



## Participación y consenso educativo, a los 25 años de la LODE<sup>1</sup>

**Ana Leturia Navaroa**  
*Universidad del País Vasco*

**Sumario:** 1. Introducción 2. Los pilares constitucionales del sistema educativo: Art. 27 Constitución Española. 3. Aportaciones de la LODE en la configuración del sistema educativo vigente. 4. El derecho a la participación educativa: de la LODE a la LOE. 5.-Consideraciones finales.

### Resumen

Ante los 25 años de la LODE y la demanda de un pacto escolar de Estado, se trata de recordar los elementos configuradores del sistema educativo que fueron en su día, también, fruto del consenso. Entre ellos la participación, que como principio jurídico inspira todo el ordenamiento, también el sistema educativo: las actividades educativas, la programación general de la enseñanza, la creación de centros docentes y el control y gestión de los centros. La Constitución Española junto con el derecho a la educación y la libertad de enseñanza reconoce el derecho a la participación educativa que ofrece vías para la efectiva realización de los derechos y deberes educativos.

**Palabras clave:** Derecho a la educación, libertad de enseñanza, creación de centros, poderes públicos, derecho de participación, Consejo Escolar del Estado, Consejo Escolar de centro.

### Abstract

In view of the 25th anniversary of the LODE (Organic Law on the Right to Education) and the demands for a State agreement on education, we should remember the elements shaping the educational system which were at the time also the result of consensus. One of them is participation as a legal principle that inspires the whole system, also the educational one: educational activities, the general program of teaching, setting up new schools and the control and management of schools. The Spanish Constitution recognizes along with the right to education and academic freedom, the right to educational participation that offers ways for the effective fulfillment of educational rights and duties.

**Keywords:** right to education, academic freedom, setting up new schools, public authorities, right to participation, State School Council, School Council.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se realiza dentro del Proyecto I+D DER 2009-06965 (Subprograma JURI), y con el patrocinio de la ayuda a los Grupos de investigación UPV/EHU 2009, GIU 09/17.

## Introducción

En tiempos de búsqueda de consensos necesarios para abordar las exigencias actuales del sistema educativo, es preciso tener presentes los pilares constitutivos del sistema, y afianzarlos. Sobre ellos, y con su inspiración se trata de encontrar soluciones.

El sistema educativo vigente, fundamentado sobre el Art. 27 de la Constitución Española de 1978 (CE en adelante), es uno de los exponentes más claros del consenso y de las mutuas cesiones que tuvieron que darse para hallar el punto de equilibrio necesario para que la CE pudiera salir adelante.

*La LODE plasmó el consenso social y político de la época y reguló aspectos del Artículo 27 de la Constitución y es una norma básica del sistema educativo vigente.*

Sobre ese consenso quedó diferida para un momento posterior la regulación de aspectos específicos del Art.27CE. La LODE plasmó el consenso social y político de la época y reguló aspectos del Art.27CE estableciendo un modelo de sistema educativo cuyos elementos significativos siguen todavía, y con algunas modificaciones, en vigor. Por ello, la LODE constituye una de las normas básicas que configuran el sistema educativo vigente, ya en el siglo XXI.

De todos los elementos configuradores recogidos en la LODE, nos centraremos en el de la participación de la comunidad educativa y en las modificaciones que se han dado en su regulación desde la LODE a la LOE.

## Los pilares constitucionales del sistema educativo: Art. 27 Constitución Española

La normativa que regula el sistema educativo constituye un subsistema del ordenamiento jurídico general<sup>2</sup>; por lo que le será de aplicación la normativa básica constitucional que recoge los elementos configuradores del sistema. El Art.1.1 CE establece, de un lado, que el modelo de Estado vigente es el de un Estado social y democrático de Derecho; un Estado de carácter autonómico, Art.2 de la CE, que conlleva una división competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo.

Entre los valores superiores se sitúa también la dignidad de la persona. El Art.10.1CE establece que *“la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*. En el marco de un Estado social y democrático de Derecho, los valores superiores citados, se proyectan y se concretan en el reconocimiento de derechos inviolables que les son inherentes; nos encontramos con la categoría de los derechos fundamentales reconocidos en la CE.

---

2 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2007) *Derecho de la libertad de conciencia*, vol II, Madrid: Civitas-Thomson, p. 89ss.

Prestaremos especial atención a la participación, elemento estructural del ordenamiento. Como principio constitucional se deduce del Art. 9.2CE *in fine*, donde se establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y cultural.

Este principio desempeña una función informadora, básicamente integradora e interpretativa del ordenamiento. Se trata de un principio estructural que despliega su eficacia en materia de organización de estructuras, y en las normas de funcionamiento de las mismas. Ahora bien, se encuentran relacionados el establecimiento de estructuras participativas y la consecución de objetivos materiales. Es decir, la existencia de estructuras participativas puede generar contextos abiertos, plurales y dinámicas que constituyan ámbitos adecuados para garantizar la efectividad de derechos y libertades<sup>3</sup>.

El Art. 27CE reconoce derechos fundamentales propios del ámbito educativo. Es de todos conocida la naturaleza transaccional de este precepto que consiguió darle forma jurídica a un pacto en materia educativa, y ofrecer cobertura a pretensiones e intereses que, en su expresión maximalista, serían incompatibles.

El Art. 27.1CE establece que “*todos tienen derecho a la educación*”, y reconoce a continuación la libertad de enseñanza. Con este reconocimiento conjunto se quiso alcanzar una solución conciliadora al conflicto que tras las nociones de educación y enseñanza se encuentra, y que sitúan a fuerzas político-sociales que responden a posicionamientos ideológicos diversos<sup>4</sup>.

Jurídicamente, se trata de dos derechos fundamentales del mismo rango que gozan de máximas garantías<sup>5</sup>. En ese sentido constituyen, de un lado, derechos subjetivos para sus titulares, pero detentan también una vertiente objetiva, al igual que todos los derechos fundamentales, en virtud de la cual se erigen en fundamento axiológico del propio sistema jurídico. Constituyen la proyección de los valores superiores del ordenamiento reconocidos en el Art. 1.1CE –libertad, igualdad, justicia y pluralismo– y en el Art. 10.1CE –dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad–.

