

*Crónica histórica del CEE*

# “El Consejo Escolar del Estado: antecedentes, evolución y situación actual”

**Por Manuel de Puelles Benitez (1)**

*El Consejo Escolar del Estado, en el marco de las diversas formas que ha adoptado como institución pública, es casi bicentenario. La existencia de un órgano cuyos orígenes se remontan a 1812 y cuya permanencia ha sido prácticamente constante a lo largo de dos siglos es algo infrecuente en España. Esta continuidad, en un país como el nuestro cuya historia contemporánea no ha sido precisamente estable, está señalando que su persistencia se debe a razones profundas, no siendo la menor la necesidad de que la comunidad escolar esté presente, de un modo u otro, en las continuas vicisitudes de la educación.*

**E**l proyecto educativo fue legatario de una de innovadora del pensamiento de establecer ex novo un un sistema cuya base, la ser universal –extensible a constituyendo la enseñanza cimienta de todo el edificio. Además de una enseñanza sistema educativo nacional más: que la nación, por democráticamente elegidos, plan general de la enseñanza, de la educación fuera independiente del poder político, esto es, del Gobierno. Éste fue el sistema que diseñaron las Cortes de Cádiz por medio de la Constitución de 1812<sup>2</sup>.



Manuel de Puelles.  
Catedrático de Política de la Educación

de los liberales de Cádiz las ideas más originales e revolucionario francés, la sistema educativo nacional, enseñanza elemental, debía toda la población<sup>1</sup>– y gratuita, primaria de esta forma el de la educación nacional. primaria para todos, un debía reunir dos condiciones medio de sus representantes determinara los fines y el y que la organización

En la elaboración de este diseño ocupó un papel esencial la Dirección General de Estudios, formada, según la Constitución gaditana, por “personas de conocida instrucción”. El diseño de los diputados doceañistas era el siguiente: crear un organismo colegiado, compuesto por personalidades independientes del Gobierno, elegidas por ellas mismas mediante cooptación, no removibles por el poder político, con categoría idéntica a la de los magistrados públicos, al que se encomendaba la dirección,

1 Catedrático de Política de la Educación de la UNED y miembro del Consejo Escolar del Estado.

2 Que la idea era en 1812 hondamente revolucionar lo prueba el hecho de que, según el censo de Moreu, el 94% de la población española era totalmente analfabeta.

3 Que el sistema educativo nacional deviniera luego un sistema educativo estatal es algo en lo que ahora no podemos detenernos. Me he ocupado ampliamente de este proceso en *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*, Barcelona-México, Pomares, 2004.

## Crónica histórica del CEE

organización e inspección del nuevo sistema educativo. Más detalladamente, los diferentes proyectos de reglamentación de este organismo, tanto en la primera época constitucional como en la del el trienio constitucional de 1820, asignaban a la Dirección General de Estudio las siguientes funciones: elaborar los planes de enseñanza; distribuir adecuadamente los recursos públicos; proceder a los diferentes reglamentos de la organización de la enseñanza; intervenir en las oposiciones de las cátedras; mejorar los métodos pedagógicos; cuidar de la redacción de los manuales escolares; atender al buen uso, distribución y aumento de las bibliotecas públicas; visitar e inspeccionar los establecimientos de enseñanza; finalmente, informar anualmente a las Cortes del estado de la instrucción pública. Esta última función, que hoy llamaríamos de rendición de cuentas, era la consecuencia obligada de su constitución como organismo independiente del Gobierno, aunque subordinado al Parlamento.

