

La participación educativa de padres y madres del alumnado en España: evolución normativa y problemática.

Por Antonio-Salvador Frías del Val. Consejero Técnico del Consejo Escolar del Estado

Resumen

En el presente artículo se realiza un análisis de la participación de padres y madres del alumnado en el ámbito educativo, desde que fuera aprobada la vigente Constitución Española de 1978. Tras un planteamiento general introductorio, se examina en el mismo la normativa aprobada en las distintas Leyes Orgánicas que han regulado la materia desde ese momento hasta la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. A través de las distintas Leyes Orgánicas examinadas se aborda la participación de padres y madres en los centros educativos y en sus Consejos Escolares, así como en los Consejos institucionales territoriales, ya sea la participación canalizada a través del asociacionismo o bien ejerciendo dicho derecho de participación educativa de manera individual. Una vez analizado el panorama normativo en la materia y su evolución temporal, se efectúa una aproximación a la problemática surgida en este ámbito participativo. Para ello se presentan los datos del *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2006* y los datos existentes de participación en las elecciones a Consejos Escolares, para finalizar realizando algunas consideraciones derivadas de los mismos.



Abstract

The parents' participation in education is analysed in the present article since the Spanish Constitution of 1978 was approved up to nowadays. After a general introductory approach, the different Laws that have regulated the matter are examined, including the Education Law 2/2006, (3th May), now in force. There is an approach on participation of parents at schools and at its Councils and Committees, as well as at regional and local Councils. It includes both participation by mean of parents' associations and participation in an individual and direct way. After looking into legal situation in the matter and its evolution, the problems appeared in this area are thoroughly studied. The article put down the information displayed in the State System of Education Indicators 2006 and the existing information of participation in elections to School Councils. Finally, the article finishes with some statements derived from this situation.

Palabras clave: participación de los padres, relación padres-alumno.

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución normativa. III. Problemática actual de la participación de los padres y madres del alumnado en España.

I. Introducción.

La *Constitución Española* de 1978 instauró en nuestro sistema educativo el principio de la participación de todos los sectores que estuvieran afectados en el ámbito educativo, en particular, del alumnado, profesorado y padres y madres del alumnado.

Al referirse el *Texto Constitucional* a esta participación, no sólo se alude a la participación de padres y madres en la elección para sus hijos

del centro docente que esté de acuerdo con sus convicciones, derecho que se reconoce al más alto nivel, sino que, de un modo más específico, la participación educativa adquiere un alcance más próximo a la vida diaria de los centros y a la intervención en la definición de actuaciones generales que afectan al mundo educativo.

Esta participación adquiere dos modalidades diferenciadas, pero

que responden al mismo principio. Por una parte, estos sectores pueden participar en el control y la gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, ya sean centros públicos o privados concertados. Por otro lado, la participación se extiende asimismo a la programación general de la enseñanza, mediante la intervención de dichos sectores en aquellos órganos que fueran creados por las normas de desarrollo de carácter educativo (*artículo 27, 5 y 7 C.E.*).

A las dos modalidades antes mencionadas, derivadas directamente de la *Constitución*, se deben añadir todas aquellas actuaciones carácter participativo desarrolladas en los centros por los padres y madres de alumnos, bien sea de forma individual o a través de las asociaciones del sector, que contribuyen a mantener una necesaria coordinación entre la escuela y las familias, propiciándose de esta manera una línea homogénea de carácter educativo.

Debemos centrar nuestra atención en este artículo sobre la participación educativa de los padres y las madres del alumnado, que responde a una idea de la educación abierta a la sociedad, en la que los enfoques legítimos que conviven en el seno de dicha sociedad deben acceder a la escuela para su debate, crítica, valoración y, en su caso, transmisión a los protagonistas más directos del proceso educativo de enseñanza-aprendizaje, como son los propios alumnos.

Las condiciones en las que el derecho de participación deba ser ejercido dependen de las Leyes de carácter orgánico que sean aprobadas por el Parlamento. En este artículo se llevará a cabo un recorrido por las normas que han regulado la participación educativa de los padres y madres del alumnado en nuestra reciente historia y la interpretación que de tales normas ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional, para terminar examinando la situación actual en la que se encuentra la mencionada participación en nuestro sistema y la problemática que encierra.

II. Evolución normativa.

LOECE

La primera norma postconstitucional que reguló esta materia estaba contenida en la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, que aprobó el Estatuto de Centros Escolares (*LOECE*). La Ley ideó un sistema de participación de los padres dependiente de la asociación de padres de alumnos que debía crearse en cada centro docente. La participación en los órganos colegiados de los centros debía canalizarse a través de esta entidad asociativa.

