

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS CONSEJOS ESCOLARES EN ESPAÑA (1)

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. APROXIMACIÓN A LOS CONSEJOS ESCOLARES EN ESPAÑA. — III. LA AUTONOMÍA ESCOLAR. — IV. LOS CONSEJOS ESCOLARES DE CENTRO. 1. Composición de los consejos escolares. 2. Funciones. — V. CONCLUSIONES. — VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN (2)

En los últimos años la participación de los ciudadanos en la Administración ha ido alcanzando un éxito importante en todos los países. La distancia con que los ciudadanos ven a la Administración, los problemas que plantea la democracia representativa y los inconvenientes del modelo burocrático de Administración son algunos de los elementos que han comportado que se haya ido perfilando un modelo participativo susceptible de solucionar estos problemas y mejorar el funcionamiento y la actuación administrativa adaptándose continuamente a las nuevas exigencias de la sociedad (3).

(1) Este artículo reproduce la comunicación presentada en el XXIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas desarrollado en París los días 7 a 11 de septiembre de 1998.

(2) ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE: Constitución Española

LOECE: Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, reguladora del estatuto de centros escolares

LODE: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación

LOGSE: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo

LOPEG: Ley Orgánica 9/1995, de 10 de octubre, reguladora de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

(3) CHEVALIER, Jacques; LOSCHAK, Daniele. *Ciencia Administrativa*. I-II. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1986, p.322 y ss.

En los diversos sectores de la actividad administrativa se han ido previendo mecanismos que tienen por objetivo superar el tradicional modelo weberiano de Administración Pública, incorporando a los propios destinatarios de las decisiones en los procesos en los que éstas se toman.

El sector de la educación no ha sido ajeno a este proceso, adoptándose, como veremos a lo largo de esta comunicación, todo un conjunto de mecanismos con el objetivo de introducir a los ciudadanos como copartícipes de la acción administrativa.

Estas reformas en el sector de la educación vienen acompañadas por la introducción de nuevas corrientes de la pedagogía. Así, modernamente, frente a la idea de una escuela y una educación entendida como una dirección impuesta ha ido adquiriendo fuerza un modelo escolar en el que prima el desarrollo de la personalidad del alumno, así como, entre otros aspectos, la preparación para participar activamente en la vida social. Es lo que se ha venido a llamar educación en valores, que ha de permitir a los individuos sacar sus propias conclusiones para definir las coordenadas de referencia en las que inscribir su propia conducta (4).

Éste no es, de todas formas, un fenómeno aislado. En la mayoría de países europeos se está llevando a cabo un movimiento de reforma en el que se está implicando a la comunidad educativa en el sistema educativo de una forma importante, a través del establecimiento de vías de participación.

En este marco, la Constitución española de 1978 lleva a cabo una opción por un sistema educativo moderno en el que la sociedad tiene una importante participación a través de todos aquellos sectores que directamente se hallan implicados en él. De aquí que el legislador, posteriormente, haya configurado una comunidad educativa activa y responsable, haciéndola coprotagonista de la propia acción educativa junto con la Administración Pública y haya dotado a los centros educativos de una autonomía para definir su proyecto educativo, curricular y las normas de funcionamiento dentro del marco previsto por la Administración educativa de acuerdo con la comunidad educativa.

Precisamente en este marco se sitúan los consejos escolares como órganos colegiados de participación de la sociedad en la Administración educativa. A través de ellos, los propios ciudadanos inter-

(4) GARCÍA HERRERA, M.A. «Participación, valores y derecho en el sistema educativo». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48 (1997), p.173 y ss.

vienen en la definición del contenido de la educación, así como en la gestión de los centros educativos.

Esto permite, por un lado, una mayor implicación de la sociedad en la importante función de la educación, aproximándola al máximo a la realidad; y por otro, la transmisión a la sociedad del espíritu participativo propio del Estado social y democrático de derecho.

En esta comunicación estudiaremos precisamente los mecanismos de participación de los ciudadanos en el sistema educativo a través de los consejos escolares. En el primer epígrafe, analizaremos el sistema general de la participación a través del análisis de las determinaciones que realiza la Constitución en esta materia así como de los diversos órganos de participación que se han previsto en la legislación de desarrollo. En el segundo epígrafe, centraremos nuestro análisis en un caso concreto, el de los consejos escolares de centro. Previamente, no obstante, estudiaremos el marco en que estos consejos escolares realizan sus funciones. Este marco es el de la autonomía escolar.

Este trabajo se ha realizado a través de una doble aproximación. Por un lado, se ha estudiado la normativa existente en esta materia (constitución, leyes básicas, leyes de desarrollo, jurisprudencia constitucional), por otro lado, se han tenido en cuenta estudios empíricos que desde la vertiente de la pedagogía se han realizado en relación a la participación de la comunidad educativa en los centros escolares.

