

POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

Policy and education: the spanish Transition to democracy

Dr. Juan Carlos Hernández Beltrán

E-mail: jchb@usal.es

(Universidad de Salamanca)

RESUMEN: La Transición política a la democracia en España presenta desde el punto de vista de la política educativa un perfil de gran interés por las cuestiones suscitadas en aquel momento. Entre ellas destacan los debates en torno a la situación del profesorado –con especial atención a la conflictividad laboral– y los distintos proyectos legislativos sobre cuestiones como la gratuidad de la enseñanza obligatoria, la autonomía universitaria o el establecimiento de criterios para la participación de la comunidad escolar en los centros educativos.

Palabras clave: Política, Educación, Democracia, España.

ABSTRACT: Pedagogically speaking, the Spanish Transition to democracy shows an interesting profile because of the relevant educational issues involved at that moment. Among them we can find some outstanding debates such as the background of the teachers –with special attention to labour conflicts– and the different acts on education about the free of compulsory education, the on-going debates on university autonomous or the establishment of some criteria for the school community in order to improve the rates of democracy in every school funded by the State.

Key words: Policy, Education, Democracy, Spain.

Fecha de recepción: 18-IX-2008

Fecha de aceptación: 3-X-2008

I. Introducción

La cuestión escolar no se agota ni mucho menos en el análisis de los debates políticos amanecidos a propósito de la redacción constitucional. Si abrimos algo más el objetivo no es difícil advertir la presencia de algunos capítulos importantes que jalonan el devenir educativo de aquellos años. Baste citar, a título de ejemplo, el despliegue creciente de los movimientos de renovación pedagógica –con implantación en la mayor parte del territorio nacional– demandando una nueva escuela pública, laica, gratuita y de calidad; o las protestas y encierros de profesores de la enseñanza básica, media y universitaria reivindicando –entre otras cuestiones– un sistema de selección del profesorado más cabal desde el punto de vista pedagógico y, por tanto, alejado de las tradicionales y memorísticas oposiciones; las discusiones en torno a la enseñanza de las lenguas vernáculas en las regiones catalana o vasca...

Desde el punto de vista de la acción parlamentaria la Transición política conoció el debate, discusión y... desencuentro de proyectos de ley de enorme importancia como el referido a la financiación de la enseñanza obligatoria (percibido por las fuerzas parlamentarias de izquierda como una maniobra para subvencionar a toda la red privada), el proyecto de ley de autonomía universitaria que tuvo una tramitación lánguida y contradictoria –hasta el punto de ser finalmente retirada por el mismo grupo parlamentario gubernativo que la auspició en sus orígenes– o la controvertida LOECE responsable de enfrentar desde entonces hasta la fecha actual a los principales partidos políticos.

En definitiva, como expresaba con acierto Jean Francois Revel la diferencia entre la ciencia y la opinión se encuentra no tanto en la actitud del que opina sino en la materia sobre la que se opina, de suerte que hay realidades sujetas a verdades inobjetables y otras, como la Transición española a la democracia, que son como todo proceso histórico fuente de enorme subjetividad en función de la atalaya desde la que es observada.

II. La Transición como fenómeno histórico recurrente

En 1829 el belga Ferdinand Plateau definía un fenómeno de la ciencia óptica: la «persistencia retiniana». Consistía el tal fenómeno en que la retina tiene la capacidad de retener la impresión de cualquier objeto durante un corto espacio de tiempo; se crea así la ilusión de estar viendo algo que en realidad ya no se encuentra delante de nuestra mirada.

Algo así, entendemos, se puede decir en relación con la Transición española a la democracia. Todavía hoy se nos aparece con recurrencia en los deba-

tes políticos del momento. La Historia, claro está, es siempre Historia contemporánea¹.

Desde luego, la Transición –por su indudable interés y alcance– ha merecido toda suerte de estudios. Trabajos que han intentado escudriñar sus claves explicativas. Se ha sometido a interrogatorio a la Transición desde la ciencia política, económica o sociológica con el ánimo de que confiese su ser a partir de sus datos mesurables. Y no suelta prenda, o más bien ha soltado tantas prendas que cada cual ha podido confeccionar un traje a medida, perfectamente ahormado a sus intereses.

Recordando a Ortega y Gasset: «frente a la razón pura físico-matemática hay, pues, una razón narrativa. Para comprender algo humano, personal o colectivo, es preciso contar una historia. Este hombre, esta nación hace tal cosa y es así porque antes hizo tal otra y fue de tal otro modo. La vida sólo se vuelve un poco transparente ante la razón histórica»².

La Historia, y la Transición a la democracia en España no es una excepción, sólo puede ser atrapada si somos conscientes de la multitud de factores que intervinieron en ella. La Historia es, también como indicaba aquel político y literato del XIX, dinámica y, sobre todo, viviente³.

1. Cfr. H.CARR, Edward.: *¿Qué es la Historia?* Ariel, Barcelona, 2003. El autor de esta interesante obra nos recuerda que, en efecto, «la historia consiste esencialmente en ver el pasado por los ojos del presente y a la luz de los problemas de ahora, y que la tarea primordial del historiador no es recoger datos sino valorar: porque si no valora, ¿cómo puede saber lo que mereciere ser recogido?». pág. 96

2. Cfr. ORTEGAY GASSET, José: *Historia como sistema*. Espasa-Calpe, Madrid, 1971, pág. 53. En otro de sus pasajes nos recuerda un hecho fundamental para comprender cualquier tramo histórico cual es la necesidad de apelar al conocimiento de la historia como totalidad: «La historia es un sistema –el sistema de las experiencias humanas, que forman una cadena inexorable y única–. De aquí que nada pueda estar verdaderamente claro en Historia mientras no está toda ella clara. Es imposible entender bien lo que es ese hombre «racionalista» europeo, si no se sabe bien lo que fue ser cristiano, ni lo que fue ser cristiano sin saber lo que fue ser estoico, y así sucesivamente(...) cualquier término histórico, para ser preciso, necesita ser fijado en función de toda la Historia, ni más ni menos que en la Lógica de Hegel cada concepto vale sólo por el hueco que le dejan los demás». pág. 59

3. Cfr. MORET Y PRENDERGAST, Segismundo: *La España del siglo XIX*. Ateneo científico, literario y artístico de Madrid. Colección de Conferencias históricas Librería de D. Antonio San Martín, Madrid, 1886. En esa alocución en el Ateneo Segismundo Moret indicó que «la Historia es algo más que la narración de acaecimientos memorables; es algo viviente, animado, es el producto de la voluntad, de la inteligencia, del pensamiento individual y como tal variable, y como tal infinitamente viva, y como tal susceptible de ser modificada a cada instante; y por eso es absolutamente necesario, después de reunir los hechos y de acumular los datos, formularse esta pregunta: ¿por qué han acontecido estos hechos? ¿por qué han sucedido así y no de otra manera? ¿por qué España ha marchado en esa dirección siguiendo ese camino y no ha tomado otro destino? pág. 10

Uno de los calificativos, o por mejor decir, la etiqueta recurrente con la que se ha presentado la Transición a la democracia en España es, ya se adivinará, la de un tiempo marcado por el consenso, por el acuerdo, por el cambio no traumático.

Lejos de nuestra intención obviar los méritos indudables que anidan en la Transición; sería ahistórico no computar los fenomenales acuerdos generados en aquellos años y en los que la Carta Magna es su máxima expresión. Pero todo ello no es óbice para reconocer que la Transición es también un periodo marcado por no pocos desencuentros, lleno de tensiones entre las fuerzas parlamentarias y con unas inercias del anterior régimen que sería ingenuo pensar que desaparecieron de la vida española como por ensalmo al iniciarse la Transición.

No sería malo recuperar la doctrina crítica del jurista británico del XVIII, Bentham, según la cual:

«Una cosa es cierta: un sistema que nunca es objeto de censura, nunca progresará; si no se encuentra nada defectuoso, nada se enmendará; si se está decidido a justificar cualquier cosa en cualquier caso y a no desaprobado ninguna, tal resolución constituirá en el futuro una eficaz barrera para todo aumento de felicidad a que pudiéramos aspirar, y en el presente nos habrá de robar aquella parte de felicidad de que ya gozamos»⁴.

Algún autor –más próximo en el tiempo que Bentham- también es de la opinión de que no todos fueron luces durante la Transición. Así, en el epílogo de uno de sus libros de más éxito el historiador Pierre Villar insiste en la idea siguiente:

«Sin embargo, no debe creerse tampoco en una calma chicha. Los incidentes sangrientos fueron numerosos (asesinato, en pleno Madrid, de cinco

4. Cfr. BENTHAM, Jeremías: *Fragmento sobre el gobierno*. Aguilar, Madrid, 1973. Esta obra publicada originalmente en 1776 nace como respuesta a Sir William Blackstone quien escribió sus famosos «Comentarios sobre las leyes de Inglaterra». Bentham entendió que, a pesar de ser un autor de renombre, constituía su obligación hacer objeciones a la publicación de Blackstone. Fue una muestra de valentía ya que «bajo la sanción de un nombre prestigioso, cada renglón, por insignificante que sea, cada opinión, por errónea que sea, adquirirá cierto valor. La reputación añade peso a las opiniones en consideración a su origen, opiniones que, por sí mismas, no hubiesen acarreado otra cosa que menosprecio. La fama popular no percibe sutiles distinciones. El mérito en una esfera de conocimiento proporciona una natural y, en cierto modo, irrecusable presunción de mérito en otra, especialmente cuando ambas esferas se hallan aparentemente ligadas» pág. 17. De alguna forma, la Transición española cuenta ya con una reputación de cerrado consenso sin fisura alguna difícil de contrariar.

abogados de Comisiones Obreras; disparos sobre las masas en Vitoria, y persistencia de los atentados por parte de la fracción militar de ETA). La situación revolucionaria en Portugal había ocasionado muchos menos muertos»⁵.

III. Libertad de enseñanza y financiación de la escuela privada. Génesis del problema

El primero de septiembre de 1978, tres meses antes de que se aprobase en Referéndum el texto constitucional, el Consejo de Ministros aprobó remitir a las Cortes uno de los proyectos estrella para la legislatura bajo el título de Proyecto de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria⁶.

En aquella fecha ya era público que la carta constitucional iba a sancionar la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza básica. Lo que no estaba tan claro era el alcance que este apartado podía tener en relación con la financiación a la red privada de enseñanza.

A pesar de que la LGE establecía la gratuidad de la enseñanza básica, lo cierto es que seis años después de su implantación la realidad lo desmentía. Así se desprende del conocido informe de seguimiento de la Ley General de Educación establecido por decreto en 1976⁷. De manera que en el mismo se podía leer el siguiente texto elaborado por la citada Comisión:

«Se puede afirmar sin temor a equivocarse, que seis años después de promulgada la LGE y cuando únicamente faltan cuatro para la realización total de sus objetivos, la gratuidad es todavía una aspiración y su logro total va a requerir esfuerzos que se presumen ya irrealizables».