La asociación en cada centro, además de elegir a sus representantes para participar en los órganos colegiados del centro, asumía la defensa de los derechos de los padres en todo lo que afectaba a la educación de sus hijos. Asimismo, se le asignaba la colaboración en actividades complementarias y extraescolares y la elaboración, junto con el Claustro de Profesores, del reglamento de régimen interior del centro.

A la asociación de cada centro se le reconocía el derecho de reunirse en los locales, sus locales, sin perturbar su funcionamiento, y la posibilidad de formar federaciones de ámbito local o territorial.

La presencia de los padres en el Consejo de Dirección de los centros públicos, definido como órgano de gobierno colegiado, se concretaba en cuatro representantes, al igual que el profesorado del Claustro, a los que se debían agregar, dos alumnos, el director del centro, el Jefe de Estudios, un representante del personal no docente y un representante municipal. Asimismo, los padres participaban, a través de la asociación correspondiente, en la Junta Económica, con tres representantes, junto con el director, el secretario y dos representantes del Claustro de Profesores.

Por lo que respecta a los centros privados, los padres se integraban en el Consejo del centro, junto con profesores y los cargos directivos. En los centros sostenidos con fondos públicos debía existir asimismo una Junta Económica. El número de miembros debía ser concretado en el reglamento de régimen interior. La Ley establecía una limitación consistente en la circunstancia de que los padres y los profesores debían tener en estos órganos el mismo número de representantes y sumar en conjunto, al menos, la mitad de sus miembros.

La *LOECE* fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, mediante el recurso previo de inconstitucionalidad, entonces vigente, lo que paralizó su aplicación. La Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, de dicho Tribunal, estableció dos principios de particular relevancia en esta materia que estamos tratando. En primer lugar, hay que indicar que el Tribunal reconoció que el derecho de participación educativa es un derecho individual de los padres y madres, que no debía quedar sometido a la pertenencia a una asociación de padres para poder ser ejercido. En segundo término, la indefinición en el número de representantes del Consejo del centro, cuya concreción quedaba diferida a los reglamentos de régimen interior de los centros, tampoco fue considerada respetuosa con el derecho constitucional de participación educativa por parte del Tribunal. Conviene tener presentes estos dos importantes aspectos, ya que ambos principios serán lógicamente mantenidos en la legislación educativa posterior.

LODE

La Ley anteriormente examinada fue derogada por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (*LODE*), que con diversas modificaciones posteriores ha pervivido hasta nuestros días.

La Ley garantizó a los padres y madres del alumnado la libertad de asociación en el ámbito educativo, sin condicionar esta participación al hecho de encontrarse integrados en la asociación del centro. Se atribuía asimismo a las asociaciones la asistencia a los padres o tutores en todo aquello que se refiriese a la educación de sus hijos, la colaboración en las actividades educativas de los centros o la promoción de la participación en la gestión del centro.

Teniendo en consideración el libre derecho de asociación, en cada centro podían crearse las asociaciones que se estimasen oportunas, sin las limitaciones contenidas en la legislación precedente, pudiendo utilizar los locales del centro para sus reuniones, siempre que no interfiriesen las actividades escolares. Las asociaciones podían federarse o confederarse, de acuerdo con la reglamentación que se dispusiera al respecto, reglamentación que debía asimismo definir las características de las asociaciones.

La participación de los padres y madres se concretó en su presencia en los Consejos Escolares, máximo órgano colegiado de gobierno del centro, tanto de los centros públicos, como de los privados concertados. La Ley contemplaba la presencia de los padres en este órgano, cuyos representantes debían ser elegidos entre los mismos y cuya proporción, junto con los representantes del alumnado, no podía ser inferior a un tercio del total de componentes del Consejo. La fijación del número de representantes de los distintos sectores debía llevarse a cabo reglamentariamente, según lo que estimasen conveniente las Administraciones educativas. La presencia de los padres se concretaba asimismo en la Comisión Económica del centro, junto con el director y un profesor.

Por lo que respecta a los centros concertados, se establecía la necesidad de que estos centros contasen también con un Consejo Escolar, del que debían formar parte cuatro representantes de los padres, junto con otros cuatro del profesorado, tres del titular del centro, el director, dos representantes del alumnado y uno del personal de administración y servicios. La participación de los padres se extendía a su presencia en las Comisiones de Conciliación, para tratar la problemática que surgiera entre el titular del centro y el Consejo Escolar, así como a la Comisión de selección del profesorado, que desapareció con la entrada en vigor de la *LOPEG*, de acuerdo con la cual parte de las atribuciones de dicha Comisión de selección

pasaron a ser asumidas por Consejo Escolar del centro.