Dos últimas cuestiones se han de advertir en esta introducción. En primer lugar, se debe decir que hay determinadas Comunidades Autónomas que tienen competencias en materia de educación y que por tanto, en el marco de las bases legislativas fijadas por el Estado, pueden llevar a cabo una regulación de los consejos escolares en su territorio (5). Este hecho supone que las Comunidades Autónomas puedan presentar determinadas particularidades entre ellas (6). En

(5) En este sentido el art.149.1.30 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva para establecer las normas básicas para el desarrollo del art.27 CE a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia. Se debe recordar que el art.27.5 CE prevé que los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante la programación general de la educación, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes financiados por la Administración con fondos públicos.

(6) Como pone de relieve CUENCA, todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas posibilitan el ejercicio de competencias sobre educación [en: CUENCA, M.Eugènia. «Ensenyament». En: AAVV. *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic. 1988, p.634].

Ahora bien, no todas las Comunidades tienen el mismo grado de competencias en materia educativa. En el ámbito que estamos estudiando, las Comunidades Autónomas

aquellos momentos en que sea necesario descender a un nivel normativo que no tenga carácter general para todo el Estado, seguiremos la legislación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin perjuicio de que podamos hacer algún comentario a otra legislación autonómica cuando este hecho tenga relevancia a los efectos del estudio que estamos realizando.

En segundo lugar, el estudio se centrará exclusivamente en los centros escolares de titularidad pública. No se estudiarán ni los centros privados concertados ni los centros privados no concertados (7).

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. APROXIMACIÓN A LOS CONSEJOS ESCOLARES EN ESPAÑA

La primera cuestión que hemos de tratar en este punto inicial es la relativa a las previsiones que en relación a la participación de la comunidad educativa en la educación prevé la Constitución española de 1978. Esta aproximación es importante por dos motivos: por un lado, porque la Constitución establece los mínimos que ha de garantizar el legislador ordinario en el desarrollo normativo de esta materia y por otro, porque la Constitución prevé cuál es el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a fin de llevar a cabo el desarrollo legislativo.

En relación a los consejos escolares, y dejando a un lado en este punto otras previsiones relativas a la educación que hace la Constitución (8), se establecen dos previsiones principales:

que tienen mayores competencias en el ámbito educativo y que han aprobado normas relativas a sus respectivos consejos escolares son: Cataluña (Ley de 10 de diciembre de 1985); Galicia (Ley 3/1986, de 18 de diciembre); Canarias (Ley 4/1987, de 7 de abril); País Vasco (Ley 13/1988, de 28 de octubre y Ley 1/1993, de 19 de febrero); Asturias (Ley 9/1996, de 27 de diciembre); La Rioja (Ley 3/1997, de 6 de mayo).

(7) En relación a los centros privados concertados se planteaba el problema en relación a cuál era el grado de intervención de la comunidad educativa. El Tribunal Constitucional ha declarado que este límite viene constituido por el respeto al contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar y, en este caso especialmente, por los del titular del centro docente (STC 77/1985).

(8) El art. 27 CE prevé diferentes derechos y libertades en relación a la educación. Por ejemplo, el derecho a la educación (art. 27.1), la libertad de enseñanza (art. 27.1), la educación obligatoria y gratuita (art.27.4), la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6), la ayuda económica de los poderes públicos a los centros docentes (art. 27.9).

— art.27.5: «Los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la educación, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».

— art.27.7: «Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca».

Podemos observar de la lectura de estos preceptos que la Constitución está previendo una doble participación de la comunidad educativa en el ámbito de la educación. Por un lado, se prevé la participación en la planificación general de la educación. Por otro, se establece la participación en la gestión y el control de los centros docentes sostenidos por la Administración.

Estas previsiones constitucionales han sido desarrolladas, en un nivel básico, por diversas normas. En un primer momento por la LOECE, posteriormente por la LODE y en la actualidad también por la LOPEG.

De la lectura de estas normas podemos constatar que el ordenamiento jurídico español instaura diversos órganos colegiados en los que pueden participar los ciudadanos. Cada uno de ellos se prevé para un ámbito —territorial y funcional— diferente, lo que supone que tenga un conjunto de funciones diferentes ligadas, precisamente, al ámbito de competencias de cada una de las instancias en las que se integran los diferentes consejos escolares. A continuación pasamos a exponer brevemente los diferentes consejos escolares, su composición y sus funciones principales:

— *Consejo Escolar del Estado* (9). Este órgano tiene un ámbito territorial de actuación que se extiende a todo el Estado y sus funciones son de carácter consultivo en materia de programación general de la educación y asesoramiento respecto a los proyectos de ley o de reglamento en esta materia. Está formado por representantes de la comunidad educativa (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios y titulares de centros privados); por representantes de intereses sociales (centrales sindicales, organizaciones patronales, universidades y personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de la educación) y por la Administración educativa del Estado.

(9) Art. 30-33 LODE.

— *Consejo Escolar de la Comunidad Autónoma* (10). El ámbito territorial de estos órganos corresponde al territorio de una Comunidad Autónoma. Sus funciones también son de carácter consultivo en materia de programación general de la educación y de asesoramiento en estas cuestiones. Está formado por representantes de la comunidad educativa (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, titulares de centros privados y representantes de los consejos escolares territoriales); por representantes de intereses sociales (centrales sindicales, organizaciones patronales, universidades y personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de la educación, representante del Instituto de Estudios Catalanes, representante de los colegios profesionales y representante del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña) y por representantes de la Administración local.

