

ARTÍCULO
*DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
AL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO*

Victorino Mayoral Cortés

DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN AL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO

Victorino Mayoral Cortés

Exdiputado al Congreso

Presidente de la Fundación Cives

En los primeros meses de 1975, la Revista de Educación dedicó su número 240 a la *Historia de la Educación en España (1857-1970)*. Entre los estudios publicados figuraba uno mío con el título *El Consejo Nacional de Educación: origen y transformación*. Otro estudio que recuerdo especialmente era de Yvonne Turin, destacada investigadora de referencia entonces en educación, autora de un libro que muchos leímos con gran interés, titulado *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición* (Aguilar, 1967).

Trataba, pues, por mi parte, de realizar un estudio sobre el superior órgano colegiado consultivo de educación que había existido en España desde la Ley Moyano de 1857, con la denominación de Consejo de Instrucción Pública, hasta la Ley General de Educación de 1970, que asumió la denominación de Consejo Nacional de Educación, ya establecido en 1940 por los vencedores de la Guerra Civil. Pero el Consejo de Instrucción Pública regulado por la Ley Moyano había sido creado anteriormente con esa misma denominación, a partir de la separación de las competencias consultivas que había tenido la Dirección General de Estudios, entidad colegiada, integrada «por siete personajes ilustres de conocida instrucción y literatura nombrados por el Rey», y creada por la Constitución de Cádiz para el gobierno de la educación.

Superada esa etapa, siguiendo el modelo importado por los liberales de administración napoleónica, de separación de funciones ejecutivas, consultivas o asesoras y de control e inspección, por Decreto de 1 de junio de 1843, con Espartero de jefe de Gobierno, se creó el Consejo de Instrucción Pública, luego reorganizado por Decreto de Bravo Murillo de 17 de febrero de 1848, siguiendo una línea de moder-



VICTORINO MAYORAL

nización y tecnificación de sus funciones consultivas y de los 28 consejeros libremente designados entre catedráticos en ejercicio y doctores de las diferentes facultades que fuesen «sujetos de gran reputación».

La consolidación de este modelo napoleónico de Consejo de Instrucción Pública se verificó finalmente con la longeva Ley Moyano que, además de designar personajes «notables» como consejeros, debido a la firma del concordato con el Vaticano de 1851, y el consiguiente inicio de otro periodo de intervención

de la Iglesia Católica en la política educativa de la Monarquía, procedió a incorporar a miembros de la jerarquía eclesiástica como consejeros confesionales no técnicos.

El Consejo Nacional de Cultura, por su parte, fue creado por la II República, mediante ley de 27 de agosto de 1932. Significó un cambio de orientación importante en el número y clase de competencias que ejercía: añadió las de cultura, pero también otras más prácticas, por ejemplo, sobre distribución de material escolar, tribunales de oposiciones, inspección escolar, etc. además de facultades de iniciativa propia de los consejeros, que podían afectar a disposiciones con rango de ley. Se crearon las secciones de Enseñanzas Primarias, Medias, Superior, Bellas Artes y Cultura Popular. Este Consejo, no obstante, seguía en el rango de los órganos consultivos técnicos, pero no participativos propios de la administración napoleónica. Don Miguel de Unamuno fue designado presidente de este Consejo de Cultura.

Después de la Guerra de España, la dictadura creó en 1940 el Consejo Nacional de Educación, siendo ministro de Educación, José Ibáñez Martín. Un consejo formalmente en la línea consultiva de continuidad que había inaugurado tantos años antes la Ley Moyano, pero, por ley de 1952 se introdujo una novedad importante: ya no se trataba de nombrar solamente, a título personal, a profesionales distinguidos y competentes, sino a representantes de las distintas instituciones y sectores de carácter docente y cultural de la nación, entre los que habría que distribuir el número de consejeros. De modo que el resultado de esta distribución otorgaba dos tercios del total a representantes docentes de la Administración del Estado, el Movimiento Nacional, el Sindicato vertical y otras organizaciones oficiales, y un tercio a la jerarquía eclesiástica y otras instituciones docentes no oficiales. En total, 90 consejeros nacionales de educación, representativos del régimen en su doble dimensión de Estado de partido y sindicato únicos, y también Estado confesional de religión única.