Tanto en los centros estatales como en los privados subvencionados por el Estado era habitual que los padres abonasen «ciertas cuotas, unas ilegales y otras más o menos toleradas». Entre ellas cabe citar las célebres cuotas por «permanencias». Esto es, el cobro de determinadas cantidades en concepto de prolongación de jornada que revertía en el bolsillo del profesorado. Una práctica tolerada ya que con las permanencias se podía corregir el desfase en la actualización de sus salarios. Según el Informe elaborado por la Comisión, más del setenta por ciento de los alumnos matriculados abonaban estas cantidades.

5. Cfr. VILAR, Pierre.: *Historia de España*, Grijalbo, Barcelona, 1980. pág. 175.

6. Cfr. B.O.C. 11 de octubre de 1978.

7. Cfr. Archivo Central del MEC, Legajo 113.753. «Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero».

Como es natural, se hizo un cálculo del dinero que costaría a la Administración la eliminación de las permanencias. Para erradicar esta práctica de las escuelas era preciso compensar al profesorado a través del pago de complementos en sus nóminas. Un coste que se cifró en más de doce mil millones de pesetas para el profesorado de la EGB.

III.1. *El Proyecto de financiación de la enseñanza obligatoria*

Retomando el Proyecto de Ley rubricado ese día por el titular de la cartera educativa, Iñigo Cavero, hay que indicar que el mismo guardaba fidelidad con el ideario del centro-derecha en materia escolar y más concretamente con los derechos que asisten a la enseñanza privada.

En primer término, el Proyecto ya adelantaba que el desarrollo de esta norma iba a suponer «un extraordinario esfuerzo financiero para el Estado». Huelga comentar las dificultades económicas por las que transitó todo el proyecto democrático de aquellas horas; de ahí, que en un ejercicio de cierto realismo político el proyecto advirtiese, ya de entrada, del principal obstáculo que podrían encontrar en su puesta de largo. Tal vez por ello, el propio proyecto de ley establecía como inicio de esta nueva política de ayudas el curso académico 1980-1981.

A partir de esa prevención financiera lo que se advierte es una política maximalista. Para justificar la futura norma de financiación de la enseñanza obligatoria se invocaban dos principios. En primer lugar, la igualdad de oportunidades educativas para toda la población intentado evitar que la escuela reprodujese las diferenciaciones sociales.

En segundo lugar y como era previsible, el proyecto apela a la libertad de enseñanza. Nada nuevo bajo el sol. Durante todo el periodo de discusión del artículo educativo en sus distintas etapas, la formación del gobierno había hecho referencia una y otra vez a los Pactos Internacionales sobre la libertad de enseñanza y, más en concreto, sobre el derecho que asistía a los padres para configurar la educación de sus hijos de acuerdo con sus propias creencias.

Así pues, la resultante del proyecto de ley pasaba necesariamente por reconocer la gratuidad de la enseñanza de los niveles obligatorios como «un derecho de todos los alumnos a percibir del Estado la misma cantidad que representa el coste del puesto escolar».

De conformidad con la norma, el coste del puesto escolar sería determinado en el primer trimestre del año tomando como referencia el coste del puesto escolar de la enseñanza estatal. Esta ayuda o subvención final al centro debía cubrir capítulos como la remuneración del personal docente o la compra de bienes y servicios. Por otra parte, los gastos habituales de mantenimiento

del centro, calefacción, alumbrado o limpieza debían correr por cuenta de los Ayuntamientos (para aliviar la estrechez de las arcas municipales el Proyecto de Ley preveía «potenciar financieramente» a las administraciones locales para que pudiesen hacer frente a esta nueva partida presupuestaria).

Tal y como se redactó en su momento, la denominada «ayuda a la gratuidad» adoptaría el formato de cheque escolar⁸. Un cheque escolar que los padres podrían utilizar para aplicarlo a los centros –tanto públicos como de titularidad privada– que estimasen oportuno. Por consiguiente, la libertad de elección de centro sin más criterio que la preferencia de los padres también sería de aplicación en la red pública eludiendo el establecimiento de criterios (zonificación, número de hermanos, renta...) para el ingreso en los centros públicos o privados. Educación a la carta.

Por otra parte, se indicaba que los centros no estatales que se acogiesen al sistema de ayudas debían tener en consideración que no podrían funcionar con ánimo de lucro. Además, debía procurarse evitar discriminaciones de carácter económico en la escolarización de los alumnos. El Proyecto de Ley establecía asimismo una Junta Económica en cada centro con la responsabilidad de supervisar las ayudas recibidas. También con carácter provincial se instituían Comisiones de control conformadas por representantes de las Asociaciones de Padres de alumnos, Diputaciones provinciales, representantes de los titulares de los centros, del profesorado y, finalmente, de la Administración educativa.

El alcance de las ayudas estaba planteado sin ninguna restricción de forma que todos los centros no estatales tendrían la posibilidad de acogerse a estas ayudas con el único requisito de que estuvieran autorizados para la impartición de las enseñanzas objeto de subvención.

Como es natural, la concesión de una ayuda estatal debía tener como contrapartida el compromiso del centro receptor a no percibir ninguna cantidad por parte de las familias. Las actividades complementarias y enseñanzas de tipo no reglado tampoco debían suponer ningún desembolso obligatorio habida cuenta del carácter voluntario que la norma fijaba para las mismas. Otra cosa era las cantidades percibidas por el centro en concepto de los servicios de comedor y transporte escolar que tendrían que estar fijados al sistema general de precios establecido.

En adición a las ayudas a los centros no estatales que impartan autorizadamente el nivel básico de la enseñanza, la norma preveía dotar de importantes ayudas para la construcción y equipamiento de nuevos centros. Todo ello como fundamento de la «libre iniciativa de la sociedad». El proyecto de ley pre-

8. Cfr. Artículo 6°.1.-Las ayudas a la gratuidad se aplicarán por los padres o tutores legales de los alumnos a los centros escogidos libremente por ellos.

tendía incentivar la creación de centros docentes privados acogidos a este tipo de ayudas. La medida iba especialmente dirigida al impulso de centro que funcionaban en régimen de cooperativas de padres de alumnos y profesores así como las Fundaciones benéfico-docentes.

Por otra parte, los centros receptores de las ayudas podían ser objeto de sanción económica si vulneraban las obligaciones a que estaban sujetos al aceptar las ayudas a la gratuidad. Unas sanciones que serían impuestas por la pertinente Delegación provincial de educación si detectase irregularidades en la percepción de las subvenciones.

El Proyecto de Ley se acompañaba de una Memoria del Ministerio de Educación y Ciencia con fecha de 14 de septiembre de 1978. En aquel documento se destacaba por una parte, que la Constitución –en trámite parlamentario pero con algunos puntales ya bien definidos– establece este derecho de tal forma que «ningún derecho de contenido económico-social aparece tan rotundamente formulado» y, de otro lado, siguiendo con las consideraciones jurídicas, se recuerda que la propia Ley General de Educación exhortaba con claridad en relación con la gratuidad de la enseñanza general básica (EGB) además de indicar también el carácter gratuito de la Formación Profesional de Primer Grado.

Por consiguiente, no había más salida que la de poner en marcha un mecanismo de financiación para toda la enseñanza básica en España. Además, el propio calendario de aplicación gradual de la Ley General de Educación fijaba el año 1980 como el de su efectiva y total aplicación, razón por la cual en ese año debía ser una realidad la gratuidad de las enseñanzas en todos los centros tanto estatales como de titularidad privada.

El reto era, no cabe duda, de proporciones mayúsculas habida cuenta de que esta norma, de prosperar, obligaba al Estado a disponer de puestos escolares gratuitos en la red pública y privada para todos aquellos padres que ejercitaran tal derecho.

Un principio importante para el Ejecutivo ucedista era el de que la percepción de las «ayudas a la gratuidad» no entrara en colisión con el sacrosanto ideario de los centros privados. De esta forma, y en nombre de la libertad de enseñanza los centros de enseñanza de titularidad privada recibirían las subvenciones sin que tal cosa mermase su derecho a establecer su proyecto educativo que debería ponerse en conocimiento de los padres. No obstante, los centros estarían «obligados a establecer unos cauces de participación del personal del Centro y de los padres de familia en la gestión y control de las actividades del Centro». Para tal fin, como es conocido, sería de aplicación la futura ley que regulaba el Estatuto de los Centros Escolares, una norma que acabó con sus huesos en el Tribunal Constitucional en febrero de 1981.

Hasta la fecha la fórmula utilizada para calcular el montante de la subvención era la de «la unidad escolar» o aula. Una cantidad que se fijaba fundamentalmente en función de dos parámetros: las retribuciones del profesorado y, en segundo lugar, una cantidad «alzada» en concepto de gastos de funcionamiento.

Según refleja la Memoria que venimos comentando este sistema de cálculo no se ajustaba a lo que preceptuaba la Ley General de Educación al indicar que la subvención a la escuela privada debía calcularse en función del «coste real» del puesto escolar estatal. Por consiguiente, la formación en el poder consideraba que se venía produciendo un incumplimiento en esta materia, motivo que aconsejaba una revisión profunda del sistema de financiación escolar.

No hay que perder de vista que en aquel momento la enseñanza privada representaba un porcentaje significativo en el nivel obligatorio. Así, en la EGB de los cinco millones largos de alumnos escolarizados, los alumnos matriculados en centros de titularidad privada representaban cerca del cuarenta por ciento respecto del total.

De acuerdo con los datos que obraban en poder del Ministerio, el régimen de subvenciones para el año 1978 era el que presentamos a continuación:

Centros no estatales (EGB). Año 1978.

Alumnos en centros subvencionados al 100%	1.112.131
Alumnos en centros subvencionados al 75%	327.600
Alumnos en centros subvencionados al 50%	234.500
Alumnos en centros no subvencionados	445.164

Para tal fin el Ministerio presupuestó para 1978 un montante de 33.529 millones de pesetas, a las que había que sumar más de cuatro mil millones destinados a financiar la Formación Profesional de Primer Grado impartida en los centros no estatales (en ese caso los alumnos del sector privado casi doblaban a quienes estudiaban estas enseñanzas en centros estatales). Unas cantidades que la Memoria del Proyecto de Ley de financiación de la enseñanza obligatoria calificaba como insuficiente para hacer frente al coste real de los puestos escolares.

Con este panorama, el Proyecto de Ley pretendía corregir los cálculos de las subvenciones con la finalidad de que todos los estudiantes que cursaran el

tramo obligatorio lo hicieran soportando el mismo coste para el Estado. De manera que de forma provisional se planteó una estimación financiera, de acuerdo con el nuevo modelo, para los años venideros.

Según estos nuevos cálculos que basaba su aritmética en un puesto escolar cifrado en torno a las 32.000 pesetas por alumno y año (algo más para la Formación Profesional), las cantidades necesarias para sufragar la enseñanza no estatal duplicaban de lejos lo presupuestado para el año anterior.

