



## LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

### ENTIDADES Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN

#### El principio de participación social.

Uno de los valores esenciales de cualquier sistema democrático es el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, lo que habitualmente se viene llamando la participación social. Por ello, el artículo 9.2 de la Constitución Española conmina a los poderes públicos a *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. Es decir, que los responsables políticos y administrativos tienen la obligación de establecer fórmulas que permitan a la sociedad civil hacer llegar su voz a los centros de poder y de decisión. Algo que también alcanza al sistema educativo, no ya como principio general, sino por expresa indicación del artículo 27.5, que señala: *los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados...* Que se completa, por lo que respecta al funcionamiento de los centros docentes, individualmente considerados, con los señalado en el artículo 27.7: *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.*

En el ámbito educativo, este derecho a la participación se reglamenta, en sus aspectos básicos, a partir de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Se trata, como toda ley de carácter orgánico, de una norma que desarrolla un derecho fundamental de naturaleza constitucional; en este caso particular, el derecho a la educación, en el que se incluye no sólo la participación social, sino también otras materias propias de un derecho tan amplio como el de la educación. No olvidemos que, aparte de garantizar un puesto escolar para todos, en el derecho a la educación aparecen también aspectos como la libertad de enseñanza, el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, la libertad de cátedra, la libertad de conciencia de los alumnos, el derecho de elección de centro y la libertad de creación de centros docentes.



La misma LODE considera que, además de servir al control y la gestión de los fondos públicos invertidos en la educación, *la participación es el 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*, cuando se trata de centros de naturaleza privada.

Para los padres, el derecho de participación está recogido en el artículo 4.1.f) de la LODE, que no es el artículo original, sino el introducido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en el que se afirma que tendrán derecho *a participar en la organización, funcionamiento, gobierno y evaluación del centro educativo, en los términos establecidos en las leyes*

Y las leyes fijarán unas entidades encargadas de canalizar la participación, las asociaciones de padres de alumnos, y unos órganos a través de los que ejercitar esa participación, los Consejos Escolares. Estos últimos, se constituyen en cada centro escolar sostenido con fondos públicos, pero también se configuran como órganos territoriales, obligatoriamente de ámbito estatal y de ámbito autonómico, y potestativamente de otros ámbitos territoriales.

A unas y a otros nos hemos acostumbrado todos los que estamos en organizaciones relacionadas con el sistema educativo y, sobre todo, quienes participamos directamente de las organizaciones de padres. Sin embargo, que nos hayamos acostumbrado a ellas, a su presencia, a hacer constante referencia a las mismas, no significa que seamos conscientes de todo las circunstancias que a su alrededor se nos presentan y que pueden constituir causa de una actuación deficiente e, incluso, de serios problemas para los que desinteresadamente participan en ellas.

Por tanto, nunca está de más recordar cuestiones que, aún siendo básicas y conocidas en buena medida, pueden ser los desencadenantes de situaciones indeseadas. Sin olvidar aspectos o circunstancias que, por su incidencia en la conformación de la voluntad que da origen a una asociación, resultan esenciales para su misma existencia, trataremos de poner en primer plano aquellas cuestiones a las que, como se dice, por muy diversas razones, debemos prestar atención constante o han de constituir interés



especial para quienes ejercen o están interesados en la representación de los padres dentro del sistema educativo.

## **Las asociaciones de padres.**

Para desarrollar correctamente el análisis que aquí pretendemos, hemos de partir de la asociación de padres de alumnos, que se constituye en cada centro escolar. Su origen se encuentra en el artículo 5 de la LODE, la más antigua –acaba de cumplir 25 años– de nuestra leyes educativas por lo que respecta al actual modelo, y la única de las anteriores a la LOE que no ha sido derogada por ésta, a diferencia de lo ocurrido con los preceptos que se mantenían vigentes de la LOGSE<sup>1</sup>, la LOPEG<sup>2</sup> y la LOCE<sup>3</sup>. No obstante, la LODE es una norma que ha sufrido numerosas modificaciones por todas las leyes educativas promulgadas con posterioridad.

El mencionado artículo 5 de la LODE supone, pues, la normativa básica de lo que han de ser las asociaciones de padres. Y para ello comienza reconociendo la libertad de asociación en el ámbito educativo, algo que únicamente supone hacerse eco de un derecho fundamental –el de asociación– que viene recogido en el artículo 22 de la Constitución.

En cuanto existe esa libertad de asociación para los padres, con su propio espacio en el ámbito educativo, las funciones que se le atribuyen a estas organizaciones están evidentemente relacionadas con él. En concreto, la LODE establece tres funciones de las asociaciones de padres de alumnos:

- ◆ Asistir a los padres o tutores en todo lo concerniente a la educación de sus hijos es la primera de ellas. Lo que representa ya un problema, porque en ningún lugar se pone límite o se establece el contenido exacto de esta función. Con lo que esto supone al tratarse de una actuación que entra en confrontación con otros elementos de los centros escolares, como el equipo directivo, el profesorado, su claustro o la tutoría.

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

<sup>2</sup> Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y la Gestión de los Centros Docentes.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.



- ◆ La segunda finalidad es colaborar en las actividades educativas de los centros, algo que igualmente puede llegar a chocar con las competencias de otros órganos propios de los mismos, como son los departamentos o, al igual que en el caso anterior, con el claustro de profesores, e incluso con éstos mismos considerados individualmente. Y no digamos ya con la capacidad de dirección que a los titulares se otorga en los centros privados, sean o no concertados.
- ◆ Por último, corresponde a estas asociaciones promover la participación de los padres en la gestión del centro. Sin embargo, como tal función debe ser ejercida por medio del Consejo Escolar del centro, vamos a encontrarnos con un inconveniente puesto de manifiesto por medio de las sentencias dictadas por los tribunales de justicia y que la ley no ha conseguido resolver más que de forma parcial.