El destino de la Dirección General de Estudios se ligó, lógicamente, al del liberalismo democrático de Cádiz. Sin embargo, y como muestra de la dificultad del empeño, debe indicarse que este diseño pacífico entre los mismos tanto en la primera como constitucional, ni estuvo más o menos organizada de 1813, que intentaron nueva Dirección General festó una facción liberal que pugnó por hacer de un organismo dependiente que volverá a apase intente reglamentarlo, educación fuera dirigida, lada por el poder ejecutivo independiente, sujeto cuestión intentó resol-1823, aunque la invasión San Luis interrumpió obviamente el debate, dejando sin resolver este crucial problema. Cuando los liberales volvieron al poder –tercera época constitucional– la hora del liberalismo democrático había pasado. La Dirección General de Estudios se convirtió pronto en un organismo consultivo del Gobierno.



no fue un proyecto diputados liberales, en la segunda época libre de resistencias das. Ya en las Cortes poner en marcha la de Estudios, se manide tendencia estatista este cuerpo decisivo te del Gobierno, tener en 1821 cuando reclamando que la administrada y controlado y no por un cuerpo sólo al Parlamento. La verse en las Cortes de de los cien mil hijos de

### 2. El Consejo de Instrucción Pública, un órgano consultivo.

En enero de 1834 se formó el primer gabinete liberal, presidido por Martínez de la Rosa, una de cuyas medidas iniciales fue constituir una comisión para elaborar un plan general de instrucción pública, a la que pronto siguió, en septiembre de ese mismo año, la reposición de la Dirección General de Estudios. Ahora bien, el nombre no se correspondía ya con la esencia de la institución diseñada en la Constitución de Cádiz, sino con la idea de crear un organismo que aprovechara el material acumulado por la comisión de enero para la redacción del plan general de instrucción pública.

El giro definitivo lo dio el plan del duque de Rivas de 1836 que, aunque tuvo escasa vigencia, señaló el camino para la formación de un sistema educativo estatal.

## Crónica histórica del CEE

Obviamente, en ese camino no cabía un organismo dependiente únicamente del Parlamento. La transformación de la Dirección General de Estudios se justificaba en el plan del siguiente modo: "La acción ejecutiva en materia de estudios, como todos los ramos de la administración, correspondía sólo al Gobierno; interponer un cuerpo entre él y los objetos administrados, es añadir a la máquina una rueda innecesaria que sólo sirve para engendrar estorbos, disminuir la rapidez de los movimientos y enervar la fuerza gubernamental", pues el Gobierno en esta materia de la educación necesita ser informado, pero "no una dirección, sino un consejo". Las bases estaban puestas para transformar el organismo gaditano en un órgano consultivo del Gobierno. Significativamente, la educación se encomendó a la Secretaría de la Gobernación, el ministerio más político de todos<sup>4</sup>.

### Creación, disolución y restablecimiento (1843-1874)

El paso siguiente se dio en 1843 con la creación definitiva del Consejo de Instrucción Pública, cuyas funciones y organización fueron revalidadas por la ley de Instrucción Pública de 1857, la ley Moyano. Esta ley, más que centenaria, tan importante por la impronta con que fijó el sistema educativo, sentó también las bases de este organismo prácticamente

hasta la II República: de los consejeros ministerial, secciones de acuerdo e enseñanza, organismo como consultivo. Asimismo, de consulta prácticamente durante casi un siglo: los reglamentos creación o supresión docentes; creación, supresión de cátedras; de enseñanza; libros de texto.



nombramiento por designación organización por con las diferentes cualificación del exclusivamente las materias permanecieron constantes informe sobre de enseñanza; de centros provisión y programas autorización de

Durante el siglo XIX solo hubo un intento de moldear el Consejo desde otra perspectiva, la que representó la revolución de 1868 y consiguiente apertura del sexenio democrático. Es cierto que la primera medida en educación, tomada por el Gobierno provisional, fue precisamente la disolución del Real Consejo de Instrucción Pública, sin duda por el descrédito en que incurrió el organismo al involucrarse en la "primera cuestión universitaria", pero la necesidad de un organismo similar aconsejó la creación en 1871 de la Junta Consultiva de Instrucción Pública, que incorpora tres novedades importantes: la primera es que su composición no partía del profesorado como era tradición, sino que casi la totalidad de los vocales eran elegidos por las Reales Academias; la segunda es la centralidad de las funciones que se le asignan –asesorar sobre planes y

4. Para conocer bien el amplio camino recorrido por el Consejo de Instrucción Pública es imprescindible el libro de Bernardo Ceprián Nieto, *Del Consejo de Instrucción pública al Consejo Escolar del Estado. Origen y evolución (1836-1986)*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1991.