Por otra parte, la *LODE* desarrolló las previsiones constitucionales relacionadas con la participación en la programación general de la enseñanza de los sectores interesados en la educación, entre los que lógicamente ocupan un lugar de especial relevancia los padres y madres de los alumnos. La Ley creó el Consejo Escolar del Estado y contempló asimismo la existencia de los Consejos Escolares Autonómicos, que debían ser creados por Ley de la respectiva Comunidad, así como la posibilidad de crear Consejos Escolares para ámbitos territoriales diferentes a los citados anteriormente, cuyas competencias debían ser definidas por las autoridades autonómicas y locales.

Tanto en el Consejo Escolar del Estado, como en los Consejos Escolares Autonómicos y locales la presencia de los padres y madres de alumnos constituía un precepto legal, derivado de las previsiones contenidas en la Constitución. Para canalizar la participación institucional de los padres del alumnado en los citados Consejos, las Federaciones y Confederaciones de asociaciones juegan un papel de gran importancia, ya que la presencia en las instituciones correspondientes se hace depender de la representatividad que ostenten en su ámbito territorial respectivo.

Por lo que respecta al Consejo Escolar del Estado, desde un primer momento accedieron al organismo las dos Confederaciones mayoritarias de asociaciones de padres y madres del alumnado, como son la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (*CEAPA*) y la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (*CONCAPA*). La primera con una implantación principal en los centros públicos y la segunda fundamentalmente en el ámbito de los centros privados concertados. De los doce representantes de los padres y madres de alumnos en el Consejo Escolar del Estado, siete pertenecen a *CEAPA* y cinco a *CONCAPA*.

La participación de los padres y las madres en los Consejos Escolares territoriales, tanto del Estado, como de las Comunidades Autónomas, así como en los municipales y comarcales, ha permanecido sin grandes modificaciones, desde un punto de vista normativo, desde que la estructura básica de dicha participación fuera definida por la *LODE*.

Contra la Ley que se viene tratando fue interpuesto un recurso previo de inconstitucionalidad, resuelto con la Sentencia 77/1985, de 27 de junio, en la cual ninguno de los aspectos referidos a la participación del sector de padres y madres regulados en la Ley fueron puestos en cuestión por el pronunciamiento del Tribunal.

La *LODE* constituye el cuerpo legal que conforma la regulación de la participación de los padres y madres, entre otros sectores, tanto en los órganos colegiados de gobierno y de control y gestión de los centros docentes, como la participación del sector en la programación general de la enseñanza en los órganos institucionales creados al efecto.

LOPEG

La normativa descrita en el punto anterior se ha visto modificada con el transcurso de los años en distinta forma. La Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (*LOPEG*), modificó determinados preceptos de la *LODE*, que afectaban a la participación de los padres y madres.

La novedad más relevante introducida por la Ley fue que uno de los representantes de los padres y madres del alumnado en el Consejo Escolar fuera designado por la asociación de padres más representativa del centro, extremo que era de aplicación a todos los centros sostenidos con públicos. El asociacionismo de los padres se veía con ello reforzado, canalizándose el derecho de participación a través de una doble vía, por una parte mediante el ejercicio de un derecho individual y, en segundo lugar, también a través del ejercicio del derecho de asociación.

La Ley contemplaba expresamente la participación de los sectores de la comunidad educativa en el planteamiento y desarrollo de las actividades complementarias y extraescolares. Los padres de alumnos podían tomar parte en este tipo de actividades de forma individual o mediante la actuación de la asociación de pertenencia.

Se mantenían en términos similares la presencia del sector de padres y madres en el Consejo Escolar del centro. La regulación de otro tipo de órganos y comisiones en el centro educativo quedaba diferida a lo que al respecto dispusieran reglamentariamente las Administraciones educativas, lo que se llevó a cabo mediante la aprobación de los respectivos reglamentos orgánicos por parte de dichas Administraciones, en muchos de los cuales se preveía la existencia de comisiones económicas, comisiones de convivencia y otras con variada tipología y composición.

Salvo los aspectos indicados, la Ley no modificó el régimen básico de participación educativa en los centros y el de carácter institucional del sector de padres y madres que había quedado definido en la *LODE*.

