



Torreón del edificio del Consejo Escolar del Estado. Tercera de las solarigrafías que tomó como sujeto principal el torreón del patio interior. En este caso la cámara estenopeica, orientada al este, se colocó a la izquierda del torreón para separar los aparentes caminos del sol en el cielo hacia la derecha de la imagen.

La imagen nos recuerda mucho a la obtenida por el francés Joseph Nicéphore Niépce desde la ventana de su casa en Le Gras en julio de 1826. Niépce capturó la foto con una cámara oscura de lente, enfocada en una placa de peltre de 20 × 25 cm tratada con betún de Judea que fue expuesta durante ocho horas. Nosotros utilizamos una placa de papel fotosensible de 14 × 15 cm dentro de una cámara estenopeica.

Tiempo de exposición: del 4 de mayo al 19 de julio de 2023.



# EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA ESPAÑOLA (1978-2023)

## THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION IN THE SPANISH EDUCATIONAL LEGISLATION (1978-2023)

**Alejandro Tiana Ferrer**

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

### Resumen

El principio de participación es un elemento clave en el funcionamiento y la gestión de los sistemas educativos de carácter democrático. Con mayor o menor presencia en unos u otros ámbitos de la educación y la formación, con unas u otras estructuras de representación y una diversidad de órganos colegiados, en un gran número de sistemas educativos (los más abiertos y desarrollados) se aplica ese principio que bien se puede considerar fundamental.

En este trabajo se pasa revista al modo en que dicho principio se ha ido plasmando y desarrollando en la normativa española de la educación en el último medio siglo. El artículo se centra en los niveles educativos previos a la universidad, dada la especificidad del ámbito de la educación superior, que exigirían una consideración diferenciada.

El trabajo comienza analizando la concreción de dicho principio en la Constitución de 1978, en la que se alcanzó un consenso básico en materia de educación, no exento de interpretaciones divergentes. A continuación se analizan las primeras leyes que lo regularon, la LOECE (1980) y la LODE (1985), así como las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre ambas. Se estudian después los cambios introducidos por la LOPEG (1995) y los vaivenes producidos tras la publicación de la LOCE (2002), la LOE (2006), la LOMCE (2013) y la LOMLOE (2020).

**Palabras clave:** Participación, sistema educativo español, legislación educativa, política de la educación, Constitución española, consejos escolares, programación general de la enseñanza, gestión democrática de centros educativos.

### Abstract

*The principle of participation is a key element in the operation and management of educational systems of a democratic nature. This principle, which may well be considered essential, is applied with a greater or lesser presence in one or another area of education, with one or another representation structure and a diversity of collegiate bodies, in a large number of educational systems (the most open and developed).*

*This paper reviews how this principle has been taking shape and developing in the Spanish education legislation in the last half century. The article focuses on the educational levels prior to university, since the specificity of the field of higher education would require a differentiated consideration.*

*The work begins by analyzing the realization of this principle in the 1978 Constitution, in which a basic consensus was reached in education, although not exempt from divergent interpretations. The first laws that regulated it, the LOECE (1980) and the LODE (1985), are analyzed below, as well as the sentences issued by the Constitutional Court on both. The changes introduced by the LOPEG (1995) and the fluctuations produced after the publication of the LOCE (2002), the LOE (2006), the LOMCE (2013) and the LOMLOE (2020) are then studied.*

**Keywords:** Participation, Spanish educational system, educational legislation, education policy, Spanish Constitution, School councils, General teaching programming, democratic school management.

## I. El principio de participación en la Constitución española de 1978

El principio de participación en el ámbito de la educación, tal y como lo conocemos, fue consagrado en el artículo 27 de la Constitución española (CE) de 1978<sup>1</sup>. Por lo tanto, cualquier análisis normativo que realicemos sobre él debe necesariamente comenzar por el estudio de su concreción constitucional, de las circunstancias en que esta se produjo y de las implicaciones que tal declaración tendría para su desarrollo posterior.

Los estudiosos y estudiosas de la cuestión educativa en la Constitución española coinciden en considerar que «el artículo 27 puede ser una de las muestras más representativas del consenso de intereses alcanzado durante todo el proceso de elaboración constitucional», tomando prestadas las palabras de Rosario Nogueira (Nogueira, 1988: 69). Es también la valoración de Manuel de Puelles, quien ha mantenido habitualmente que con la aprobación de ese artículo, y gracias al difícil consenso conseguido, «se produjo un pacto escolar de alto contenido ideológico» (Puelles Benítez, 2017: 177), al que se ha referido muchas veces como el «pacto escolar constituyente» (Puelles Benítez, 2007). Siguiendo la distinción acuñada por Giovanni Sartori entre los consensos básicos, instrumental y político (Sartori, 1988), Puelles califica de básico el consenso alcanzado, ya que estribó en «situar [los principios del derecho a la educación y la libertad de enseñanza] al mismo nivel y obligarlos a convivir en un plano jurídico y político equiparable» (Puelles Benítez, 2017: 176). También Charles Powell considera que el artículo 27 fue el más controvertido de la Constitución, aunque acabaría recogiendo un acuerdo político que se adivinaba complicado *a priori* (Powell, 2001: 225). Y la lista de citas podría seguir, lo que nos reafirma en esa idea.

El acuerdo fue complicado, debido a la fuerte carga ideológica y política que arrastraba la cuestión educativa. Sin duda, el origen dramático, bélico y represor del franquismo explica en buena medida la sobrecarga ideológica que se manifestó en todos los ámbitos de la vida española y que tuvo su reflejo en las dificultades de la transición a la democracia y, más concretamente, en la elaboración de la Constitución. La educación formaba parte destacada del legado del franquismo y compartía esa sobrecarga ideológica, por lo que tropezó con las mismas trabas.

La principal dificultad que encontraron los constituyentes para conciliar y poner en el mismo plano

los principios de igualdad y libertad fue la confrontación existente entre la consideración de la educación como un asunto fundamentalmente público o privado. La tradición conservadora, siguiendo los presupuestos de la Iglesia católica, y muy especialmente la doctrina establecida en la encíclica *Divini Illius Magistri* (1929) del papa Pío XI, venía defendiendo la primacía de la Iglesia, por sí misma y por delegación de las familias, para la educación de la infancia y la juventud, lo que implicaba el carácter subsidiario del Estado en este ámbito. De ahí derivaban principios como la libertad de creación de escuelas, la contribución de los poderes públicos a su mantenimiento y el respeto de la doctrina católica en la enseñanza. Asimismo, tenía interiorizada una concepción jerárquica de la relación educativa y del funcionamiento de las instituciones escolares. Por su parte, la tradición progresista, procedente del siglo XIX y basada en buena medida en los planteamientos republicanos, defendía una escuela eminentemente pública, a cargo del Estado, única, laica y gestionada de forma democrática. Además, tenía una concepción abierta de la actividad educativa, basada en el principio de la libertad de cátedra y de aprendizaje, tributario en buena medida de iniciativas como la Institución Libre de Enseñanza (ILE). Esa confrontación tenía consecuencias importantes en cuestiones tales como el carácter público o privado de las escuelas, la relación entre ambas redes, el sostenimiento económico de la enseñanza privada o la gestión democrática de las escuelas, que gravitaban sobre los debates constituyentes.

Hay que señalar que dichas tradiciones tenían sus correlatos y anclajes en diversos partidos y organizaciones políticas, si bien no debe obviarse que los debates educativos también estuvieron muy presentes en el ámbito social. Como afirma Antonio Baylos, a la «dimensión político-electoral del debate se debería añadir la actuación de los sujetos sociales en el sector de la enseñanza» (Baylos Grau, 2018: 79), entre los que ocupaban un lugar muy destacado las organizaciones del profesorado. Entre las múltiples propuestas y alternativas de este tipo que se difundieron entre los años 1975 y 1977 (Álvarez Escudero, Negrín Fajardo, Pajares Box y Sacristán Gómez, 1979), hay varias que merecen atención. Es el caso de las declaraciones de las X y XI Escola d'Estiu (1975 y 1976) en favor de una nueva escuela pública, el documento *Una alternativa para la enseñanza* (1976) aprobado por el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid tras un largo proceso de debate y elaboración, o la *Alternativa socialista para la enseñanza* (1976) de la Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza (FETE-UGT). En respuesta a dichos planteamientos progresistas se presentaron la *Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española sobre los planteamientos actuales de la enseñanza* (1976) y el documento *Libertad de*

1. «7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca».