La regulación que dio en 1970 la Ley General de Educación, al Consejo Nacional de Educación, en su artículo 145, mantuvo el mismo nombre y propósito de la ley de 1952. A las tradicionales funciones de mero asesoramiento técnico consultivo, incorporó otras de «representación de los Organismos, Entidades y sectores, vinculados directamente a la educación o relacionados con sus problemas», incluida la representación de las asociaciones de padres de familia y de alumnos, en realidad la CONCAPA, organización católica que gozó de este monopolio de representación, que luego tuvo que compartir con otras cuando se restauró la democracia.

Del mencionado mandato legal se derivó el mismo resultado que la ley de 1952 por lo que se refiere a la distribución de los puestos de consejeros entre las diferentes familias seglares y confesionales que daban soporte al sistema educativo de la dictadura. En esto, la Ley General de Educación, un intento notable de reformismo tecnocrático que tuvo lugar durante el tardofranquismo, no significó aportación alguna, salvo señalar una vez más la representatividad de los sectores ideológicos que sostenían el entramado de un sistema educativo, que pocos años después la democracia sometería a profundas reformas.

También en 1975 publiqué en el número 168 (noviembre - diciembre 1975) de la revista Documentación Administrativa (DA), otro largo estudio, esta vez titulado *La gestión democrática del sistema educativo*. Era una crítica directa al modelo de falsa y restringida participación de los «sectores vinculados directamente a la educación o relacionados con sus problemas», tanto de los centros educativos, la administración local y provincial, y, por supuesto, del Consejo Nacional de Educación, partes integrantes del retablo de la participación en la «democracia orgánica» propia de la Dictadura.

Pero en lo fundamental, mi estudio consistía en una propuesta de modificación radical, de las bases ideológicas e institucionales y también de los nombres, funciones, representados y representantes, para lograr una auténtica participación activa democrática de los diferentes sectores de las comunidades escolares, como protagonistas directamente implicados e interesados en la gestión del sistema educativo de una democracia. Una democracia, cuya existencia como nuevo sistema político de gobierno del Estado era requisito previo a tal democratización del segmento de instituciones que configuraban la estructura educativa.

Yo mismo, entonces un joven TAC (Técnico de Administración Civil, luego Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado) que me especializaba en administración, legislación y política educativa del Ministerio de Educación, donde en aquel momento ejercía el cargo de Secretario General de la Dirección General de EGB, cuyo titular era entonces José Blat Gimeno, me sorprendí de que en esa revista, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia (el presidente del gobierno era Carlos Arias Navarro y el ministro de la Presidencia, Alfonso Osorio), pudiera tener cabida un estudio de tales características.

Se trataba de un caso práctico más, demostrativo de la situación de decadencia y de crecientes expectativas de un importante cambio próximo, que definían el paisaje del régimen a la muerte del dictador. En las

calles, una sociedad civil y un movimiento obrero crecientemente vigorosos y expansivos, y cada vez más organizaciones políticas semi clandestinas y progresivamente conocidas y activas. Todas ellas reclamando derechos y libertades propias de una democracia occidental. Y, dentro de la administración civil del Estado, sectores profesionales crecientemente mentalizados en la necesidad de la apertura, modernización y cambios democráticos que nos abrieran las puertas en Europa, en la que aspirábamos a ingresar.

El subsecretario del Ministerio de la Presidencia era entonces Sabino Fernández Campos, general del cuerpo militar de interventores, que luego jugaría, como jefe de la Casa Real, un papel relevante en la actuación del monarca frente a los generales golpistas del 23-F. Del consejo de redacción de la revista DA formaba parte Santiago Muñoz Machado, entonces un joven recién ingresado como TAC, luego brillante catedrático de Derecho administrativo y hoy día presidente de la Real Academia Española.