## Crónica histórica del CEE

*programas de estudios, pruebas de aptitud de alumnos y selección del profesorado–; la tercera es el propósito de asegurar “la independencia de un Cuerpo que, ajeno a las cuestiones políticas, debe tener todo el prestigio necesario para que sus informes sean producto de la imparcialidad y de la competencia de sus individuos”.*

### **El Consejo de Instrucción Pública durante la Restauración (1874-1931)**

*La primera medida de la Restauración fue también restablecer el Consejo de Instrucción Pública, pero sobre las bases que había determinado la ley Moyano de 1857. Hay que esperar a la ley de 1890 para observar un cambio importante: es ahora cuando se intenta introducir por vez primera la elección de la mitad de los consejeros a cargo de las instituciones docentes (la otra mitad seguiría siendo de nombramiento directo), aunque debe dejarse constancia de que esta introducción parcial del carácter electivo de los consejeros no se hizo sin gran oposición y con un agrio debate en el Senado<sup>5</sup>. A su lado, otra innovación importante: la creación de la Comisión Permanente del Consejo, llamada pronto a ser la pieza básica del organismo, en Secciones del mismo.*

*El regeneracionismo, del 98, incidió también con escasa fortuna. Las aspiraciones de que el organismo cobrara mayor poder político, o de que la elección de sus consejeros Romanones, frustrado–, no del Consejo languideció la II República, alterada disputa entre la Comisión unas veces y reaparecida análogo proceso–, y por política.*



*que cobró fuerza a partir en el Consejo, aunque aspiraciones de que el autonomía respecto del recobrara el principio de –proyecto de ley de llegaron a puerto. La vida prácticamente hasta básicamente por la Permanente –suprimida otras- y las Secciones –de la amplia inestabilidad*

### **El Consejo Nacional de Cultura de la II República**

*Una vez más, la primera medida del nuevo gobierno fue la remodelación del Consejo de Instrucción Pública, concebido ahora como el órgano impulsor de la reforma de la educación, más que como organismo técnico. Se le reconoce por vez primera la potestad de autoorganización interna, se le encarga la reforma de la vieja ley Moyano de 1857 mediante una nueva ley general de instrucción pública y se prepara el camino para convertirlo en un organismo más amplio que vele no sólo por la educación, sino también por la cultura.*

*El paso siguiente lo dará la ley de 1932 creando el Consejo Nacional de Cultura, considerado el cauce apropiado para los centros educativos y culturales, y encomendándole el derecho de iniciativa en orden a la reforma de la enseñanza y de la cultura (cuando esta iniciativa diera lugar a un proyecto de ley, se remitiría una memoria del Consejo para su discusión en las Cortes).*

<sup>5</sup>, De hecho, la efectividad de esta elección parcial se demoró hasta 1895, primera y última elección en tan largo periodo, volviéndose en seguida a la libre designación.

## Crónica histórica del CEE

### El Consejo Nacional de Educación durante el franquismo

Nuestra incivil guerra, sin duda la mayor catástrofe de la historia de España, dio como fruto una larga dictadura que se encarnó en el llamado Nuevo Estado. La ley de 1940 creó el Consejo Nacional de Educación, asignándole un carácter teóricamente técnico, aunque luego lo pusiera al servicio de la nueva ideología (no deja de ser significativo que las tres funciones principales fueran la autorización de los libros de texto, la provisión de las cátedras y el estudio de las nuevas leyes de educación). Por otra parte, la férrea centralización que impuso el Nuevo Estado explica la anomalía histórica que supuso que el ministro de Educación fuera al mismo tiempo presidente del Consejo.