*enseñanza para todos* (1976) de la Federación Católica de Asociaciones de Padres de Familia y Padres de Alumnos de Madrid (FCAPFPAM, integrada en la Confederación Católica Nacional de Padres de Alumnos, CONCAPA), que asumían los planteamientos conservadores.

En cualquier caso, los especialistas también coinciden en que ese pacto constitucional se produjo fundamentalmente entre los socialistas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y los democristianos de Unión de Centro democrático (UCD), sin olvidar, por ejemplo, las estrechas conexiones que los primeros tenían con FETE-UGT o el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid y los segundos con la Conferencia Episcopal o CONCAPA. Otros partidos influyentes en la época como el Partido Comunista de España (PCE) o Alianza Popular (AP) ocuparon un lugar secundario en esta negociación. Así nos lo recuerda uno de los actores de aquel periodo, Mariano Pérez Galán, cuando afirma que «el artículo 27 de la Constitución española es el fruto del acuerdo, del consenso de las fuerzas políticas del partido centrista, entonces en el Gobierno, y el PSOE, que era el partido mayoritario en la oposición» (Pérez Galán, 1989: 36).

El resultado de dicho consenso fue un juego de acuerdos y cesiones mutuas, que acabó alumbrando la versión definitiva del artículo 27. Las posiciones de partida estaban ciertamente alejadas. Hay que recordar, por ejemplo, que el PSOE había aprobado en el XXVII Congreso (1976) un programa de máximos en el que aspiraba a implantar una escuela pública única en la que los progenitores, el profesorado y los estudiantes interviniesen tanto en la planificación general de la enseñanza como en la gestión de los centros, al tiempo que reclamaba la supresión de las subvenciones a la enseñanza privada, en la perspectiva de una paulatina desaparición de dicha red escolar. Y por su parte, las fuerzas políticas conservadoras continuaban defendiendo el tradicional principio de subsidiariedad y la subvención a la enseñanza privada.

Al comienzo de la transición, dichas posturas se fueron suavizando. Así, por ejemplo, Pérez Galán recuerda que el PSOE, tras su legalización, fue cambiando de posición sobre las subvenciones, que UCD consideraba irrenunciables: «ante una realidad como la de las subvenciones que afectaba a millones de alumnos y a decenas de miles de profesores y familias, no podía plantear simplistamente enfoques ideológicos o voluntaristas de negación de la realidad y ello

no solo ante las elecciones de junio de 1977, sino también en el Parlamento en los debates presupuestarios» (Pérez Galán, 1989: 38). Algunos autores nos han ilustrado recientemente acerca de las fuertes discusiones que ese tipo de asuntos generaron en el interior del PSOE durante el debate constitucional y la elaboración de la *Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación* (LODE), así como la influencia de tales discrepancias internas en el curso de la negociación del artículo 27 (González Moreno, 2021). La nueva posición aceptaba la pervivencia de las subvenciones, pero con la exigencia del control del dinero recibido por parte de las familias, del profesorado y del alumnado y de la intervención de estos sectores en la gestión de los centros escolares, como finalmente se aprobaría. Utilizando un lenguaje benevolente, Baylos califica el ambiente de «autocontención» (Baylos Grau, 2018: 87).

De acuerdo con los análisis más comúnmente aceptados acerca del artículo 27 CE, tras el acuerdo que equiparaba el derecho a la educación con la libertad de enseñanza (apartado 1), UCD y PSOE confluyeron en una serie de aspectos tales como el objeto de la educación, con respeto a los derechos y libertades fundamentales (apartado 2), la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (apartado 4), la inspección y homologación del sistema educativo por los poderes públicos (apartado 8) o la autonomía de las universidades (apartado 10). Los restantes apartados reflejaron un juego de cesiones mutuas. El PSOE aceptó el derecho de las familias para proporcionar a sus hijos e hijas la educación religiosa y moral deseada (apartado 3), la libertad de creación de centros (apartado 6) y la ayuda a los centros privados que reúnan los requisitos que la ley establezca (apartado 9). Por su parte, UCD aceptó la programación general de la enseñanza con la participación de los sectores afectados (apartado 5) y la intervención de familias, docentes y estudiantes en la gestión de los centros educativos (apartado 7).

Como puede apreciarse, en esa negociación el PSOE puso el énfasis en la participación efectiva de los diversos sectores de la comunidad educativa, tanto en la programación general de la enseñanza (renunció también al término planificación), como en la gestión de los centros docentes, en favor de la cual había presentado una proposición de ley en el Congreso de los Diputados en marzo de 1978, que seguía las líneas avanzadas algún tiempo antes por Victorino Mayoral, destacado militante del PSOE (Mayoral Cor-



tés, 1975). De aquí deriva la importancia que adquirió el principio de participación en el texto constitucional, cuyo posterior desarrollo legislativo seguiremos.

Antes de entrar en ese desarrollo, conviene señalar con Puelles que «el artículo 27, siendo un pacto escolar, era un pacto abierto a la alternancia política» y «no impedía el disenso» (Puelles Benítez, 2017: 178). Así se manifestaba Luis Gómez Llorente, figura clave en aquellas negociaciones, durante el debate constitucional de ese artículo: «Nosotros no hemos intentado que el artículo 25 de la Constitución [que acabaría siendo el 27] recogiera nuestra peculiar filosofía de concebir la educación, precisamente en beneficio y en obsequio de que [...] pueda ser duradero y [...] susceptible de un uso alternativo para poder realizar las distintas políticas que, en definitiva, mande realizar el pueblo español [...]» (Pérez Galán, 1989: 40). Y desde UCD, Óscar Alzaga afirmaba en el debate parlamentario sobre ese artículo que «nosotros pensamos que el artículo en cuestión satisface, con suficiente holgura, los mínimos de nuestro programa de partido y de nuestras convicciones profundas en materia de enseñanza. [...] Estamos poniendo las bases de una auténtica sociedad pluralista y no podemos salir a la calle con alarmismos simplistas», haciendo alusión con esta última frase a los reproches recibidos de Alianza Popular y otros sectores conservadores (Alzaga, 1985: 2). Como afirma nuevamente Puelles, «el pacto escolar fue en realidad un pacto de mínimos, en ningún caso un pacto de políticas; para los constituyentes una cosa era el art. 27 y otra su aplicación» (Puelles Benítez, 2018: 231). Por esas mismas razones, se trataba sin duda de un pacto de difícil ejecución, dado su carácter básico y no propiamente político, en terminología de Sartori.

## 2. El primer desarrollo legal del principio de participación: la LOECE

Que el desarrollo legislativo del artículo 27 sería complicado ya se adivinaba tras la aprobación de la Constitución, y la primera iniciativa adoptada por el gobierno de UCD lo demostró cumplidamente. En efecto, la elaboración y debate parlamentario de la Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE) planteó un sonoro conflicto político, que acabó con una sentencia relevante y clarificadora del Tribunal Constitucional (TC).

La LOECE fue aprobada en 1980 y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 27 de junio de ese año. Se trataba de una ley no muy extensa que constaba de treinta y nueve artículos organizados en cuatro títulos, una disposición adicional, dos disposiciones finales y cuatro disposiciones transitorias. Entre los principales asuntos que tra-

taba cabe destacar el reconocimiento del derecho de creación de centros y el de elección del tipo de educación que deberían recibir los hijos e hijas, la tipología y el régimen jurídico de los centros públicos y privados, los principios básicos del asociacionismo de las familias, la composición y atribuciones de los órganos de gobierno de los centros, el derecho de los centros privados a adoptar un ideario propio, y la relación de derechos y deberes del alumnado, así como su participación en la vida del centro. Conviene señalar que la LOECE no mencionaba en ningún momento la otra área de participación establecida en la CE, la relativa a la programación general de la enseñanza. Solamente abordaba la relativa a la gestión de los centros, que se estructuraba a través del conjunto de órganos colegiados que luego se mencionarán.

