la supresión o aumento de aulas concertadas o de las gestionadas por las administraciones públicas, las formas de inscripción y de resolución de conflictos derivados de la admisión o no admisión de un alumno en un centro, el papel de las autoridades, sean administrativas, sean de la inspección educativa, la dotación de personal, supresión o ampliación de puestos de trabajo o de plazas de funcionarios..., todo esto ha sido causa de confrontación y es lógico que así haya sido, porque el sistema educativo español es fruto de un pacto: un sistema mixto por su naturaleza, que exige el debate permanente y la actualización del único pacto.

Pretender cerrar su interpretación y convertirlo en un sistema en que predominase uno u otro de los polos de la red de centros sostenidos con fondos públicos, los gestionados por los poderes públicos o la EIS, provocaría una ruptura del sistema iniciado en 1970, pactado en 1978 y mantenido con un claro marco legal durante 35 años (1985-2020). La situación de los centros privados es enteramente distinta, por cuando se gestionan de acuerdo con las leyes de mercado, las leyes de oferta y demanda, y se financian con recursos privados.

La acción subsidiaria del Estado no es tampoco algo puramente marginal, ni menos residual. En el Estado social, éste debe suplir lo que las instancias intermedias de la sociedad no acceden a desarrollar y establecer el marco para el desarrollo de las iniciativas particulares y plurales. El Estado social debe apoyar y favorecer la iniciativa social, suplir las deficiencias de esta en la medida que se den y mientras dure esa situación, apoyar las realizaciones de la iniciativa social y compensar promoviendo por iniciativa propia aquellas situaciones en que el desarrollo por parte de los poderes públicos contribuye al desarrollo de las iniciativas de la sociedad. Los tres verbos –*promover, remover y facilitar*– no son un capricho, son los que declara un artículo clave del Estado social (CE 9.2). En esto

radica la diferencia entre el Estado liberal y el Estado democrático y social. Para el primero la sociedad simplemente juxtapone iniciativas de personas, y en todo caso pequeños grupos, que son independientes entre sí y que no promueven objetivos comunes que vayan más allá de sus intereses particulares. La tradición socialdemócrata sostiene que el Estado democrático y social de derecho y la sociedad políticamente organizada fijan objetivos y orientan la actividad de todos, sin anular las iniciativas de personas o grupos. En ella convergen el “ordoliberalismo”, la socialdemocracia y la democracia cristiana arraigada en el catolicismo social y político.

Si la educación es un derecho central de la persona, es previsible que los poderes públicos deban implicarse en su garantía y en su realización⁴. Para garantizar la en-

⁴ Los poderes públicos del Estado tienen la obligación (CE 27.5) de fijar el marco educativo general, la “programación general de la enseñanza” y de garantizar que todos tienen un acceso equitativo a la enseñanza básica, obligatoria y gratuita. El límite de obligatoriedad (y gratuidad) ha variado. En 1978 eran ocho los años, entre los 6 y los 14 años (incluso en algunos casos, hasta los 16) y hoy se extiende prácticamente desde el nacimiento o desde los tres años hasta los 16 años (18 en algunos casos). Hemos pasado de un arco de ocho años a uno que con variaciones tiene entre

señanza, hay que asignar recursos económicos y personales a los centros, escuela pública concertada de iniciativa social y escuela pública de titularidad y gestión administrativa, sostenidos en ambos casos con fondos públicos, aunque quepa que otros fondos y recursos puedan colaborar al mismo sostenimiento.

En resumen, los poderes públicos pueden y deben *regular, redistribuir* y garantizar la *reciprocidad* de las iniciativas sociales⁵. No se trata pues, de un Estado espectador ni de un Estado residual, aunque tampoco de que éste ocupe todos los espacios sociales y atienda todas las necesidades, lo que sería propio de un Estado puramente interventor o de un Estado totalitario. No es el caso español.

Contar con la iniciativa de la sociedad, con su participación, y ser subsidiario de ella, no es obvio ni fácil. Requiere un pacto renovable continuamente para establecer los límites y llegar a acuerdos revisables y mejorables. Ante todo, ha

trece y dieciocho años, es decir el primer marco de edad se ha multiplicado por el 100% o más.

⁵ Usamos aquí las palabras de K. POLANYI, *Los límites del mercado. Reflexiones sobre economía, antropología y democracia*, Capitán Swing, Madrid 2014. Los términos constitucionales (CE 9.2), relativos a los poderes públicos del Estado son *promover, remover y facilitar*.

de contar con la iniciativa de la sociedad, respetándola como hace el Estado liberal y encauzándola y haciéndola efectiva como es propio del Estado social. Este es el único criterio de una sociedad democrática avanzada y pluralista (CE preámbulo y 1-1).