Los órganos judiciales han considerado que la función representativa de los padres, en los centros escolares, no la ejercen sus asociaciones, sino que corresponde a los que hayan sido elegidos para formar parte del Consejo Escolar, puesto que su presencia en este órgano de participación es consecuencia de un proceso democrático en el que han tenido ocasión de participar la totalidad de padres y madres del centro escolar. La solución parcial habilitada por la ley ha sido la de conceder a la asociación más representativa del centro la capacidad de designar directamente a uno de los padres que forman parte del Consejo Escolar.

No obstante, consideramos que es preciso afrontar una reforma del modelo representativo de los padres de alumnos, actualmente anclado en una normativa del año 1986. Para justificarlo, si no resulta suficiente su antigüedad y el hecho, como posteriormente veremos, de haberse desarrollado normativamente el derecho de asociación, baste decir que los índices de afiliación a las asociaciones son sensiblemente superiores a los de participación en los procesos electorales en los que se supone son elegidos los verdaderos representantes de los padres.

Además de estas tres funciones, el artículo 5 de la LODE señala varias cuestiones más en relación con las asociaciones, o más bien con el derecho de asociación y los instrumentos en que se concreta. Son las siguientes:



- ◆ Que en cada centro docente podrán existir asociaciones de padres de alumnos integradas por los padres o tutores, lo que supone, por un lado, que en contra de lo que era una creencia habitual hace alguno años, se permite y es posible la constitución de un número indeterminado de asociaciones en cada centro, y de otra parte, que no resulta admisible la presencia de miembros de la dirección del centro en las asociaciones, en sus órganos directivos, toda vez que carecen del requisito esencial que les permite formar parte de la asociación, lo que no impide, desde otro punto de vista, y por propia conveniencia incluso de la asociación, que puedan ser invitados a asistir a las reuniones, pero de ningún modo deben participar en la toma de decisiones.
- ◆ Que las asociaciones de padres podrán utilizar los locales del centro para realizar las actividades que les son propias, obligando a los directores a integrar las mismas en la vida escolar. No obstante, el desarrollo reglamentario de este punto, que veremos a continuación, determina una serie de exigencias o requisitos que han de cumplirse para gozar de la disponibilidad de los locales. Unas exigencias de las que hemos de ser conscientes para evitar conflictos innecesarios.
- ◆ Que se favorecerá –y este término implica obligaciones, a diferencia del mero reconocimiento anterior de tal posibilidad- por las Administraciones Públicas no sólo el ejercicio del derecho de asociación, sino también la constitución de federaciones y confederaciones. Sin embargo, hasta el momento esto no pasa de ser una simple declaración de intenciones sin contenido práctico alguno más allá de tímidos intentos de encontrar nuevos cometidos y campos de actuación para estas entidades. Es más, en demasiadas ocasiones se estima que la concesión de subvenciones públicas y el mero apoyo económico favorecen, por sí mismas, tanto el ejercicio del derecho como la posibilidad de constituir entidades superiores como las federaciones y las confederaciones.
- ◆ Y, por último, que reglamentariamente se establecerán las características específicas de las asociaciones de padres de alumnos, algo que, como veremos a continuación, no se ha producido, o se ha llevado a cabo de una forma demasiado simple.



### **El desarrollo reglamentario.**

En efecto, ese desarrollo reglamentario previsto en la LODE se ha realizado por medio del Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, que únicamente entra a considerar algunos aspectos, mayormente de carácter formal, de las asociaciones de padres. No plantea un desarrollo amplio de este ámbito del asociacionismo y mantiene, cuando no agudiza, los mismos problemas que ya observamos en el texto de la Ley. Este Real Decreto, en particular, y tras reiterar los principios generales en que se basa, se circunscribe a las siguientes cuestiones:

- a. Reiterar las funciones establecidas en el artículo 5 de la LODE, aunque añadiendo la de asistencia a los padres en su derecho a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, facilitar la representación y la participación de los padres en los Consejos Escolares y otros órganos colegiados y cualesquiera otras que, en el marco de la normativa vigente, tanto educativa como de asociaciones, le asignen sus propios estatutos.

Es preciso señalar, en este punto, como de nuevo se fijan unas funciones difícilmente realizables. Porque si no resulta nada sencillo asistir a los padres en la intervención en el control y gestión de los centros, aún menos facilitar la representación y la participación, cuando ésta corresponde a los representantes de padres en los Consejos Escolares, máxime cuando no se garantiza la presencia de las asociaciones, que carecen de ese carácter representativo que se les parece suponer.

En este ámbito está una de las reivindicaciones primeras de nuestras organizaciones: el reconocimiento de la representatividad de las asociaciones de padres de alumnos y su condición de interlocutor directo con la dirección del centro escolar. Como señalamos anteriormente, en general gozan de un alto índice de afiliación, mientras que la participación en las elecciones a los Consejos Escolares manifiesta habitualmente unos porcentajes ridículos en los procesos electorales para su configuración, algo que alcanza, incluso, a una cuestión básica para un proceso de este tipo como es la simple constitución de las mesas electorales.



En este sentido, hay un factor que se olvida muy a menudo y que justifica también la pretensión de mayor representatividad para las asociaciones frente a los miembros de los Consejos Escolares. Resulta complicado participar cuando se carece de información y ésta fluye generalmente entre la asociación y sus miembros, pero en absoluto entre los padres del Consejo Escolar –muchas veces, para la mayoría, simples desconocidos- y el resto de padres. La información y la comunicación son herramientas esenciales para favorecer e impulsar la participación.

- b. La exigencia de un acta constitucional para dar carta de naturaleza a la asociación y dotarla de personalidad jurídica, así como la obligación de registrar los estatutos en el correspondiente Registro General –como cualquier otra asociación de cualquier tipo-, pero también en el Censo de Asociaciones que entonces gestionaba el Ministerio de Educación y luego fue traspasado a las distintas Comunidades Autónomas<sup>4</sup>.