El derecho a la educación se concibe como un derecho de carácter eminentemente social, directamente relacionado con el valor superior de la igualdad; en ese sentido,

---

3 LETURIA, NAVAROA, A.,(2006) *El derecho a la participación educativa*, Bilbao: Servicio Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 37ss.

4 GARRIDO FALLA y otros, (1985) *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, p 552ss. PUELLES BENÍTEZ, M. (1999 ) *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid:Tecnos, pp. 393ss. Del mismo autor (2007) *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 124 ss.

5 SATRUSTEGUI, M., en LÓPEZ GUERRA y otros (2007) *Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 385 ss.

*El derecho a la educación se concibe como un derecho de carácter social, relacionado con el valor superior de la igualdad; en ese sentido, el sistema educativo tiene entre sus objetivos compensar desigualdades.*

el sistema educativo tiene entre sus objetivos compensar desigualdades<sup>6</sup>. La libertad de enseñanza se acerca a la consecución del valor superior de libertad; todo proceso educativo que busque el desarrollo personal, intelectual y social de los ciudadanos debe regirse en un contexto de libertad<sup>7</sup>. Situados ambos en un mismo nivel jurídico, es preciso tratar de lograr su ejercicio simultáneo.

Ante conflictos jurídicos que puedan plantearse hay que tener presente que el Art. 27.2CE establece que *“la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*. Se sostiene que aquí se recoge el ideario educativo de la Constitución<sup>8</sup> que presenta una vertiente personal que debe posibilitar el libre desarrollo de cada alumno atendiendo a su propia identidad, junto con una vertiente social, relativa a la dimensión socializadora de la educación en la formación de ciudadanos. Este precepto es una proyección del citado Art.10.1CE.

El equilibrio entre el desarrollo de la identidad personal y el respeto a los principios constitucionales está presente en el Art.27.3 CE donde se establece que *“los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*. El derecho de los padres debe hacerse compatible con la libertad religiosa y de conciencia del alumnado, derecho fundamental reconocido en el Art.16.1CE que lleva a excluir cualquier tipo de adoctrinamiento. Igualmente, este derecho debe ser compatible con las exigencias que la propia LODE, Art.18, establece a los centros públicos de desarrollar sus actividades con sujeción a los principios constitucionales y garantía de la neutralidad ideológica. Al respecto habrá que tener presente el Art.16.3CE donde se establece el carácter aconfesional o laico del Estado, junto con un deber de cooperación que habrá de mantenerse con las confesiones religiosas atendiendo a las creencias de la sociedad, por ejemplo a través de acuerdos de cooperación. El Tribunal Constitucional considera que el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos deriva de la libertad de enseñanza, igual que la libertad para crear centros docentes y la libertad de cátedra del profesorado<sup>9</sup>.

En esta misma dirección de equilibrio y limitación recíproca, el Art. 27.5CE establece que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza y con la creación de centros docentes. La CE asigna a los poderes públicos el papel rector y garante del derecho a la educación, declarando constitucionalmente obligatoria y gratuita la enseñanza básica, Art. 27.4CE. En esta dirección, el Art. 27.8CE prevé que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

---

6 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *op. cit.* pp. 93ss.

7 *Ibidem.* 96ss.

8 STC 5/1981 Voto Particular I.

9 STC 5/1981 Fundamento Jurídico 7.

*Se constitucionaliza la financiación pública de la enseñanza privada, o de iniciativa social, en los términos que la ley determine.*

Lejos de constitucionalizar la competencia exclusiva de los poderes públicos, o un monopolio en esta materia, el número siguiente, el Art. 27.6CE reconoce a las personas privadas la libertad para crear centros docentes, y el Art. 27.9CE prevé que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. Se constitucionaliza pues, la financiación pública de la enseñanza privada, o de iniciativa social, en los términos que la ley determine.

Del Art. 27.5CE se desprende que los poderes públicos en lo que respecta a la creación de centros docentes contarán con la intervención de los sujetos afectados; se prevé que la iniciativa privada participe en la prestación. Se ve en ello una proyección del principio de participación<sup>10</sup>.

En la misma dirección, el propio 27.5CE establece que en la programación general de la enseñanza, los poderes contarán con la participación efectiva de todos los sectores afectados. También, el Art. 27.7CE prevé que el profesorado, los padres y el alumnado intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

Diversas leyes han desarrollado el contenido del Art.27CE. En la actualidad la legislación básica educativa se encuentra en la *Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio que regula el Derecho a la Educación* (LODE en adelante) y en la *Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación* (LOE en adelante)<sup>11</sup>.

La LODE sigue hoy en vigor. Si bien las sucesivas leyes orgánicas en materia educativa la han ido parcialmente derogando y modificando, es hoy, tras veinticinco años, norma de referencia.

### **Aportaciones de la LODE en la configuración del sistema educativo vigente**

La LODE representa el consenso social existente en materia educativa; una opción de realización conjunta de los derechos e intereses implicados en el Art.27CE. Esta ley ha seguido la doctrina del Tribunal Constitucional (TC en adelante) recogida en la sentencia 5/1981 de 13 de febrero y ratificada en la STC 77/1985 de 27 de junio, lo que le ha dotado de gran estabilidad. Lo consensuado en la LODE sigue hoy estando en vigor, y configurando elementos estructurales del sistema educativo.

---

10 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *op cit.*, pp. 99ss.

11 La LODE derogó la denominada LOECE LO 5/1980 reguladora del *Estatuto de Centros Escolares*, primera ley que desarrolló el Art. 27 CE durante el gobierno centrista de UCD que supuso una dura batalla entre la derecha y la izquierda, vide. PUELLES BENÍTEZ, *Educación...* op cit., 396ss. Analiza cada una de las leyes PUELLES BENÍTEZ, *Política...* op cit. 135ss.

La LOE derogó la LOGSE (*Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo*), la LOPEG (*Ley Orgánica 9/1995 de Participación, Evaluación, y Gobierno de Centros Docentes*); ambas aprobadas durante la Administración socialista. También derogó la LOCE (*Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación*) aprobada bajo el gobierno popular.