Sin duda, el asunto más controvertido y que generó una mayor discusión fue el relativo al ideario de centro. El artículo 34 establecía que «se reconoce a los titulares de los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución», derecho que habría de respetar el profesorado en el ejercicio de su libertad de enseñanza (artículo 15) y las asociaciones de padres y madres del alumnado en su actuación participativa (artículo 18). Ese fue el asunto más destacado (aunque no el único) del recurso de inconstitucionalidad presentado el 14 de octubre por sesenta y cuatro senadores y senadoras socialistas, tras los enfrentamientos políticos que se produjeron durante la tramitación de la ley. En su sentencia, el TC consideraba constitucional el derecho a establecer un ideario de centro, fijando como límites los principios y declaraciones de la Constitución, considerando que forma parte de la libertad de creación de centros. La sentencia reconoce la libertad del profesorado «en el ejercicio de su actividad específica», aunque «debe ser compatible, por tanto, con la libertad del centro, del que forma parte el ideario. La libertad del profesorado no le faculta por tanto para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, sino solo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo, no resulten contrarios a aquel». Por lo tanto, no deben entenderse como dos derechos absolutos, reconociendo que «la diferencia de criterio entre el titular del centro y el profesor que en él presta sus servicios puede dar origen a conflictos cuya solución habrá de buscarse a través de la jurisdicción competente». De este modo, el TC avala la existencia de un ideario en los centros privados, señalando sus límites y remitiendo a la jurisdicción ordinaria para solucionar los posibles conflictos que pudiesen producirse. Aunque leyes posteriores lo denominasen de otro modo (la LODE hablaría del carácter propio de los centros), el ideario quedó así anclado en nuestra legislación educativa.

Otra cuestión controvertida, y en este caso más directamente relacionada con el objeto de este trabajo, tuvo que ver con la participación de profesorado, familias y alumnado en los órganos colegiados de los centros sostenidos con fondos públicos. La LOECE dibujaba un modelo común para los centros públicos, en los que deberían crearse al menos un Consejo de Dirección, un Claustro de profesores y una Junta económica (artículo 24). De cada uno de ellos regulaba su composición y sus funciones (artículos 26, 27 y 28). De esa manera, trasladaba a un texto legal el mandato del artículo 27.7 CE relativo a la participación en la gestión de los centros. El sistema establecido respetaba la Constitución y resultaba plenamente aceptable. Sin duda, era una novedad en la legislación española. Pero, al contrario, la participación en los centros privados quedaba menos regulada, pues el artículo 34.2 establecía que «cada centro deberá elaborar su propio estatuto o reglamento de régimen interior en el que establecerá la intervención de los profesores, de los padres de los alumnos, del personal no docente y, en su caso, de los alumnos, en el control y gestión del centro a través de los correspondientes órganos de gobierno [...]». Aunque en el apartado 3 de ese mismo artículo se refería a los tres órganos colegiados antes mencionados, no los regulaba con el detalle necesario. Y tampoco establecía diferencias a este respecto entre los centros estrictamente privados y los sostenidos con fondos públicos. El TC consideró que «la ausencia de toda precisión acerca de cuál haya de ser el procedimiento de elaboración y aprobación de estos “estatutos o reglamentos de régimen interior” y las atribuciones concretas de los órganos colegiados en los que participan profesores y padres [...], no permiten considerar suficientemente garantizado el ejercicio del derecho mediante la simple remisión de su regulación a estas normas del reglamento de régimen interior». En consecuencia, declaraba inconstitucional y nulo este artículo en lo que afectaba a los centros sostenidos con fondos públicos (no así para los centros estrictamente privados).

La sentencia también declaraba inconstitucional el artículo 18.1, que establecía que «en cada centro docente existirá una asociación de padres de alumnos de la que podrán formar parte todos los padres o tutores de los escolares matriculados en aquel a través de la que ejercerán su participación en los órganos colegiados del mismo», ya que no respetaba la libertad de asociación y de participación de sus destinatarios, pues implícitamente negaba la posibilidad de aplicar otros procedimientos representativos, como, por ejemplo, la celebración de elecciones directas a los órganos colegiados. Esta decisión también influyó en la configuración posterior del asociacionismo y del modo de participación de las familias en los centros docentes.

En conjunto, la LOECE quedó seriamente afectada por esta sentencia, que obligaba a revisar y corregir

varios artículos, algunos de ellos bastante nucleares. Si tenemos en cuenta el impacto político de la sentencia y la fecha en que se firmó, el 13 de febrero de 1981, entenderemos que los acontecimientos del golpe de estado del 23 de febrero y sus consecuencias políticas hicieron prácticamente imposible la modificación de la ley antes de las elecciones de octubre de 1982, que dieron una amplia mayoría absoluta al PSOE. Una de las primeras tareas legislativas que emprendió el nuevo gobierno en materia educativa, junto con elaboración de la *Ley de Reforma Universitaria* (LRU), fue la sustitución de la LOECE por otra nueva ley que desarrollase legislativamente el artículo 27 CE. Fue así como se gestó, elaboró y aprobó la *Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación* (LODE), de gran importancia para la configuración del sistema educativo español en la nueva etapa democrática.

### 3. Una regulación seminal y longeva: la LODE

El PSOE había trabajado intensamente durante los años de la transición sobre las condiciones que debía cumplir una gestión educativa basada en la participación democrática. Recordemos, por ejemplo, el artículo antes citado de Victorino Mayoral (Mayoral Cortés, 1975) y la proposición de ley presentada por el grupo parlamentario socialista en marzo de 1978, y ello sin hacer referencia a los abundantes debates mantenidos durante esos años en el seno del Grupo Federal de Educación (González Moreno, 2021). Los socialistas estaban, pues, en condiciones de presentar en un plazo breve un nuevo texto legal que sustituyese a la LOECE. Así, el 6 de julio de 1983, tan solo ocho meses después de las elecciones, el Consejo de Ministros aprobaba el proyecto de ley de lo que sería la LODE y lo remitía al Congreso de los Diputados para iniciar su tramitación, que fue relativamente larga, debido fundamentalmente a los enfrentamientos ideológicos con los partidos conservadores y los recelos que suscitó entre los titulares de la escuela privada<sup>2</sup>.

La LODE era una ley más extensa y detallista que su antecesora. Constaba de 63 artículos, distribuidos en cuatro títulos (más uno preliminar sin numera-

---

2. Una descripción detallada y muy documentada del proceso de elaboración, discusión y aprobación de la LODE puede encontrarse en Pérez Galán, 2001. Una visión también detallada, más reciente y desde una perspectiva externa es la de González Moreno, 2021. Y para entender el conflicto político que la ley implicó puede consultarse el poco conocido pero interesante trabajo de Hogan, 1993. Una visión comparativa acerca de las discusiones e implicaciones del principio de igualdad en la política educativa puede encontrarse en Fernández Mellizo-Soto, 2001. Todos ellos acuden a fuentes de primera mano y aportan interesantes declaraciones y entrevistas de los principales actores de la ley.





ción), cinco disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. Los primeros artículos establecían los derechos y deberes de los componentes de la comunidad educativa; el título primero se dedicaba a los centros docentes, tanto públicos como privados, explicitando el respeto a la libertad de creación de centros y el derecho de los privados a la adopción de su carácter propio (nueva denominación del ideario); el título segundo trataba de la participación en la programación general de la enseñanza, por medio del Consejo Escolar del Estado y otros de menor cobertura territorial; el tercero se dedicaba a los órganos de gobierno de los centros públicos, cuyo elemento central era el consejo escolar, con importantes atribuciones; y el título cuarto, a los centros concertados, que establecía el sistema de conciertos que había de sustituir a las anteriores subvenciones y regulaba el sistema de contrapartidas que debían cumplir. Frente a la LOECE, la nueva ley abordaba dos cuestiones relevantes allí obviadas: la programación general de la enseñanza y la participación de la comunidad educativa en la vida de los centros, y no solo en su gestión formal. Así, el preámbulo subrayaba estos «dos principios de importancia capital en el sistema educativo diseñado por la Constitución, programación y participación, cuyo juego hace posible la cohesión equilibrada del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza».