Respecto a este punto, debemos tener en cuenta que no todas las Comunidades Autónomas han mantenido activo el Censo, con lo que en algunos lugares se encontrarán, y de hecho efectivamente se encuentran, muchos inconvenientes para obtener información y certificaciones. Algo de suma importancia sobre todo para las federaciones y confederaciones, ya que es en este Censo dónde ha de figurar una anotación sobre la federación a la que se adscribe cada una de las asociaciones.

Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre con otros registros públicos, no existe un registro central dependiente del Ministerio de Educación que homogeneice y mantenga actualizados datos del conjunto del país. Así cada Administración actúa de manera diferente y, además, conserva los datos en forma distinta. En la práctica esto es fuente constante de problemas para las organizaciones.

- c. Los requisitos y obligaciones para disponer de los locales del centro con vistas a la realización de sus funciones y actividades, escasamente conocidos a pesar de

---

<sup>4</sup> El Censo de Asociaciones de Padres fue creado por Orden de 27 de mayo de 1987, del Ministerio de Educación y Ciencia.



la importancia que puedan llegar a tener, y que podemos resumir de la siguiente forma:

- Comunicación previa a la dirección e información al Consejo Escolar, lo que se puede entender cumplido en un solo trámite, ya que el director tiene la cualidad también de Presidente del Consejo Escolar.
  - Exclusivamente para actividades previstas en los estatutos de la asociación. Es decir, que el intento de llevar a cabo cualquier otra actividad puede ser causa de negativa por parte del centro escolar, como, por el contrario, ningún equipo directivo podrá oponerse a la cesión del uso de locales si la actividad a realizar es conforme a los estatutos de la asociación correspondiente.
  - Sin posibilidad de excluir a los alumnos, cuando se dirija a éstos. Es decir, que todos los alumnos han de ser beneficiarios de las actividades que para ellos realice la asociación, sean o no sus padres miembros de la misma.
  - Con obligación de afrontar los gastos extraordinarios causados, siempre que el centro lo exija. No es algo habitual, pero en ocasiones puede suponer un intento por el centro de no facilitar la realización de una determinada actividad.
  - Potestad resolutoria de la Administración en los conflictos de cualquier tipo que surjan entre la dirección del centro y la asociación que pretende llevar a cabo una determinada actividad por la utilización de los locales.
- d. La posibilidad de constituir federaciones y confederaciones, organizaciones a las que sí se les atribuye la representatividad de los padres, hasta el punto de señalar que a ellas corresponderá la designación de los representantes de los padres en los Consejos Escolares de ámbito autonómico y en el Consejo Escolar del Estado, respectivamente. Esta circunstancia avala claramente nuestra demanda de dotar de carácter representativo a las asociaciones, pues resulta difícilmente entendible que sus federaciones y confederaciones lo tengan en sus ámbitos de actuación mientras aquéllas carecen de él, cuando todas ellas se mueven dentro del campo educativo. De otra parte, si la lógica se aplicara de igual modo, la representación





de los padres en los Consejos Escolares territoriales habría de determinarse también mediante procesos electivos.

- e. El carácter subsidiario de este reglamento para las Comunidades Autónomas que no hayan legislado en desarrollo del artículo 5 de la LODE, que en este momento son la mayoría.

### **La Ley Orgánica del Derecho de Asociación.**

Toda esta legislación específica –años 1985 y 1986- hay que interpretarla en la actualidad –y en tanto no se promueva un modelo propio para el asociacionismo de padres- a la luz de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Esta norma afecta a las asociaciones de padres en cuanto que, por un lado, no están expresamente excluidas de su aplicación, y por otra parte, no se trata de asociaciones con un régimen asociativo específico, como es el caso de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, iglesias, confesiones y comunidades religiosas, federaciones deportivas y asociaciones de consumidores y usuarios, unas por su propia naturaleza y todas por la exigencia de una expresa regulación diferenciada que deriva de la propia Constitución.

### **Constitución de la asociación.**

Esta ley ya señala, expresamente, que el otorgamiento del acta constitucional de una asociación conlleva la adquisición de personalidad jurídica, sin más requisitos. Eso sí, le exige que en el acta figuren el nombre y apellidos de los promotores, la voluntad inequívoca de constituir la asociación, el lugar y la fecha de otorgamiento con la firma de los promotores, los estatutos y, sobre todo, la constitución de los órganos provisionales de la asociación. Es decir, que ya del acto fundacional ha de salir, al menos, la distribución de los cargos en el órgano de gobierno o, como gusta de llamarlo la ley, el órgano de representación.

Esta cuestión es importante, porque supone la primera vez en nuestro ordenamiento jurídico que se reconoce la existencia de la asociación –repito, cualquier asociación- por el mero hecho de haberse materializado, con todos sus requisitos, la expresión de



la voluntad de los promotores. No olvidemos que la anterior legislación sobre asociación corresponde a los años 60 del pasado siglo, con un régimen político y administrativo muy diferente. En esa situación, la expresión de voluntad de los fundadores no bastaba para otorgar existencia y personalidad a la asociación, pues se requería también la autorización administrativa. Hoy en día, aunque debe comunicarse la constitución e inscribir la asociación en un registro público oficial, esto tiene como finalidad la seguridad jurídica de terceros que operen con la asociación o de sus propios miembros, así como a efectos de información.

Además de lo anterior, la ley determina una serie de cuestiones que, como mínimo, han de estar contenidas en los estatutos. A saber, la denominación de la asociación, su domicilio y ámbito territorial de actuación, el tiempo por el que constituye –siempre que no sea indefinido, en cuyo caso no resulta preciso hacerlo constar-, los fines y actividades debidamente separados, los procedimientos de admisión y baja de los socios con expresión de sus causas, el régimen sancionador, los derechos y obligaciones de los socios, los criterios de funcionamiento, los órganos de gobierno, el régimen administrativo y contable, su patrimonio inicial y recursos de financiación y las causas de disolución, con expresión del destino final de los bienes y derechos que pudieran existir una vez liquidada la asociación.