4. El principio de subsidiariedad

Una buena comprensión del concepto de subsidiariedad es clave para la interpretación de la relación entre poderes públicos e iniciativa social. Plantear la subsidiariedad como una relación de suplencia entre diferentes instancias no lleva a ninguna buena solución. Ni la escuela pública gestionada por la administración debe limitarse a atender aquellas situaciones que no atiende la EIS o la escuela privada, ni tampoco la escuela gestionada por los poderes públicos puede pretender ocupar todos los espacios, dejando a la EIS a una mera labor de suplencia de espacios no atendidos por aquella. Ni una ni otra suplen carencias, sino que son complementarias ocupando cada una un espacio propio. Una mala comprensión de la subsidiariedad, escuchada frecuentemente, conlleva presentarla como mera suplencia, pero no es correcto hacerlo así.

La subsidiariedad tiene una importancia capital. Su historia

como concepto nos ayuda a hacer una interpretación más ajustada. Éste es originario del pensamiento social cristiano y surgió, como es bien conocido, a principios de los años 1930. Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno* lo definía así:

“(…) sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dársele a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos. // Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, (...) tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función «subsidiaria», el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación” (nn. 79-80).

El contexto en que fue formulado, muy distinto al actual, era el de los crecientes monopolios y oligopolios del gran capitalismo y el de la confrontación entre totalitarismos y autoritarismos estatistas intervencionistas como el comunismo y fascismos como el nazismo.

Sesenta años después, el católico socialdemócrata Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, “redescubrió” el principio de subsidiariedad, explicitándolo y aplicándolo, modestamente al principio y cada vez en más ámbitos, hasta llegar a generalizar su uso como herramienta fundamental en los procesos europeos de toma de decisiones. Desde entonces, a veces con puntos de vista diferentes e incluso encontrados ha servido y sirve bien a los objetivos de una cada vez más cohesionada Unión Europea.

En 1989 Jacques Delors afirmaba: *‘El principio federalista de subsidiariedad permite la emergencia de una Europa unida’*⁶. Como es sabido, la arquitectura institucional europea parte de un modelo federalista muy peculiar, donde el nivel supranacional complementa los niveles nacional, regional y local. Los niveles no se sustituyen, sino que se complementan. Comple-

mentariedad federal es otro nombre de subsidiariedad, gracias a la cual, todas las instancias de poder están unidas. El principio de subsidiariedad asigna y reasigna las competencias a los distintos niveles. Es lo que en algún momento se ha llamado “el ascensor de la subsidiariedad” o reasignación dinámica subsidiaria de competencias, recursos y rendición de cuentas. Dicho de otra forma, la subsidiariedad no puede ser un resultado final estático y blindado, sino una lógica y una permanente transacción desde el pacto. Es lo que conocemos como subsidiariedad federal.

El principio de subsidiariedad es un poderoso instrumento que permite organizar el funcionamiento cotidiano de sociedades complejas, mejora la eficacia y la eficiencia de la labor de gobierno, permite un acercamiento de la toma de decisiones al ciudadano, ahorra costos y permite que grupos sociales más o menos complejos reciban una atención administrativa adecuada y suficiente, cuando no tienen capacidad para auto-proporcionársela.

Presente ya en la lógica del Tratado de París de 1951, la subsidiariedad forma parte del corpus legislativo de la entonces Comunidad económica europea desde el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992). Ese

⁶ J. DELORS, *Discurso en el Colegio de Europa* (17 de octubre de 1989).

principio es la clave de la *soberanía compartida* que fundamenta y explica el federalismo europeo, la Unión Europea ha innovado en el recurrente tema de la distribución de poderes y competencias vinculadas a los mismos, introduciendo el de *subsidiariedad*, “un principio según el cual el gobierno central debe asumir competencias solo cuando sea necesario para alcanzar un objetivo y cuando agrega valor en comparación con aquello que los gobiernos de las unidades constitutivas [de la federación] pueden alcanzar por sí mismas”⁷.