El contenido de la LODE podemos sistematizarlo en cuatro bloques: a) el reconocimiento de derechos y deberes; b) la determinación de los fines de la educación; c) integración de los centros en un sistema mixto; d) la participación.

*La LODE reconoce derechos a los miembros de la comunidad educativa. Se trata de la concreción de derechos fundamentales reconocidos en la CE.*

Respecto al reconocimiento de derechos y deberes educativos (a) el título preliminar de la LODE reconoce derechos a los miembros de la comunidad educativa. Se trata de la concreción de derechos fundamentales reconocidos en la CE, así como el reconocimiento de otros derechos de rango legal.

El Art.1 reconoce a todos –españoles y extranjeros– el derecho a la educación, a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad; esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel básico, y en la formación profesional de primer grado, según establezca la ley; todos tienen derecho a niveles superiores de educación según sus aptitudes y sin discriminación por el nivel socio económico. El Art.3 garantiza al profesorado la libertad de cátedra orientada a la realización de los fines y principios educativos.

El Art.4 reconoce a los padres o tutores el derecho a que sus hijos o pupilos reciban una educación de calidad, a escoger centro docente, a que reciban formación religiosa y moral, a estar informados del progreso del aprendizaje e integración socio-educativa de sus hijos, a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje, a participar en la organización, funcionamiento, gobierno y evaluación del centro, y a ser oídos en las decisiones que afecten a la orientación académica de sus hijos.

Asimismo, como responsables de la educación de sus hijos o pupilos les corresponde adoptar las medidas necesarias para que sus hijos asistan regularmente a clase, proporcionar los recursos necesarios para el progreso escolar, estimularles para las actividades de estudio, participar en actividades para la mejora del rendimiento de los hijos, y apoyar el proceso educativo en colaboración con los profesores y el centro; respetar y hacer respetar las normas del centro y la autoridad e indicaciones educativas del profesorado; fomentar el respeto por la comunidad educativa.

De estos derechos y responsabilidades se desprende el papel esencial que corresponde a los padres en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos, donde se les reconocen importantes derechos de participación. Será cuestión de determinar cómo se garantizan estos derechos.

El Art. 6 reconoce al alumnado derechos y deberes básicos. Algunos de ellos son proyección directa de derechos fundamentales reconocidos en la CE: derecho a recibir una formación integral, derecho a que se respete su identidad, integridad y dignidad, derecho a que se respete su libertad de conciencia y convicciones, derecho contra la agresión física o moral, y derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro.

Se reconoce también el derecho a que se valore con objetividad su dedicación, esfuerzo y rendimiento, el derecho a recibir orientación, a recibir ayudas y apoyos precisos y a la protección social ante casos de infortunio.

Correlativamente deben estudiar y esforzarse para conseguir el máximo desarrollo de sus capacidades y respetar las normas de organización y convivencia del centro, así como, entre otros aspectos, asistir a clase con puntualidad y seguir las directrices del profesorado.

*La LODE garantiza también a los padres y al alumnado la libertad de asociación en el ámbito educativo y el derecho de reunión del profesorado, personal de administración y servicios, padres y alumnado.*

La LODE garantiza también a los padres y al alumnado la libertad de asociación en el ámbito educativo y el derecho de reunión del profesorado, personal de administración y servicios, padres y alumnado. Derechos importantes para el ejercicio de la participación.

¿Garantiza el sistema educativo estos aspectos? Tras el reconocimiento de estos derechos residen hoy importantes retos de mejora del sistema educativo.

El Art. 27.2CE se proyecta en el Art.2 LODE donde se establece que la actividad educativa, orientada por los principios y declaraciones de la CE, tendrá como fines (b), entre otros: el pleno desarrollo de la personalidad humana; la formación en el respeto de derechos y libertades, la igualdad entre hombres y mujeres y el ejercicio de la tolerancia y la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia; la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo y conocimientos; la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales; la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España; la preparación para participar activamente en la vida social y cultural; la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos, la prevención de conflictos y resolución pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.

Sobre esta base, la LOE orienta el sistema educativo a la consecución de estos mismos fines, añadiendo otros como: la educación en la responsabilidad individual y el mérito y esfuerzo personal; el desarrollo de la capacidad del alumnado para regular su propio aprendizaje, desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor; la capacidad para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras; la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable, y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.

La LOE en su Art. 1 explicita una serie de principios en los que se inspira el sistema educativo. Entre ellos: calidad, equidad, igualdad de oportunidades, inclusión, compensación de desigualdades y no discriminación; transmisión y puesta en práctica de valores como la libertad, responsabilidad, ciudadanía, solidaridad, tolerancia, igualdad, justicia, respeto; educación y aprendizaje permanente; flexibilidad para adecuar la educación a los intereses del alumnado; orientación educativa y profesional;

esfuerzo individual y motivación del alumnado; esfuerzo compartido; autonomía de los centros; participación en el control y gestión de centros; prevención y resolución pacífica de conflictos; igualdad entre hombres y mujeres; consideración de la función docente; fomento de innovación y experimentación educativa; evaluación; cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Administraciones educativas y Corporaciones locales.

La LOE establece en el Art. 2.2 que *“los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación”*.

Cuando en estas fechas se habla de la necesidad de un pacto de Estado en materia educativa<sup>12</sup>, las necesidades giran alrededor de aspectos recogidos en las normas como derechos, fines o principios. Se insiste en la formación y refuerzo del profesorado como eje del sistema educativo; la autonomía de los centros junto con rendición de cuentas; la dotación de medios; corresponsabilidad de la comunidad educativa; la equidad y el apoyo a las necesidades educativas especiales; afrontar el abandono y el fracaso escolar, modificar los modos de enseñanza y aprendizaje, atendiendo también a la excelencia. Aquí están los retos del sistema educativo del siglo XXI. Es preciso avanzar sin volver atrás, sobre los elementos estructurales ya consensuados en la normativa vigente.

El Título I de la LOE se refiere a los centros docentes. Si bien las sucesivas leyes orgánicas educativas han ido derogando y sustituyendo el contenido de este título, siguen en vigor principios y criterios básicos para la configuración de la ordenación de los centros docentes (c).