### **Los órganos de la asociación.**

En cuanto a los órganos que han de dirigir la vida asociativa, la ley establece que, como mínimo, las asociaciones han de contar con la Asamblea General y lo que denomina el Órgano de Representación, que suele ser más conocido con denominaciones como Junta Directiva, Consejo de Gobierno, Consejo de Dirección o similares.

La Asamblea General se define como el órgano supremo de la asociación y está constituido por la totalidad de sus miembros, siendo sus características principales que debe tener un funcionamiento democrático y reunirse, al menos, una vez al año.

Por lo que respecta al Órgano de Representación, se limita a señalar que es el órgano de gestión y el que representa los intereses de los miembros de la asociación –al fin y al cabo, una asociación no es otra cosa que una comunión de intereses, un grupo de



personas o de organizaciones con un interés común- y se centra en los requisitos que deben cumplir sus miembros: ser mayores de edad, gozar de plenitud de derechos civiles y no incurrir en causa de incompatibilidad.

### **Las obligaciones documentales.**

En la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación se establecen, asimismo, una serie de obligaciones documentales, que no siempre se cumplen, o al menos no siempre en su totalidad y adecuadamente. Según estos preceptos, las asociaciones han de contar con un Registro de Socios, un Libro de Actas y una contabilidad que debe transmitir la imagen fiel del patrimonio de la asociación, del resultado contable y de la situación financiera.

Respecto a esta última, la contabilidad, cabe señalar que no se fija un modelo contable concreto, si bien cada vez más se viene utilizando un sistema ajustado a lo previsto en el Código de Comercio, fundamentalmente porque permite que, una vez aprobadas las cuentas por la Asamblea General, éstas se eleven a públicas en acta notarial y posteriormente se inscriban en el Registro Mercantil, exonerando a los directivos de la asociación de toda responsabilidad a partir de ese momento.

En relación con el Libro de Actas hay que recordar algo que en las asociaciones de padres no siempre se está cumpliendo. Esto es, que el libro debe recoger las actas de las reuniones de todos los órganos de la asociación y no sólo –como es práctica muy extendida- de las reuniones de la Asamblea General.

Toda esta documentación que hemos citado es, según la propia Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, de libre acceso para los socios, lo que siendo muy plausible en aras a la transparencia en la gestión y al control y la vigilancia del cumplimiento de la legalidad, no deja de ser también fuente de conflictos. Al menos, en lo que se refiere al Registro de Socios, pues el libre acceso entra en colisión con el derecho a la protección de los datos personales contenidos en este libro. Es una situación preocupante para los directivos, ya que, por una parte, hay una ley orgánica que les obliga a permitir que los socios puedan acceder al libro en que figuran todos los socios, mientras que, de otro lado, otra ley orgánica les somete a la obligación de custodiar y prote-



ger los datos personales que se contienen en él. Aunque la resolución a este problema habrá que buscarla en la jurisprudencia, el sentido común nos dice que ha de prevalecer siempre el derecho a la intimidad y, por tanto, la protección de los datos personales frente a los intentos por acceder a ellos de cualquier otro asociado.

### **La responsabilidad de los directivos.**

En todo caso, una de las cuestiones más llamativa para las asociaciones en esta ley es la instauración de un régimen de responsabilidades civiles y penales de sus dirigentes. En el caso de las responsabilidades penales, como cualquier falta o delito cometido en cualquier ámbito, se sustancian conforme a lo previsto en el Código Penal y el resto del ordenamiento jurídico aplicable en esta materia, sin que quepa considerar una incidencia más allá de la que puede alcanzar a cualquiera en su vida ordinaria, al margen de la asociación o de otras actividades que se puedan realizar. El verdadero problema, que en un principio propició incluso la deserción de algunos dirigentes de asociaciones –y no nos referimos exclusivamente a las de padres de alumnos-, es la posibilidad de responder civilmente, y por tanto con los bienes personales, tanto presentes como futuros frente a las consecuencias causadas por la actividad de la asociación. Una responsabilidad que no se traslada –y esto debe quedar meridianamente claro- a los asociados, sino que se agota en los responsables de la organización.

Desde luego, por más que esto haya supuesto motivo de precipitadas huidas de las asociaciones, llegando a provocar la desaparición de muchas de ellas, su solución es menos complicada de lo que pueda parecer. Los efectos que pueden provocar los riesgos que nos acechen, en cualquier ámbito, se combaten reduciendo las oportunidades de que se lleguen a producir y, cuando esto no es posible, evitando o minimizando sus consecuencias, según los casos. Por ello, resulta esencial que todas las asociaciones procuren contar con una adecuada cobertura de los riesgos que pueda acarrear su actuación. Tanto desde el punto de vista individual como colectivo, es fundamental la contratación de una póliza de seguros que cubra la responsabilidad civil por actos u omisiones de la asociación, evitando a los dirigentes hacer frente a la misma con sus propios bienes personales y familiares que, en último caso, podría llegar a producirse si la asociación, por sí misma, no es capaz de afrontar esa responsabilidad.



Relacionada con lo anterior, hay otra cuestión que debemos tener en consideración: los acuerdos de los órganos colegiados –y el Órgano de Representación de una asociación, lo es- vinculan y obligan a todos sus miembros. En consecuencia, todos ellos son responsables de las consecuencias de los mismos, dado su carácter solidario. Por tanto, en aquellos casos en que se adopte un acuerdo que podamos entender que incurre en una ilegalidad o que puede acarrear consecuencias indeseadas de las que no queremos hacernos responsables, es preciso desmarcarse de los mismos. El instrumento más conveniente y adecuado es el conocido como “voto particular”, que necesariamente debe constar en acta y que exonera a su firmante de las consecuencias producidas por el acuerdo de que se trate. Es, muy probablemente, la única forma que tenemos para demostrar que no se ha participado –salvo que conste la ausencia, claro está- o se ha manifestado oposición al acuerdo concreto, condición indispensable para librar la responsabilidad que, en su caso, se pudiera derivar.