No cabe duda de que la LODE prestó una atención especial al principio de participación. Tanto fue así que los nombres barajados para la ley incluían en su inmensa mayoría el término participación. No obstante, la palabra no acabó apareciendo en la denominación, como sabemos, dado el énfasis que el ministro Maravall quiso poner en el derecho a la educación (Pérez Galán, 2001: 52), lo que ha llevado a Puelles a afirmar que «los socialistas hicieron del derecho a la educación el eje de su política de educación» (Puelles Benítez, 2017: 184). El preámbulo también destacaba la «concepción participativa de la actividad escolar», a la que dedicaba un largo párrafo que me permito reproducir por su importancia:

«Además de constituir medio para el control y gestión de fondos públicos, la participación es mecanismo idóneo para atender adecuadamente los derechos y libertades de los padres, los profesores y, en definitiva, los alumnos, respetando siempre los derechos del titular. La participación amplía, además,

la libertad de enseñanza, al prolongar el acto de elegir centro en el proceso activo de dar vida a un auténtico proyecto educativo y asegurar su permanencia. Finalmente, la opción por la participación contenida en la Constitución es una opción por un sistema educativo moderno, en el que una comunidad escolar activa y responsable es coprotagonista de su propia acción educativa».

La LODE tuvo como principal novedad el establecimiento del régimen de conciertos, no exento inicialmente de controversia con las organizaciones representativas de la escuela católica y con los partidos políticos conservadores, pero que finalmente se terminó aprobando, encontró una amplia aceptación y todavía permanece vigente. A cambio de la concesión del concierto, la ley estableció un sistema de contraprestaciones: se obligaba a estos centros a impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de concierto y se imponían limitaciones para el cobro de otras prestaciones (artículo 51), se declaraba el carácter voluntario de cualquier práctica confesional (artículo 52), se ajustaba la admisión del alumnado en los centros concertados a lo dispuesto para los centros públicos (artículo 53) y se establecía la participación de profesorado, familias y estudiantes en el consejo escolar (artículo 55).

La LOECE ya había establecido la participación en el denominado Consejo de Dirección de los centros públicos, pero manteniendo diferencias con los concertados, lo que había sido declarado inconstitucional, como hemos visto. Ahora la participación en la gestión de los centros se extendía también a los concertados, siguiendo una orientación que el PSOE venía defendiendo con anterioridad y que concordaba con lo dispuesto en el artículo 27.7 CE. En este sentido, se puede afirmar que la LODE hizo efectivo el principio de participación tanto en los centros públicos como en los concertados que, aun con modificaciones posteriores en las leyes impulsadas por el Partido Popular (PP), se ha mantenido en nuestra legislación educativa.

En relación con las atribuciones que la LODE adjudica al consejo escolar (artículos 42 y 57), cabe señalar el papel que ejerce en relación con la dirección del centro, pues en los públicos elige directamente al director o directora y en los privados interviene en su designación y eventual cese. Además, debe aprobar el reglamento de régimen interior, así como el



presupuesto y la programación anuales del centro, junto con otras atribuciones algo diferentes para ambos tipos de centros, pero de gran relevancia. Aunque esta ley todavía no habla del proyecto educativo del centro, avanza atribuciones en esa dirección, que luego adquirirán importancia. Como puede observarse, la LODE concede una gran relevancia al consejo escolar de centro, que desde entonces ocupa un lugar importante en el funcionamiento y la gestión de los centros docentes.

Pero, siendo importante esta disposición, la regulación del principio de participación no se redujo a la intervención en los consejos escolares. Así, los artículos 5 y 7 abordan el asociacionismo de familias y alumnado, y el artículo 8 reconoce el derecho de reunión en el centro. Más importancia tiene la regulación de la participación en la programación general de la enseñanza, que aparece por primera vez en nuestra legislación educativa postconstitucional y ya no desaparecerá. Para llevarla a cabo se crea el Consejo Escolar del Estado, órgano de participación de gran relevancia en nuestro sistema educativo. Los artículos 30 a 33 regularon su composición, funciones y funcionamiento, y continúan hoy vigentes, aunque se hayan producido cambios en algunos aspectos concretos. Y la ley abrió también la puerta a la constitución de consejos escolares autonómicos o de otro ámbito territorial (artículos 34 y 35).

La LODE avanza incluso en otro campo novedoso, relativo a la participación en la actividad educativa de los centros, cuando dispone que «el principio de participación de los miembros de la comunidad escolar inspirará las actividades educativas y la organización y funcionamiento de los centros públicos» (artículo 19). Aunque no da más pasos en esta dirección, apunta claramente una línea de participación que algunas leyes posteriores profundizarán.

En conjunto, como puede apreciarse, la LODE articuló un sistema bastante completo de participación de la comunidad escolar en los centros educativos que se ha mantenido con posterioridad en sus líneas esenciales. El texto legal respondía a una lectura progresista del artículo 27 CE, que se respetó de manera cuidadosa, al igual que las sentencias previas del Tribunal Constitucional. Sin duda, la experiencia de la LOECE había enseñado al Gobierno a extremar la atención para no desbordar los límites constitucionales en la producción legislativa. Y el PSOE tuvo a gala cumplir el pacto alcanzado en 1978, aunque sin renunciar a plasmar sus ideas acerca de las cuestiones abordadas.

De todos modos, 53 diputados y diputadas de Coalición Popular presentaron un recurso previo de inconstitucionalidad contra varios artículos de la ley, que no tuvo mucho éxito. En efecto, la sentencia se limitó a declarar la inconstitucionalidad de un aparta-

do relativo a la autorización del carácter propio, por entender que no respetaba la libertad de enseñanza y de creación de centros (artículo 22.2 y disposición transitoria 4), rechazando todos los demás motivos aducidos. Esta sentencia sentó unas sólidas bases interpretativas acerca de varias cuestiones, entre las que cabe destacar, por una parte, el juego de derechos que se establece entre la adopción de un ideario y la libertad de cátedra y conciencia; y por otra, el derecho de intervención de la comunidad educativa en los centros concertados, asunto acerca del cual la sentencia se expresó con claridad:

«Este derecho [de intervención en el control y gestión de todos los Centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca] puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión, sin que deba limitarse necesariamente a los aspectos secundarios de la administración de los Centros».

La sentencia sentó las bases para una correcta interpretación constitucional de la libertad de enseñanza, por lo que bien se la puede considerar una pieza clave en esta materia (Rodríguez Coarasa, 1998). En consecuencia, la LODE pudo comenzar a aplicarse inmediatamente tras su publicación en el BOE de 4 de julio de 1985. Como señalaba más arriba, algunas de sus disposiciones fueron retocadas con posterioridad, pero no se han producido transformaciones de calado. Por lo tanto, bien puede afirmarse que la LODE constituye la primera y más duradera concreción del principio constitucional de participación en materia de educación.

## 4. Los retoques introducidos por la LOPEG

Tras una década de aplicación de la LODE, el gobierno socialista creyó conveniente hacerle algunos retoques. La motivación fundamental de dichos cambios estuvo en la necesidad de dar respuesta a varias cuestiones relativas a los centros y al profesorado, planteadas durante la implantación de la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE) de 1990. Así surgió la *Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes* (LOPEG), promulgada el 20 de noviembre de 1995.

La LOPEG, considerada por Puelles «un intento de subsanar errores» (Puelles Benítez, 2017: 194), llevó a cabo una revisión parcial de la LOGSE y de la LODE. Su propósito declarado consistía en mejorar la calidad de la enseñanza, a la que la LOGSE había dedicado un título completo. Para promover el debate acerca de cómo conseguir ese objetivo se publicó un

documento con un análisis de la situación y una serie de propuestas de actuación (Ministerio de Educación y Ciencia, 1994), que enlazaba con la tradición de debate público previo a la aprobación de una ley, inaugurada con la *Ley General de Educación* (LGE) de 1970 y seguida después con la LOGSE (Tiana Ferrer, 2013). En él se dejaba claro que la mejora de la calidad dependía, en última instancia, de la práctica docente y del funcionamiento de los centros educativos. Y en este último aspecto la participación desempeñaba una función esencial: «La participación democrática contribuye a la calidad de la enseñanza, a su adecuación a las demandas sociales y a las necesidades de los alumnos» (Ministerio de Educación y Ciencia, 1994: 16). De entre las medidas propuestas para mejorar la calidad de la enseñanza, la participación democrática se subraya en dos categorías: la autonomía de los centros y su dirección y gobierno. Así pues, el principio de participación continuaba ocupando un lugar destacado en la política educativa socialista.