LOCE

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de la Calidad de la

Educación (*LOCE*), mantuvo en líneas generales la regulación que sobre la participación de los padres en el ámbito educativo se había ido consolidando en nuestro sistema jurídico a lo largo de los años. Tanto en el ámbito de la participación en la programación general de la enseñanza, con su presencia en los Consejos Escolares de carácter territorial, como en los Consejos Escolares de centro, los padres y madres de alumnos seguían manteniendo un régimen similar en el ejercicio de sus derechos a la participación educativa, tanto de forma individual como colectiva a través del ejercicio del derecho de asociación.

La norma detalla una serie de derechos de los padres y madres, en relación con la educación de sus hijos. Se mencionan expresamente la intervención de los padres en la libre elección de centro, en la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, en relación con la información sobre el proceso de aprendizaje y la integración socio-educativa de sus hijos, en la participación en el control y gestión de los centros y en la audiencia en aquellas decisiones que afectasen a la orientación académica y profesional.

Hay que indicar que si bien la presencia del sector en el Consejo Escolar del centro seguía siendo la misma, este dato se debe poner en relación con la pérdida de poder decisorio que padeció dicho órgano en el centro educativo, pasado de ser un órgano de gobierno a ser un órgano de participación en el control y gestión del centro. El Consejo Escolar ve disminuidas sus anteriores competencias fundamentalmente en lo que respecta al régimen disciplinario del alumnado, que pasa a ser ejercido por el director, y en lo que afecta a la elección de este último.

La Ley estableció la necesidad de constituir una Comisión para la elección del director, de la que formaban parte la Administración educativa competente, y al menos un treinta por ciento de representantes del centro, de los que, al menos, el 50% debían ser profesores del Claustro. Con ello, el papel del sector de padres y madres en la elección del director quedaba sensiblemente reducido.

Finalmente, la Ley menciona la necesidad de que las Administraciones educativas favorecieran el derecho de asociación de los padres y la formación de federaciones y confederaciones.

LOE

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (*LOE*), la implicación de los padres y las madres en el proceso educativo de sus hijos reviste una especial trascendencia y su plasmación en la escuela debe contar con un profesorado

comprometido en su tarea. La *LOE* incorporó numerosos preceptos de la legislación precedente que se habían consolidado en nuestro sistema educativo, particularmente algunos preceptos referentes a la participación de los padres y madres. Asimismo modificó algunos otros aspectos que de forma directa o indirecta influyen sobre el ejercicio de ese derecho constitucional de participación.

A lo largo de la Ley se incluyen numerosos preceptos en los que la colaboración de los padres y el profesorado se hace especialmente necesaria. La acción educativa de las familias y de la escuela debe discurrir en una dirección armónica, debiendo evitarse posturas enfrentadas o incoherencias que repercuten en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en la maduración personal del alumno.

Así, podemos mencionar la necesaria cooperación en la etapa de la Educación Infantil entre las familias y los maestros, para coordinar actuaciones en la misma línea educativa.

Por otra parte, se cita la importante presencia de los padres en el proceso educativo de sus hijos, cuando se presentan necesidades específicas de apoyo educativo o cuando surgen necesidades educativas especiales, casos en los que la orientación y formación de los padres se hace más ineludible.

Asimismo, la Ley menciona la coordinación de los padres y madres con los profesores cuando se produce una incorporación tardía del alumnado al sistema educativo o cuando deben ser adoptadas decisiones de especial trascendencia como la incorporación a programas de cualificación profesional inicial.

Una novedad contenida en la Ley consiste en que los centros promuevan compromisos educativos con las familias, donde se detallen las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento académico.

En otro orden de actuaciones, la participación de los padres y las madres en el centro educativo sigue manteniéndose como un derecho que cabe ejercer de forma individual o bien a través del ejercicio del derecho de asociación. Los padres y las madres eligen a sus representantes en el Consejo Escolar de forma directa. Asimismo, uno de dichos representantes debe ser designado por la asociación más representativa constituida en el centro.

La normativa precedente no se ha visto modificada, salvo alguna

excepción aislada, en lo que respecta a la composición del Consejo Escolar del centro y continúa en los mismos términos la presencia en el mismo de los representantes de los padres y las madres. A pesar de ello, hay que tener presente que la *LOE* modifica el carácter de este órgano, que vuelve a ser calificado como órgano de gobierno y refuerza sus competencias como tal, con lo que indirectamente se potencia el papel de los representantes de los distintos sectores en estos Consejos.

En particular, hay que indicar que queda reforzada la presencia de los representantes del centro en la elección del director, puesto que al menos un tercio de la Comisión que elija al mismo debe ser profesorado designado por el Claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que no sean profesores. En dicha Comisión participa también la Administración educativa. El número concreto de miembros de esta Comisión debe ser fijado reglamentariamente por las diferentes Administraciones educativas, dentro del marco antes citado.