De los 33 mil millones presupuestados para 1978, el Proyecto de Ley fijaba una cantidad de 75 mil millones en el año 1979, 83 mil millones para el curso 1980 y, finalmente, cerca de 100 mil millones para 1981 de acuerdo con el incremento previsible de alumnos así como la subida paulatina en los costes de la enseñanza. Como se aprecia con claridad, el coste de la aplicación de la libertad de enseñanza tal y como se entendía desde las posiciones de centro-derecha llevaba directamente a un desembolso multimillonario destinado a subvencionar a la escuela privada en un contexto, por lo demás, de aguda crisis económica.

Se nombró posteriormente una Ponencia compuesta por miembros de las distintas fuerzas parlamentarias para que estudiaran con detenimiento el proyecto remitido por el Gobierno y elaborar el preceptivo Informe sobre el mismo.

Se presentaron múltiples enmiendas a este proyecto por parte de las diferentes fuerzas parlamentarias, incluido el grupo parlamentario que apoyaba al gobierno.

Algún diputado de UCD enmendó el proyecto con la intención de que el mismo reflejara sin medias tintas lo que en el fondo se pretendía con su puesta en marcha. Así, una de las primeras enmiendas solicitó el cambio de denominación por el más diáfano de Proyecto de ley de financiación de la enseñanza obligatoria *en los centros privados*. Además, se indicaba un cierto desfase entre el cálculo del coste escolar y su aplicación en el curso siguiente razón por la que cuando se quisiera hacer efectivo, este coste ya habría ascendido por razón del tiempo transcurrido y no sería un coste real.

Otra laguna detectada en el proyecto de ley por diputados de la propia formación ucedista tenía que ver con las obligaciones a las que se responsabilizaba a los ayuntamientos. Así, además de hacerse cargo de servicios básicos como el mantenimiento, alumbrado, calefacción o limpieza de estos inmuebles, se demanda la inclusión de una faceta prioritaria cual era la obligación de «aportar terrenos para la construcción de centros docentes públicos». Tampoco parecen estar muy de acuerdo en la fijación y autorización de las actividades complementarias por parte de la administración. La razón invocada era que «es el padre el directamente beneficiario de la ayuda, no el centro, y el que

tiene libertad para elegir. Si para una determinada atención a los alumnos se hace necesario establecer un nivel de gastos que sea algo superior al coste del puesto estatal, no parece justo que el padre que quiere elegir ese tipo de enseñanza para su hijo se vea privado de la ayuda que recibiría si lo lleva a otro centro distinto».

En palabras de algún diputado de Alianza Popular el proyecto no es lo suficientemente categórico a la hora de establecer la financiación de la escuela privada. Así, no comparten la expresión que utilizaba el proyecto de ley refiriéndose a «ayudas a la gratuidad». Según su parecer, esta expresión induce a equívocos y cabría pensar que de lo que se trata es de establecer algunas «ayudas» a la enseñanza privada, cuando la realidad es que la norma viene obligada –porque así lo recogía el apartado cuarto de la Constitución– a financiar a toda la red privada de enseñanza obligatoria.

También desde la bancada del grupo conservador de Alianza Popular se pedía que figurase explícitamente en el texto una referencia al «cheque escolar» con objeto de indicar que ésa y no otra era la forma en la que debía hacerse efectiva la libertad de elección por parte de los padres. El cheque escolar era calificado por los conservadores como el procedimiento «más eficaz, simplificado, controlable y avanzado». Además, consideraron que la Comisión que el Ministerio iba a crear para el estudio de los costes de la enseñanza debía configurarse de tal forma que los titulares de los centros privados computaran un tercio de la misma.

Desde la óptica de Alianza Popular se observa una defensa numantina hacia la enseñanza privada. Una escuela no estatal que, según sus declaraciones, venía sufriendo unos perjuicios constantes como resultado de un cálculo poco realista del coste de la enseñanza. Por ello, también enmendaron el proyecto con la esperanza de que hasta la aplicación efectiva de la misma el Ministerio incrementase notablemente las partidas presupuestarias dirigidas a subvencionar la escuela privada para aproximarla a la realidad del coste de un pupitre público. No obstante lo anterior, desde las filas de Alianza Popular se reconoce que la expresión «privado» tiene en España un carácter peyorativo con «connotaciones de individualismo, egoísmo, etc, que rechazamos».

Argumentos distintos utilizaron los nacionalistas vascos para quienes el proyecto de ley debía potenciar las atribuciones de las Consejerías de Educación autonómicas en materia de financiación de la enseñanza. Por otra parte, el nacionalismo vasco ampliaba en sus enmiendas el alcance de la financiación a niveles no obligatorios. Así, propusieron que fueran objeto de financiación aquellos centros escolares –desde Preescolar, BUP y FP– que impartieran docencia en las lenguas vernáculas justificando tal medida en la necesidad de impulsar y potenciar las lenguas propias de cada Comunidad en su deseo de

ver reconocida la cooficialidad de estas lenguas. Siguiendo este criterio, para el Partido Nacionalista Vasco las actividades complementarias y extraescolares debían, como recogía el proyecto de ley, tener un carácter voluntario y ser sufragadas por las familias pero, eso sí, con excepción de la enseñanza de la lengua nativa en «áreas bilingües» que debía ser objeto de subvención por las razones que ya hemos apuntado. No ha de extrañar, pues, que se reivindicase desde el nacionalismo vasco la creación de centros subvencionados que impartan sus enseñanzas en lenguas propias dentro de lo que el apartado décimo del proyecto denominaba como estímulo de la «libre iniciativa de la sociedad».

Por su parte, los socialistas catalanes entendían que las Cortes debían devolver el proyecto al Gobierno con el objeto de acomodar la redacción del mismo al contenido de los debates constitucionales que se habían celebrado en materia escolar. No se mostraban en contra de las ayudas a los centros privados pero, eso sí, incorporando algunos factores de corrección. En primer término, la enmienda socialista pretendía que las ayudas estuvieran precedidas de una acción gubernativa encaminada a realizar un análisis del panorama escolar general con la intención de establecer el número de puestos a crear y financiar en la enseñanza obligatoria.

Una vez realizada la planificación de puestos escolares lo razonable sería fijar una serie de criterios prioritarios para la concesión final de la ayuda. Los criterios propuestos tenían en consideración aspectos como la atención de necesidades de escolarización, la cobertura escolar de zonas deprimidas socialmente o que «cumpliendo alguno de los requisitos anteriores» desplegaran en sus centros actividades que pudieran ser catalogadas como de interés pedagógico.

El proyecto de ley fijaba, por otra parte, una serie de garantías para resarcirse del incumplimiento de las obligaciones del titular del centro. Entre las mismas se contemplaba la devolución al Estado de las cantidades percibidas si el centro privado dejase de acogerse a las ayudas –antes de los cuarenta años– desde su concesión. También cabía la posibilidad legal de establecer a favor del Estado una hipoteca del centro, como instrumento de garantía en caso de incumplimiento. Algún diputado vio en este mecanismo un atisbo de nacionalización de la enseñanza ya que, según sus palabras, podría darse el caso de que el Estado impusiera unas obligaciones tan severas que el titular del centro no pudiera cumplir y acto seguido el Estado podría ejercer la hipoteca de las instalaciones a su favor (el enmendante advierte que sólo tendría sentido si la construcción íntegra del centro ha sido realizada con subvenciones estatales).

El Grupo Parlamentario Mixto también hizo escuchar su voz por medio de sendas enmiendas al proyecto del Gobierno. En primer lugar, se exponía la redundante expresión utilizada en la norma al referirse a los «centros públicos

estatales». Según el criterio del diputado Gómez de las Rocas es muy discutible que la voz «público» fuera exclusiva de los centros de titularidad estatal habida cuenta de que los centros no estatales también coadyuvan con sus enseñanzas a la mejor cobertura de un servicio «público» como el educativo. Debate éste que, por otro lado, ha estado presente siempre que se debate en torno a la escuela pública-escuela privada.

El mismo diputado indicaba en octubre de 1978, fecha en la que se recibieron el grueso de las enmiendas, que el proyecto de ley adolecía también de falta de concreción a la hora de fijar el cálculo del puesto escolar. Así, consideraba que entre otras cuestiones como el pago del profesorado o el pago de la cuota a la Seguridad Social, la subvención tendría que tener en cuenta –especialmente en Formación Profesional– de una partida para cubrir la «compra de bienes necesarios para la docencia». También desde el Grupo Parlamentario Mixto se solicitaba como una mejora del proyecto de ley la inclusión categórica de que el importe de la financiación lo recibirían los centros en el primer mes de cada trimestre y siempre en proporción a los alumnos matriculados, para evitar demoras que pudieran comprometer el desarrollo normal de las actividades del centro.

Puesto que se trataba, como ya hemos indicado en algún momento, de incentivar la creación de centros al amparo de la libre iniciativa social, el Grupo Mixto a través de uno de sus diputados solicita que se tenga en cuenta –como factor prioritario en la asignación de recursos– a aquellas localidades cuya renta media fuera inferior a la renta nacional cualesquiera que fueran los titulares del centro. Todo ello como una medida que intente frenar el fenómeno de la emigración de la población ante la falta de servicios básicos como el escolar.

Algún diputado también consideró que era preciso subvencionar también las actividades complementarias y extraescolares. La justificación pasaba por el reconocimiento de que estas actividades formaban parte importante del proceso educativo. Hasta el punto de que dichas actividades complementarias y extraescolares eran necesarias para dotar de contenido el proyecto educativo del centro. De lo contrario, asistiríamos a una discriminación en función del poder adquisitivo de los padres, además de encarecer este tipo de actividades al no participar en las mismas todos los alumnos. No entendían la obligatoriedad de fijar una autorización del Ministerio cuando el abanico de necesidades y posibilidades es muy grande en los centros. De no aprobarse estas actividades, continúa el enmendante, muchos padres no tendrían más remedio que matricular a sus hijos en centros privados no subvencionados en los que sí se impartiesen estas necesarias actividades complementarias (actividades de recuperación, dificultades de comportamiento...). Se explicaba de manera sucinta de la forma siguiente: «El padre elige esas actividades al elegir el cen-

tro y no parece lógico que se elija el centro desconociendo la existencia de esas actividades y que a posteriori pueda pensar en la elección o no de actividades concretas».

Uno de los grupos que planteó una enmienda a la totalidad del texto fue el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso. Sus objeciones al documento gubernativo se concretaban en varios aspectos. En primer lugar y según la filosofía socialista la concesión de esas «ayudas a la gratuidad» debían estar condicionadas al cumplimiento de varios requisitos: a) cubrir necesidades de escolarización; b) Atenerse a la planificación y programación generales de la enseñanza de acuerdo con un orden de prioridades tanto de niveles educativos como de necesidades sociales; c) que profesores, padres y, en su caso, alumnos intervengan en el control y gestión del centro. A tal fin, en cada centro se constituiría una Comisión integrada por estos tres sectores y con las siguientes atribuciones: selección del profesorado, elección de los cargos directivos, elaboración del reglamento de régimen interno, programación de las actividades paraescolares y, por último, control del funcionamiento general del centro en sus ámbitos académico, administrativo y docente.