— *Consejo Escolar territorial*. La legislación estatal prevé la posibilidad de que se constituyan otros consejos escolares de ámbito territorial inferior al de la Comunidad Autónoma (11). En el caso de Cataluña se han previsto dos tipos: los consejos escolares territoriales (12) y los consejos escolares municipales (13). Tienen funciones consultivas en materia de política educativa en el ámbito territorial sobre el que proyectan sus competencias (por ejemplo, distribución de centros en el territorio, construcción de nuevos centros escolares, convenios de colaboración con las Administraciones públicas o estudio de actuaciones públicas que afecten a la educación en el ámbito territorial correspondiente). Están formados por representantes de la comunidad educativa (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios y titulares de centros privados y de centros públicos); por representantes de intereses sociales (centrales sindicales, organizaciones patronales, universidades y personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de la educación) y por representantes de la Administración local.

— *Consejo escolar de centro* (14). Hay uno en cada centro escolar. Los consejos escolares de centro tienen importantes funciones decisorias en materia de gestión y control de los centros escolares. Es-

(10) Art.34 LODE. En el caso de Cataluña su regulación la encontramos en la Ley de 10 de diciembre de 1985 de los consejos escolares de Cataluña.

(11) Art.35 LODE y arts.10-17 Ley de los Consejos escolares de Cataluña.

(12) Extienden sus competencias al ámbito de los servicios territoriales en que se estructura la Administración educativa.

(13) La ley prevé que habrán consejos escolares en aquellos municipios que tengan un centro escolar.

(14) LODE; LOGSE, LOPEG.

tan formados por representantes de la comunidad educativa (director del centro, jefe de estudios, profesores, padres de alumnos, alumnos y personal de administración y servicios) y del ayuntamiento.

Los tres primeros órganos citados responderían al mandato establecido en el art.27.5 CE, es decir, a la participación de la comunidad educativa en la planificación general de la educación. En cambio, el último, el consejo escolar de centro, se establece como órgano a través del cual vehicular la participación de la comunidad educativa en el control y la gestión de los centros educativos. Precisamente éste será el objeto de nuestro estudio.

La elección de este tipo de consejo escolar responde a diversos motivos. En primer lugar, este tipo de consejos escolares es el único que tiene capacidad decisoria (15). Además, en segundo lugar, pero directamente relacionado con lo anterior, las funciones que realiza este órgano son más importantes y tienen una mayor incidencia en el funcionamiento del sistema educativo. En tercer lugar, es el consejo escolar de centro el más cercano a la realidad educativa y por tanto donde hay o puede haber una mayor relación entre Administración y ciudadanos. Finalmente, existen algunos estudios empíricos respecto a consejos escolares de centro que recogen su funcionamiento, lo que nos permitirá vislumbrar cuál es la práctica actual de estos órganos, permitiéndonos detectar de esta forma los aciertos y desaciertos del modelo organizativo de la participación de los ciudadanos en el sistema educativo en España.

Antes de entrar en el estudio de los consejos escolares de centro es necesario hacer referencia al ámbito en que estos realizan sus funciones: la autonomía escolar.

III. LA AUTONOMÍA ESCOLAR

A lo largo de los últimos años se ha ido produciendo un proceso de descentralización del sistema educativo (16) que no es exclusivo

(15) Los órganos colegiados con funciones decisorias son el máximo exponente de la participación que pueden tener los ciudadanos a través de su incorporación en la Administración Pública.

(16) Véase BONAL, Xavier. «La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)». En: GOMA, Ricard; SUBIRATS, Joan (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política. 1998; OCDE. *Informe anual de educación*. París: 1991 .

de España sino que se ha ido produciendo también en otros países europeos (17).

Este proceso de descentralización se ha llevado a cabo en dos niveles. Por un lado, atribuyendo a las administraciones más cercanas a los ciudadanos competencias en materia de enseñanza. Por otro lado, siendo éste el punto que más nos interesa destacar, atribuyendo a los centros educativos autonomía escolar (18), es decir, capacidad para decidir y ejecutar actuaciones relacionadas con la vida escolar (19). A través de la autonomía escolar se hace efectivo el principio de descentralización escolar, y así las autoridades más cercanas a los ciudadanos adquieren la responsabilidad sobre el desarrollo del sistema educativo pudiendo atender mejor a las demandas de la sociedad y a las aspiraciones de la comunidad educativa. Además, la importancia del reconocimiento y garantía de la autonomía escolar supone incrementar la responsabilidad de la comunidad educativa en la gestión de los centros escolares (20).

(17) FERRER, Ferran. «Niveles de descentralización educativa en Europa: estado, región, municipio y escuela». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994 y REGUZZONI, Mario. «Experiencias y experimentaciones en torno a la autonomía escolar en los países europeos». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994.