Por otra parte, en los procesos de admisión en los centros públicos y concertados, las Administraciones educativas pueden constituir comisiones u órganos de garantías de admisión, que supervisarán el proceso de admisión de alumnos y el cumplimiento de las normas que lo regulan, pudiendo proponer a las Administraciones educativas las medidas que estimen pertinentes. En estos órganos deben estar presentes los padres y madres del alumnado.

Como se ha indicado la participación del sector de padres y madres se lleva a cabo de manera individual o bien mediante la integración de los afectados en las asociaciones que pudieran constituirse en los centros educativos. En este último caso, la Ley prevé que los recursos económicos obtenidos por las asociaciones en el ejercicio de sus actividades deben ser destinados al cumplimiento de sus fines y para financiar sus gastos, sin que en ningún caso puedan ser utilizados para financiar los centros.

El asociacionismo de los padres y madres del alumnado y la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, que aprueba las normas reguladoras del derecho de asociación

Además de las normas de carácter educativo que han regulado la participación educativa de los padres y madres en nuestro sistema, se debe citar en este momento la entrada en vigor de la Ley 1/2002, de 22 de marzo, que aprobó las normas reguladoras del derecho de asociación, Ley que ha tenido una incidencia en el régimen específico regulador del asociacionismo de este sector educativo.

Se debe comenzar por poner de relieve que la aplicación de los preceptos de dicha Ley al ámbito del asociacionismo de los padres y madres de alumnos ha merecido una interpretación diversa por parte de las Administraciones educativas. Desde nuestro punto de vista, entendemos que la aplicación de los preceptos de la Ley mencionada al asociacionismo de los padres y madres debe realizarse de una forma equilibrada, teniendo en consideración el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico. Consideramos que se debe mantener la vigencia de la normativa específica de carácter educativo que regula este aspecto, sin perjuicio de la aplicación de la mencionada Ley Orgánica en lo que respecta al régimen jurídico general que afecta al ejercicio del derecho constitucional de asociación, del cual el derecho asociativo de padres y madres del alumnado constituye una modalidad.

En el propio Preámbulo de la Ley Orgánica, se afirma que la Ley aborda la regulación del derecho fundamental de asociación, recogido en el artículo 22 de la Constitución. Dada la relevancia de dicho derecho, al tratarse de un derecho fundamental, su régimen jurídico general debe poseer carácter de Ley Orgánica. Este régimen mínimo y común a todo el derecho asociativo es compatible, como expresamente menciona el Preámbulo de la norma, con las modalidades específicas reguladas en normas especiales, como sucede con el asociacionismo de los padres y madres de alumnos.

Los preceptos incluidos en la Ley que constituyen el referido régimen mínimo del derecho asociativo, y por ello adoptan la condición de Ley Orgánica, son los que figuran en la Disposición Final primera, apartado 1. Dichos preceptos que la Ley considera como elementos esenciales del contenido del derecho de asociación, incluido el derecho de asociación de los padres y madres del alumnado, se manifiestan en cuatro dimensiones principales: en la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; en la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; en la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias exteriores y en un conjunto de facultades de los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen.

Se debe indicar que los preceptos de carácter orgánico de la Ley comienzan por citar el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley, que afecta a los artículos y apartados que constituyen el régimen jurídico mínimo del derecho asociativo y la procedencia de aplicar la normativa específica regulada por normas especiales de carácter educativo.

Se integran también en dicho régimen jurídico mínimo el contenido y los principios del derecho asociativo, entre los que podemos mencionar, por afectar más directamente al derecho asociativo de los padres y madres del

alumnado, los siguientes: el derecho de asociarse o de crear asociaciones libremente sin autorización previa, el derecho a no integrarse en una asociación ni a ser obligado a declarar sobre su pertenencia a la misma, el respeto a la Constitución y las Leyes a la hora de constituir y organizar asociaciones, la organización interna y el funcionamiento democráticos de la asociación, la ilegalidad de las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, la prohibición de sociedades secretas o paramilitares, así como la prohibición de discriminación o trato de favor basado en la pertenencia a una asociación.

La capacidad para constituir asociaciones también es un aspecto que forma parte del régimen mínimo del derecho asociativo. Con carácter general pueden formar parte de las asociaciones las personas físicas mayores de catorce años. Relacionado también con la capacidad asociativa, se prevé que las asociaciones puedan constituir federaciones, confederaciones o uniones, previo acuerdo expreso de sus órganos competentes.