*La autonomía de los centros es uno de los pilares del sistema educativo que la LOE desarrolla en los artículos 120 y 125 y sobre el que se vuelve a tratar estos días.*

Entre ellos destacaremos el Art. 15 que desde su redacción original prevé que *“los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares”*, en la medida en que *“no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites establecidos por las leyes”*. La autonomía de los centros es otro de los pilares del sistema educativo sobre el que se vuelve estos días<sup>13</sup>. La LOE desarrolla este aspecto, Arts. 120-125.

---

<sup>12</sup> Véase la entrevista al Ministro de Educación Ángel Gabilondo, en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399. marzo 2010.

<sup>13</sup> Autonomía como instrumento de mejora, la necesaria formación del profesorado, corresponsabilidad con la Administración, rendición de cuentas y evaluación, participación de la comunidad, son aspectos que se desarrollan de modo extenso en el nº 13, marzo 2010, de la Revista del Consejo Escolar del Estado, *Participación Educativa*, [http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm) .



En lo que respecta a los centros públicos, quedan en vigor pocos artículos. Sobre organización de los centros el Art.18 establece que *“todos los centros públicos desarrollarán su actividad con sujeción a los principios constitucionales”*, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el Art. 27.3 CE. Corresponderá a la Administración educativa competente, y en todo caso a los órganos de gobierno del centro velar por la efectiva realización de los fines educativos, la mejora de la calidad de la enseñanza y garantizar la neutralidad ideológica y religiosa, así como el respeto el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 27.3CE). Este aspecto continúa hoy teniendo actualidad.

De nuevo se vuelve sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre la neutralidad ideológica y religiosa de los centros públicos, junto con la garantía del derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa. Se trata de un tema difícil y jurídicamente condicionado a los Acuerdos firmados con la Santa Sede en 1979. Delicado es también el tema de la presencia de signos religiosos en los centros públicos: ¿son compatibles con la neutralidad religiosa que la LODE establece?

Expresamente, la LODE recoge 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, Art.19. Como analizaremos a continuación, el desarrollo de la participación de los miembros de la comunidad educativa en la actividad escolar, salvo alguna normativa<sup>14</sup>, es algo que queda a la autonomía de cada centro. La ley sólo garantiza el contenido del derecho a la participación en la organización y funcionamiento de los centros.

*Una de las aportaciones de la LODE ha sido la de configurar el sistema educativo con un carácter mixto o dual con un componente público mayoritario y uno privado de magnitud considerable.*

Una de las aportaciones significativas de la LODE, y así lo recoge en su preámbulo, ha sido la de configurar el sistema educativo con un carácter mixto o dual con un componente público mayoritario y uno privado de magnitud considerable. Existían precedentes en esta dirección, pero la LODE dispuso un sistema de concertados que ha posibilitado la ayuda pública prevista en la CE a los centros privados que ofrezcan enseñanzas gratuitas y satisfagan necesidades de escolarización. Este sistema sigue hoy vigente complementado con previsiones en la LOE que establece que la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y privados concertados; integra ambos centros dentro del servicio público educativo.

La LOE parte de la consideración de que todos los centros que prestan el servicio público de la educación, los de titularidad pública y los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones. Considera la LOE que es preciso acentuar el carácter complementario de ambas redes;

---

<sup>14</sup> Existen normas que prevén órganos para desarrollan la participación de los padres y alumnado, a través de sus asociaciones, o de órganos como la Junta de delegados de alumnos en los Institutos de Secundaria, o los delegados de grupo, LOE 194.

a cambio, deberán recibir recursos materiales y humanos necesarios, y para ello la sociedad debe dotar adecuadamente el servicio público educativo. Desde los poderes públicos se le pide a la red concertada una mayor implicación en la consecución de los retos del sistema educativo; su legitimación y consideración social se verá reforzada según la función que desempeñe en la consecución de objetivos de interés general<sup>15</sup>.

El principio de participación informa la relación entre ambas redes escolares. Se trata de superar confrontaciones, y abogar por el carácter complementario de la enseñanza pública y la concertada de iniciativa social<sup>16</sup> en la prestación de un servicio público de calidad, equidad y excelencia.

El principio de participación (d) reconocido en el Art. 9.2CE se ha proyectado en el sistema educativo. Para empezar, el propio proceso de enseñanza y aprendizaje está inspirado por la participación; se concibe como una actividad compartida, y se insiste en la importancia de la educación participativa en la consecución de los objetivos educativos. En este sentido, la LODE reconoce a los padres el derecho *“a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los hijos”*. Asimismo les corresponde *“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”*; *“conocer, participar y apoyar la evolución de su proceso educativo, en colaboración con los profesores y los centros”*.

*El principio de participación (d) reconocido en el Art. 9.2CE se ha proyectado en el sistema educativo.*

En lo que respecta al alumnado se les reconoce el derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro, y se establece entre sus deberes básicos el de *“participar en las actividades formativas y, especialmente, en las escolares y complementarias”*.

Existe consenso al afirmar que para que la actividad educativa cumpla con los objetivos previstos (Art.1LODE, Art.2 LOE) es necesario contar con la acción conjunta tanto del centro educativo junto con el alumnado y los padres, así como las Administraciones implicadas y la sociedad en su conjunto. Cada centro educativo dentro del ámbito de autonomía podrá desarrollar vías de participación.

Las exigencias normativas parten del reconocimiento constitucional de la participación educativa en la programación general de la enseñanza y en el control y gestión de los centros, Arts. 27.5 y 27.7 CE. No son las únicas vías para desarrollar ámbitos de participación educativa; ahora bien, es la prevista por la legislación básica como garantía del contenido esencial del derecho fundamental a la participación educativa. A ello nos referiremos en este trabajo.

---

15 ROMEA SEBASTIÁN, A., (2003). *Régimen jurídico de los centros concertados*, Madrid: Thomson-Aranzadi. p. 269.

16 LETURIA NAVAROA, A., (2007) “Del principio de subsidiariedad al principio de participación en la prestación del servicio público de la educación en España”, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*. Bologna: Bononia University press, pp. 203-227.