### **Derechos y obligaciones de los asociados.**

El Derecho de Asociación es, como hemos dicho, un derecho constitucional, que nace, por tanto, de la Norma Fundamental de 1978. Y, en este sentido, resulta también novedoso, comparado con la normativa anterior, que la ley incorpore la expresión de los derechos y obligaciones que comporta la condición de socio. De nuevo debido a la peculiar ordenación político-administrativa del momento en que se promulgó aquella legislación.

Entre los derechos destacan la libre integración o separación de la asociación, el de participar en las actividades y en los órganos de la asociación, el ejercer el derecho a voto en la Asamblea General, el ser informado sobre la actuación de los órganos, las cuentas y la actividad de la asociación.

Las obligaciones que acompañan a los derechos son, por su parte, más elementales y obvias, siendo la primera la de compartir los fines de la asociación y colaborar a su consecución. Es también una obligación contribuir al sostenimiento económico de la asociación mediante el pago de cuotas, derramas u otras aportaciones, económicas o no, que se aprueben por los órganos competentes, así como el cumplimiento de los



estatutos y de cuantos acuerdos se hayan adoptado válida y legalmente por los órganos de la asociación.

Pero, sobre todo, en lo relativo a derechos y obligaciones resulta muy relevante lo relacionado con el régimen disciplinario, que por primera vez se menciona en la legislación de asociaciones. Fundamentalmente, y con independencia de cómo desarrolle cada asociación los procedimientos, se trata de tres cuestiones que los deben caracterizar: ser informado de los hechos constitutivos de falta que se le imputan al asociado, ser oído –el conocido trámite de audiencia- antes de la adopción de medidas disciplinarias y el que éstas, cuando se adopten, sean motivadas. Por supuesto, incluye también el derecho a impugnar las sanciones, si bien se trata de un derecho genérico, no específicamente ligado al procedimiento sancionador, y que afecta a la totalidad de los acuerdos que se puedan adoptar por los órganos que en cada caso correspondan.

### **Las cuestaciones públicas.**

En relación con los derechos, obligaciones y responsabilidades, aunque en la Ley aparece al margen de todas éstas, hay una cuestión que no quisiera dejar al margen, el tratamiento que la ley otorga a las cuestaciones públicas, expresamente mencionadas en una de sus disposiciones adicionales. Más que nada, porque no son pocos los colegios en que desde las asociaciones de padres se colabora con las órdenes religiosas titulares de los mismos en la obtención de recursos para fines sociales o proyectos solidarios. En éstas, en las cuestaciones públicas, como en otras actuaciones propias de la asociación, existe una responsabilidad personal y solidaria que afecta a todos cuantos hayan participado de ellas. La responsabilidad alcanza a la administración de los bienes obtenidos en la cuestación –normalmente dinero en efectivo- y a su inversión final. No resulta extraño que cantidades económicas obtenidas para un determinado fin, por diversos motivos, acaben siendo destinadas a financiar otros distintos. Pues bien, esta manera de hacer las cosas puede suponer una responsabilidad para quienes hayan promovido o participado en la cuestación, con independencia de que haya un aprovechamiento personal o no de lo recaudado. Los importes obtenidos en una cuestación pública no pueden ser destinados a un fin distinto del promovido, por muy similar y solidario que sea el nuevo destino.



### **El contenido de la participación.**

Dicho todo lo anterior, hemos de centrarnos en la participación como valor esencial del sistema educativo. A través de la asociación de padres de alumnos del centro escolar, la participación está encaminada, evidentemente, a la colaboración con el centro, de una parte, y a la defensa de los intereses de los padres, de la familia, por otro lado. Esto último se logra preferentemente por medio de la información y la formación, así como por el intercambio de ideas y experiencias entre los miembros de la comunidad educativa, pero también con el resto de organizaciones que comparten un mismo modo de entender la educación, con las que normalmente existe un punto de encuentro en la respectiva federación provincial.

En este sentido, nuestra apuesta para fomentar la participación va dirigida a fomentar un mayor contacto entre escuela y familia. A sentar las bases de una colaboración más profunda, haciendo del centro escolar un centro comunitario de formación integral. En él, no sólo han de formarse los alumnos; también los profesores y los padres. Conjuntamente, para que se haga patente un espíritu de colaboración permanente, olvidando planteamientos en que ambos sectores son antagónicos. Desde nuestro punto de vista, padres y profesores asumen conjunta y complementariamente una función educadora, cada uno de ellos desde una perspectiva diferente, pero nunca enfrentada. Además, esta concepción del centro educativo como centro de formación de toda la comunidad educativa ha de suponer un estímulo para los alumnos y un factor dinamizador para el propio centro escolar.

### **Asociación de padres y Consejo Escolar.**

Como hemos señalado antes, la función representativa en los centros escolares no corresponde a la asociación de padres, sino a aquellos que han resultado elegidos en las elecciones para el Consejo Escolar, el órgano del que más adelante habremos de hablar. Eso, en tanto no seamos capaces de impulsar un nuevo modelo de representatividad y de participación de los padres, nos obliga a encontrar una fórmula que permita una acción directa y permanente de la asociación, que al fin y al cabo agrupa a todos aquellos que comparten la preocupación por los distintos aspectos que intervienen en



las relaciones que se dan en su centro escolar. Tampoco resulta un misterio la mejor manera de hacerlo: primero, haciendo uso del derecho que la legislación reconoce a las asociaciones para designar a uno de los padres que forman parte del Consejo Escolar; segundo, presentando una candidatura propia de la asociación y convenientemente identificada en el proceso electoral. Salvo aquellas ocasiones en que inciden circunstancias especiales o muy particulares, la consecuencia habitual es que la totalidad de los puestos del Consejo Escolar en representación de los padres serán ocupados por miembros de la asociación. Y ello nos ha de permitir establecer unas relaciones en las que la información fluya y la asociación, al tanto de todo cuanto acontece en el órgano de gobierno y gestión, puede ejercer su papel de manera mucho más efectiva.