(18) «Es evidente que estos planteamientos de la moderna organización científica únicamente son compatibles con centros escolares autónomos capaces de incorporar los recursos intelectuales de los profesores, los padres, los alumnos y, en general, de los miembros de la comunidad educativa, en la identificación de necesidades escolares, en la innovación y en el cambio, en la resolución de problemas y, en general, en la planificación, desarrollo y evaluación de la educación diseñada para satisfacer las expectativas de quien integra la comunidad educativa» [GÓMEZ DACAL, G. et al. *Técnicas y procedimientos de inspección educativa*. Madrid: Escuela Española. 1993]. En igual sentido, HIDALGO, Mercedes. «La autonomía en la Ley de la escuela pública vasca». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994, p.113.

(19) GAIRIN SALLAN, Joaquín. «La autonomía institucional: concepto y perspectivas». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994, p.28.

(20) La importancia del sistema establecido es grande ya que «una mayor capacidad de decisión del conjunto de la comunidad educativa, de los equipos directivos y del conjunto de los profesores permite aproximar más el centro a su entorno, facilita adaptar la oferta educativa a las demandas específicas de los alumnos, favorece la atención a la diversidad de los alumnos, a asumir de forma más responsable el funcionamiento del propio centro a todos los que participan [MEC. *Centros educativos y calidad de la enseñanza. Propuesta de actuación*. Madrid: Secretaría de Estado de Educación. 1994, p.25 citado por GAIRIN SALLAN, Joaquín. «La autonomía institucional: concepto y perspectivas». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los*

Desde la perspectiva sociológica y pedagógica, la autonomía educativa de los centros de enseñanza es consecuencia de la propia concepción de la escuela y del papel que ha de desarrollar para satisfacer las necesidades de los alumnos y de la sociedad, y es el resultado de la evolución de los sistemas sociales y de los subsistemas que los constituyen (21).

Teniendo en cuenta la dificultad que tradicionalmente ha existido para definir el concepto de autonomía, un concepto que para muchos no está exento de ambigüedades y equivocidades (22), pasamos a continuación a ver cuáles son las previsiones que hace el ordenamiento jurídico en relación al concepto de autonomía escolar para intentar de esta manera configurar su contenido.

La Constitución no hace ninguna previsión respecto al modelo institucional del sistema educativo, dejando de lado las referencias al principio de participación de la comunidad educativa en él, lo que supone dejar en manos del legislador su posterior determinación y concreción. Este hecho implica que las diferentes opciones políticas pueden ir configurando un modelo institucional en función de sus preferencias (23).

Así se ha podido comprobar a lo largo de los años transcurridos desde la aprobación de la carta magna, a través de las diferentes leyes aprobadas en esta materia. Como veremos a continuación, se ha pasado de la existencia de un modelo escolar altamente centralizado heredero de la anterior etapa política hasta el establecimiento de un modelo que pretende garantizar y fomentar la autonomía escolar.

centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994, p.24].

(21) GÓMEZ DACAL, G. et al. *Técnicas y procedimientos de inspección educativa*. Madrid: Escuela Española. 1993 p.116.

(22) Así lo manifiestan LEGUINA VILLA y ORTEGA al hablar de la autonomía universitaria [LEGUINA VILLA, Jesús; ORTEGA, Luis. «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.35 (1982), p.549]. Igualmente MUÑOZ MACHADO dice, hablando en este caso de la autonomía territorial de las CCAA, que el término autonomía es «polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido de forma diferente en los diferentes lugares donde se utiliza» [MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. I. Madrid: Civitas. 1982, p.167].

(23) Frente a la falta de concreción del modelo de sistema educativo, la Constitución prevé que, en el ámbito de la educación superior, la Universidad goza de autonomía. La autonomía universitaria se configura como un derecho fundamental (art.27.10 CE). Véase en relación a esta cuestión LEGUINA VILLA, Jesús; ORTEGA, Luis. «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.35 (1982) y EMBID IRUJO, Antonio. «Autonomía universitaria». En: AAVV. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas. 1995.

Este proceso también se ha llevado a cabo en otros países europeos, entre los que podemos destacar Francia y Gran Bretaña por las peculiaridades de sus sistemas educativos. En Francia se ha planteado el papel de los poderes públicos (especialmente Estado y entes locales) redistribuyendo las competencias entre ellos. Además, se prevé la existencia de los consejos escolares y de los consejos de administración de los centros con importantes competencias otorgando una mayor importancia a la sociedad en la gestión del sistema educativo (24). Por lo que se refiere a Gran Bretaña, el proceso que se ha producido también ha sido doble, pero en este caso de signo contrario. Si bien por un lado se ha centralizado el sistema, sacando poder al gobierno local y atribuyéndolo al Estado, por otro lado, se ha dado mayor autonomía a los centros escolares (25).