## **El derecho a la participación educativa: de la LODE a la LOE**

Nos encontramos ante derechos subjetivos positivizados en la CE y dotados de máxima protección jurídica, dada su posición en el articulado constitucional. El TC en su doctrina se ha referido al derecho de participación previsto en los Arts 27.5 y 27.7 CE; igualmente lo ha calificado como derecho subjetivo consagrado *ex constitutione*<sup>17</sup>. Se trata de derechos fundamentales<sup>18</sup>, de carácter autónomo y sustantividad propia. Al mismo tiempo, se encuentran íntimamente relacionados con el resto de derechos y libertades educativas, a las que dotan –tanto al derecho a la educación del alumnado como a la libertad de enseñanza del profesorado, los padres y los titulares de los centros– de una nueva dimensión que los complementa<sup>19</sup>.

Para analizar el régimen jurídico de estos derechos, seguiremos la sistematización que la CE realiza, diferenciando la participación en la programación general de la enseñanza y la intervención en el control y gestión de los centros. Esta opción fue recogida en la LODE.

### ***El derecho a participar en la programación general de la enseñanza***

Del Art.27.5 CE se desprende para los poderes públicos la obligación de garantizar el derecho a la educación de todos, mediante la programación general de la enseñanza, contando con la participación efectiva de todos los sectores afectados. Del deber previsto para los poderes públicos, se puede derivar correlativamente una pretensión para los sectores afectados; de esa pretensión se extrae un derecho subjetivo de participación<sup>20</sup>.

La LODE ha regulado la participación en la programación general de la enseñanza en su Título II casi sin alteraciones desde su entrada en vigor. Se prevé la intervención de la comunidad educativa no sólo en la planificación de necesidades y designación de recursos, o la determinación de puestos escolares. Se incluyen competencias de desarrollo normativo y de ordenación del sistema educativo. El legislador de la LODE optó por canalizar esta participación a través de la creación de órganos colegiados, Art.29. Entre ellos se prevé para el ámbito estatal el Consejo Escolar del Estado, Art.30; se prevé que en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, Art.34, así como la posibilidad de establecer otros de ámbito territorial inferior, Art.35. Existe una Red Europea de Consejo Escolares<sup>21</sup>.

El Consejo Escolar del Estado, regulado en la LODE, es el que ha marcado el modelo también para los Consejos autonómicos. Se configura como un órgano de naturaleza

---

17 STC 77/1985 FJ 21; STC 119/1998.

18 LETURIA, NAVAROA, A., *El derecho a la participación educativa...* op cit., pp. 82ss.

19 *Ibidem*. 95ss.

20 *Ibidem*. 101 ss.

21 <http://www.eunec.eu>

*El Consejo Escolar del Estado, regulado en la LODE, es el que ha marcado el modelo también para los Consejos autonómicos. Es un órgano de naturaleza mixta consultiva y participativa.*

mixta. De un lado es un órgano consultivo y de asesoramiento técnico de la Administración, y de otro, canaliza, al mismo tiempo, la participación de los sectores educativos. Esta naturaleza mixta<sup>22</sup> –consultiva y participativa– se advierte en su composición y en sus competencias.

En su composición se combinan representantes de carácter técnico con otros procedentes de la comunidad educativa. La LODE, Art.31, establece que estarán representados en el Consejo: el profesorado –tanto del sector público como privado–, los padres, el alumnado, el personal de administración y servicios, los titulares de centros privados, las centrales sindicales y organizaciones patronales, la Administración educativa del Estado, las Universidades y personalidades de reconocido prestigio en el campo de la educación, renovación pedagógica y de instituciones confesionales y laicas de mayor dedicación a la enseñanza. Con posterioridad se han integrado los representantes de las Entidades locales, las organizaciones de mujeres, el Instituto de la Mujer, personalidades de reconocido prestigio en la lucha para erradicar la violencia de género y los Consejos Escolares de ámbito autonómico<sup>23</sup>.

La designación de los miembros del Consejo se realizará por las asociaciones representativas mayoritarias de cada sector o interés implicado. Esto supone para los sectores mayoritarios una vía institucional, regular y sistemática para canalizar la participación. Entre sus riesgos podría estar la de convertir el Consejo en una estructura rígida, burocratizada que se aleje de la dinámica social; las nuevas tendencias, o corrientes críticas o las minoritarias podrían no verse reflejadas.

En lo relativo a las competencias, se combinan aquellas de tipo técnico -propias del ámbito pedagógico, económico, organizativo- con otras de naturaleza más social o política, como es la determinación de los fines o valores que deben transmitirse en el sistema educativo. Se trata de competencias de carácter consultivo, informativo y de propuesta que se verán reflejados en dictámenes, informes y propuestas que no son decisorias ni vinculantes. Ahora bien, en relación con determinadas cuestiones, Art.31 LODE, sí que se solicita que la consulta al Consejo sea preceptiva y previa; su incumplimiento implica la nulidad de la acción. El Consejo interviene así en la preparación y la conformación de la voluntad del órgano decisor.

Tomar medidas para la efectividad de estos derechos no garantiza únicamente los derechos de los sujetos colectivos implicados a que se expresen y hagan llegar y valer sus planteamientos. Se podría garantizar también el pluralismo social y el sistema democrático

---

22 SÁNCHEZ MORÓN, M., “El Consejo Escolar como órgano de participación, relaciones con las distintas Administraciones públicas”, ponencia realizada en el Seminario del curso 1995/1996 sobre *Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas y del Estado*, organizadas por el Consejo Escolar del Estado, <http://www.mec.es/cesces/moron.htm>

23 Según establece el art. 32.2 LODE el gobierno desarrollará las previsiones de la LODE en relación con el Consejo Escolar del Estado, su representación numérica, su organización y funcionamiento. El Real Decreto 694/2007 de 1 de junio aborda esta tarea. La Orden ESD/3669/2008 de 9 de diciembre aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar del Estado.

mismo, aunque para ello es preciso que la Administración tome en consideración las posiciones del Consejo, motivando de manera suficiente las decisiones que se desvíen o no atiendan a lo dictaminado. Igualmente, los consejeros no deberían actuar guiados por motivaciones unilaterales, preestablecidas e inamovibles.