Asimismo la formación socialista proponía en una de sus adiciones incorporar un artículo en el que se estableciera un factor de corrección en el cálculo del coste del puesto escolar en función de variables geográficas, zonas urbanas y número de unidades escolares. Todo ello justificado en virtud del principio de equidad educativa. Asimismo y ahondando en la garantía de una mayor igualdad de oportunidades en la distribución de las ayudas, los socialistas presentaron un texto sobre el procedimiento de admisión de alumnos en los centros subvencionados por la ley. De manera que para evitar cualquier tipo de discriminación se establecía el siguiente orden de prelación en la admisión de alumnos:

1. Situación socioeconómica de la familia.
2. Proximidad al centro.
3. Existencia de hermanos matriculados en el centro.
4. Número de hijos.
5. Hijos deficientes.

Estos criterios no tenían en consideración el expediente académico del alumno por considerar que se trataba de un nivel obligatorio de enseñanza.

Se solicitaba además una vigilancia por parte de la Administración de los fondos recibidos por los centros privados acogidos a esta medida de financiación. Este control también pretendía evitar un crecimiento disarmonico entre centros públicos y centros privados corrigiendo, si fuera el caso, problemas de masificación.

El Grupo Parlamentario comunista también planteó serias objeciones al texto presentado. En su criterio, esta futura ley servía de cobertura legal para la financiación indiscriminada de la enseñanza privada. Una enseñanza no estatal que se vería privilegiada en relación con la escuela pública. En opinión de los comunistas, el derecho de elección de los padres queda en una mera declaración retórica cuando la realidad muestra con la fuerza de los hechos a un número importante de padres que viven en zonas donde no hay centros estatales ni concertados suficientes para poder ejercer tal derecho, teniendo que escolarizar de forma obligatoria a sus hijos en centros privados con un coste elevado para sus economías.

Se quejaban amargamente de una política ministerial emprendida a destinar una fuerte inyección de dinero a la escuela privada mientras pervivían fuertes carencias de escolarización en la red pública. Por vía de ejemplo, podemos indicar que en la provincia de Almería casi un treinta por ciento de los alumnos matriculados lo estaban en condiciones deficientes –dobles turnos, ratio superior a cuarenta alumnos por profesor, falta de medios materiales...– extremo que fue confirmado por el propio Ministro en una pregunta oral en la Cámara Baja. Por todo ello, la formación comunista exhortaba al Ministerio a que «no se trata de simplemente de ayudar a todo el mundo por igual, sino de ayudar más a los que más lo necesitan».

Por otra parte, de subvencionar a los centros no estatales se estaría induciendo a los padres a matricular a sus hijos en estos centros habida cuenta de que normalmente cuentan con un mayor número de actividades complementarias y extraescolares. Finalmente, tampoco agradó que el mecanismo de financiación se fijara en función de los alumnos matriculados ya que esta situación no ocurría en la enseñanza estatal. Por todas estas razones la formación comunista solicitó la devolución del Proyecto de Ley al Gobierno.

Uno de los «padres» de la Constitución –Miquel Roca de la Minoría Catalana– presentó en nombre de su grupo una enmienda a la totalidad del proyecto de ley. La razón esgrimida en primer lugar fue que la apuesta del Gobierno podía «comprometer seriamente todo el futuro de la estructura educativa española». Para el grupo catalán sólo es viable una ley de esta naturaleza si se acompaña el precepto de la libertad de elección de centro para los padres con una política verdaderamente activa en cuanto a la construcción de centros públicos habida cuenta de las necesidades –en algunos caso imperiosas– escolares que padece el país. Por consiguiente, Miquel Roca no se mostraba partidario de una política de «café para todos» sino que, por el contrario, los centros no estatales que fueran a ser subvencionados con fondos públicos deberían contar con garantías de calidad y de «limitación máxima del coste de las actividades complementarias». Esta última apreciación era el resultado de

cierta prevención a que los centros privados subvencionados utilizaran las actividades complementarias para repercutir en los padres las cantidades de dinero que no le eran permitidas cobrar en concepto de enseñanzas ordinarias.

Por otra parte nos parece de interés destacar que la Ponencia encargada del estudio del proyecto de ley de financiación de la enseñanza obligatoria contó para su estudio con un exhaustivo informe procedente de la Dirección General de Programación e Inversiones en la que se daba cuenta de estimaciones sobre aspectos relevantes. Así, se incorporaban estadísticas sobre la evolución de la población escolar en los próximos años, el análisis del coste del puesto escolar en los distintos niveles educativos –no sólo en el obligatorio–, estimaciones de presupuesto del MEC en los próximos años, etc. Uno de los datos de interés de este informe es el que hace referencia a la población sin escolarizar de niños entre 14 y 15 años. Así, la media nacional se situaba en un 21,8 por ciento (algunas localidades como Jaén (38%), Toledo (40%) o Badajoz (35%) estaban muy por encima de esos datos) muy preocupante y que hacía pensar en la necesidad no tanto de subvencionar sin criterio a toda la red privada sino de potenciar la escuela pública habida cuenta de semejantes porcentajes de desescolarización.

Por otro lado, y a pesar de que el proyecto redactado en 1978 aconsejaba la introducción de un nuevo cálculo basado en el coste del puesto escolar público y no en el módulo del aula o unidad escolar, todavía en 1981 encontramos Órdenes Ministeriales que siguen regulando las subvenciones siguiendo el viejo modelo. Para el curso 1981-1982, el Ministerio fijó tres escalones de financiación en función del porcentaje financiado al centro: 100 %, 81% o 62%.

El itinerario del Proyecto de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria atravesó dos legislaturas, conoció a varios ministros y, finalmente, el titular de la cartera educativa Díaz-Ambrona en una sesión de la Comisión de Educación reconoció, sólo dos meses después de que el Gobierno sufriera un descalabro en el Tribunal Constitucional a propósito de la famosa LOECE, que el proyecto de ley para financiar la enseñanza no estatal tropezaba con una «insuficiencia presupuestaria que impide una gratuidad total e inmediata de la enseñanza obligatoria»⁹. Poco después las cortes se disolverán y con ellas este proyecto del Gobierno de la UCD.

9. Cfr. Acta de la Sesión de Constitución de la Comisión de Educación y Ciencia, 8 de abril de 1981.

III.2. Patronato de escuelas privadas

A pesar de lo indicado, lo cierto es que la percepción social que se tenía de la enseñanza privada no siempre era coincidente con la realidad. Es de justicia indicar que la propia oposición reconoció en algún momento la necesidad de establecer una suerte de Patronatos para salvaguardar la viabilidad de estos centros de enseñanza. Así, se inició en el Congreso de los Diputados un interesante debate en torno a la oportunidad de creación de los mismos.

Esta proposición no de ley fue presentada a iniciativa del Grupo Parlamentario Comunista en la tercera sesión de la Comisión de Educación del Congreso motivada fundamentalmente en razón de los graves apuros económicos por los que estaban atravesando muchas escuelas privadas. Así lo explicaba la diputada comunista:

«es de todos conocido que en estos momentos existen en este país numerosos centros privados de tamaño pequeño los cuales atraviesan por una situación de graves dificultades económicas, a pesar de que estos centros estén subvencionados. De tal manera que la realidad es que un gran número de estos centros de tamaño pequeño y medio se encuentran abocados al cierre en un plazo breve»¹⁰.

Los comunistas a través de esta moción pretendían llamar la atención en lo que se refería a la llamada desesperada de muchos centros de enseñanza que en régimen de cooperativas estaban desarrollando sus funciones especialmente en los cinturones industriales de las grandes ciudades.

La desaparición de estos centros docentes debido a la falta de viabilidad económica en el corto plazo comprometía muy seriamente a aquellos lugares en los que estaban radicados estos centros escolares. Por consiguiente según la moción comunista la desaparición de estos colegios tendría consecuencias inmediatas respecto a la pérdida de empleo de profesorado (ya suficientemente castigado con las dificultades de inserción laboral de los maestros recién titulados) y, sobre todo, la extinción de estas escuelas repercutiría de manera negativa en las tasas de escolarización –precisamente uno de los toros que había que lidiar en esas fechas–.

Para remediar tan sombrío horizonte la formación comunista propuso la creación de unos Patronatos a través de los cuales se pudiera canalizar la ayuda estatal a estos centros que se encontraban en situación harto precaria.

10. Cfr. *Ibidem*, pág. 800.

Conviene aclarar que la creación de los mismos se concebía como una medida temporal y con carácter de excepcionalidad, amén de ser una posibilidad a la que voluntariamente se podían adscribir los centros de enseñanza.

Un aspecto también importante que se indicaba en la propuesta de creación de estos Patronatos era el reconocimiento y garantía de que a pesar de la constitución de los mismos las escuelas de referencia no perderían un átomo de la propiedad de sus centros.

En cuanto a la composición de los Patronatos, éstos estarían conformados por una Junta rectora compuesta por:

- a) Representación de la Administración del Estado.
- b) Representación de las Administraciones Locales.
- c) Propietarios de los Centros.
- d) Padres de alumnos.
- e) Asociaciones vecinales donde se radicasen estas escuelas.

Por otra parte las funciones encomendadas a estos Patronatos en el caso de prosperar la proposición no de ley (conviene recordar que en lo que se refiere a las proposiciones no de ley, a pesar de la eventualidad de su aprobación por la Comisión respectiva, lo cierto es que el Gobierno tenía la prerrogativa de desarrollar su contenido o rechazarlo según estimase oportuno) eran, entre otras, las de formalización del concierto por tiempo determinado con una escuela para prestar ayuda no sólo económica sino también organizativa; administrar la provisión de recursos o la coordinación de la programación pedagógica, la contratación de profesorado así como la gestión democrática interna del centro escolar.

Los socialistas acudieron en la ayuda de esta proposición con su voto afirmativo. Para la izquierda se trataba de una medida si se quiere excepcional, transitoria pero del mismo modo ineludible y necesaria en razón de los muchos escritos de ayuda solicitando a los diputados atendiesen su reivindicación.

Si se nos permite la expresión lo que se estaba demandando en algunos casos era la puesta en marcha de una especie de «reconversión industrial» aplicada a muchos centros que de otra manera estaban condenados a dejar de prestar una función social de indudable valor e interés.

En no pocos casos estos centros ya venían recibiendo algunas subvenciones pero incluso con ellas no eran capaces de superar las dificultades económicas para desarrollar sus actividades. Además, en no pocos casos estos centros impartían enseñanzas que no podían ser subvencionables (preescolar y bachillerato). Razón por la cual desde las filas socialistas se estimaba que los

Patronatos podían ayudar a los propietarios de estos centros a acometer reformas en el sentido de que, por ejemplo, si les resultaba insostenible mantener ocho unidades escolares de EGB podían estudiar la posibilidad de «reconvertirse» en un centro de Formación Profesional.