Tiene también carácter orgánico la prohibición de que la Administración adopte medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones. Se prohíbe igualmente a los poderes públicos facilitar ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra circunstancia personal o social o bien promuevan o justifiquen el odio o la violencia.

La inscripción de la asociación en los registros o censos administrativos se realiza a los solos efectos de publicidad, no posee, por tanto, carácter constitutivo para la asociación. Esta inscripción y su regulación tienen también un carácter orgánico. La inscripción hace pública la constitución y los Estatutos de la asociación, por tanto la asociación no se constituye por el hecho de acceder al registro, sino que, por el contrario, accede al registro o censo porque se encuentra ya constituida. La inscripción de la asociación supone una obligación para los responsables de la misma y su omisión conlleva la responsabilidad de sus promotores, puesto que deberán responder de las obligaciones contraídas por la asociación con terceros.

Por otra parte, la integración en una asociación constituida es libre y voluntaria. Asimismo los asociados ostentan, al menos, los derechos básicos siguientes: derecho a participar en las actividades y en los órganos de gobierno de la asociación, ejerciendo también el derecho al voto; derecho a ser informado de las actividades, las cuentas y la composición de los órganos de gobierno y el derecho a ser oído con carácter previo a la adopción de medidas disciplinarias.

La Ley incluye también en el ámbito del régimen jurídico básico del derecho de asociación la posibilidad de separarse voluntariamente de la asociación en cualquier tiempo.

El derecho de asociación, al tener la condición de derecho fundamental, según señala nuestra *Constitución*, será tutelado por los procedimientos especiales para la protección de tales derechos, incluido el derecho de amparo constitucional.

De acuerdo con todo lo anterior, los preceptos que se han señalado constituyen el desarrollo del derecho fundamental de asociación, previsto en el artículo 22 de la *Constitución*. Por tal razón, dicho contenido es de plena aplicación al asociacionismo de los padres y madres de alumnos, sin perjuicio de que el resto de preceptos relacionados con el ámbito de este asociacionismo se rija, como preceptúa la propia Ley, por su legislación específica. Dicha legislación específica ha sido aprobada por las Leyes Orgánicas educativas y desarrollada por las Administraciones educativas, según se detalla en la tabla siguiente, debiendo tenerse en consideración que las Administraciones que no han aprobado dicha normativa específica mantienen para su ámbito respectivo la aplicación de la normativa aprobada en su momento por la Administración General del Estado.

Administración educativa	Decreto/Orden	Boletín/Diario Oficial
MEC	Real Decreto 1533/1986, 11 julio	29-7-1986
Andalucía	-Decreto 27/1988, 10 de febrero -Orden 15 enero 1987	1-3-1988 3-2-1987
Canarias	Decreto 34/1996, 12 de septiembre	2-10-1996
Cataluña	-Orden 19 abril 1993 -Orden ENS/326/2002, 19 de septiembre	14-5-1993 2-10-2002
Castilla La Mancha	Decreto 268/2004, de 26 de octubre	29-10-2004
Comunidad de Madrid	Orden 1756/2004, de 10 de mayo	25-5-2004
Comunidad Valenciana	-Decreto 126/1986, de 20 octubre -Orden 4 noviembre 1996	14-11-1986 9-12-1996
Galicia	Orden 16 de enero de 1987	22-1-1987

Islas Baleares	Decreto 188/2003, de 28 de noviembre	6-12-2003
Navarra	Orden Foral 15/1992, de 10 de febrero	19-2-1992
País Vasco	Decreto 66/1987, de 10 de febrero	7-4-1987

III. Problemática actual de la participación de los padres y madres del alumnado en España.

Diagnóstico de la situación

El panorama de la participación de padres y madres en los centros educativos arroja una situación inquietante, aunque debemos aproximarnos a los datos de los que disponemos con ciertas cautelas y sin posiciones predeterminadas. Para realizar un diagnóstico de la situación real existente y de su problemática presentamos los datos derivados del *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2006*, elaborados por el Instituto de Evaluación (*Fuentes: Cuestionario de "Familias" del estudio: Evaluación de la educación primaria. INECSE 2003; Cuestionario de "Familias" del estudio: Evaluación de la educación secundaria obligatoria. INCE 2000; Sistema estatal de indicadores de la educación 2002. INCE 2002.*)

En primer lugar se debe aludir al indicador de procesos consistente en la *"Pertinencia y participación en asociaciones de madres y padres de alumnos"*. Aproximadamente 9 de cada diez alumnos estudian en centros con asociaciones de padres y madres. En el 85% de los centros de educación primaria existen estas asociaciones y forman parte de las mismas los padres del 67% de los alumnos, dentro de este porcentaje, sólo el 21% tiene padres que participan activamente. Es más alto el porcentaje de alumnos de educación secundaria obligatoria que estudian en centros con estas asociaciones de padres y madres (88%), sin embargo los porcentajes de pertenencia son del 58% y la participación activa se reduce al 15%.