La nueva ley resultante de aquel proceso de debate constaba de 43 artículos, organizados en cuatro títulos (uno preliminar y tres numerados), ocho disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales. Cada uno de los títulos numerados estaba dedicado a una de las cuestiones nucleares de la ley, que correspondían en términos generales a las expresadas en su denominación.

En el título preliminar se comenzaba incluyendo entre los principios de actuación de los poderes públicos «el fomento de la participación de la comunidad educativa en la organización y gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo» (artículo 1.a). A continuación, el título primero se dedicaba por entero a ese asunto, al cual se hacía referencia en la exposición de motivos: «debe asegurarse que tal participación, que ya es un componente sustantivo de la actividad escolar, se realice en los centros con óptimas condiciones [...]». Como puede apreciarse, el fomento de la participación ocupaba un lugar destacado entre los objetivos expresos de la LOPEG, siguiendo la tradición de los gobiernos socialistas de la década anterior.

En desarrollo de esta orientación, el título primero comenzaba estableciendo que la comunidad educativa participaría en el gobierno de los centros a través del consejo escolar y el profesorado también a través del claustro (artículo 2.1). Además de hacer una referencia específica a la participación de las familias y del alumnado, se determinaba que «las Administraciones educativas fomentarán y garantizarán el ejercicio de la participación democrática de los diferentes sectores de la comunidad educativa» (artículo 2.3). Pero, como ya había apuntado la LODE, la nueva ley ampliaba la participación de la comunidad educativa a las ac-

tividades complementarias y extraescolares (artículo 3). De este modo, no circunscribía la participación a los aspectos más formales de la gestión, sino que la abría a un ámbito más amplio.

Una novedad importante de la LOPEG, que ha tenido continuidad hasta la actualidad, fue la previsión de que «los centros elaborarán y aprobarán un proyecto educativo en el que se fijarán los objetivos, las prioridades y los procedimientos de actuación, partiendo de las directrices del consejo escolar del centro. Para la elaboración de dichas directrices deberá tenerse en cuenta las características del entorno escolar y las necesidades educativas específicas de los alumnos, tomando en consideración las propuestas realizadas por el claustro» (artículo 6.1). Es cierto que ya se había comenzado a hablar del proyecto educativo tras la aprobación de la LOGSE, especialmente cuando comenzaron a elaborarse los nuevos reglamentos orgánicos de los centros, pero fue la LOPEG la que lo consagró en un texto legal de alto rango. A partir de entonces, el proyecto educativo se ha convertido en una pieza importante de la vida de los centros, aunque en ocasiones su proceso de elaboración y revisión se haya burocratizado o descuidado en exceso. Y dada la referencia que se hace en ese artículo al consejo escolar y al claustro, la participación constituye un elemento importante en el proceso de elaboración, revisión y evaluación del proyecto educativo.

El título segundo de la LOPEG se dedicaba a otro asunto muy cercano al anterior, como es el relativo a los órganos de gobierno de los centros públicos. Aquí se produjo una modificación relevante, puesto que el título tercero de la LODE (dedicado por completo a esta cuestión) fue derogado, incorporándose todo él, con algunas modificaciones, a la LOPEG, sin que se recuperase nuevamente en la LODE, como ocurriría después con algunas otras cuestiones. En lo que se refiere al contenido de ese título, la LOPEG introdujo algunos cambios en la composición del consejo escolar y en sus atribuciones. También revisó, en este caso para reforzarlas, las atribuciones del claustro, que se habían visto reducidas con la LODE en relación con la práctica tradicional. Pero la cuestión de mayor importancia que abordó fue la relativa a la elección del director o directora, al introducir el requisito previo de haber obtenido una acreditación específica para desempeñar dicha función. Además, dispuso una serie de medidas de apoyo a la dirección y una compensación económica tras la finalización de su tarea, en caso de valoración positiva. Cabe señalar que estas modificaciones venían a reforzar el ejercicio de la dirección, que algunas personas consideraban excesivamente debilitado por el modelo de elección adoptado por la LODE. Sin romper con él, la LOPEG vino a dar mayor relevancia, atribuciones y compensaciones al equipo directivo. Y conviene destacar que estos cambios no estuvieron exentos de debate y de contestación por parte del profesorado y de algunas de sus organiza-

ciones representativas, que criticaron y objetaron el cambio del modelo de elección pura de la LODE.

La LOPEG también introdujo varios cambios en relación con los centros concertados, entre ellos algunos relativos a la composición y atribuciones de sus órganos colegiados. Además, se modificaron algunos aspectos menores relativos a la provisión de plazas de profesorado y al procedimiento de resolución de conflictos entre el titular de los centros concertados y el consejo escolar. Pero en este caso se adoptó una técnica legislativa diferente pues, en vez de derogar el título correspondiente de la LODE e incorporarlo a la LOPEG, se mantuvo en su lugar original, incluyendo en la nueva ley una disposición final de modificación de la previa, como se hace en muchas ocasiones y también se haría más adelante.

En conjunto, como puede apreciarse, los gobiernos socialistas desarrollaron el principio de participación de una manera muy completa. Por una parte, regularon la programación general de la enseñanza con una base participativa; por otra, regularon la gestión y el gobierno democráticos de los centros sostenidos con fondos públicos, con una perspectiva amplia, que no se limitaba a su gestión formal. De este modo, pese incluso a los cambios que se produjeron con posterioridad, el principio de participación ocupa un lugar central en el funcionamiento del sistema educativo español y de los centros docentes.

## 5. Los vaivenes en el principio de participación entre la LOCE y la LOMLOE

El cambio de gobierno de 1996 puso nuevamente de manifiesto las interpretaciones divergentes que existían acerca del artículo 27 CE. Es cierto que las sentencias del Tribunal Constitucional a la LOECE (1981) y a la LODE (1985) habían proporcionado claves interpretativas fundamentales para la producción legislativa posterior, lo que había estrechado el margen de conflicto. No obstante, la divergencia subsistía y se puso de manifiesto en la abundante legislación educativa aparecida en las dos primeras décadas del siglo XXI. Es por lo que podemos hablar de vaivenes legislativos en esta época, que se han reflejado tanto en la técnica utilizada para la producción de las leyes como en las cuestiones en ellas abordadas.

En la política educativa del PP se pueden distinguir, en la época de cambio de siglo, dos tendencias claramente diferenciadas, la neoliberal y la neoconservadora, que han sido objeto de análisis rigurosos (Viñao, 2012). Durante la primera legislatura del PP (1996-2000), la tendencia predominante fue la neoliberal, impulsada en buena medida por la ministra Esperanza Aguirre. No obstante, la falta de una mayoría

parlamentaria suficiente para promover un cambio de legislación impidió una rectificación profunda de la política educativa del periodo socialista, salvo en lo relativo a la libertad de elección. En este campo, sin necesidad de aprobar una nueva ley, el Real Decreto 366/1997 permitió modificar el baremo utilizado para la escolarización del alumnado, lo que derivó en una mayor influencia de los centros en la elección de su alumnado, contradiciendo así en la práctica el principio teórico de la elección por parte de las familias. Pero poco más se pudo avanzar, pese a la voluntad declarada de hacerlo.

Durante su segunda legislatura (2000-2004), merced a la mayoría absoluta obtenida, el PP dio pasos decididos para cambiar la legislación socialista, tanto en el ámbito escolar como en el universitario y en la formación profesional, mediante sendas leyes sectoriales (Puelles Benítez, 2017: 197-216). Fue entonces cuando se aprobó la *Ley Orgánica de Calidad de la Educación* (LOCE) que, entre otras cuestiones, introdujo modificaciones relevantes en la participación y la gestión democrática de los centros.