*La eficacia del Consejo radica en su capacidad de actuar como órgano colegiado que busca y consigue puntos de consenso sobre acciones de mejora para la comunidad.*

Se sostiene que la eficacia del Consejo radica en su capacidad de actuar como órgano colegiado que busca y consigue puntos de consenso sobre acciones de mejora para la comunidad; deberían superarse posicionamientos particulares de cada sector que imposibilitan un margen para el consenso, y que podría llevar a las Administraciones a tomar decisiones a merced de grupos influyentes en cada momento, poniendo en peligro el concepto de comunidad escolar<sup>24</sup>.

### ***El derecho a participar en el control y gestión de los centros docentes***

El Art. 27.7 CE reconoce este derecho en el ámbito de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. Se está ante un derecho fundamental de participación constitucionalmente reconocido y protegido.

Este precepto fue fruto de la negociación, el consenso y la cesión. Tanto los denominados grupos de izquierda como los denominados centristas y de derechas eran partidarios de posibilitar la participación en los centros, pero no había consenso en su alcance. Mientras unos planteaban la participación en términos de cogestión, otros consideraban que debía limitarse a colaborar con las directrices del centro y la dirección.

Se trata de un derecho donde el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación. El TC sostiene<sup>25</sup> que este tipo de intervención puede revestir todo tipo de participación, tanto informativa, consultiva, de iniciativa, incluso de decisión; no teniendo por qué limitarse a los aspectos secundarios de la administración de los centros. Prueba de ello fue que el legislador LODE-LOGSE-LOPEG concibió y reguló la participación de la comunidad educativa en un sentido, y el de la LOCE lo hizo en otro distinto. Con la LOE se volvió al planteamiento de la LODE aunque se mantuvieron recortes competenciales que no han vuelto a los Consejos escolares de los centros públicos<sup>26</sup>.

El ejercicio del derecho de participación reconocido en el Art. 27.7CE se ha canalizado también a través de órganos colegiados. Se ha considerado que el cauce institucional es una opción razonable para la adopción de decisiones importantes de la comunidad

---

24 DE BLAS ZABALETA, P., "El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia", Revista Consejo Escolar del Estado *Participación Educativa*, 10, marzo 2009, pp. 12-13 [http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm).

25 STC 77/1985 FJ 21, también vide STC 5/1981 FJ 15. El legislador tendrá como límite *por abajo* el contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE) reconocido en el art. 27.7; no podrá restringirse o limitarse innecesariamente. Como límite *por arriba o máximo*, deberá respetarse también el contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar.

26 Los órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente en los centros públicos se regulan en la LOE, arts. 126ss. La LODE reguló esta materia hasta que fue derogada por la LOPEG en 1995. La LOCE derogó la LOPEG en esta materia. Finalmente, la LOE derogó la LOCE y recoge la normativa vigente.

educativa. Ello no excluye que sus miembros puedan ejercer el derecho fundamental, participando de modo individual en cuestiones ajenas a las competencias de los órganos representativos<sup>27</sup>. El desarrollo que de este derecho ha realizado el legislador se ha concretado en una serie de prescripciones legislativas, recogidas en la LODE y en la LOE, y que básicamente se concretan en la obligación de contar con determinados órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente: el Consejo Escolar y el Claustro.

*Aparte de los órganos de presencia obligada –consejo escolar y claustro– los centros podrán reforzar, facilitar y fomentar la participación en virtud de su autonomía.*

Aparte de estos órganos de presencia obligada, los centros podrán en virtud de su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión –Arts. 120-125 LOE– reforzar, facilitar, fomentar la participación de la comunidad educativa en el centro. Es más, se cuenta con la autonomía de los centros para que desarrollen una verdadera cultura participativa. Limitar la participación en los centros a la existencia de los órganos legalmente previstos indica una participación empobrecida<sup>28</sup>, aunque bien es cierto que sobre todo en el ámbito de los centros públicos, la autonomía queda limitada por las numerosas exigencias organizativas previstas en la normativa, lo que dificulta la puesta en marcha de opciones propias.

Ello no obstante, la regulación de derechos de participación en la normativa básica, en este caso en la LODE y en la LOE, es una manera de garantizar jurídicamente el contenido esencial del derecho fundamental del Art. 27.7 CE, cuyo contenido puede enriquecerse, pero como mínimo cada centro educativo debe prever determinados órganos de participación. Aunque sabemos, también, que eso no garantiza una verdadera vivencia participativa.

Entre los órganos de participación haremos especial mención al Consejo Escolar del centro a través del cual se prevé intervenga toda la comunidad educativa en el control y gestión del centro. Junto con los padres, el alumnado y el profesorado, el legislador ha introducido otros representantes; es el caso del concejal o representante del Ayuntamiento que se preveía sólo para los centros públicos, pero tras la LOE deberá estar también presente en los centros concertados. Esta medida se vincula con la labor que desempeñan los centros concertados en la prestación del servicio público educativo y las competencias que tienen los Ayuntamientos en esta materia.

En los consejos de los centros concertados, el titular del centro tiene importantes competencias en el gobierno del centro que habrán de compartirse con el Consejo. En origen, la previsión constitucional de que la comunidad interviniera en los centros sostenidos con fondos públicos se consideró una contrapartida a la financiación pública de la enseñanza privada, una vía de control democrático respecto a los fondos públicos. En determinados sectores se entendió como un riesgo de pérdida del poder por parte de los titulares. No se interpretó la participación en términos de calidad educativa;

<sup>27</sup> Así lo afirmó el TC, STC 5/1981 FJ 18.

<sup>28</sup> SARASÚA, A., ESTEFANÍA JL., (1997) “Proyecto Educativo de Centro y participación educativa”, en *Participación, autonomía y dirección en los centros educativos*. Coord: GARAGORRI, X., MUNICIO, P. Madrid: Escuela Española.

como vía de hacer a los sujetos implicados coprotagonistas de su acción educativa, y como mecanismo idóneo para la realización efectiva de los derechos y libertades de la comunidad educativa, respetando los derechos del titular. Más allá de la elección del centro, la participación ofrece la posibilidad de tomar parte en el proceso activo de dar vida a un auténtico proyecto educativo y asegurar su pervivencia<sup>29</sup>.