Tanto en educación primaria como secundaria se observa que a mayor nivel de estudios de los padres, es mayor el porcentaje de alumnos hijos de asociados. Así en educación primaria, el porcentaje correspondiente al nivel de estudios universitarios es 17 puntos mayor que el que corresponde a estudios primarios o inferiores y 7 puntos mayor que el de los alumnos cuyos padres tienen estudios medios. Por lo que respecta a los alumnos de educación secundaria obligatoria cuyos padres tienen estudios universitarios y además pertenecen a asociaciones, el porcentaje supera en 21 puntos al de hijos de socios con estudios primarios o sin estudios y en 8 puntos al porcentaje correspondiente a hijos de socios con bachillerato o formación profesional. A igual nivel de estudios de los padres,

los porcentajes de participación son mayores en educación primaria que en educación secundaria obligatoria.

Al considerar la titularidad del centro, hay diferencias significativas en la pertenencia a las asociaciones de padres y madres, pues es mayor en los centros privados que en los públicos, tanto en educación primaria, con 11 puntos de diferencia, como en educación secundaria obligatoria, con una diferencia de 15 puntos porcentuales. No obstante, estos porcentajes son diferentes si atendemos a los alumnos cuyos padres pagan cuota y además participan, donde existe una diferencia de 8 puntos a favor de los centros públicos de educación primaria, siendo escasa esta diferencia en los centros de educación secundaria obligatoria.

Cuanto menor es el tamaño del centro, mayores son los porcentajes de pertenencia y participación en asociaciones de padres y madres. Así, en los centros de primaria pequeños o medianos el porcentaje de asociaciones de padres (72%) es mayor que en los centros grandes (64%). Lo mismo sucede con los porcentajes de participación activa, que suponen el 26% de los alumnos hijos de socios en centros pequeños y medianos y un 19% en los grandes. En educación secundaria obligatoria las diferencias se producen entre centros pequeños, por una parte, y centros medianos y grandes por otra, con una distancia de 8 puntos porcentuales en pertenencia y 7 puntos en participación activa, correspondiendo los porcentajes mayores a los centros pequeños.

Desde 1995 hasta 2003, en educación primaria ha aumentado la pertenencia a asociaciones, pasando del 57% hasta el 67%, pero ha disminuido la participación activa en las mismas desde el 56% hasta el 21%. En educación secundaria obligatoria han bajado ambos porcentajes pero en cuantías muy pequeñas.

El segundo indicador que debe ser examinado consiste en la "Participación de los padres en las actividades del centro" (Fuentes: Cuestionario de "Familias" del estudio: Evaluación de la educación primaria. INECSE 2003; Cuestionario de "Familias" del estudio: Evaluación de la educación secundaria obligatoria. INCE 2000). El primer dato que se debe mencionar es que las familias del 95% de los alumnos de educación primaria y del 82% de los de educación secundaria obligatoria manifiestan haber participado al menos en una actividad relacionada con el proceso de enseñanza-aprendizaje o en actividades culturales, extraescolares o de apoyo.

Si se analiza separadamente la participación de los padres según el tamaño de los centros se observa que, en los centros pequeños y

medianos de educación primaria, los padres participan más en actividades extraescolares y en actividades de apoyo para la captación de fondos (72% y 66%) que en los centros grandes (66% y 61%). En la educación secundaria obligatoria se mantiene la misma línea, ya que en los centros pequeños los padres y madres participan en mayor porcentaje que en los centros grandes, con diferencias de 13% para las actividades extraescolares, 9% en las actividades culturales y 8% en actividades de apoyo. La participación de los padres en el proceso de enseñanza no ofrece diferencias significativas por el tamaño del centro.

Por último, debemos acercarnos a los datos de los que dispone el Consejo Escolar del Estado relacionados con la participación de los padres y madres de alumnos en las elecciones a los Consejos Escolares de centro. En la tabla siguiente se exponen los datos de los cursos comprendidos entre el 2000/2001 y el 2003/2004.