Existen en la mentalidad subyacente a los tratados europeos dos formas de *subsidiariedad* que se completan: la *negativa o prohibitiva* que impide la intervención de la Unión Europea cuando unos objetivos pueden ser alcanzados en el ámbito estatal, junto a la *subsidiariedad afirmativa o habilitante* que permite la actuación comunitaria cuando los objetivos previstos no son suficientemente atendibles sin la respuesta de la Unión Europea. Por otra parte, la subsidiariedad es concebida como *complementariedad* entre distintas instancias o niveles de los poderes públicos, también llamada *subsidiariedad vertical*, y como *subsidiariedad horizontal*, el acuerdo que debe rehacerse per-

manentemente entre los poderes públicos, los grupos de carácter privado y las iniciativas sociales. Se dibuja así un cuadro preciso y a la vez complejo de la forma de comprender la subsidiariedad federal.

El artículo 5 del Tratado de Lisboa⁸ establece que la “delimitación de las competencias de la Unión se rige por el *principio de atribución*” y que el “ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los *principios de subsidiariedad y proporcionalidad*” (en los tres casos las cursivas son nuestras). El mismo artículo explica los tres principios:

- *principio de atribución*: “Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”;
- *principio de subsidiariedad*, por el que, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión solo ha de intervenir en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los diferentes niveles (central, regional o local) de los Estados, sino que pueden alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efec-

⁷ Cf. G. ANDERSON *Una introducción al federalismo*, Madrid, Marcial Pons – Foro de Federaciones, 2008, 46.

⁸ Ratificado el 13 de diciembre de 2007, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

tos de la acción pretendida, a escala de la Unión⁹;

- *principio de proporcionalidad*, por el que contenido y forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados¹⁰.

5. La escuela que debe promover el Estado social

El Tribunal constitucional definió la enseñanza como “la actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores”¹¹. A diferencia de otros

bienes vinculados a derechos sociales, los contenidos educativos están muy relacionados y condicionados por el pluralismo ideológico, axiológico y ético de nuestras sociedades. Es verdad que este pluralismo no afecta solo a la educación, pero este campo es especialmente sensible al pluralismo. El derecho a la educación no solo debe garantizarse en su ejercicio, sino que sus contenidos pueden ser distintos de acuerdo con el pluralismo indicado, al menos en estos aspectos:

- El derecho de los padres y tutores al *tipo de educación* que quieren para sus hijos. La Constitución no lo reconoce explícitamente, pero sí está presente en la *Declaración universal de Derechos humanos* de 1948 (“Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”) y en los *Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales* de 1966¹². Estas declaraciones y

⁹ “Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo. Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 83/13, de 30 de marzo de 2010.

¹⁰ “Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 83/13, de 30 de marzo de 2010.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucio-

nal (STC) de 13-II-1981, Fundamento jurídico 7.

¹² Cf. F. DE CARRERAS (ed.), *Leyes políticas*, Aranzadi, Pamplona 1996, 687-715. Ambos Pactos de 1966 fueron objeto de instrumento de ratificación el 13-IV-1977 (cfr. BOE de 30-IV-1977 y CE 10.2, 94, 95 y 96). Véanse especialmente los artículos 26-1, 2 y 3 de *Declaración universal de Derechos humanos* de 1948, artículo

pactos forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno y en su momento fueron ratificados por España.

- El derecho de los diferentes grupos sociales a *ofrecer su proyecto educativo*. Nuestra Constitución reconoce la legítima razón de ofrecer una pluralidad de proyectos educativos y para ello se reconoce “la libertad de enseñanza” (CE 27.1) y “la libertad de creación de centros docentes” (CE 27.6).
- El derecho a educar en el *pleno desarrollo de la personalidad humana*, que, para unos consiste en la base común que fundamenta la convivencia en una sociedad pluralista, el ideal de justicia, pero que para otros integra también la educación en ese conjunto más íntimo de aspiraciones humanas que constituyen el ideal de orientación axiológica y cultural de las personas y de los grupos de que forman parte, es decir el ideal de vida justa (“la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” CE 9.2).

18.4 del *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* de 1966 y artículo 13 del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* de 1966.

Afirmamos, para terminar, que entre la escuela promovida y gestionada por los diferentes poderes públicos y la EIS existe, y debe seguir existiendo, una esencial complementariedad cultural, interpretada desde la clave de la subsidiariedad federal a que nos hemos referido. Estas son las razones:

- Es probable que la iniciativa social no pueda atender, ni cuantitativa ni territorialmente, toda la demanda escolar, por lo que los poderes públicos deben hacerse cargo de ella;
- Es posible que todos no tengan interés en acudir a la EIS porque no les parezca interesante, o también porque en su entorno (por ejemplo, en zonas rurales o en pequeñas y medianas ciudades) no hay una oferta que corresponda al tipo de educación que buscan;
- Es posible que otros deseen un modelo de escuela pública, sostenida y gestionada por los poderes públicos de calidad, caracterizada por su carácter laico, intercultural y/o arraigada en el país, que la EIS no puede ofrecer;
- Es posible que otros prefieran un modelo de escuela menos definido en el tipo de educación que se ofrece para sus hijos, lo que no excluye que integre valores comunes com-

partidos por todos, valores cívicos, orientaciones morales de mínimos (ideal de vida justa), y piensen también que una escuela pluralista en sí es más interesante que el pluralismo de escuelas.