Los socios tradicionales de socialistas y comunistas en la Comisión de Educación –la Minoría Catalana– en esta oportunidad presentaron una enmienda a la totalidad al proyecto presentado por el Grupo Parlamentario Comunista. No obstante, en el fondo estaban de acuerdo con la necesidad de ayudar a estos centros. Lo que marcaba diferencias entre unos y otros era la forma de canalizarlas. Para la Minoría Catalana no era preciso articular estos Patronatos, la solución concreta para remediar las estrecheces de estos centros educativos debía encontrarse, según sus palabras, entre las obligaciones ineludibles del Ministerio de Educación. Es decir, que lo que proponían era que el Ministerio aprobase una serie de créditos, de ayudas extraordinarias para solventar el problema denunciado.

A pesar de todo, para los diputados de la Minoría Catalana la verdadera clave tenía que pasar por enmarcar los problemas de este tipo de escuelas en un marco mucho más general como el gran debate, postergado, sobre la financiación de los centros no estatales de enseñanza.

De forma y manera que para la formación política reseñada la obligación del Gobierno tenía que ser la presentación –con la máxima celeridad posible– de un proyecto de ley sobre financiación de la enseñanza no estatal. Esta sería la única forma de salir del atolladero continuo de las ayudas o subvenciones a los centros de enseñanza. De no producirse este extremo todo lo demás serían actuaciones que parchean la realidad pero no la solucionan.

Desde los escaños de UCD entendían que, en efecto, la controvertida cuestión de las subvenciones a los centros no estatales de enseñanza debía encontrar solución a través de un proyecto redactado por el Ejecutivo y que debían presentarse en las Cortes en un tiempo no superior a un par de meses.

No obstante, el grupo centrista rechazó la moción sobre la creación de los Patronatos porque, según sus tesis, adolecía de algunas debilidades internas que hacían aconsejable desestimar la proposición comunista. Nada nuevo bajo el sol.

Desde la UCD se insiste en la necesidad de que se haga, en primer lugar, un análisis realista de la situación económica por la que atraviesa el país. Como es natural, lamentaban la situación en la que estaban sumidos los propietarios de este tipo de centros pero, al mismo tiempo, se enfatizaba la incuria de las arcas públicas. Se reconocía que no había dinero y que el Ministerio de Educación no gozaba precisamente de magras posibilidades presupuestarias. Lo que es todavía peor, desde los escaños centristas se dibujaba un panorama

poco esperanzador para el futuro al indicar que «la educación es, tiene que ser y va serlo mucho más, carísima»¹¹.

Para los miembros de UCD la propuesta comunista, además de lo referido con anterioridad, no tenía sentido ya que la financiación de los centros no estatales en su tramo de enseñanza obligatoria ya estaba prevista en la Ley General de Educación, concretamente en su artículo 94.4.

Por otro lado, el texto de la moción comunista contenía algunas contradicciones internas difíciles de mantener. Por ejemplo, en palabras de la UCD, el texto presentaba un Patronato al que se encomendaban una interminable nómina de funciones con lo cual era harto difícil que pudiera cumplir todos sus cometidos con eficacia.

Además, estos Patronatos decían representar al mismo tiempo a las distintas Administraciones y también a los centros que buscaban ser concertados. De manera coloquial la UCD quería expresar la idea de que no se puede estar en misa y repicando, no se puede representar tanto al «concertante como al concertado».

Finalmente, percibían que una de las consecuencias que podrían producirse con la concertación de estas escuelas sería el que se acallaría la voz y los intereses de los propietarios asimilándose la escuela al modelo y orientaciones de los centros públicos. Así, con la composición propuesta los propietarios de los centros estarían en una posición minoritaria. Como se sabe uno de los temores atávicos de los grupos conservadores era que so pretexto de una ayuda económica del erario público la filosofía y política educativa estatalista ahogase los principios de la libertad de enseñanza. Además de lo indicado, no encontraban en el texto referencia alguna a la participación del profesorado en la composición de los Patronatos.

No queremos terminar este capítulo sin indicar siquiera uno de las cuestiones que desató más controversia sobre la financiación de la escuela privada (aunque como veremos también afectó a otros aspectos fundamentales), por la forma en que el gobierno procedió en su tramitación.

III.3. *El decretazo de la UCD y la financiación de la enseñanza privada*

Ya hemos advertido en alguna ocasión que parte de las fricciones del Gobierno con los grupos de la oposición nacía de la distinta forma de enfocar la actividad legislativa del Parlamento. Además de arrogarse en muchas ocasiones la iniciativa legislativa justificando esta actitud en el hecho de contar

11. Cfr. *Ibidem*, pág. 809.

con un mayor número de escaños, el partido en el poder también hizo uso del decreto-ley (tiempo después esta práctica se conocerá como el «decretazo»), algo que fue criticado con dureza por la oposición de la Cámara.

La Constitución española aprobada dos años antes indicaba en su artículo 86¹² que, en efecto, el gobierno puede acudir al Decreto-Ley como fórmula legislativa provisional, ya que debe ser convalidada por el Parlamento; pero eso sí, sólo puede ser utilizada «en caso de extraordinaria y urgente necesidad».

En lo que al ámbito educativo se refiere, pues fueron muchos más los decretos-leyes aprobados por el Gobierno en otras materias, la UCD aprobó a finales de agosto de 1980 un Real Decreto-Ley¹³ que fue calificado por la oposición socialista en unos términos que no dejan lugar a la duda sobre las tensiones entre ambas formaciones políticas:

«Me parece este Decreto-Ley, y perdonen ustedes la expresión, tal tomadura de pelo a la sociedad española y a este Parlamento, que uno tiene la sensación de que el Ministro (Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona) y el Gobierno nos están incitando al caos como forma catártica de sublimar la inoperancia, la incapacidad, la inercia de varios años de Gobierno sin Gobierno»¹⁴.

Lo que molestaba a la oposición es que el gobierno tuviera que reconducir una política llena de imprevisiones a golpe de decretos-leyes. La norma de referencia que pretendía convalidar la UCD a través de su refrendo parlamentario abordaba una variedad de materias; desde la ampliación de plantillas docentes, pasando por la concesión de una multimillonaria ayuda a la enseñanza privada o la regulación del régimen de oposiciones y concursos del profesorado.

Respecto de la ampliación de plantillas todos los grupos parlamentarios estuvieron de acuerdo en la necesidad de dotar un mayor contingente. Lo que les apartaba era la forma de abordar la cuestión. El malestar de la oposición se

12. Artículo 86 Constitución Española: En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general...

13. Cfr. Real Decreto-Ley, de 23 de agosto, de medidas urgentes para la iniciación del curso escolar 1980-1981, ampliación de plantillas de cuerpos docentes y concesión de suplementos de crédito para ayudas de enseñanza y contratación de personal docente y auxiliar.

14. Cfr. D.S.C. 15 de octubre de 1980, pág. 7561.

fundamentó en que se venía discutiendo ya un proyecto de ley de ampliación de plantillas en el Parlamento, con lo cual la aprobación por parte del Gobierno de un Decreto-Ley sobre la misma materia se consideraba una «burla al Parlamento». Se recordaba asimismo que desde la aprobación de la Constitución había sido el Parlamento el encargado de discutir el incremento del profesorado.

Por otro lado las ayudas a la escuela privada fueron consideradas irregulares ya que la cantidad debía ser aprobada mediante un proyecto de ley. Además, estaba pendiente de tramitación el proyecto de ley de financiación de la enseñanza obligatoria. Motivo por el cual la oposición entendió que se estaba ante «una política de hechos consumados convirtiendo al Parlamento en una auténtica farsa, desde el momento en que se financia la enseñanza privada de hecho, sin que la financiación esté aprobada por ley»¹⁵. Se denunciaba, por tanto, el intento de «estrangular a la enseñanza estatal» privilegiando a la escuela privada.

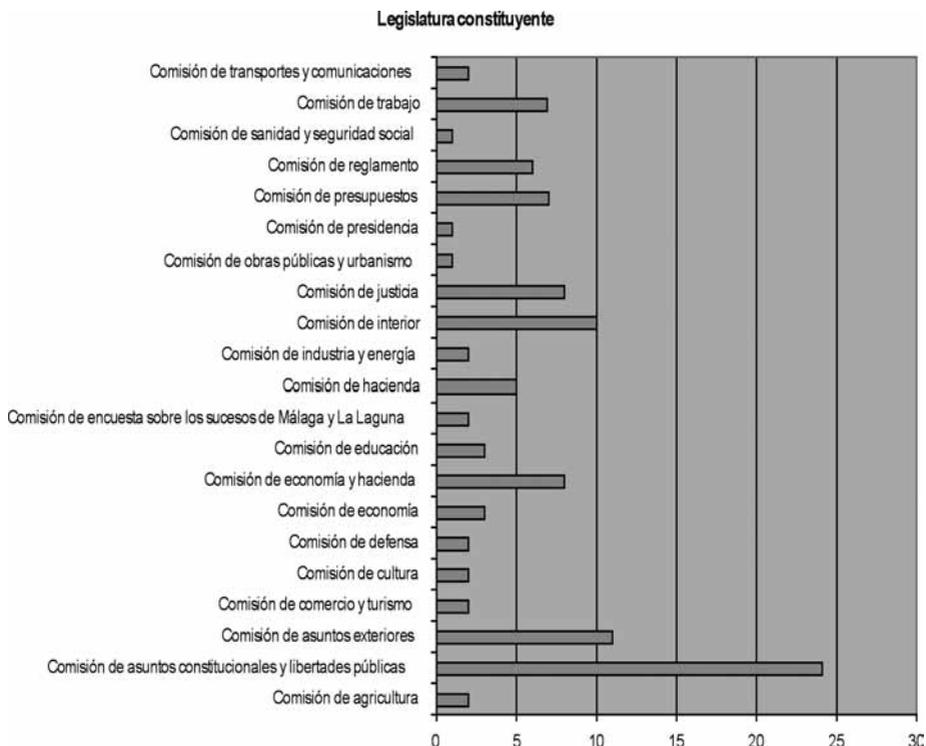
Con todo, lo más grave para los grupos parlamentarios de la izquierda fue la introducción en el decreto-ley de un apartado en virtud del cual se regulaban las condiciones de acceso a la función docente. Extremo que es calificado como «inconstitucional» ya que la regulación de un derecho de los ciudadanos no constituía materia que pudiera legislarse mediante un decreto-ley.

El gobierno, por su parte, se limitaba a indicar que el decreto-ley era fundamental para iniciar con garantías el curso escolar 1980-1981 habida cuenta del incremento de plazas escolares llevado a efecto.

IV. Legislatura constituyente (1977-1979): debates en la comisión de educación

Como se puede apreciar en la tabla inferior, la legislatura constituyente fijó un gran número de Comisiones como fórmula de trabajo parlamentario para examinar los diferentes asuntos de la vida pública en sus diferentes manifestaciones. La legislatura con la que se inicia el camino de la democracia en España tiene, como es natural, un marcado carácter constituyente como se puede apreciar simplemente en el número de ocasiones que la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas hubo de reunirse.