PARTICIPACIÓN DE PADRES Y MADRES EN LAS ELECCIONES A CONSEJOS ESCOLARES DE CENTROS PÚBLICOS

CURSO	Educación Infantil y Primaria %	Educación Secundaria, F.P. y Régimen Especial %	TOTAL
2000/2001	20,72	6,53	14,50
2001/2002	21,42	6,57	15,34
2002/2003	16,76	6,10	10,48

PARTICIPACIÓN DE PADRES Y MADRES EN LAS ELECCIONES A CONSEJOS ESCOLARES DE CENTROS PRIVADOS CONCERTADOS

CURSO	Educación Infantil y Primaria %	Educación Secundaria, F.P. y Régimen Especial %	TOTAL
2000/2001	11,42	10,38	10,83
2001/2002	7,26	7,06	7,15
2002/2003	14,40	8,86	10,10

Observaciones al diagnóstico presentado

El asociacionismo del sector de padres y madres presenta un escenario derivado de la escasa cultura asociativa que caracteriza a la sociedad española en general. Además, el ámbito asociativo de padres y madres se ve dificultado por el transcurrir de los cursos académicos y los necesarios cambios de centro docente del alumnado, factores que juegan en contra de la estabilidad necesaria de todo proceso asociativo.

Es de destacar que, a pesar del alto índice de asociacionismo existente en los centros, la participación activa en la vida del centro presenta niveles muy escasos, tanto en centros públicos como privados concertados, con independencia de que los padres y madres manifiesten que se encuentran afiliados a las correspondientes asociaciones. Se debe incorporar en este punto la conveniencia de extender la formación en participación activa dirigida a los padres y a las madres del alumnado, con el propósito de incorporar y reforzar la idea de que la educación es de todos y que en el proceso de enseñanza-aprendizaje los padres representan un eslabón sin el cual dicho proceso encontrará, sin duda, dificultades añadidas no siempre fáciles de superar.

Para explicar el dato anterior es necesario tener en consideración que la necesidad de los padres y madres de atender sus respectivas ocupaciones laborales dificulta considerablemente su participación activa en los centros educativos. Se hace, por tanto, cada vez más imprescindible habilitar horarios adecuados en los que dicha participación sea factible, sin que ello suponga importantes inconvenientes para los afectados.

Por otra parte, se observa una muy escasa participación de los padres y madres para elegir a sus representantes en los Consejos Escolares de centro. Este bajo porcentaje comprende a todos los niveles y se presenta tanto en los centros públicos como privados concertados.

Llama la atención que en los centros públicos la participación en los niveles de enseñanzas secundarias y de régimen especial se reduce extraordinariamente, si la comparamos con la participación de padres y madres en las etapas de educación infantil y primaria. Esta circunstancia no se aprecia con tanto acento en los centros concertados.

Resalta que el sector de padres y madres participe en porcentajes muy elevados en la vida y actividades del centro, según se desprende de los indicadores del Sistema Estatal, y, sin embargo, la participación en las elecciones a los Consejos Escolares presente unos índices de participación tan reducidos, extremo del que se deberían extraer algunas consecuencias, para propiciar que los padres y madres vean en el Consejo Escolar un órgano en el cual su participación activa es de especial significación y trascendencia.

Desde algunos sectores se ha reclamado que en los Consejos Escolares se tienda a la paridad entre los diversos sectores, con lo que el papel del sector de padres y madres adquiriría mayor preponderancia en la adopción de decisiones en el seno del Consejo. Este principio ha sido adoptado en algunas Comunidades Autónomas, aunque en la mayor parte de las regulaciones autonómicas en la materia el sector docente mantiene un papel predominante en los Consejos Escolares.

Lógicamente no es este el lugar más idóneo para tomar un difícil partido al respecto, ya que en ambas posturas existen argumentos dignos de ser tenidos en consideración y posiblemente no existan soluciones drásticas al respecto. No obstante, se debe tener presente que el bajo nivel de participación del sector de padres y madres en las elecciones a Consejos Escolares levanta dudas sobre la consideración que su presencia en este órgano tiene para los propios padres y madres, así como sobre su papel en las decisiones que en el mismo se adoptan.

Para finalizar, se debe tener presente que nuestro sistema educativo sitúa la participación de los padres y las madres del alumnado como uno de los ejes básicos de su funcionamiento, sin el cual el proceso educativo se vería carente de uno de sus pilares insustituibles. No cabe duda de que las Administraciones educativas deben potenciar sus actuaciones dirigidas a fomentar esta participación, bien sea de manera individual o colectiva, a través del movimiento asociativo. Del examen de la situación real existente en el sector cabe deducir un panorama que sería susceptible de ser ampliamente mejorado. Para el logro de este propósito resultaría muy positivo que toda la comunidad educativa trabajase en la misma dirección.