La LOCE fue una ley larga que, aunque respetó parte de las leyes socialistas, las modificó en muchos aspectos e impulsó un giro relevante en la política educativa que se venía desarrollando desde 1982. La nueva ley constaba de 107 artículos, agrupados en siete títulos más uno preliminar, además de incluir diecinueve disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

De las dos tendencias predominantes en la política educativa del Partido Popular, neoliberalismo y neoconservadurismo, la LOCE representó cumplidamente la segunda. Como afirma Puelles: «Quizás la nota más característica de la LOCE fue el contraste entre la retórica en la que se envolvía –sociedad de la información y del conocimiento, nuevas tecnologías, cultura de la evaluación, etc.– y la vieja concepción que revelaba el enfoque de los problemas de la educación» (Puelles Benítez, 2017: 213). En esta línea, se acentuó el carácter asistencial del primer ciclo de la educación infantil, se sustituyeron las áreas por asignaturas, se consideró la educación primaria como una preparación para la secundaria, se introdujeron itinerarios rígidos y separados en la ESO, se insistió reiteradamente en la cultura del esfuerzo y en la disciplina, se puso el énfasis en la instrucción y el rendimiento escolar, y se volvió a un tratamiento tradicional de la enseñanza de la religión en la escuela.

La LOCE introdujo algunos cambios en la LODE, siguiendo la tendencia que había inaugurado la LOPEG. Por una parte, derogó varios artículos de la LODE y los incorporó con algunas modificaciones (no necesariamente de fondo) a la LOCE. Es el caso de los artículos relativos a los derechos de los padres y





madres del alumnado (artículo 4), a los derechos y deberes básicos de los estudiantes (artículo 6), en ambos casos reincorporados de nuevo a la LODE en 2006, mediante una disposición final de la LOE. Y también fue el caso de varios artículos (artículos 9 a 11, 16, 20, 22, 47 a 49 y 53) relativos a los centros docentes, que no serían después recuperados en la LOE, sino que quedaron incorporados sucesivamente en la LOCE, LOE, LOMCE y LOMLOE. Por otra parte, la LOCE modificó algunos artículos de la LODE, relativos a los órganos de gobierno de los centros concertados, por medio de la disposición final primera, sin trasladarlos a la nueva ley.

Tras estas modificaciones introducidas por la LOPEG y la LOCE, la LODE conservó un buen número de sus artículos originales, a veces con modificaciones, mientras que otros se trasladaron a las leyes educativas más generales, como hemos visto. Un aspecto concreto que merece la pena destacar es que la normativa sobre los centros docentes, tanto públicos como privados, quedó repartida de manera asimétrica entre la LODE y las leyes posteriores. Así, la regulación de los órganos de gobierno de los centros públicos desapareció de la LODE, mientras que se mantuvo la correspondiente a los centros concertados; también desapareció de la LODE la regulación general de los módulos de los conciertos, mientras que se mantuvo la correspondiente al cobro de cantidades por otros conceptos. Y la regulación de los derechos y deberes de los componentes de la comunidad educativa ha ido oscilando entre la LODE y las otras leyes, ubicándose en la actualidad de nuevo en la LODE. A falta de hacer una intrahistoria de estos cambios, tarea aún pendiente, cabe aventurar que algunos de ellos se han debido a razones de oportunidad política en la aprobación de las leyes, más que a la lógica interna de los asuntos abordados, puesto que mover un simple artículo de una ley a otra, aun sin modificarlo, abre el debate parlamentario, con las consecuencias inesperadas que pueden plantearse.

En relación con el desarrollo del principio de participación, la LOCE introdujo cambios de calado en las funciones del consejo escolar de los centros públicos, ajustando sus competencias a las habituales de los órganos consultivos y no a las de un órgano con capacidad de decisión, como había regulado la LODE y respaldado el Tribunal Constitucional. Una comparación del artículo 11 de la LOPEG y el 82 de la LOCE pone claramente de manifiesto las diferencias. A modo de ejemplo, donde la LOPEG habla de «decidir sobre la admisión de alumnos», la LOCE lo hace de «participar en el proceso de admisión de alumnos»; donde la LOPEG habla de «resolver los conflictos», la LOCE lo

hace de «conocer la resolución de conflictos»; donde la LOPEG habla de «aprobar y evaluar la programación general del centro», la LOCE lo hace de «formular propuestas al equipo directivo sobre la programación general del centro». Como puede apreciarse, el papel del consejo escolar queda claramente devaluado tras estos cambios. Y esa reducción de funciones se ve compensada con el refuerzo de las funciones de la dirección y la modificación del procedimiento para su selección. En efecto, la LOCE adopta otro cambio de envergadura relativo a la participación, consistente en la eliminación de la elección del director o directora de los centros públicos por el consejo escolar, para adoptar un modelo de concurso de méritos en el que la Administración educativa tiene un papel preeminente. De este modo, la participación de los miembros de la comunidad educativa en la gestión democrática de los centros públicos se vio profundamente afectada en la LOCE. No obstante, hay que señalar que la normativa que regula la participación en la programación general de la enseñanza no cambió sustancialmente con esta nueva ley.

Como es sabido, la LOCE no llegó a aplicarse tras el cambio de gobierno de 2004. El nuevo gobierno socialista modificó el calendario de aplicación de la ley para dar tiempo a la elaboración y aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE), que fue finalmente promulgada en mayo de 2006. Esta nueva ley buscó el grado máximo de acuerdo político y social mediante un proceso que comenzó con un debate público, realizado a partir de un documento de diagnóstico y propuestas (Ministerio de Educación y Ciencia, 2004) y continuado en el ámbito parlamentario, donde la ley obtuvo un amplio voto favorable, con la excepción destacada del voto negativo del PP (Puelles Benítez, 2017: 217-234; Tiana Ferrer, 2009).

La LOE llevó a cabo una profunda reforma legal, agrupando en una sola ley las partes que continuaban vigentes de la LOGSE, LOPEG y LOCE, normas que derogó definitivamente, aunque muchas de sus disposiciones se incorporaron a la nueva regulación. No obstante, mantuvo la LODE, incluso con la reincorporación de algunos artículos que habían sido trasladados a esas otras leyes, como antes se mencionaba. La LOE fue una ley amplia y completa, con 157 artículos, agrupados en ocho títulos y uno preliminar, 32 disposiciones adicionales, 19 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. Aunque bastantes de sus artículos procedían de las leyes derogadas, en ocasiones con modificaciones de distinta envergadura, también incluía muchas disposiciones novedosas, en relación con diversas cuestiones. Por ejemplo, además del

cambio de modelo curricular, en consonancia con el establecido por la LOGSE, pero enriquecido con las recomendaciones de la Unión Europea, o de los cambios introducidos en la formación inicial del profesorado, entre sus novedades importantes destaca un título completo (el segundo) dedicado a la equidad en la educación, que incluía el concepto fundamental de la escolarización equilibrada y disponía la creación de comisiones de garantías de la escolarización para asegurar su efectividad. La ley es calificada por Puelles como «una ley-puente que asume principios, criterios y estructuras de las leyes que deroga [...]», aportando sobre esa base conciliadora nuevas soluciones a los problemas detectados por la comunidad educativa» (Puelles Benítez, 2017: 229-230).

En relación con el asunto de la participación que aquí nos ocupa, hay que destacar que uno de los principios inspiradores de la LOE era el del esfuerzo compartido. Como afirma su preámbulo, «la combinación de calidad y equidad [...] exige ineludiblemente la realización de un esfuerzo compartido. [...] La responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no solo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo». Y como afirmaba el documento presentado para el debate público previo, «Educar entre todos exige participación», pues «la participación es uno de los valores básicos en el proceso educativo y expresión de uno de sus fines fundamentales: la formación de ciudadanos autónomos y libres, comprometidos con las tareas comunes y responsables de los problemas que afectan a la comunidad» (Ministerio de Educación y Ciencia, 2004: 124). Eso implicaba darle un nuevo impulso al principio de participación, para lo cual el documento incluía la propuesta 13.1 que abogaba por recuperar las competencias y capacidad de decisión del consejo escolar del centro (Ministerio de Educación y Ciencia, 2004: 131). Esa propuesta se reflejó posteriormente en el título V de la ley, dedicado a «Participación, autonomía y gobierno de los centros». Concretamente, el artículo 127, que enlazaba con la formulación original de la LODE y la LOPEG, fortalecía de nuevo este órgano fundamental, revertiendo varias de las funciones que la LOCE había devaluado. La LOE también otorgó un papel más relevante a la participación de la comunidad escolar en la selección del director o directora, aunque sin regresar al modelo de elección pura de la LODE, que había planteado diversos problemas que exigían una reconsideración. Pero, frente al modelo centrado en el predominio de la Administración que había implantado la LOCE, se volvió a otro en que los principales actores tenían un peso equilibrado, lo que fomentaba la búsqueda de acuerdos en estos procesos de selección.