Había que decir con claridad lo que muchos jóvenes recientemente ingresados en la Administración pensábamos, por eso, la premisa de partida de mi estudio se basaba en la idea de que no tenía sentido hablar de la participación de los ciudadanos, trabajadores, profesores, alumnos o padres, si la sociedad de la que formaban parte mantenía sus estructuras políticas, administrativa, económicas y docentes que excluían cualquier posibilidad de que la voz de los usuarios o «administrados», como entonces se calificaba a los ciudadanos, fuese escuchada allí donde se decidía sobre sus intereses más directos y vitales. Por otra parte, y no menos trascendental, se debía tener muy en cuenta que si la democracia, además de modo de gobierno basado en la soberanía de los ciudadanos, iba a ser la cultura propia de un modo de vivir que tenía que aprenderse, la mejor pedagogía debía comenzar en los primeros órganos de relación social pertenecientes al sistema educativo.

Por tanto, el sistema educativo tenía que estar abierto a la participación de carácter democrático, tanto en sus órganos de administración central como en los de carácter local, especialmente, en los centros educativos, en la base del servicio público que primero y más profundamente concierne a la vida personal y social de cada ser humano.

Era un argumento enraizado en la pedagogía democrática que requiere el fomento de la participación del ciudadano en los diferentes aspectos y momentos de su vida social que le puedan afectar. Ideas todas ellas que igualmente habían puesto en escena, con una intencionalidad más utilitarista, por quienes defendían la participación activa y comprometida para

mejorar la eficacia de empresas, centros, servicios e instituciones públicas, según los promotores intelectuales norteamericanos de la Nueva Administración, entre los que se encontraba el profesor Waldo, a cuyo seminario en la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense yo había tenido ocasión de asistir. Y, en el campo de la Educación, el magisterio de John Dewey, impulsor del movimiento de la Nueva Escuela, con su defensa de la estrecha relación entre democracia y escuela, del carácter sustancialmente democrático que la escuela de un sistema democrático debe tener.

Ideas en aquellos años también difundidas en los círculos reformistas de la administración educativa, gracias al libro *Aprender a ser*, editado en 1972 por Alianza Editorial - UNESCO. Según este estudio, a las administraciones educativas se les exigía realizar sus actividades bajo la premisa del desarrollo de la «participación de los interesados en todas las actividades de la acción administrativa (centros educativos y órganos de la administración, y, dentro de estos últimos, tanto en los de la administración central como de la periférica)».

Ahora bien, un factor político social y educativo desencadenante de las reformas con apertura a procesos importantes de participación de estudiantes, padres de alumnos, profesorado y otros sectores implicados en la educación, tanto a nivel de centros como de niveles superiores de decisión de las administraciones educativas, estuvo en el impacto provocado por las revueltas estudiantiles del mayo francés de 1968, y su expansión por otras capitales europeas. Estos movimientos sociales de fondo provocaron una actitud proactiva y receptiva en los gobiernos de algunos países democráticos europeos, de los cuales analicé más detenidamente en mi estudio los relativos a Francia e Italia, que afrontaron la transformación de los clásicos órganos de consulta y de gestión escolar en órganos de participación de los sectores afectados. Particularmente en Italia se estructuró, gracias a la Ley de los Decretos delegados, de 31 de mayo de 1974, un entramado de consejos escolares que abarcaban los distintos niveles del sistema educativo: consejos escolares de centros, de distritos, de provincias y Consejo Nacional de Educación Pública.

Las conclusiones que pueden extraerse de mi estudio, en un momento en el que el sistema educativo, como todo lo demás de España pertenecía al entramado de una dictadura de democracia orgánica, fueron la constatación de que un régimen autoritario no podía desarrollar un sistema educativo gestionado democráticamente y con la participación efectiva de los sectores sociales afectados, lo que era una auténtica obviedad.