En España, las primeras normas que se aprobaron en materia de educación con posterioridad a la ratificación de la Constitución (26) establecían un sistema tendente a configurar un modelo educativo inspirado en la descentralización y la atribución de una cierta autonomía a los centros escolares (27). Ahora bien, a los efectos que aquí estamos estudiando, el reconocimiento definitivo de la autonomía escolar no lo encontramos hasta la aprobación en el año 1990 de la LOGSE, que trata de manera más explícita y detallada la autonomía de los centros. Así, la LOGSE reconoce una autonomía pedagógica que permita desarrollar y completar el *curriculum* en el marco de la programación docente de cada centro dentro de los límites establecidos por las leyes (28).

Sin embargo, no es éste el único ámbito de autonomía que reconoce la LOGSE en su articulado. Los centros educativos gozarán también de autonomía organizativa y autonomía en la gestión económica (29).

(24) ASHWORTH, Antoniette. Tesis doctoral, citada en LEGRAND, André. «L'éducation nationale en transition?». *Revue française d'administration publique*, núm.79 (1996), p.434.

(25) FIALAIRE, Jacques. «La centralisation du système éducatif britannique: «le marché s'administre»». *Revue française d'administration publique*, núm.79 (1996).

(26) La legislación anterior, encabezada por la Ley General de Educación de 1970, no preveía ningún grado de autonomía para los centros escolares.

(27) La LODE y, anteriormente la LOECE, prevén una incipiente autonomía en materia educativa, así como una autonomía para administrar los recursos presupuestarios.

(28) Art.2.2.f) LOGSE.

(29) Art. 57.4 y 58.2 LOGSE.

Por todo ello, podemos decir que, en la actualidad, la autonomía pedagógica, la autonomía organizativa y la autonomía de gestión se engloban bajo el concepto de autonomía escolar (30).

En relación a la autonomía pedagógica, su reconocimiento supone dejar en manos del centro escolar la elaboración del proyecto educativo (31), del proyecto curricular (32) y de la programación docente (33). Los centros escolares llevarán a cabo la elaboración del proyecto educativo y curricular en el marco de la normativa que el Estado y las Comunidades Autónomas dicten en este ámbito.

En cuanto a la autonomía organizativa, se debe entender que supone la elaboración y aprobación de las normas de funcionamiento del centro. En este sentido, se debe destacar que el ordenamiento jurídico fija de una manera detallada la organización interna mínima de los centros escolares (34).

Finalmente, el reconocimiento de la autonomía de gestión tiene una doble manifestación. Por un lado, se está reconociendo la autonomía de gestión de los recursos económicos del centro, es decir, los centros tienen capacidad para gestionar los recursos que tienen para la consecución de su proyecto educativo. Esto supone la elaboración y aprobación de los presupuestos del centro por parte de éste y además, se reconoce la posibilidad de que las administraciones educativas puedan delegar a los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros (35).

(30) Otros autores la llaman autonomía institucional o autonomía de los centros escolares.

(31) En el proyecto educativo se contienen los objetivos, las prioridades y los procedimientos de actuación de la actividad escolar del centro. Para elaborar el proyecto educativo se deberán tener en cuenta las características del entorno escolar y las necesidades educativas específicas de los alumnos (art. 6.1 LOPEG).

(32) El currículo es el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente (art.4.1 LOGSE).

(33) La programación docente es la concreción temporal del proyecto curricular.

(34) La determinación de la estructura mínima común de los centros escolares no supone que se vacíe plenamente de contenido la autonomía organizativa que las leyes garantizan a los centros escolares.

Así por ejemplo, el art.23.2 del Decreto 87/1996, de 3 de abril, por el que se regulan los órganos de gobierno de los centros públicos de enseñanza de nivel no universitario de Cataluña prevé que «los reglamentos de régimen interior de cada centro, podrán establecer otras comisiones específicas en el seno del Consejo escolar del centro.

(35) Art.3.2 LOPEG.

Por otro lado, se está reconociendo una autonomía en la gestión del personal (36) que se podría concretar en tres aspectos: posibilidad de que el órgano máximo del centro elabore la plantilla de personal de acuerdo con su proyecto educativo, teniendo en cuenta los mínimos fijados por la Administración y las disponibilidades presupuestarias; posibilidad de que los centros puedan formular requisitos de titulación y capacidad profesional respecto a determinados puestos de trabajo para que se adecuen al proyecto educativo; y posibilidad de que el centro proponga a un número determinado de profesores para participar en actividades de formación siempre que se correspondan con el plan anual del centro (37).

La última aportación legislativa en el ámbito que aquí estamos estudiando la encontramos en la LOPEG, que ha venido a confirmar los principales rasgos configuradores del modelo escolar previsto por la LOGSE.

La atribución de autonomía a los centros escolares supone que se está dejando a estos la ulterior definición y concreción del interés público. De esta manera se está constatando la superación del interés público como un concepto unitario, monolítico, generalizado y universal, apareciendo una pluralidad y heterogeneidad de intereses públicos (38). La ley, entendida en sentido general, sólo realiza una primera composición de los intereses en juego, dejando a cada centro su posterior concreción en función de los particulares intereses existentes y que también han de ser integrados en la decisión final. Concretando esta idea se puede afirmar que, juntamente con el interés público primario la tutela del cual se atribuye a la Administración, existen otros intereses secundarios concurrentes en la acción pública. Estos intereses se introducirán en las decisiones administrativas precisamente a través de la participación de los ciudadanos en ella (39) y en el caso

(36) Se debe advertir que el personal docente y no docente de los centros escolares públicos tiene el carácter de funcionario y que por ello el grado de autonomía de los centros en este ámbito no será muy amplio.