### **Los Consejos Escolares: fundamento legal.**

Los Consejos Escolares constituyen el verdadero ámbito de participación social para los padres. Desde ellos se puede influir en aquellas cuestiones de mayor relevancia para la vida del centro escolar. Pero hemos de tener claro por qué se han creado y qué finalidad tienen, pues resulta evidente que no son fruto de una ocurrencia puntual. Nacen con una ley que ya ha cumplido los 25 años y son un mandato constitucional, por más que en la Norma Fundamental no aparezcan expresamente. Son el instrumento en que se concretan las previsiones del Texto Constitucional, en su artículo 27.7, y que, como mencionamos al principio, señala que *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*. Este precepto, junto con el apartado 5 del mismo artículo, que asegura la participación efectiva de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, son los principios que van a dar lugar a los Consejos Escolares.

Como consecuencia de este mandato constitucional la LODE, que, como hemos señalado anteriormente, desarrolla el derecho fundamental a la educación, crea los Consejos Escolares como órganos que permiten hacer efectiva la participación, otorgando una estructura apropiada para su ejercicio. Evidentemente, la LODE no desarrolla en su totalidad la estructura y el funcionamiento, que se deja a la normativa reglamentaria de desarrollo de la Ley. Pero determina los Consejos Escolares que necesariamente





han de constituirse y la posibilidad de que los poderes públicos constituyan otros Consejos Escolares en sus respectivos ámbitos de competencia.

Así, en su artículo 30, esta Ley dice: *el Consejo Escolar del Estado es el órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno.*

Por su parte, en el artículo 34 se establece que *en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente que, a efectos de la programación de la enseñanza, garantizará en todo caso la adecuada participación de los sectores afectados.*

Y en el artículo 35 permite a los demás poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, el establecimiento de Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos al de la Comunidad Autónoma, así como dictar las disposiciones necesarias para su organización y funcionamiento. Pero, al no existir más normativa básica que este artículo de la LODE, el desarrollo ha sido desigual en los distintos territorios. Así, encontramos Comunidades que han legislado sobre estos órganos, mientras que en otras no hay ninguna regulación, lo que provoca que las diferencias sean enormes en cuanto a composición y funciones. En la mayor parte de los casos, por citar un ejemplo, los Consejos Escolares municipales, los más abundantes, cuentan con una ordenanza municipal o un acuerdo plenario como única norma que establece su composición, sus funciones y las condiciones para el ejercicio de las competencias, por otra parte escasas, que se les atribuyen.

Finalmente, la LODE pone en marcha los Consejos Escolares de centro, si bien en la actualidad únicamente está vigente, con las modificaciones que fueron introducidas posteriormente por el resto de leyes educativas, la regulación que afecta a los centros privados concertados. Estos Consejos Escolares se crean en el artículo 54, fijando su composición y normas básicas de funcionamiento el artículo 56 y sus funciones el artículo 57.



### **Dos leyes, una regulación.**

En cambio, para encontrar la reglamentación referida a los centros de titularidad pública, hemos de trasladarnos a la LOE y, en concreto, a sus artículos 126 –composición- y 127 –competencias-, con la salvedad de la mención genérica para todo centro docente que hace el artículo 119.2, en el que se afirma que la comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar.

En consecuencia, nos encontramos en una situación en que la participación como principio del sistema educativo y derecho de los sectores afectados se regula tanto en la LODE como en la LOE, mientras que los órganos concretos por medio de los cuales se ejercita o están en una ley o en la otra. Los Consejos Escolares de los centros privados concertados los encontramos en la LODE, pero los mismos órganos de los centros públicos han sido incorporados a la LOE. Esta es una de las razones fundamentales por las que la mayor parte de la comunidad educativa reclamó, en su momento, la derogación de la LODE, como había ocurrido con el resto de leyes que continuaban vigentes a la promulgación de la LOE, y la incorporación a ésta de los preceptos normativos que se mantenían de aquélla. Se apostaba en aquel momento por refundir toda la legislación educativa en un verdadero Código de la Educación.

### **Composición de los Consejos Escolares de centro.**

Pero las diferencias entre los Consejos Escolares, en función de su titularidad, van más allá que su mera ubicación en el cuerpo legal educativo. Y empiezan ya en su composición. La diferencia fundamental estriba en que los centros concertados cuentan con la presencia de un grupo representante de la entidad titular, cuyo papel, en el caso de los centros públicos, es, en cierta forma, ejercido por el director y por el jefe de estudios y el secretario del centro, si bien este último tiene voz pero no tiene voto. El hecho de que haya una menor representación de los “dueños” del colegio se verá compensado por la menor presencia de otros sectores de la comunidad educativa.

Las reglas de la composición de los Consejos Escolares, para los centros privados concertados, señalan taxativamente el número de miembros de cada grupo, de modo que tanto la representación de la entidad titular como la que corresponde al profesora-



do o a los padres cuentan con cuatro miembros cada uno de ellos. Se completa con dos alumnos y un representante del personal de administración y servicios. Por el contrario, para los centros públicos la norma –dicho ya que cuentan con el director y el jefe de estudios, además del secretario- fija de forma genérica que la representación del profesorado no puede ser inferior a un tercio del total de los miembros del Consejo, mismo límite que se establece para la representación de los padres y de los alumnos considerados conjuntamente. Esto evita que exista la paridad que hay entre estos sectores en los centros concertados, pues en el mejor de los casos la suma de representantes de padres y de alumnos será igual al número de representantes del profesorado. Y hay que tener en consideración que los profesores forman parte del mismo claustro que el director, el jefe de estudios y el secretario, que no están respaldados por una entidad titular, por unos dueños del centro, como ocurre en los centros privados concertados.