El Consejo Escolar se configura como órgano de gobierno colegiado. En los centros públicos se califica como órgano máximo de gobierno; en los centros concertados el gobierno del centro deberá compartirse con el titular del centro. Se le asignan, fundamentalmente, competencias de carácter decisorio que pueden sistematizarse así: a) atribuciones en el establecimiento de las líneas básicas que rigen el funcionamiento del centro: aprobación de documentos rectores como el Proyecto educativo del centro, el Reglamento de régimen interior o, intervención en la elección del director entre otros; b) atribuciones relacionadas con el alumnado: su admisión –sujeta a la normativa, Art.84 LOE–, o la intervención en conflictos disciplinarios graves; c) atribuciones relacionadas con el profesorado: sobre todo en los centros concertados, su contratación y despido; en los públicos apenas tiene competencias en este ámbito<sup>30</sup>; d) atribuciones de carácter económico y, e) atribuciones de análisis y evaluación del funcionamiento del centro.

Si atendemos a la extensión de las competencias que el Consejo originariamente tenía con la LODE, tanto en centros públicos como concertados, y las comparamos con las que están en vigor, reguladas en la vigente LODE y el la LOE, se advierte una tendencia a la limitación en la profundidad de las competencias.

Junto con las competencias indicadas, originariamente, el Consejo en los centros públicos elegía su director y decidía sobre cuestiones disciplinarias graves; se trata de competencias que ha perdido. La LOE ha dispuesto un sistema de elección del director donde el Consejo interviene pero sin decidir; sí prevé la posibilidad de proponer la revocación del director, Art.127d). Las cuestiones disciplinarias graves hoy corresponden al director y no, como antes, al Consejo que podrá, no obstante, ante conductas graves y a instancia de los padres, revisar la decisión y proponer medidas, Art.127f); la LOE ha extendido esta posibilidad de revisión de sanciones a los centros concertados.

En los centros concertados, desde el principio la LODE, Art.59 prevé que la designación del director requiere acuerdo previo entre el titular y el Consejo; en caso de desacuerdo lo designará el Consejo entre una terna propuesta por el titular. En lo que respecta a la

---

29 Preámbulo de la LODE.

30 En la actualidad, las posiciones favorables a potenciar la autonomía de los centros para reforzar la calidad de los centros, siempre con límites y control administrativo, se refieren al papel central del profesorado en la puesta en práctica de todo proyecto. Véase el nº 13 de la Revista del Consejo Escolar del Estado, *Participación Educativa*, 13, marzo 2010. Al respecto, BOLÍVAR BOTÍA, A., “La autonomía de los centros educativos en España”, pp. 15ss. TORRES RUBIO, F., “Autonomía de centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?” p. 112. [http://www.educacion.es/cescs/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cescs/revista/presentacion_revista.htm)

La LOE Art.123.3 establece que “para el cumplimiento de sus proyectos educativos, los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro, de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas”.

intervención de los padres en la contratación del profesorado, la redacción originaria de la LODE preveía que los padres intervinieran, no sólo en la determinación de los criterios de selección, sino también en la comisión de selección que estaría formada por el director, dos profesores y dos padres de alumnado. Fue la LOPEG la que limitó la intervención de los padres en esta competencia, que en la actualidad se reserva al titular del centro junto con el Director, Art. 20.3 LODE<sup>31</sup> que darán cuenta al Consejo que intervendrá sólo en el establecimiento de los criterios de selección, Art.60 LODE.

En esta línea, la LOCE supuso un cambio sustancial en el planteamiento desarrollado por la LODE y desarrollado por la LOPEG sobre las competencias de los Consejos en los centros públicos. El Consejo dejó de considerarse órgano de gobierno, calificativo que se reservó para el director y un equipo técnico; el Consejo pasó a considerarse un órgano para la participación en el control y gestión de los centros. Se configuró más como un órgano de carácter consultivo e informativo, y se excluyó a la comunidad del gobierno de los centros que mantenían la competencia de aprobar los documentos rectores, pero no intervenían en la gestión realizada sobre los mismos. La LOCE no afectó en esto a los centros concertados, que siguieron el régimen de la LODE, y seguían siendo órganos de gobierno compartido con el titular.

La opción legislativa de la LODE-LOGSE-LOPEG y la del legislador LOCE obedecen a maneras distintas de concebir la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros reconocido en el Art.27.7CE. Se puede decir que la LODE reguló al máximo las posibilidades del Art. 27.7CE, mientras que la LOCE lo hizo al mínimo. Es posible que técnicamente fueran ambas opciones constitucionales. Ahora bien, consideramos que la opción LOCE disminuyó el ámbito de decisión del Consejo, y limitó con ello el alcance del derecho fundamental de participación. Este tipo de regulaciones restrictivas unido a las dificultades de ejercicio que tienen estos derechos, supuso un retroceso en la efectividad del derecho.

Al margen de la regulación del derecho, en la práctica se constata una baja participación de la comunidad escolar, en especial entre los padres y el alumnado, en los órganos de participación. A veces se debe a la falta de interés; se sostiene que en las sociedades avanzadas de cierta tradición democrática y nivel de vida, proliferan actitudes hedonistas, individualistas, no educadas en la ética del compromiso solidario y de cultura cívica que optan por inhibirse del proceso participativo, seducidos por una sociedad de bienestar que le hace desistir de cualquier intento de participación<sup>32</sup>. Es difícil recuperar este tipo de no participación. Otras veces, el funcionamiento defectuoso obstaculiza la participación: falta de información, de formación, de consideración; miedo al ridículo o las consideraciones negativas que conlleve la intervención de los padres en el trato del profesorado respecto al alumnado; malestar docente, actitud reacia del profesorado

---

31 Vide. LETURIA NAVAROA, A., *El derecho a participación...*, op cit., 330ss.

32 GIL VILLA, F., (1995). *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*, Ed: CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.



*Al margen de la regulación del derecho, en la práctica se constata una baja participación de la comunidad escolar, en especial entre los padres y el alumnado, en los órganos de participación.*

respecto la intervención de los padres en la gestión del poder; posición de dominación del profesorado respecto a otros colectivos; falta de tradición participativa en el centro, cansancio, desilusión, dificultades horarias, o en los lugares de reunión, etc.<sup>33</sup> En esta dinámica, sería lamentable que los padres y el alumnado renunciaran intervenir, a crear y fomentar una cultura participativa en los centros, e incluso ejercitar una participación crítica en aras a una mejor consecución de los objetivos educativos.