(37) En este sentido, la Ley de la escuela pública vasca.

(38) SÁNCHEZ MORÁN, Miguel. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1980, p.111-112. En un sentido parecido, NIETO, Alejandro. «La Administración sirve con objetividad a los intereses generales». En: AAVV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid, Cívitas. 1991, p.2192-2193.

(39) Así lo constata también GIANNINI al hablar de las potestades discrecionales de la Administración como ponderación comparativa de diversos intereses secundarios en relación a un interés primario [véase GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 2.ª ed. Milan: Giuffrè. 1988, p.487].

que estamos estudiando, a través de la participación de la comunidad educativa en los consejos escolares (40).

En este punto, podemos traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de autonomía universitaria. Se debe advertir, de todas maneras, que la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria es substancialmente diferente a la autonomía escolar. En el primer caso, nos encontramos ante una autonomía garantizada por la constitución y que tiene la naturaleza de derecho fundamental con las importantes consecuencias que esto tiene para determinar la intervención del legislador en esta materia y el ámbito autónomo de la universidad (41). En el segundo caso, como sabemos, no nos encontramos ante una autonomía garantizada en la constitución y mucho menos ante un derecho fundamental.

Además, la autonomía escolar no tiene un reflejo directo en la constitución, por lo que no existe ningún límite para que el legislador otorgue a los centros escolares un mayor o menor grado de decisión propia. En todo momento será la opción del legislador la que dará contenido a estas previsiones.

Así, encontramos una importante diferencia respecto a la autonomía universitaria. Su reconocimiento como derecho fundamental supone el establecimiento de unos mínimos que en todo caso han de ser respetados y garantizados por el legislador al establecer su contenido, ya que en caso contrario se declararía inconstitucional.

A pesar de todo ello, consideramos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional nos puede ayudar a acabar de dar contenido a la autonomía de los centros escolares. En concreto la sentencia 130/1991 nos dice que:

«En un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político,

(40) De todas formas, a pesar de que se considere la oportunidad de la participación en la operación de definición del interés general, no hemos de perder de vista que la Administración tiene encomendada la función de tutela del interés general [LAVILLA RUBIRA, Juan José. *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*. Madrid: Cívitas. 1991].

(41) Véase la STC 26/1987 (fundamento jurídico 4.a) en la que se plantea el debate sobre la autonomía universitaria. Este debate se mueve entre dos polos: autonomía universitaria como garantía institucional o bien como derecho fundamental. Finalmente se decanta el Tribunal Constitucional por esta segunda posibilidad. Asimismo las sentencias 55/1989 y 106/1990.

Igualmente se ha manifestado así la doctrina, entre otros, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja. *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*. Madrid: Cívitas. 1991 (Cuadernos Cívitas).

la vía natural de expresión de la idea y del contenido de la sociedad —en nuestro caso la comunidad universitaria— tiene del interés público vigente en cada momento, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opciones de naturaleza primaria o prevalentemente política —como los adoptados por el Claustro constituyente en representación de la comunidad universitaria y en ejercicio de su autonomía— lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos, cuya observancia queda en todo caso al control de jueces y tribunales. A estos efectos les corresponde, así mismo, la revisión jurisdiccional de los poderes que la LRU otorga o reconoce a las Universidades, de forma que ni sufra la legalidad ni la autonomía universitaria».

Ahora bien, la definitiva inclusión de los intereses secundarios existentes en las decisiones que tomen los consejos escolares, irá en función de la densidad normativa en los diversos aspectos relativos al sistema educativo, o sea, en función del grado de definición que la normativa haya hecho de los intereses públicos que concurren en cada decisión. Así, en función de la regulación que del sistema educativo hagan los poderes públicos, la autonomía escolar será mayor o menor (42).

En este sentido se debe observar que la excesiva reglamentación actual del sistema educativo, que además se manifiesta en todos los ámbitos en los que se proyecta la autonomía escolar, conlleva que se deje a los centros escolares un relativamente estrecho margen de decisión en el ejercicio de su autonomía, y que el espacio para la integración de intereses de la comunidad educativa en cada centro sea muy restringido (43).

(42) En este sentido se debe decir que en tanto la autonomía escolar no tiene un reflejo directo en la constitución no existe ningún límite al legislador para que otorgue a los centros escolares un mayor o menor grado de decisión propia. En todo momento será la opción del legislador la que dará contenido a estas previsiones.

Así, encontramos aquí una importante diferencia respecto a la autonomía universitaria. Su reconocimiento constitucional como derecho fundamental supone el establecimiento de unos mínimos que en todo caso han de ser respetados y garantizados por el legislador al establecer su contenido ya que en caso contrario se declararían inconstitucional.