15. Cfr. D.S.C. 15 de octubre de 1980, pág. 7564.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Archivo del Congreso de los Diputados.

En lo que se refiere a la cuestión escolar lo que sorprende no es que se constituyan dos comisiones distintas para abordar la una lo relativo a la educación y la otra, la política cultural. Lo llamativo fue que la única *comisión de investigación* establecida durante el momento que sometemos a estudio fue, precisamente, una comisión encargada de esclarecer los sucesos luctuosos acontecidos como consecuencia de protestas estudiantiles en Málaga y La Laguna.

Como es natural, una vez celebrados los comicios electorales, la primera y principal tarea de la Cámara Baja fue la de poner en funcionamiento el engranaje parlamentario con la aprobación y discusión del Reglamento que había de presidir la actividad parlamentaria (Fraga Iribarne llegó a señalar que el Reglamento era casi más importante que la propia Constitución que se iba a confeccionar tiempo después) y la definición de las distintas Comisiones encargadas del debate, de la discusión y análisis de las distintas políticas sectoriales. Entre ellas, claro está, la educativa.

La Comisión de Educación, además de los pertinentes debates celebrados en las correspondientes sesiones plenarias de la Cámara Baja, se constituye como un buen indicador de los problemas suscitados en torno a la cuestión educativa durante el tiempo que venimos analizando. Un repaso por las cuestiones planteadas en esta sede parlamentaria nos pueden ayudar a realizar una fotografía de la realidad escolar de aquel tiempo.

La primera Comisión de Educación de la democracia tuvo lugar en el mes de diciembre de 1977 –presidida por el que años después ocupó la cartera educativa, Federico Mayor Zaragoza– seis meses después de los comicios electorales que dieron comienzo a una nueva etapa política e histórica.

En esta primera cita la Comisión tuvo la oportunidad de escuchar la comparecencia del Ministro del ramo Cavero Lataillade. Lo cierto es que el titular de educación no quiso realizar una descripción del programa político del ejecutivo arguyendo dos razones de cierto peso: en primer lugar la falta de aprobación de los Presupuestos Generales con lo cual se daba carta de naturaleza a la ligazón –eje de tantas luchas políticas– entre las políticas y la financiación de las mismas. Cavero Lataillade lo expresará diciendo que «una política educativa puede plantearse en abstracto, pero no es eficaz si no dispone de los necesarios recursos para llevarla a cabo»¹⁶. Muchos de aquellos recursos debían proceder de los Acuerdos suscritos en la Moncloa en octubre de ese mismo año¹⁷.

Por otra parte, la política educativa del Ministerio estaba condicionada por el desarrollo que estaba teniendo lugar de forma paralela en relación a los trabajos constitucionales en materia educativa.

IV.1. *La cuestión universitaria*

Resulta esclarecedor comprobar que la discusión en torno a los problemas relativos a la órbita universitaria fueron los primeros invitados en la recién estrenada Comisión de Educación con la presencia en la misma del entonces Ministro Iñigo Cavero Lataillade. El Alto Estudio, una vez más en la historia española, se erige como primer abanderado en los debates escolares¹⁸.

16. Cfr. Diario de Sesiones. Comisión de Educación, 14 de diciembre de 1977, pág. 1339.

17. El ministro se comprometió en sede parlamentaria a informar con puntualidad en relación con el escrupuloso cumplimiento de los Pactos de la Moncloa en materia educativa.

18. Basta recordar las denominadas «cuestiones universitarias» «amanecidas en 1864 y 1875 que traerán la separación de sus cátedras de algunos ilustres profesores en defensa de la libertad de cátedra frente a posturas ultramontanas. Más cercano en el tiempo que estamos analizando debe hacerse mención a las revueltas estudiantiles de 1956, siendo titular

En su primera comparecencia en la Comisión de Educación el Ministro de Educación Cavero Lataillade tiene que hacer frente a los problemas que está suscitando en el país la controversia suscitada en relación con los alumnos de las Facultades de Medicina. A propósito de la misma se empieza a tomar conciencia del fenómeno de la masificación universitaria, una cuestión que en algunos casos parece ir seguida de una merma en la calidad de la enseñanza.

A pesar del idílico paisaje que en ocasiones se ha querido mostrar, las tensiones, las acusaciones y el desacuerdo político entre las principales formaciones políticas constituyeron el plato del día en muchos debates parlamentarios. Así, el principal grupo de la oposición señala la inacción del Gobierno en asuntos escolares:

[...]Quiero señalar que el G. P. de UCD no ha presentado todavía en esta Cámara, aunque está muy preocupado por los problemas universitarios, ninguna moción ni proyecto que vaya en dirección a solucionar los problemas tan graves que tiene la universidad española[...]¹⁹.

La polémica hunde sus raíces en la reclamación de los estudiantes de Medicina de varias Facultades del país, quienes después de haber superado las preceptivas pruebas selectivas se encontraron sin poder acceder a un puesto en los estudios de Medicina. Las movilizaciones no tardaron en producirse ante la falta de solución del problema²⁰ sin que las mismas causaran ya sorpresa a la clase dirigente de la época como así lo expresaba el propio titular de la cartera educativa:

[...] en un relativamente corto ejercicio de la función ministerial, el Ministro ya está acostumbrado a que cualquier decisión en este momento en el país se conteste con encierros o con sedicentes huelgas de hambre, etc [...] ²¹.

por entonces de la cartera educativa Joaquín Ruiz Jiménez. Y, finalmente, el propio Villar Palasí llega a reconocer que, en un principio, creyó que lo que precisaba de urgente reforma era la universidad (después vendría su posterior rectificación indicando que «los árboles no le dejaron ver el bosque»).

19. *Comisión de Educación, 14 de diciembre de 1977, pág. 1355.*

20. Lo cierto es que, tal y como refleja el Diario de Sesiones, para dar solución a este problema se había llegado a pensar en una fórmula «sui generis» «cual fue la de que los alumnos que no habían podido ingresar en las Facultades de Medicina iniciaran estudios en Biología – cursando dos asignaturas más– y, en caso de aprobar las mismas, ingresarían directamente en Medicina al año siguiente.

21. *Comisión de Educación, 14 de diciembre de 1977, pág. 1348.* Un interesante estudio en el que se pone de manifiesto el grado de conflictividad social de aquellos años cuantificado en el extraordinario número de huelgas convocadas es la obra de MARAVALL, José María: *La política de la Transición*. Taurus, Madrid, 1981.

Además de lo dicho, el Ministro apela a la cuestión del gasto público para justificar la posición gubernativa. En efecto, Cavero Lataillade cifró el coste de un puesto escolar en 120.000 pesetas de lo cual se derivaba, según sus palabras, la pertinencia de racionalizar los puestos de Medicina.

Finalmente, se esgrimirá un argumento de orden legal. El Ministerio aclara que la legislación vigente no establece ningún automatismo que vincule aprobar la prueba de selectividad e ingresar en la Facultad que se desea pues, de lo contrario, carecería de sentido el que los alumnos tuvieran que indicar, como así lo hacían, un número de preferencias en las respectivas instancias antes del ingreso en la Universidad. Además, en agosto del mismo año se publicó un Decreto en virtud del cual se dio luz verde a la limitación de alumnos en las Facultades de Medicina²².

Para la oposición se trataba de cercenar los derechos legítimos que asistían a los alumnos además de conculcar la misma legalidad que se pretendía invocar por cuanto el famoso decreto publicado en agosto de 1977 dejando casi nulo margen de maniobra a los estudiantes, venía a anular una Ley como la de julio de 1974²³ en la que se establecía que no se recogía la posibilidad de establecer el *numerus clausus*. Un Decreto, se dijo, no puede desdeñar a una Ley.

IV.2. Rescaldos del franquismo: orden en las aulas

Como es natural, una de las principales funciones –si no la de mayor calado– de la actividad política debía consistir en ir adaptando la legislación franquista en materia educativa a los nuevos usos propios de una democracia en construcción.

Así, no extrañará que una de las primeras cuestiones sobre las que tuvo que pronunciarse la Comisión de Educación fuera la toma en consideración de una proposición de Ley sobre disciplina académica. En resumidas cuentas se

22. *Real Decreto 2116/1977, de 23 de julio, sobre acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios*. En este Decreto se dice que el derecho al ingreso en la Universidad [...] debe ser concordado, sin embargo, con las posibilidades que ofrece la capacidad real de cada uno de los centros y establecimientos existentes en la Universidad española [...] En otro caso se correría el riesgo de que, por rebasarse sus posibilidades docentes, no se pudiera garantizar en alguno de ellos una formación efectiva y adecuada, mientras otros permanecen infrutilizados [...].

23. *Ley 30/1974, de 24 de julio, sobre pruebas de aptitud para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Colegios Universitarios y Escuelas Universitarias*. En este texto legal se indica la necesidad de establecer pruebas selectivas para el ingreso en la universidad toda vez que [...] la realidad ha demostrado que los sistemas actuales de acceso no han producido el resultado social apetecido[...].

trataba con tal iniciativa de derogar algunos decretos sobre esta materia que, si bien se reconoció que no se aplicaban de facto, lo cierto es que su sola presencia afeaba el nuevo edificio democrático que se pretendía construir.

Son tiempos en los que la discusión de este tipo de asuntos dan oportunidad a los grupos de la oposición, fundamentalmente comunistas y socialistas, para realizar encendidas defensas de aquellos que habían sufrido el yugo de una legislación anterior irrespetuosa con los derechos y libertades fundamentales.

[...]Algún día tendrá que hacerse balance en España de lo que los españoles y la democracia que inauguramos ahora debemos a esos luchadores escolares, a esos estudiantes que durante tantos años, sacrificando su estabilidad, a veces su futuro, a veces su libertad e incluso su vida, entregaron lo mejor de sus años, lo mejor de sus energías, lo mejor de sus haberes y conocimientos a la causa de la democracia, a la causa de la libertad en España. Algún día España rendirá tributo a estos escolares [...]24.

Finalmente, la Comisión de Educación en su primera intervención resolvió por una diferencia de dos votos no tomar en consideración la proposición de ley sobre disciplina académica –a pesar de que en el sentir unánime de la Comisión se entendía extemporánea la normativa vigente en materia de disciplina académica– en espera de que una futura reglamentación modificase el estado de cosas. Una oportunidad perdida.

IV.3. *La oposición a las oposiciones*

Una de las cuestiones recurrentes durante este período fue la crítica, por parte de los grupos de la oposición, al sistema de acceso a la función docente a través de las conocidas oposiciones. Sin duda, este fue un aspecto más del descontento generalizado del profesorado quien además reivindicaba mejoras en la estabilidad laboral. Una falta de estabilidad que, en los niveles no universitarios, se cifraba en más de 10.000 profesores de Bachillerato, más de 28.000 maestros de EGB y más de 10.000 de Formación Profesional.