Más interesante me pareció intentar hacer una exploración hacia un futuro estimado como próximo, a partir de los procesos de renovación de la colegialidad para implicar a las comunidades escolares en la gestión de los sistemas educativos. Algo que en algunos países se estaba haciendo para dar salida a un movimiento social que reclamaba, no solamente más democracia política representativa de la que ya gozaban, sino también su plasmación en la gestión participativa de los servicios públicos.

Había que crear consejos escolares plenamente democráticos, constituidos por representantes libremente elegidos por el profesorado, padres, alumnos y del municipio, dotado de firmes competencias para participar en la gestión de los asuntos y factores que afectan a toda la educación que se imparte en cada centro, definir las funciones y atribuciones de los claustros de profesores, superando la dirección escolar como mera jerarquía delegada de la administración educativa. Y transformar profundamente el Consejo Nacional de Educación para hacer llegar las aspiraciones de los sectores interesados en la educación a este órgano consultivo de nivel estatal, dando entrada fundamentalmente a los representantes de los servidores del sistema educativo y restantes miembros de las comunidades educativas, padres, alumnos y personal no docente, libremente elegidos y, en su caso, asociados.

En suma, a mi juicio, el gran cambio que se debía hacer para poner en marcha la gestión, programación y decisión democrática participativa, tanto en el ámbito de cada uno de los centros como de las políticas educativas del Estado, que tenía que realizarse mediante la creación de un andamiaje de consejos escolares, en cuya cima se situaría el Consejo Escolar del Estado.

Iniciado el proceso hacia la transición democrática, desde la dictadura en situación crepuscular hacia la emergente democracia, colaboré estrechamente con Luis Gómez Llorente, vicepresidente primero del Congreso de los Diputados en la elaboración del primer proyecto educativo que el Grupo Parlamentario Socialista presentaba a la Cámara durante la Legislatura Constituyente. Se trataba de una Proposición de Ley sobre constitución de consejos escolares, presentada el 12 de febrero de 1978 y debatida en su toma en consideración en el Pleno celebrado el 12 de abril de ese mismo año. La proposición socialista obtuvo un apreciable apoyo de 144 votos, pero fue rechazada por los 163 de la UCD y AP y otras derechas.

Defendida brillantemente por Luis Gómez Llorente, que llegó a calificarla como una ley para la creación de una democracia escolar, su rechazo corrió a cargo

de Iñigo Cavero, ministro de Educación, de orientación democristiana, que no aportó argumentos de fondo significativo alguno en contra, ni tuvo en cuenta que el modelo de gestión democrática que recogía nuestra proposición de ley se inspiraba, en parte, en la Ley de Decretos delegados que sus teóricos homólogos ideológicos de Italia habían aprobado en 1974. Nuestra proposición de Ley estaba basada en gran medida en el estudio que me publicó en 1975 la revista *Documentación Administrativa*, y recogía en su *Exposición de Motivos* literalmente algunos de mis textos con los argumentos más relevantes. El artículo primero de la proposición establecía con gran claridad que la actuación de los diferentes sectores de las comunidades escolares participarían en la gestión democrática de los centros de enseñanza y en las decisiones de los órganos de la administración educativa, mediante los órganos colegiados previstos por la Ley. Tales órganos colegiados, según el artículo 2.º, serían los consejos escolares de centro, de profesores, de convivencia de cada establecimiento escolar, más los consejos escolares de comarca, de Provincia, de territorios autónomos, y el Consejo Escolar del Estado, cuya composición, estructura, competencias y funcionamiento se regulaban en el Capítulo VI de la proposición de ley. Competencias detalladas de consulta, intervención e iniciativa para que fuese posible la gestión democrática del sistema educativo a escala del Estado y la programación de diferentes aspectos de la enseñanza que se mencionaban con gran precisión.