Por importantes que fuesen estas rectificaciones, la LOE dio un paso más y promovió también la participación de las familias en el proceso de aprendizaje del alumnado, sin limitarse a la gestión de los centros y enlazando con las líneas apuntadas anteriormente en la LOGSE y la LOPEG. Para ello incluyó entre los derechos de las familias, que reintegró en la LODE, el de «participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos» (LODE, artículo 4.1.e), así como en la «organización, funcionamiento, gestión y evaluación del centro educativo» (LODE, artículo 4.1.f). También modificó ligeramente el artículo 7 de la LODE, sobre el asociacionismo de los estudiantes, y el artículo 8 en el que se abría la puerta a acciones reivindicativas del alumnado, cuya incorporación generó alguna contestación por parte de los grupos conservadores.

Además, la nueva ley dio una mayor relevancia al proyecto educativo de centro resaltando su carácter participativo (LOE, artículo 121) abrió la posibilidad de adoptar un proyecto de gestión en los centros públicos (LOE, artículo 123) y promovió la adopción de «compromisos educativos entre las familias o tutores legales y el propio centro en los que se consignan las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento académico del alumnado» (LOE, artículo 121.5), correspondiendo a las familias «participar de manera activa en las actividades que se establezcan en virtud de los compromisos educativos que los centros establezcan con las familias, para mejorar el rendimiento de sus hijos e hijas» (LODE, artículo 4.2.d) y «conocer, participar y apoyar la evolución de su proceso educativo, en colaboración con el profesorado y los centros» (LODE, artículo 4.2.e). De ese modo, el principio de participación volvió a recuperar algunos de los elementos característicos de la política educativa socialista de los ochenta y noventa e incluso avanzó algo más en esta dirección novedosa, ampliando los ámbitos de participación. Conviene señalar que ahora la regulación del principio de participación se reflejaba en algunos artículos de la LOE y en otros de la LODE, por lo que el análisis de su concreción exige analizar cuidadosamente ambas leyes.

No obstante, en 2013 la *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE) volvió a plantear un fuerte retroceso en esta cuestión, siguiendo la estela trazada por la LOCE. La mayoría absoluta obtenida por el PP en las elecciones generales de 2011 le permitió afrontar una reforma legal sin necesidad de acordarla con ningún otro grupo político. Así surgió esta nueva ley que, si bien fue presentada como una reforma parcial de la LOE, supuso en realidad un cambio drástico de rumbo en la política educativa, incluso más acusado que el que representó en su día la LOCE, con la que entroncaba claramente. En este caso, se volvieron nuevamente a combinar la tendencia neoliberal (en cuestiones tales como el apoyo decidido a la escuela concertada, el fomento de la competencia

entre centros o el refuerzo de la libertad de elección, aun a costa de reducir el margen de elección de las familias frente al de los centros) con la neoconservadora (en cuestiones tales como la centralización del currículo, la eliminación de la educación para la ciudadanía o el lugar ocupado por la enseñanza de la religión). Al ministro Wert no le frenó la fuerte controversia que provocó, incluso entre ciertos sectores del PP. Impulsó la ley a costa de un fuerte desgaste político y personal, que llegó a frenar más tarde la implantación completa por parte del propio gobierno popular (Wert, 2019). Voces autorizadas, como la de Manuel de Puelles, han emitido duras críticas contra la ley: «El problema lo plantea el hecho de que gran parte del articulado de la ley no tiene nada que ver ni con el objetivo general de mejorar la calidad de la educación [del que dice en otro lugar que es “inobjetable”] ni con muchos de los objetivos específicos perseguidos ni con los principios reales que inspiran esta ley, principios muy ajenos a la equidad en la educación y a la igualdad de oportunidades para todos los alumnos» (Puelles Benítez, 2017: 242).

Sin entrar a analizar aquí la LOMCE, hay que mencionar que se concibió como una reforma parcial de la LOE, adoptando la forma de una ley de artículo único, con 109 puntos que modificaban otros tantos artículos y disposiciones de la LOE, a lo que se añadían cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y seis disposiciones finales, una de ellas de modificación de la LODE (con ocho puntos). Mantuvo, por tanto, la vigencia de la LOE, pero con un gran número de modificaciones, algunas de ellas de gran calado, hasta el punto de convertirla en una ley diferente.

En lo que respecta al principio de participación, lo más destacado fue la nueva devaluación de las funciones del consejo escolar de los centros, especialmente de los públicos, que quedaron reducidos a meros órganos de consulta o asesoramiento más que de gobierno propiamente dicho. Aunque el preámbulo de la nueva ley afirmaba que «la transformación de la educación no depende solo del sistema educativo [...]». La educación es una tarea que afecta a empresas, asociaciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, así como a cualquier otra forma de manifestación de la sociedad civil y, de manera muy particular, a las familias», no se reforzó la participación efectiva de los distintos sectores en la tarea educativa, sino más bien al contrario. De hecho, al hablar de la autonomía de los centros, ni siquiera se mencionaba la participación como requisito necesario.

La concreción de este retroceso fue muy patente: el artículo 119 de la LOE, que afirmaba que la comunidad educativa participará en la organización, gobierno, funcionamiento y evaluación de los centros, se modificó, limitándose a señalar que las Administraciones educativas garantizarán la intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros

sostenidos con fondos públicos a través del consejo escolar. En conexión con esa reformulación, el artículo 127, que regulaba las funciones del consejo escolar de los centros públicos, ya no utilizaba en ningún epígrafe el verbo *aprobar* sino otros como *informar*, *proponer*, *evaluar*, *promover*, *informar* o *conocer*. De ese modo, perdía su carácter de órgano de gobierno, para pasar a ser «en el mejor de los casos [...] un órgano de simple informe o propuesta», como decía el Consejo de Estado en su crítico dictamen sobre el anteproyecto de ley. Como allí mismo se afirmaba, el Título V de la LOE se modificaba «en el sentido de configurar un modelo de gestión, organización y gobierno de los centros educativos muy diferente al que ha venido funcionando hasta ahora de base más participativa por otro en el que se concentran las facultades de gobierno en la Dirección y se potencia la figura del Director del centro». Y decía al respecto: «Se trata de una de las reformas más importantes, por su dimensión, del anteproyecto sometido a dictamen».

Y en consonancia con esa orientación general también se produjo un cambio relevante en el sistema de selección del director o directora de los centros públicos, volviéndose a adoptar el sistema de concurso de méritos que había establecido la LOCE. Este sistema daba una mayoría de votos en el concurso a la Administración educativa, que volvía así a ser decisiva en la selección.

La LOMCE recibió varios recursos de inconstitucionalidad, el más completo de los cuales fue presentado por más de cincuenta diputados y diputadas del grupo parlamentario socialista en el Congreso. La sentencia del TC, globalmente favorable a la ley, aunque con varios votos particulares discrepantes en algunos aspectos concretos, abordó también esta cuestión de la participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros. El TC consideró en su sentencia que la reducción de funciones del consejo escolar que realizaba la LOMCE no podía considerarse inconstitucional. Su argumentación se basaba en la existencia de un amplio grado de libertad de quien legisla para fijar los límites de dicha participación: «el alcance de la intervención de los padres, profesores y, en su caso, alumnos, en el control y gestión de los centros puede ser de diferente intensidad. Le corresponde al legislador concretar el grado de participación, que puede ir desde un mínimo consistente en el informe o consulta hasta el máximo de la codecisión, siempre que no se vacíen correlativamente de contenido las facultades decisorias del titular del centro, derivadas del derecho de creación y dirección del centro escolar». No obstante, la sentencia reconocía el recorte efectuado en la ley: «En el caso de las competencias ahora impugnadas, es evidente que el nivel de la intervención del consejo escolar en la gestión y control del centro se ve considerablemente reducido, pero no hasta el límite de vulnerar el contenido esencial del derecho de participación. Esa participación sigue existiendo en



todos los aspectos analizados». Dicho de otro modo, el modelo de participación limitada instaurado en la LOMCE (y antes en la LOCE) no se puede considerar inconstitucional, pero supone una opción de política educativa que la reduce casi al mínimo posible. De ahí deriva la posibilidad de que el vaivén iniciado con la LOCE y vivido hasta la actualidad continúe produciéndose, puesto que el margen de quienes legislan para definir la participación es amplio. Es evidente que la adopción de uno u otro modelo no es inocua, puesto que tiene implicaciones y consecuencias importantes para la gestión y el funcionamiento de los centros educativos. Pero la elección no responde a criterios de constitucionalidad, sino de orientación política, de donde deriva su importancia y su carácter conflictivo, como señalaba al comienzo del trabajo.