Destaca también algo que ya no constituye una diferencia a partir de la regulación instaurada por la LOE. Hasta entonces, los centros públicos contaban –y siguen contando– con un representante municipal, designado por el Ayuntamiento del municipio en que se encuentra ubicado el centro escolar, en cuanto Administración Pública con competencias –conservación y limpieza, fundamentalmente– en los centros públicos. Sin embargo, ahora se ha abierto la posibilidad de que esta figura esté presente también en los centros privados concertados, lo que tiene muy difícil justificación y ha llevado a que su papel sea identificado –desde luego, nosotros lo hemos hecho, para disgusto de algún munícipe– con el de un “comisario político” que deberá ejercer una función controladora sobre los centros. No obstante, hasta ahora no parece haberse extendido la presencia del representante municipal, principalmente por el miedo que existe a verse obligado a asumir alguna contraprestación y un mayor apoyo a estos centros que siempre se había negado.

### **Los matices en el ejercicio de las funciones.**

Lógicamente, al tratarse de unas entidades privadas, condición que no pierden por el hecho de impartir una enseñanza gratuita, en los centros concertados las funciones del Consejo Escolar se ven matizadas o, si se quiere, suavizadas. De esta forma, allí don-



de al Consejo Escolar de los centros públicos le corresponde aprobar, al de los centros concertados no se le otorga la misma capacidad decisoria, limitándose, con alguna excepción, a intervenir en los procedimientos, a informar o a garantizar la legalidad de aquellas actuaciones cuya decisión final corresponde a la entidad titular. En este sentido, podemos decir que si el Consejo Escolar de los centros públicos es un auténtico órgano de gobierno y de gestión, el de los centros privados concertados es más un órgano de control y, por supuesto, de participación.

### **Cuestiones preferentes para los padres.**

Por ello, y sin que eso suponga desatender otras, para los representantes de los padres hay determinadas cuestiones que deben centrar su atención. Muy especialmente en el Consejo Escolar de los centros privados concertados. Son todas aquellas cuestiones que afectan a las actividades extraescolares, a los servicios escolares y a las actividades complementarias. Y esto es así porque la obligación de los representantes de los padres, su actuación, debe atender a una doble finalidad. En primer lugar, asegurar el cumplimiento de la legalidad en todos estos aspectos. Y, segundo, garantizar el respeto a los derechos que corresponden a las familias. No olvidemos que, además de la calidad educativa que deben aportar o de la persecución de una mejora constante en la prestación de los servicios, al Consejo Escolar corresponde elevar la propuesta a la Administración del precio de estas actividades y servicios. O sea, del coste que han de soportar las familias a las que representa, lo que indudablemente tiene repercusión en el derecho a una enseñanza gratuita.

### **Otras funciones del Consejo Escolar del centro.**

Entre las demás competencias del Consejo Escolar cabe destacar la aprobación del Reglamento de Régimen Interior del centro, que en los concertados será a propuesta de la entidad titular. E igualmente su intervención en los procesos de admisión de alumnos, cuyas resoluciones le corresponden al propio Consejo Escolar en los centros públicos y a la entidad titular en los centros privados concertados, actuando en este caso el Consejo Escolar como garante de la estricta aplicación de las normas legales que lo regulan.



También resultan de importancia, aunque con diferencias sustanciales, las funciones de elección del director y de selección del profesorado, teniendo en cuenta que la posibilidad de nombrar y separar al director de los centros públicos es una de las funciones que le han sido sustraídas al Consejo Escolar de los centros públicos.

En los centros públicos, para la elección del director, se crea una comisión específica que valora las distintas candidaturas presentadas, conforme a los procedimientos que se concretan en normas de carácter autonómico. Sin embargo, en la selección del profesorado, al estar condicionada por las normas de acceso a la función pública docente y, por tanto, vinculada y sujeta al sistema de oposiciones para el acceso a las Administraciones Públicas, no hay ninguna intervención del Consejo Escolar.

En los centros privados concertados, la elección del director se realiza por acuerdo entre la entidad titular y el Consejo Escolar, correspondiendo a éste la elección en ausencia de tal acuerdo. Cuando hay desacuerdo, la entidad titular propondrá una terna de candidatos entre los que el Consejo Escolar deberá elegir al director por mayoría absoluta.

Para la selección del profesorado se ha suprimido la intervención directa prevista en la regulación anterior, en que existía una comisión de selección. Ahora, el Consejo Escolar se limita a fijar los criterios generales basados en los principios de mérito y capacidad, correspondiendo al director y al titular del centro la selección del profesorado. En cambio, antes de proceder al despido de algún profesor, sí es necesario un pronunciamiento del Consejo Escolar de los centros privados concertados, que debe ser motivado y adoptado por mayoría absoluta, actuando la Comisión de Conciliación en caso de discrepancia.

### **La Comisión de Conciliación.**

Aunque en el seno de los Consejos Escolares pueden constituirse diversas comisiones, la escasa incidencia de su actuación y la clara función que pueden asumir, que no presenta complejidad alguna, nos impulsa a centrarnos en la Comisión de Conciliación. Esta Comisión es, a nuestro juicio, uno de los órganos menos conocidos y más importantes, por el papel que pueden jugar y que de hecho han jugado en algunos casos



concretos, que se derivan del Consejo Escolar, puesto que en un sentido estricto no forma parte de éste.