¿Por qué se le demanda al Gobierno centrista la congelación del sistema de oposiciones? Sin duda, las razones para tal petición son las que siguen:

[...] el sistema actual de oposiciones es un sistema de selección irracional, puramente memorístico, que sólo sirve para cambiar la titularidad de

24. *Comisión de Educación, 14 de diciembre de 1977, pág. 1352.*

los puestos de trabajo, que no permite el acceso a los puestos docentes de las personas más preparadas pedagógica y científicamente, que no instaura un control efectivo y que no permite realmente una participación de los sectores implicados en todo el proceso educativo [...]»²⁵.

En la denuncia de las oposiciones hay claramente dos dimensiones que deben ser enunciadas. En primer lugar se invoca la falta de idoneidad pedagógica del proceso toda vez que el mismo privilegia la capacidad memorística del candidato. En segundo término, los partidos de la oposición entendían que las oposiciones podían comprometer e incluso hipotecar el proceso democratizador en la enseñanza.

La dialéctica entre las principales fuerzas parlamentarias no se hace esperar. El diputado centrista Soler Valero apunta en su argumentación a un flanco inesperado de la oposición: su propia historia. Una vez más, aunque se trata de simple artillería dialéctica, se alude a las distintas banderías. Así se indica que:

[...]Quiero poner de manifiesto un aspecto que me parece importante: en el año 1931 cristalizó en el sector de la educación en España el actual sistema de oposiciones, y cristalizó como sistema normal de ingreso en los cuerpos docentes del Estado[...] Yo tengo que manifestar aquí mi profunda satisfacción por el hecho indudable de que el Grupo Parlamentario proponente rompa en este caso con la tradición de ser fiel a sus orígenes, expresando ahora, de forma rotunda, su parecer contrario al sistema de oposiciones y calificándolo, como hace en la proposición presentada, con las palabras más duras[...]»²⁶.

Puestos a litigar con la Historia, la oposición le replicará al partido en el poder en los siguientes términos:

[...]A mí, ciertamente, me congratula que ahora la derecha española diga que Don Fernando de los Ríos y Don Marcelino Domingo fueron gran-

25. Comisión de Educación, 24 de enero de 1978, pág. 182.

26. Comisión de Educación, 24 de enero de 1978, pág. 184. Como es natural, y en el preceptivo turno de réplica, la pedagoga y diputada Marta Mata replicará al diputado centrista en el sentido de recordarle que la alusión a la República queda incompleta puesto que [...] tendríamos que añadir algo a lo que se dijo en 1931, durante la misma República, en que se llegó a conseguir el Plan Profesional de formación del profesorado y el procedimiento, por cursillos, de contratación del profesorado. Los cursillistas del plan profesional son la promoción recordada en toda la historia de la educación española como la mejor. Era un progreso (se refiere al sistema de oposiciones) al sistema caciquil de elección del profesorado a partir de los partidos conservadores [...]. *Ibidem* pág. 187.

des hombres en la educación, porque precisamente cuando aquellos hombres tuvieron una participación en la dirección de la educación española, lo que se decía de ellos era todo lo contrario y se les apostrofaba de herejes y de querer perturbar la conciencia de los jóvenes en este país. Lástima que, tan cogida por los pelos esa referencia, se haya olvidado de Don Rodolfo Llopis, cuyas circulares como Director General son todavía, hoy día, documentos que valdría tomar como piezas de estudio en la formación pedagógica de los futuros profesores[...]27.

Además de lo indicado, la formación política en el poder esgrime –para la defensa del mantenimiento del actual sistema de oposiciones– un argumento de clara defensa jurídica. En efecto, se dirá que la congelación de las oposiciones en el momento presente tendría como principal efecto el lesionar los «derechos en expectativa» de todos aquellos que sueñan con ingresar en la profesión docente. Se indicó, además, que hay una importante bolsa de licenciados en paro –cifrada por la Administración en más de 30.000– todo lo cual lesionaría sus expectativas de ingreso en la profesión si se congelasen las oposiciones.

A todo lo dicho habría que sumar la interpretación que del sistema de oposiciones realizó algún grupo parlamentario nacionalista. En este sentido se alude a que en Cataluña, Galicia y País Vasco la cuestión relativa al sistema de selección del profesorado –cualquiera que fuera la forma que esta adopte– debía ser asumida como una competencia exclusiva de los poderes preautonómicos actuales y futuros. Además, el sistema de oposiciones, según su entender, contribuía a mermar sus aspiraciones de defensa de las lenguas y cultura vernáculas28.

IV.4. ...También en la Universidad

No podemos olvidar que nos encontramos en periodo constituyente. Teniendo este aspecto presente, se entenderá que uno de los argumentos para solicitar la congelación de las oposiciones a cuerpos docentes universitarios

27. Comisión de Educación, 24 de enero de 1978, pág. 189

28. El Partido Nacionalista Vasco entendía que las oposiciones reforzaban a un profesorado numerario que [...] sobre todo en Euskadi, se muestra incluso, reacio a las introducción de lenguas nacionales, y de los respectivos contenidos culturales, a pesar, incluso, de ese compromiso del Gobierno aceptado en las Conversaciones de la Moncloa. Pensamos que ante un proceso autonómico inminente, un incremento de estos cuerpos dificultará todavía más la recuperación cultural de los distintos pueblos del Estado [...]. Comisión de Educación, 24 de enero de 1978. pág. 188

pasaba por indicar la necesidad, en primer lugar, de esperar a que las Cortes establecieran un nuevo marco para las universidades. Todo lo demás podía constituir una hipoteca de la institución universitaria.

El que tiempo después asumiera la cartera educativa, Javier Solana, indicaba que las actuales convocatorias de oposiciones conllevarían la parálisis de la institución universitaria:

[...] Quisiera hacerles a ustedes unas multiplicaciones muy simples para que los señores diputados se den cuenta del número de horas lectivas que en este momento está perdiendo la universidad española. Según las fuentes del Ministerio, hay convocadas ahora mismo 1.800 oposiciones. Recuerden los señores diputados que cada oposición lleva consigo siete miembros para un Tribunal; que una oposición tarda siete días en resolverse y que, por término medio, comprobadas las cifras en el BOE a cada oposición se presentan seis opositores por plaza. Si uno hace las multiplicaciones, que les ahorro, ocurre que ahora mismo en la Universidad se están perdiendo cien mil horas lectivas, solamente debido al sistema de oposiciones[...]²⁹.

Debemos referir, además, algunas otras cuestiones de calado pedagógico sometidas a la consideración de sus señorías en sede parlamentaria durante esta legislatura constituyente. Nos estamos refiriendo a aspectos centrales como la propuesta de un Estatuto del Profesorado, la creación de un Estatuto de los Centros Docentes, la constitución de Consejos Escolares, o la creación de órganos de control y gestión que impulsen el desarrollo del contenido educativo rubricado por todas las fuerzas políticas en los Pactos de la Moncloa³⁰.

Se trataba con alguna de las propuestas indicadas con anterioridad acomodar la nueva situación democrática a las estructuras educativas en España. No obstante, tampoco fueron tomadas en consideración estas propuestas con el argumento recurrente de que el Gobierno de la nación ya estaba preparando normas que cumpliesen de forma más completa esos aspectos a modificar.

29. Cfr. Comisión de educación, 24 de enero de 1978, pág. 201.

30. Los Pactos de la Moncloa, suscritos en octubre de 1977 recogen en su apartado dedicado a la cuestión educativa varios compromisos entre los que cabe referir: Democratización del sistema educativo; gratuidad progresiva en la enseñanza con un Plan extraordinario de escolarización cifrado en 40.000 millones de pesetas; revisión profunda del sistema de financiación de los centros subvencionados; incorporación de las distintas lenguas y contenidos culturales propios de los respectivos ámbitos territoriales; agilización de la política de inversiones en relación con las construcciones escolares...

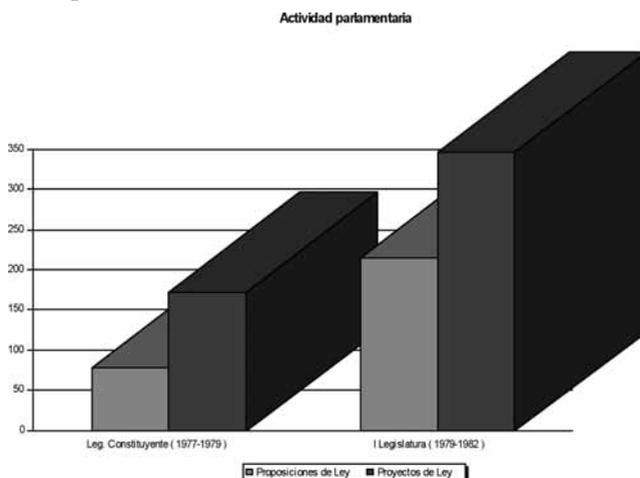
Algún diputado de aquella hora le hará saber al Ejecutivo su malestar –compartido por otros grupos– parlamentarios ante la negativa casi sistemática a la simple toma en consideración de las propuestas generadas por fuerzas distintas a la de la UCD.

«Si realmente el que UCD en este caso disponga del Gobierno y tenga, al parecer, asegurada la mayoría en el Congreso, es una razón suficiente para que los grupos de la oposición no puedan ejercer el derecho de iniciativa parlamentaria, lo mejor sería que que suprimiésemos las sesiones de este Congreso y que el Gobierno y la mayoría aprobasen solos toda la legislación que creyesen conveniente. Si no hay realmente posibilidad de intervenir, me parece que el Parlamento sobra»³¹.

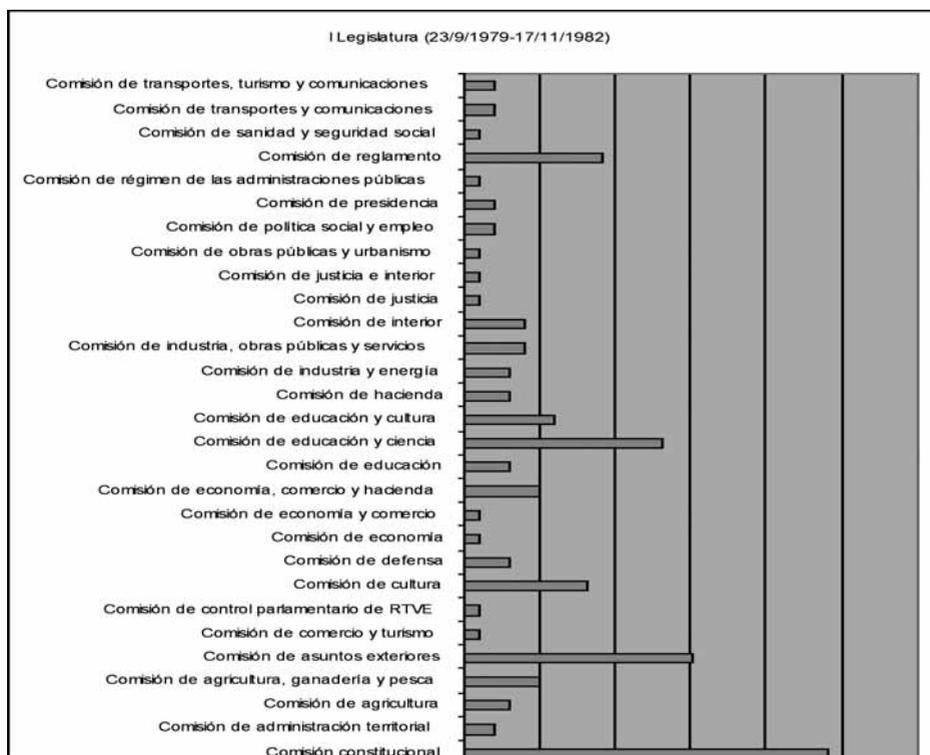
V. Primera legislatura. 1979-1982

Durante la I Legislatura se observa ya una proliferación de los trabajos en diferentes Comisiones. Se mantiene la tónica de la Legislatura constituyente en lo que se refiere a los dos grandes ejes de los trabajos en Comisión; así, la comisión encargada de discutir el andamiaje constitucional y la encargada de abrir la realidad española al mundo siguen acaparando el mayor número de sesiones de trabajo.