Todas estas razones no son equivalentes ni se producen en el mismo tiempo o contexto. Pero lo que parece claro es que, en un modelo mixto como el nuestro con porcentajes regionales-autonómicos diferentes, la escuela pública dirigida por los poderes públicos y la EIS son complementarias y ninguna de ambas debe ni puede pretender un monopolio. “De la coexistencia de ambas se obtiene *una garantía para la sociedad que no sería en el caso de un monopolio exclusivo por cualquiera de las dos partes, monopolio que además podría provocar numerosos efectos indeseables*”¹³.

La complementariedad es la forma de subsidiariedad federal que defendemos como el mejor modelo de escuela dentro del marco del Estado social y en el sistema de Economía social de mercado¹⁴. Re-

conocer competencias exclusivas del Estado en el campo educativo no viene exigido por este modelo. Al contrario, el Estado tiene que garantizar, efectivamente, una educación que sea de calidad, llegue a todos los ciudadanos, respete y fomente los valores básicos. Los poderes públicos son responsables de la planificación general indicativa de todo el sistema sostenido con recursos públicos: la escuela pública y la EIS.

6. Conclusión. Las razones de la Escuela de Iniciativa Social

La iniciativa social está siendo configurada progresivamente como un actor en el espacio público, junto al Estado social y democrático y a la Economía social de mercado, nuestros marcos de referencia, no cualesquiera formas de comprensión del Estado ni del mercado. A lo largo de este siglo hemos ido asistiendo a un afianzamiento de las iniciativas sociales a partir del principio de subsidiariedad que empezó a formularse hace 90 años y que se consagró en los tratados europeos a finales de siglo y principios del actual, hasta llegar al Tratado de Lisboa en 2010.

¹³ Cf. J. J. ROMERO (ed.), *Sociedad, política y economía en el cambio de siglo*, op. cit. en nota 1, p. 419. Las cursivas son nuestras.

¹⁴ Cf. Tratado de Lisboa de la UE (2007) y la Declaración de los Obispos de la Comisión de episcopados católicos de la Unión Europea (COMECE), *Una Comunidad Europea de solidaridad y respon-*

sabilidad, sobre el objetivo de una economía social de mercado competitiva del tratado de la UE (2012).

Una de las iniciativas sociales esenciales que hemos presentado en este artículo es la educativa a través de la EIS. Ésta es subsidiaria, es decir, atiende a cada objetivo desde la instancia que lo puede hacer, ni impidiendo su desarrollo por incapacidad, ni elevándolo a otro nivel competencial que no es necesario para atender el propio objetivo educativo. La EIS es, pues, complementaria de las otras instituciones educativas, las estrictamente privadas, y las gestionadas por las administraciones y promovidas y garantizadas por los poderes públicos.

La subsidiariedad como la hemos presentado es complementariedad y no implica ningún tipo de subordinación. En el espacio público tienen cabida las escuelas privadas que proponen un servicio que, en lo esencial, regula el libre intercambio del mercado, bajo el alto control de la inspección educativa estatal, y el sistema público educativo. Este último tiene una doble red: la de los centros de gestión administrativa y la de los centros de titularidad social, en ambos casos financiados en lo esencial, total o principalmente, con recursos

públicos. Estos últimos son más conocidos como centros concertados.

La lógica del principio de subsidiariedad bien entendido, como lo hemos presentado en páginas precedentes, y el derecho básico de contribuir al desarrollo social con iniciativas autónomas desde la propia sociedad, sus personas y sus grupos, son como afirma la Constitución española en su artículo 9.2 y hemos recogido en este artículo los criterios principales que deben orientar la acción social y política. Promover otras tendencias sería muestra de un grave desconocimiento de nuestra cultura, nuestra historia y nuestro pacto educativo constitucional realmente existente, o lo que esperamos no ocurra, la muestra de una frívola irresponsabilidad.

El reconocimiento cordial y leal del papel que la EIS ha desempeñado en la España contemporánea y está llamada a ejercer en el futuro inmediato para el mejor desarrollo de nuestras capacidades personales y las de la sociedad, es el gran reto actual que nos afecta a todos. ■