La Comisión de Conciliación ha de constituirse necesaria y obligadamente siempre que surja un conflicto entre el Consejo Escolar y la entidad titular del centro privado concertado o entre ésta y la Administración educativa por incumplimiento grave de las obligaciones derivadas del régimen de conciertos. Se compone de tres personas: un representante de la entidad titular, un representante de la Administración educativa – normalmente un inspector de educación- y un representante del Consejo Escolar elegido por mayoría absoluta entre los profesores o padres que formen parte del mismo.

Para quienes participan del movimiento asociativo de padres es esencial que la representación del Consejo Escolar recaiga sobre uno de los representantes de los padres. Sólo ellos pueden evitar claudicaciones ante presiones de la Administración, que siempre se van a producir, ya que son los únicos que no tienen una dependencia que les obligue a plegarse a los intereses políticos y administrativos. Y son, en no pocas ocasiones, la tabla de salvación de los colegios, como ya ha ocurrido en aquellas Comunidades Autónomas en que la enseñanza concertada se ha visto atacada por motivos ideológicos con el intento de hacerla desaparecer. Para un gestor político nunca es igual enfrentarse a unos centenares de centros, a unos miles de profesores o a unos millones de familias.

En aquellos casos en que se produzca la conciliación, y por tanto se adopten acuerdos con respecto a la situación que ha generado el conflicto, estos acuerdos de la Comisión son de obligado cumplimiento, suponiendo, en caso contrario, por sí mismo, un incumplimiento grave del concierto educativo. En los casos en que no se produzca el acuerdo o la conciliación, la Administración educativa está obligada a incoar un expediente con base en el acta en la que la Comisión exponga sus discrepancias.

### **El Consejo Escolar del Estado: competencias.**

Antes de entrar a fondo en el análisis del Consejo Escolar del Estado, es preciso señalar que se puede entender incluido en su estudio el de los Consejos Escolares Autonómicos, pues sus funciones son sustancialmente coincidentes en relación con la Admi-



nistración educativa correspondiente a su respectivo ámbito territorial. Las principales diferencias estriban en la composición de unos y otros, que si bien incorpora grupos comunes a todos ellos –profesores, padres y alumnos, por ejemplo- tienen diferencias en ocasiones llamativas y no siempre justificadas

El Consejo Escolar del Estado es el órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores sociales y el asesoramiento del Gobierno sobre el conjunto del sistema educativo, con excepción de la enseñanza universitaria y de las enseñanzas artísticas superiores. Funciona en Comisión Permanente y en Pleno y, tras la última reforma impulsada por la LOE, cuenta con una Junta de Participación Autonómica, integrada por los Presidentes de los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas, ya incorporados al Consejo. Las propuestas que se debaten en la Comisión Permanente son preparadas, según los casos, por la Ponencia de Dictámenes o por la Ponencia de Informes, mientras que la propia Comisión Permanente asume la ponencia de los asuntos que corresponde resolver o aprobar al Pleno del Consejo.

Al Consejo Escolar del Estado en Pleno le corresponde dictaminar sobre la programación general de la enseñanza y las normas básicas del Estado, es decir, aquellas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución o se ocupan de la ordenación general del sistema educativo. Debe informar, asimismo, sobre cualquier aspecto que venga expresamente exigido por una ley o un reglamento y, en este sentido, debe recordarse que actúa ante todas aquellas normas que no siendo en sentido estricto de carácter educativo sí tienen repercusión sobre el sistema educativo. Ha de pronunciarse sobre las consultas que, por su trascendencia, le sean dirigidas por el Ministro de Educación y sobre las propuestas que eleve la Comisión Permanente del propio Consejo, sea a iniciativa propia o de algún Consejero o grupo de Consejeros, cuando se trate de asuntos que son de su competencia. Y, por último, por su relevancia, incrementada por la obligación de presentarlo ante el Congreso de los Diputados que estableció la LOE, debe elaborar y hacer público un informe anual sobre el estado y situación del sistema educativo.

Por su parte, la Comisión Permanente, que está compuesta por un tercio de cada uno de los grupos que componen el Pleno del Consejo Escolar del Estado, con excepción



del grupo de Presidentes de los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas, ejerce su competencia sobre:

- ◆ Los proyectos de reglamento que debe aprobar el Gobierno en desarrollo de la legislación básica del Estado.
- ◆ La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos.
- ◆ Las disposiciones reglamentarias que se refieren al desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y al fomento de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en la enseñanza.
- ◆ Los informes sobre los niveles mínimos de rendimiento y calidad.
- ◆ La determinación de los requisitos mínimos que deben reunir los centros docentes para impartir las enseñanzas con garantía de calidad.
- ◆ Cualquier cuestión que por disposición legal o reglamentaria haya de ser sometida al Consejo y no sea competencia del Pleno, así como las que le sean consultadas por el Ministro de Educación.
- ◆ La elaboración del proyecto de informe anual sobre el estado y situación del sistema educativo.

### **Formas de actuación del Consejo Escolar del Estado.**

Para plasmar las funciones que realiza y hacer efectiva su labor, el Consejo Escolar del Estado, tanto en Pleno como en Comisión Permanente, emplea cuatro formas o modelos de actuación:

- a. Dictámenes, en los que se pronuncia sobre los proyectos de normas jurídicas, sea cual sea el rango legal de las mismas.
- b. Informes, mediante los que expresa su opinión ante cualquier documento de la Administración educativa que no vaya a constituir un proyecto normativo.





- c. Propuestas, que son los documentos que elabora el Consejo Escolar del Estado a iniciativa propia, sin previa solicitud de la Administración educativa, y que, por lo general, corresponden a una petición de un Consejero o grupo de Consejeros.
- d. Informe anual sobre el estado y situación del sistema educativo, en el que, para cada curso escolar, se recogen todos los datos estadísticos y aquellos acontecimientos más relevantes del mismo, acompañados por las propuestas de mejora que el Consejo eleva a la Administración educativa.