Como mostramos a continuación, la actividad parlamentaria fue más intensa en la I Legislatura que en la Legislatura constituyente, cuestión esta que se concreta en el número de proposiciones de ley y proyectos de ley presentados en foro parlamentario.



31. Cfr. Comisión de educación, 23 de febrero de 1978, pág. 780.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Archivo del Congreso de los Diputados

En esta segunda etapa se tuvo que hacer frente a algunas cuestiones de calado como la discusión y, posterior aprobación de la Ley Orgánica del Estatuto de los Centros Escolares³², una norma que suponía en algunos aspectos una interpretación unilateral del mandato constitucional en materia de libertades y derechos en educación.

Otra de las cuestiones centrales de estos años lo constituye el intento por dotar de contenido al artículo 27.10 sobre el reconocimiento de la autonomía universitaria. Ese fue el espíritu del proyecto de ley de autonomía universitaria iniciado por el gobierno incluso antes de aprobada la Carta Magna.

32. Se trata de una ley cuyo desarrollo dio origen a la denominada «guerra escolar» por cuanto fue contestada por el entonces partido en la oposición, iniciándose con ello un expediente que acabará por resolver el Tribunal Constitucional en sentencia de 13 de febrero de 1981 declarando alguno de sus artículos inconstitucionales.

La Memoria del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria contaba con seis apartados en el que el primero de ellos fija un diagnóstico de la universidad de aquella hora en un tono muy crítico. Entiende el documento que la universidad actual se encontraba en una situación que exige su profunda revisión. Los males, al parecer, son múltiples:

«títulos de valor más teórico que posibilidad de actividad profesional, como consecuencia de un desajuste creciente de los planes de estudios y las necesidades reales de la sociedad; inadecuación entre la demanda social de titulados y la oferta universitaria; insuficiencia en los títulos universitarios de un bagaje de conocimientos adecuados a los avances técnicos y científicos más recientes; excesiva generalización de los conocimientos...»³³.

Finalmente, la reforma universitaria hubo de ser postergada toda vez que este proyecto de autonomía universitaria –después de recibir una abultada cantidad de enmiendas por parte de todas las formaciones políticas– fue retirado por Federico Mayor Zaragoza en 1982³⁴.

VI. El consenso: final del viaje

Según nos refiere su propia etimología, el consenso es el acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos. Se podía convenir, además, que en la lógica de funcionamiento parlamentario basado en la correlación de fuerzas y el posibilismo como fórmula política, habría de calificarse como consenso todo aquel acuerdo que conllevara al menos el consentimiento, la aceptación, en suma, de las dos principales fuerzas parlamentarias.

Las distintas comisiones del Congreso de los Diputados son un excelente observatorio de cuanto queremos señalar por cuanto se configuran como una representación a escala de la correlación de fuerzas políticas del arco parlamentario. ¿Cabría hablar de consenso cuando ni siquiera un órgano de mayor sencillez, siquiera sea por la composición de sus miembros, como la Comisión de Educación no fue capaz de desarrollar las políticas de consenso

33. Cfr. Congreso de los Diputados. Serie General, Legajo 942, nº 6.

34. Cfr. Comisión de Educación y Cultura, 6 de mayo de 1982. El Ministro reconoció que, en efecto, «en el seno del propio grupo parlamentario de UCD se produjeron una serie también importante (...) de manifestaciones públicas, publicadas en prensa, y en las cuales se hacía referencia a discrepancias importantes». pág. 4. Quizá la tramitación del proyecto de ley de autonomía universitaria constituya un ejemplo bastante gráfico de la descomposición política de la formación ucedista.

en relación con una parte de las cuestiones abordadas? Al menos se nos permitirá enunciar una duda razonable sobre el particular.

Un ejemplo de cuanto decimos lo encontramos en varias intervenciones de diputados de grupos parlamentarios de la oposición cuando indican que:

[...] Nos parece que existen, con cierta habitualidad en esta Cámara, dos actitudes que nos parecen impropiedades a la hora de valorar la toma en consideración de una proposición o no de una moción. La primera es votar en contra de toda aquella iniciativa que no venga del Gobierno, y esta actitud nos parece fundamentalmente constreñir lo que es la iniciativa parlamentaria[...]³⁵.

Las distintas formaciones políticas de la oposición presentaron una cantidad respetable de iniciativas legislativas que no fueron tenidas en consideración por el partido en el Gobierno.

La nómina de las importantes cuestiones que, por vía de iniciativa legislativa, presentaron los partidos de la oposición es considerable. De entre las muchas cuestiones educativas cabe reseñar, siquiera brevemente, algunas de cierto calado como sin duda lo fueron las relativas a la constitución de los consejos escolares, la autonomía de la universidad, el acceso a la docencia y la estabilidad del profesorado no numerario de los distintos niveles educativos, el estatuto de centros docentes, el estatuto del profesorado, la creación de órganos de gestión y control del Plan de impulso socio educativo previsto en los Pactos de la Moncloa, las subvenciones a las empresas privadas de enseñanza...

A pesar de lo referido con anterioridad, el Gobierno de aquella hora no comparte esta forma de hacer política de los grupos de la oposición. El propio Ministro de Educación, en una de sus comparecencias en el pleno de la Cámara Baja, valoró el ingente trabajo de los partidos de la oposición relativo a su incesante política de presentación de proposiciones y proyectos de ley sirviéndose del mecanismo parlamentario ya citado previsto en el artículo 29 del Reglamento del Congreso pero, eso sí, no comparte ni otorga valor práctico a las iniciativas legislativas de aquellos grupos políticos.

Así señalará con firmeza que:

[...] si bien la iniciativa legislativa está reconocida a todos los Grupos Parlamentarios, prácticamente, en la casi totalidad de los sistemas parlamentarios...

35. Comisión de Educación, jueves 23 de febrero de 1978, pág. 774. Se trata de la intervención del diputado Vargas-Machuca Ortega del G

rios, el uso de este derecho se desarrolla de una manera muy cauta y prudente[...]»³⁶.

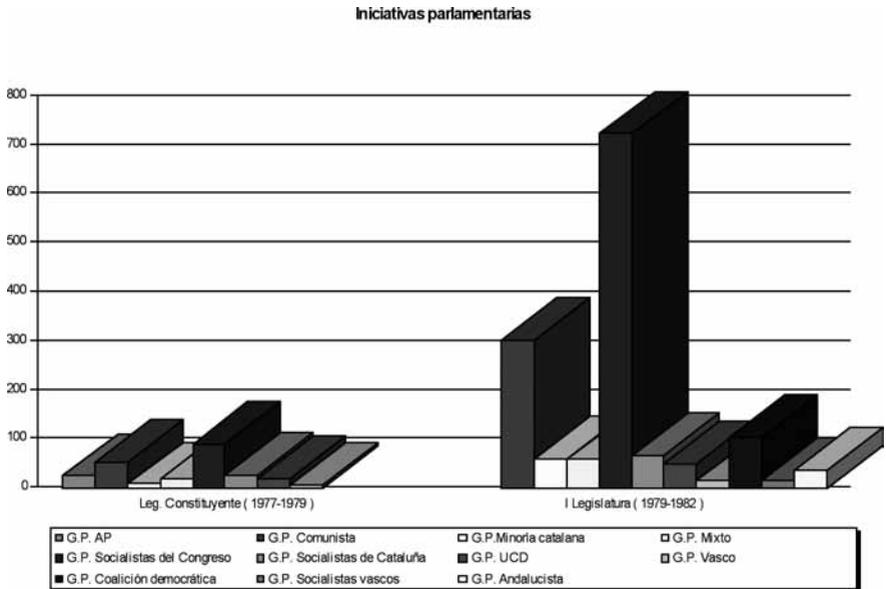


Gráfico 2. *Iniciativas parlamentarias. Elaboración propia a partir de los datos del Congreso de los Diputados.*

Como se puede observar de los datos expuestos con anterioridad, la iniciativa parlamentaria fue utilizada como herramienta legislativa en una proporción mucho mayor que la utilizada por el grupo parlamentaria en el poder. De todo ello se desprende una sensación de cierto malestar en los grupos parlamentarios de la oposición, quienes fueron constatando que fueron apartados de la normalidad parlamentaria al no ser tomadas siquiera en consideración las múltiples proposiciones de Ley propuestas.

En uno de sus trabajos sobre política educativa, el profesor Puelles Benítez nos muestra el delicado engranaje de la concertación de proyectos distintos, esto es, el consenso en democracia:

«En las democracias, la regla fundamental es la de la mayoría, si bien es una regla más compleja de lo que parece en un primer momento: el prin-

36. Diario de Sesiones del Congreso, Sesión Plenaria, 12 de abril de 1978, pág. 1430

cipio de las mayorías debe conciliarse con el respeto a las minorías. Esto implica un juego delicado y complejo, ya que las minorías deben estar integradas en el sistema político, lo que no resultaría posible si vieran desestimadas continuamente sus demandas por la aplicación mecánica del principio de las mayorías»³⁷.

37. Cfr. DE PUELLES BENÍTEZ, Manuel: Elementos de política de la educación. UNED, Madrid, 2004, pág. 70. Sobre este mismo particular de la conciliación entre proyectos ideológicos diferentes nos viene al recuerdo las palabras de Ganivet, « si existe un medio de conseguir la verdadera fraternidad humana, éste no es el de unir a los hombres debajo de organizaciones artificiosas, sino el de afirmar la personalidad de cada uno y enlazar las ideas diferentes por la concordia y las opuestas por la tolerancia. Todo lo que no sea esto es tiranía», en GANIVET, Ángel: El porvenir de España. Espasa-Calpe Argentina, Buenos Aires, 1945, pág. 162.