## 6. Coda ¿final?

El 29 de diciembre de 2020 se publicaba la Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE), que en el momento de escribir estas líneas todavía no se ha implantado por completo. Se trata de una ley que utiliza una técnica legislativa similar a la LOMCE, y que consta de un artículo único con 99 puntos (algunos de ellos desdoblados) que modifican otros tantos artículos o disposiciones de la LOE (modificada por la LOMCE), al que añade once disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales, que modifican varias leyes, la LODE entre ellas. En lo que aquí nos afecta, la nueva ley vuelve a recuperar el modelo de participación reforzada establecido en la LODE, la LOPEG y la LOE, superando los retrocesos que implicó la LOMCE y reforzando el título V de la LOE dedicado a la participación, autonomía y gobierno de los centros. Además de utilizar un lenguaje que evita el sexismo, configura un modelo de participación que responde a las demandas planteadas por los distintos sectores de la comunidad educativa: docentes, padres y madres de familia, y estudiantes. Aunque estos artículos entraron en vigor inmediatamente tras la aprobación de la ley, el recorrido aún es corto para analizar su impacto real. Hay que confiar en que vayan apareciendo estudios, análisis e investigaciones que nos permitan conocer mejor el efecto que estas modificaciones legales han producido.

Pero, más allá de la traducción de las normas legales en la realidad educativa y en los centros docentes, hay que tener muy claro que estamos hablando de un ámbito en que existen discrepancias que aventuran nuevos conflictos. Es cierto que la jurisprudencia producida ha permitido acercar posiciones, establecer límites y evitar conflictos más graves, pero manifestaciones como la que hace el Tribunal Constitucional sobre la LOMCE plantean con claridad los límites del consenso constitucional y los amplios márgenes para la construcción de políticas en materia de educación. Y esta es la realidad que muy posiblemente

enfrentaremos en los años venideros. Por lo tanto, hay que hacer un esfuerzo riguroso de análisis, de debate social y político y de búsqueda de acuerdos con el fin de evitar los vaivenes continuos y el conflicto permanente. Es más fácil decirlo que conseguirlo, pero espero que al menos estas páginas ayuden a identificar los asuntos principales sobre los que deberíamos centrarnos para alcanzar algún acuerdo.

## Referencias

Álvarez Escudero, P., Negrín Fajardo, O., Pajares Box, R. y Sacristán Gómez, D. (1979). *Alternativas al sistema educativo actual. Estudio histórico, ideológico y comparativo*. Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE), policopiado.

Alzaga, Ó. (1985). *Por la libertad de enseñanza*. Planeta.

Baylos Grau, A. (2018). El marco constitucional del derecho a la educación: Debates y proyectos en el periodo constituyente, en M. de Puelles Benítez y M. Menor Currás (coords.), *El artículo 27 de la Constitución. Cuadernos de quejas* (pp. 77-97). Morata.

Fernández Mellizo-Soto, M. (2001). *Socialismo, igualdad en la educación y democracia. La experiencia de González y Mitterrand*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

González Moreno, J. (2021). *La política educativa del PSOE sobre escolarización y secularización*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Hogan, M. (1993). *The LODE Battle. The Politics of Education Reform in Spain*. Sydney: Department of Government & Public Administration, University of Sydney, policopiado.

Mayoral Cortés, V. (1975). La gestión democrática del sistema educativo. *Documentación Administrativa*, 168, 81-145.

Ministerio de Educación y Ciencia (1994). *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuesta de actuación*. Ministerio de Educación y Ciencia.

– (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Ministerio de Educación y Ciencia.

Nogueira, R. (1988). *Principios constitucionales del sistema educativo español*. Ministerio de Educación y Ciencia.

Pérez Galán, M. (1989). Socialismo y escuela pública, en J. Paniagua y Á. San Martín (eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)* (pp. 17-41). Diputación Provincial de Valencia, centro de Alzira- Valencia de la UNED.

Pérez Galán, M. (2001). *LODE Intrahistoria de una ley*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Powell, C. (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Plaza & Janés.

Puelles Benítez, M. de (2007). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso, *Revista de Educación*, 344, 23-40.

– (2017). *Política, legislación y educación*. UNED.

– (2018). Sobre el artículo 27 o cómo superar el peso de la historia, en M. de Puelles Benítez y M. Menor Currás (coords.), *El artículo 27 de la Constitución. Cuadernos de quejas* (pp. 225-241). Morata.

Rodríguez Coarasa, C. (1998). *La libertad de enseñanza en España*. Tecnos.

San Martín Alonso, Á. (1989). La Constitución: nuevos aires en la organización de los centros docentes, en J.

Paniagua y A. San Martín (eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)* (pp. 207-225). Diputación Provincial de Valencia, centro de Alzira-Valencia de la UNED.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*. Alianza Editorial.

Tiana Ferrer, A. (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Wolters Kluwer.

– (2013). El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: Análisis de la experiencia española (1969-2012), *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3-1, 19-41.

Viñao, A. (2012): El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras, *Áreas: Revista internacional de ciencias sociales*, 31, 97-107.

Wert, J. I. (2019). *La educación en España. Asignatura pendiente*. Almuzara.

## Fuentes



Dictamen del Consejo de Estado sobre la LOMCE (consultado el 16 de junio de 2023)



Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) (consultada el 15 de junio de 2023)



Ley Orgánica de Educación (LOE) (consultada el 15 de junio de 2023)



Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG) (consultada el 5 de junio de 2023)



Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) (consultada el 15 de junio de 2023)



Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE) (consultada el 16 de junio de 2023)



Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE) (consultada el 29 de mayo de 2023)



Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) (consultada el 30 de mayo de 2023)



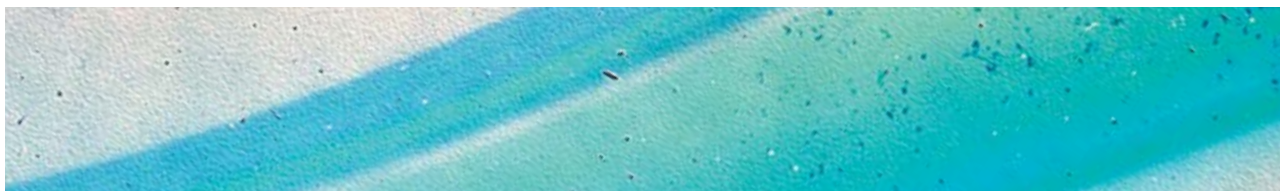
Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LODE (consultada el 30 de mayo de 2023)



Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOECE (consultada el 29 de mayo de 2023)



Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOMCE



### **Autoría**

**Alejandro Tiana Ferrer** (Madrid, 1951), licenciado y doctor en Filosofía y Letras (Pedagogía) por la Universidad Complutense de Madrid, es profesor emérito en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ha sido rector de la UNED (2013-2018), además de ocupar cargos en los Ministerios de Educación de España, como Secretario de Estado de Educación (2018-2022), Secretario General de Educación (2004-2008) o director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1994-1996). Ha trabajado con diversas organizaciones internacionales (UNESCO, OCDE, Banco Mundial, OEI, BID, ALECSO) y ha sido miembro de comisiones nacionales de Francia, Portugal, Marruecos, Argentina y México. Es autor o editor de 25 libros y más de 200 artículos o capítulos de libros sobre diversos temas de historia de los sistemas educativos contemporáneos, política y legislación educativa, educación comparada y evaluación de la educación.