(43) Así, la LOGSE prevé los principios relativos al proyecto docente y curricular (título I). Estos principios han sido desarrollados en sus aspectos básicos por numerosos reglamentos estatales (por ejemplo, el Real Decreto 1330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos de la educación infantil). Reglamentos que han sido desarrollados por las administraciones educativas competentes (así, siguiendo el ejemplo anterior, en Cataluña se han dictado el Decreto 75/1992, de 9 de marzo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas de la educación

De todas formas, el ordenamiento jurídico otorga autonomía a los centros escolares y por ello el legislador quiere garantizar que todos los intereses en juego puedan ser integrados en las diferentes decisiones que les puedan afectar. Y esta integración se realiza en el ámbito que estamos estudiando, principalmente, a través del consejo escolar del centro.

IV. LOS CONSEJOS ESCOLARES DE CENTRO

Los consejos escolares de centro previstos por el ordenamiento jurídico español responden, como ya hemos visto, al mandato previsto en la constitución, en el art. 27, según el que «los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca».

En este sentido, ya desde las primeras normas que se aprobaron en el ámbito educativo en España contemplan la existencia de un órgano participado encargado del gobierno de los centros educativos públicos y de los centros educativos privados concertados (44). Sin embargo, ha habido numerosas normas que no han introducido demasiadas reformas en el régimen primeramente previsto.

Los consejos escolares de centro son los órganos de gobierno de los centros escolares en los que participa la comunidad educativa (45). En este punto estudiaremos dos aspectos en relación a los consejos escolares: la composición y las funciones.

infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria y el Decreto 94/1992, de 28 de abril, por el que se establece la ordenación curricular de la educación infantil).

En el ámbito organizativo también se han dictado numerosas normas relativas a la estructura de los centros escolares. Ya las propias normas primarias (LODE, LOGSE y LOPEG) detallan bastante estos aspectos que posteriormente han sido desarrollados por otros reglamentos (en el caso de Cataluña, y siguiendo el ejemplo anterior, el Decreto 198/1996, de 12 de junio, por el cual se aprueba el reglamento orgánico de los centros docentes públicos que imparten educación infantil y primaria).

(44) Véase la LOECE, LODE, LOGSE, LOPEG. Además, las normativas autonómicas.

(45) Los centros escolares tienen dos tipos de órganos de gobierno: los órganos de gobierno individuales (director, jefe de estudios y secretario o administrador) y los colegiados (consejo escolar de centro y claustro de profesores).

1. Composición de los consejos escolares

Frente a los tradicionales órganos de gobierno escolar unipersonales, los consejos escolares se caracterizan por ser órganos colegiados y, por tanto, órganos con una composición plural.

Vemos, así, que uno de los elementos definidores de los consejos escolares, tal vez el más importante desde el punto de vista organizativo, es la pluralidad de miembros. Una pluralidad de miembros que supone la existencia en el seno del órgano colegiado de una pluralidad de puntos de vista y de intereses, lo que muestra su virtualidad.

En la actualidad es la LOPEG la que determina con carácter general cual ha de ser la composición de los consejos escolares de centro. La composición que veremos a continuación es la que establece la Ley Orgánica con carácter básico y que, por tanto, de acuerdo con el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habrá de ser tenida en cuenta por éstas en el momento en que lleven a cabo el desarrollo legislativo posterior. Se debe destacar en este punto que el posterior desarrollo que han realizado las administraciones educativas ha sido diferente. En algunos casos se ha fijado un número concreto de miembros y en otros casos se ha remitido la concreción al propio consejo escolar. Por lo que se refiere al sistema de elección, la propia normativa establece un detallado régimen electoral en el que destaca, obviamente, que los representantes de cada sector serán, para un período de cuatro años, escogidos de entre ellos y, por tanto, no habrá ninguna intervención de los otros sectores.

En concreto el art. 10 LOPEG prevé que el consejo escolar del centro estará formado por los siguientes miembros:

- Director del centro, que además será su presidente.
- El jefe de estudios.
- Un concejal o representante del ayuntamiento del término municipal en el que se encuentre el centro.
- Un número de profesores, escogidos por el claustro, es decir, por el conjunto de profesores del centro, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del consejo escolar del centro.
- Un número de padres y alumnos, escogidos respectivamente por y entre ellos, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo.

— Un representante del personal de administración y servicios. En los centros de educación especial, se considerará incluido en este apartado al personal de atención educativa complementaria.

— El secretario o, en su caso, el administrador del centro, que actuará como secretario del consejo, con voz pero sin voto.

— En los centros donde se impartan enseñanzas de formación profesional específica o artes plásticas y diseño se puede incorporar al consejo escolar del centro, con voz pero sin voto, un representante propuesto por las organizaciones empresariales o instituciones laborales presentes en el ámbito de acción del centro, según determinen las administraciones educativas.