En todo caso, ambos intervinientes en el debate, Gómez Llorente e Iñigo Cavero, aludieron en algún momento al hecho de que entonces ya se estaban desarrollando trabajos avanzados de elaboración de la nueva Constitución, que se aprobaría en referéndum de diciembre de ese mismo año. En ella se incluiría un importante y extenso artículo dedicado a regular el sistema educativo español, el 27, reflejo de un auténtico pacto escolar, hoy casi olvidado. En los trabajos preparatorios de ese artículo tuvo una decisiva participación Luis Gómez Llorente, siempre orgulloso de haber conseguido incorporar la constitucionalización de lo que él denominaba democracia escolar. Primero en el punto 5.º, referido a la programación general de la enseñanza: «Los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros suficientes». Y, después, en el apartado 7.º, con la asunción por la Constitución española del principio vinculante de gestión democrática del sistema educativo: «Los profesores, los padres y en su caso los alumnos intervendrán en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos». Merecería la pena detenerse a reflexionar sobre el alcance que la

Constitución quiso otorgar a las palabras que se utilizaron en su artículo 27. ya un tanto desleídas, de intervenir en el «control» y en la «gestión», de todos los centros, públicos y privados, «sostenidos con fondos públicos», y «la programación general de la enseñanza con la participación efectiva de los sectores afectados».

En 1981, ya aprobada la Constitución, volví a colaborar muy estrechamente con Luí Gómez Llorente, en un libro de autoría compartida que titulamos *La escuela pública comunitaria*, editorial Laia, Cuadernos de Pedagogía, diciembre de 1981. Lo presentamos en la Asociación de la Prensa de Madrid, acompañados por el jesuita José María Martín Patino, secretario del cardenal Enrique y Tarancón y de la diputada del PSUC y luego profesora de la Universidad de Barcelona, Eulalia Vintró, dos figuras muy interesantes, relevantes y abiertas, representativas de dos mundos políticamente muy diferentes también en la educación.

Nuestro libro, *La escuela pública comunitaria*, puede considerarse un compendio seriamente elaborado para la fundamentación teórica e ideológica de un proyecto de política educativa, acompañado de su concreción legislativa, tal como fue presentada, en términos de proposición de ley, ante el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista. Así fue entendido y divulgado y asumido por la organización, comenzando por el Grupo Federal de Educación, teniendo en cuenta la personalidad y el extraordinario liderazgo que en aquel momento representaba la figura de Luis Gómez Llorente en el mundo del socialismo democrático, en el parlamento y en la sociedad, especialmente en el campo de la educación, en el que se esperaba ocupase en el futuro el papel más relevante.

Efectivamente, allí se recogían, y se siguen recogiendo, los argumentos más sólidos que a nuestro juicio sustentan esa expresión de la democracia escolar que es la gestión democrática del sistema educativo y su conversión en alternativa posible para superar, mediante el protagonismo efectivo de las comunidades escolares y de su intervención en el control y la gestión de los centros escolares públicamente financiados y en la programación general de la enseñanza, constitucionalmente sancionados, el dualismo, la fragmentación y las antinomias que lastraban, y en gran medida siguen lastrando, a nuestro sistema educativo.

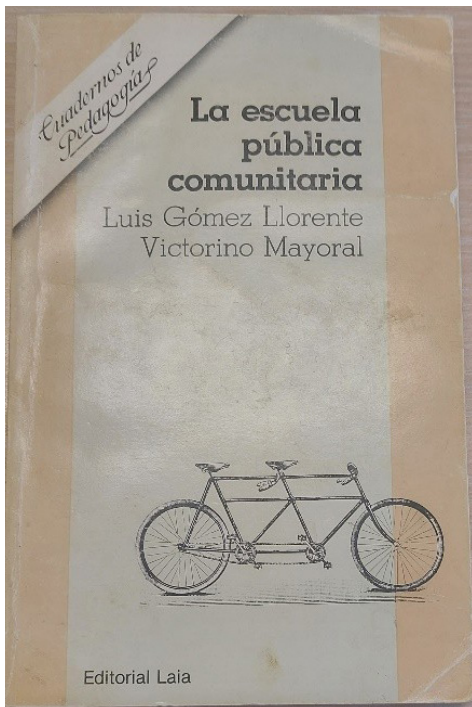
Tal era, y sigue siendo en gran medida, la dialéctica del dualismo y antagonismo que afectaba al sistema educativo español en su dimensión de historia conflictiva no acabada como «Cuestión escolar». La política religiosa de los conservadores del siglo XIX, acentuada tras la firma del Concordato de 1851, asumida por los conservadores de la restauración canovista, y elevada al mayor grado imaginable durante los