Ante estas dificultades, que se mantienen en la actualidad, con la LOCE se consideró que el modelo de democracia participativa en el gobierno de los centros regulado en la LODE-LOGSE-LOPEG había fracasado. Se consideró que era preciso cambiar de modelo; se veía incompatible la eficacia y la operatividad que requiere el gobierno de los centros con la participación. Otras posiciones sostenían que la participación no sólo mejora la calidad de la educación, sino que contribuye a democratizar la escuela y a crear cultura participativa que revierta en una sociedad preparada para participar en todos los ámbitos de la vida, uno de los fines de la educación. Desde este planteamiento, la solución no vendría de la reducción de las competencias del Consejo, sino de superar y mejorar sus deficiencias. En esta dirección, la LOE volvió a los planteamientos de la LODE, pero con algunas limitaciones competenciales llevadas a cabo por la LOCE que no volvieron al estado anterior.

Transcurridos varios años desde la LOE, consideramos que es hora de afianzar las cotas de participación reconocidas en la LODE y en la LOE, sin que legislaciones venideras disminuyan este ámbito. Sería deseable que este consenso tuviera estabilidad a nivel legislativo. Al mismo tiempo, viendo la tipología de las dificultades que presenta el ejercicio de estos derechos, serían bienvenidas medidas de fomento, formación, asesoramiento y eliminación de obstáculos que pudieran promoverse tanto por parte de la Administración como de las propias direcciones de los centros.

### **Consideraciones finales**

Es hora de afianzar el consenso logrado a nivel normativo, tanto en la CE como el la LODE y en la LOE, en las materias apuntadas y tomarlo como base para buscar nuevos acuerdos. Al hilo del principio de participación, sostenemos que es preciso avanzar en la consecución de nuevos retos y afrontar las necesidades del sistema educativo. Se requiere del esfuerzo compartido y la voluntad de lograr pactos. Es preciso estar a la altura de las circunstancias.

Los poderes públicos se configuran constitucionalmente como agentes activos que deben promover condiciones y remover obstáculos para que los derechos y libertades sean reales y efectivos, así como facilitar la participación de los interesados en el ámbito educativo en la adopción de grandes líneas de actuación. En la misma línea deberían

---

33 *Ibidem*.

actuar los centros. La intervención de la comunidad educativa, tanto fomentada por la Administración, como por iniciativa propia, podría revertir en la mejora de los centros docentes; nuevas dimensiones participativas podrían incrementar la calidad de la educación en esos centros.

En el proceso de construcción de un pacto de Estado en materia educativa, la participación es un principio que debería inspirar el procedimiento, canalizando la expresión de la pluralidad de posiciones implicadas. La intervención de la comunidad educativa no debería limitarse sólo a hacer llegar sus posiciones a los órganos decisorios, sino que, ante la necesidad de llegar a un consenso, deberían flexibilizarse posturas y acercarse posiciones, con el fin de adoptar medidas que estén legitimadas. Tras ello, se requiere que la comunidad educativa, en el ámbito que le corresponda, continúe interviniendo en su aplicación. Todo ello, con el objetivo final de garantizar la calidad de la educación, desde la equidad hasta la excelencia, en la prestación del servicio público educativo que ya no puede demorarse más ■

### Referencias bibliográficas

BOLÍVAR BOTÍA, A. (2010) “La autonomía de los centros educativos en España”, en *Participación Educativa*, 13, pp. 8-25.

[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)

DE BLAS ZABALETA, P., (2009) “El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia”, *Revista Consejo Escolar del Estado Participación Educativa*, 10, pp. 6-13.

[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)

Entrevista al Ministro de Educación Ángel Gabilondo (2010), en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399.

GARRIDO FALLA y otros, (1985) *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.

GIL VILLA, F., (1995) *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*, Madrid: CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia.

LETURIA NAVAROA, A. (2006) *El derecho a la participación educativa*, Bilbao: Servicio Publicaciones de la Universidad del País Vasco.

LETURIA NAVAROA, A. (2007) “Del principio de subsidiariedad al principio de participación en la prestación del servicio público de la educación en España”, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*. Bologna: Bononia University press, pp. 203-227.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2007) *Derecho de la libertad de conciencia*, vol II, Madrid: Civitas-Thomson.

PUELLES BENÍTEZ, M. (1999) *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid:Tecnos.

PUELLES BENÍTEZ, M. (2007) *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

ROMEA SEBASTIÁN, A., (2003). *Régimen jurídico de los centros concertados*, Madrid: Thomson-Aranzadi.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “El Consejo Escolar como órgano de participación, relaciones con las distintas Administraciones públicas”, ponencia realizada en el Seminario del curso 1995/1996 sobre *Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas y del Estado*, organizadas por el Consejo Escolar del Estado  
<http://wwwo.mec.es/cesces/moron.htm>

SATRUSTEGUI, M., en LÓPEZ GUERRA y otros (2007) *Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

SARASÚA, A., ESTEFANÍA JL., (1997) “Proyecto Educativo de Centro y participación educativa”, en *Participación, autonomía y dirección en los centros educativos*. Coord: GARAGORRI, X., MUNICIO, P. Madrid: Escuela Española.

TORRES RUBIO, F., “Autonomía de centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?” en *Participación Educativa*, 13, marzo 2010. pp 104-115.  
[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)

### **Breve currículum**

**Ana Leturia Navaroa** es profesora de Derecho dentro del área de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad del País Vasco. Es docente de asignaturas como Derecho de libertad de conciencia y Derecho e interculturalidad. Su tesis doctoral versó sobre la participación en el sistema educativo y obtuvo el premio extraordinario de doctorado. Entre sus líneas de trabajo se encuentran los derechos fundamentales analizados desde la óptica de la libertad de conciencia, la laicidad del estado, el pluralismo, la identidad cultural, la interculturalidad, dentro del orden público constitucional. El ámbito educativo es sensible a los elementos indicados, por lo que es constante en su línea de investigación.