La tímida apertura del ministerio de Ruiz-Giménez en 1951 supuso, entre otras medidas, la reforma del Consejo, en un intento de hacer posible la representación orgánica, fundamentalmente de Estado, del Movimiento jerárquica, pero la de la secretaría órgano permanente asistencia al ministro declive del Consejo dedicado cada vez de expedientes (el carácter formal dictámenes rivalizaba prontitud del nuevo Estado). El intento Educación de 1970 de introducir una tímida participación de los organismos y entidades vinculados con la educación tropezó pronto con los límites de la llamada democracia orgánica. Sin embargo, la ley de 1970 introdujo una importante novedad, la de asignar al Consejo el informe preceptivo de los proyectos de ley.



las instituciones del Nacional y de la Iglesia creación poco después general técnica como de consulta y de traería consigo el Nacional de Educación, más a la resolución administrativos y solemne de sus mal con la agilidad y órgano staff del de la ley general de

### 3. El Consejo Escolar del Estado, un órgano de participación y de consulta

A pesar de las grandes limitaciones indicadas, el Consejo Nacional de Educación persistió durante la transición democrática. Es preciso esperar a la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE) para que se creara ex novo un nuevo organismo: el Consejo Escolar del Estado.

La principal novedad radica aquí en que la LODE califica al Consejo Escolar del Estado como "órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos", es decir, junto a la tradicional función de asistencia y consulta que siempre tuvo el Consejo de Instrucción Pública, al igual que los que le siguieron después, se coloca ahora al mismo plano –y en primer término– el de la participación,

## Crónica histórica del CEE

democrática, incorporando, también por vez primera, a las representaciones del alumnado, del personal de administración y servicios, y a las centrales sindicales y organizaciones patronales. Asimismo, ciertas funciones tradicionales de consulta –oposiciones docentes, convalidaciones, libros de texto, etc.– son sustituidas ahora por otras como las de informar las normas básicas o elaborar el informe anual sobre el sistema educativo.

El Consejo Escolar del Estado ha venido funcionando a lo largo de estos últimos veinte años razonablemente bien en lo que respecto a sus funciones de asesoramiento, informe y consulta, ha recuperado el papel central que la Comisión Permanente tuviera en el pasado, ha sido cauce en numerosas ocasiones del pluralismo ideológico que impregna a la sociedad española y ha superado muchos de los lastres del pasado (aunque no todos). En cambio, el Consejo Escolar no ha sabido hacer frente hasta el momento a varios retos importantes.



En primer lugar, la Consejo que la legislación Administración educativa condicionar por el Ministerio de diversas personalidades condicionan el logro de que recorren la larga historia de independencia frente al autonomía respecto de los

representación en el vigente reconoce a la del Estado y la designa-Educación y Ciencia de de reconocido prestigio una de las aspiraciones toria de este organismo: poder político y la plena vaivenes políticos.

En segundo lugar, la práctica de estos años, especialmente en lo que concierne al debate e informe de los proyectos de ley importantes, ha introducido en este órgano los modos propios de una cámara parlamentaria, impidiendo en tales ocasiones la consecución de consensos básicos en educación. El Consejo Escolar del Estado debe ser un foro de debate, un órgano de representación de intereses y una institución de consenso en los aspectos fundamentales de la educación, pero no es ni debe aspirar a ser una cámara parlamentaria. En este sentido, urge una revisión interna de sus propios procedimientos y reglamentos.

En tercer lugar, la legislación actual señala que el Consejo Escolar del Estado “por propia iniciativa podrá formular propuestas” sobre materias como la programación general de la enseñanza, la igualdad de derechos y oportunidades en la enseñanza, la ordenación general del sistema educativo o la calidad de la enseñanza, y, sin embargo, el Consejo Escolar del Estado no ha formulado hasta el momento ninguna propuesta. Reforzar su carácter de órgano de participación, de foro de debate y de instancia institucional que formula propuestas al Estado, parece hoy una necesidad ineludible.

Finalmente, el Consejo Escolar del Estado nace en el seno de un Estado autonómico que paralelamente ha impulsado el desarrollo competencial de las diversas nacionalidades y regiones que lo componen. Culminados los traspasos de competencias y servicios, la organización y estructura del Consejo Escolar del Estado deben compaginar adecuadamente las exigencias del principio de la participación nacional de los sectores afectados con las derivadas del principio de participación territorial.