cuarenta años del Estado confesional franquista, consagraron la dejación de sus deberes educativos por parte del Estado y una fortísima influencia y poder de la Iglesia sobre todo el sistema educativo que heredaba la nueva democracia. Frente a esto había existido el débil peso habitual de los partidos liberales y la corta duración del intento de la II República de crear un sistema educativo moderno, similar al de muchas democracias de nuestro entorno, basado en la escuela como servicio público no confesional y en el derecho a la educación garantizado por el Estado. Esta fue la herencia que sería retomada en sus aspectos más esenciales por las políticas educativas progresistas y en gran medida incorporada al pacto escolar que recoge el artículo 27 de la Constitución de 1978.

En suma, en *La escuela pública comunitaria* se analizaba el problema del sistema educativo español en 1981, a partir de la herencia que dejaba el sistema escolar configurado por la dictadura, que debería ser reformado a fondo, y los antagonismos que se habían generado en los muchos y largos debates sobre las diferentes concepciones acerca de la libertad de enseñanza, del pluralismo de centros de ideario frente al pluralismo en cada uno de los centros respetuosos con la diversidad, el emergente neoliberalismo confrontado con el Estado social y sus deberes propios del imperante estado de bienestar de la mayor parte de los países de la Unión Europea, la crisis de la escuela pública tradicional estatalista y burocratizada, más la crisis creciente de la administración educativa centralista, y de todo lo que olía a centralismo.

Frente a tanta contradicción de posiciones, muchas de ellas defendidas desde posturas cerradas e irreducibles que consideraban intocables los intereses de quienes ostentaban el poder de la empresa privada y confesional de enseñanza, o del poder de las autoridades escolares del Estado, o del poder corporativo o de grupos profesionales de presión, que trataban de hegemonizar sus decisiones sobre los centros escolares y órganos superiores de la administración del Estado, parecía racional y conveniente levantar la bandera en favor del protagonismo de los centros escolares, constituidos como comunidades escolares, gobernados por consejos escolares, cuyos integrantes, padres y madres, profesores y profesoras, alumnos y alumnas y personal no docente deberían ser considerados y tratados como los artífices activos del hecho educativo del que eran actores principales y, por tanto, responsabilizados del control y la gestión de todos los centros escolares sostenidos con fondos públicos, e interviniendo igualmente en la programación general de la enseñanza, una función que la LODE atribuyó al Consejo Escolar del Estado.

Victorino Mayoral



PORTADA DEL LIBRO DE VICTORINO MAYORAL Y LUIS GÓMEZ LLORENTE, «LA ESCUELA PÚBLICA COMUNITARIA».

AUTORÍA

VICTORINO MAYORAL CORTÉS

- Como miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado en el Ministerio de Educación, aprobada la LGE ocupé, entre otros, los cargos de Secretario General de la Dirección General de EGB y de Subdirector General de Ordenación Académica Universitaria.
- En 1982 salí elegido Diputado al Congreso, donde durante cinco legislaturas ocupé, entre otras, la portavocía de Educación del Grupo Parlamentario Socialista. Fui ponente de la LODE, de la LOGSE y de otras leyes e iniciativas parlamentarias sobre Educación.
- En la Junta de Extremadura, fui Consejero de Educación y Juventud y Consejero de Presidencia y Trabajo.
- Presidente de la Fundación Cives y de la Liga Española de la Educación.
- He sido el autor del libro «España de la intolerancia al laicismo» (Ediciones Laberinto) y coautor, junto a Luis Gómez Llorente, de «Escuela Publica Comunitaria» (Editorial Laia-Cuadernos de Pedagogía, 1981).