Llegado este punto nos interesa destacar la inclusión de ciudadanos en los consejos escolares ya que les permite participar en la toma de decisiones que les afectan y de esta manera se les aproxima a su implementación. En particular, cuando hablamos de órganos colegiados con representantes de los ciudadanos nos encontramos ante lo que la doctrina ha llamado participación orgánica (46), es decir, aquella que supone la inserción de los ciudadanos, como tales, en órganos formalizados de la Administración Pública (47).

Dejando de lado el debate sobre si la participación de los ciudadanos en la Administración es un mecanismo para incrementar su legitimidad democrática (48) y, en general, las relaciones entre demo-

(46) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa». En: AAVV. *Libro-homenaje a Villar Palasí*. Madrid: 1989 y SÁNCHEZ MORÁN, Miguel. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, cit.

(47) En este sentido, según FONT «puede decirse, en definitiva, que el ordenamiento constitucional tiende a promover una estructuración general de la sociedad y del Estado con cuerpos «participados» o «participativos», inclinándose, tal vez, por las técnicas de participación organizada, es decir, que prevalece, quizá, la concepción de «organizar» la participación por medio de estructuras —públicas o privadas— que van a canalizar la participación y a devenir sujetos activos de la misma» [en: FONT I LLOVET, Tomàs. «Algunas funciones de la idea de participación». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.45 (1985), p.46].

(48) En este sentido, hay autores que se manifiestan considerando que la participación de los ciudadanos efectivamente incrementa la legitimidad democrática de la Administración (por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA y SÁNCHEZ MORÁN, citados en nota 46) y hay otros autores que no consideran que esto suceda (por ejemplo, SCHMIDT-ASSMAN, Eberhardt. «La legitimación de la Administración como concepto jurídico». *Documentación Administrativa*, núm.234 (1993)]. Sobre esta cuestión, véase CHEVALIER, Jacques; LOSCHAK, Daniele. *Ciencia Administrativa*, cit.

cracia y participación (49), parece claro que la participación de los ciudadanos a la Administración, la posibilidad de que los ciudadanos remitan a la Administración sus opiniones sobre las decisiones que se han de tomar, tiende a posibilitar su mejoría, ayudando a incrementar su comprensión popular, así como su seguimiento (50).

En todo caso, creemos que es importante destacar que una comunicación realmente abierta, construyendo espacios de deliberación donde todas las personas afectadas por una decisión puedan tener derecho a la palabra y donde el campo de los argumentos admisibles no esté *a priori* determinado, supone la introducción de un nuevo modelo en la Administración Pública que puede comportar importantes y, a la vez, interesantes cambios (51). En este sentido, los consejos escolares de centro han de suponer un importante avance en el establecimiento de mecanismos para incrementar la proximidad de la Administración a los ciudadanos.

Volviendo al análisis de la composición de los consejos escolares de centro se puede observar que los miembros del consejo escolar responden a lo que tradicionalmente se ha llamado comunidad educativa. Esto supone prever la participación de los sectores directamente afectados en el gobierno de los centros escolares.

(49) Numerosas opiniones nos permiten vislumbrar el amplio apoyo que puede existir entre ambas instituciones. Entre otros MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración». *Revista de Administración Pública*, núm.84 (1977) y SUBIRATS, Joan. «Democracia: participación y eficiencia». *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm.5-6 (1996).

(50) Así ha sido destacado generalmente por la doctrina, de entre los que podríamos destacar a GARCÍA PELAYO al decir que «la participación de las organizaciones de intereses en las decisiones estatales no sólo es un hecho, sino que es parte de un mecanismo necesario para el funcionamiento de la sociedad y del Estado de nuestro tiempo» [GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. 2 ed. Madrid: Alianza. 1994, p.135].

(51) En este sentido se habla de procedimentalización. La procedimentalización se sitúa en un debate sobre el papel del derecho y de la intervención pública posterior al proceso de desregulación que surgió como alternativa al estado interventor. La procedimentalización del derecho supone asociar a los ciudadanos en la elaboración de las normas y la vigilancia de su respeto rompiendo de esta manera con la tradicional concepción unilateral de la norma. Sobre estas cuestiones véase DE SCHUTTER, Olivier. «La procéduralisation du droit européen. Propositions institutionnelles». Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain. *Journées d'études juridiques Jean Dabin*. Louvain. 16 i 17 octubre 1997 y, aplicado al ámbito de la política social, DEMUNCK, Jean; LENOBLE, Jacques; MOLITOR, Michel. «Pour une procéduralisation de la politique sociale». Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain. *Journées d'études juridiques Jean Dabin*. Louvain. 16 i 17 octubre 1997, p.216 y ss].

Ahora bien, ¿son estos todos los que deberían participar? (52) Esta es una cuestión difícil de responder. Parece que al menos están representados todos los sectores directamente relacionados con el desarrollo del sistema educativo. Respecto a otros sectores cabe decir que la propia regulación que estamos estudiando permite que en determinados casos haya una participación por parte de otros sectores sociales relacionados de una manera más indirecta con el sistema escolar (por ejemplo, en el caso de los centros de formación profesional, representantes de la patronal). Igualmente, hay una representación del conjunto de la sociedad a través de la intervención de un representante de la administración local.

El problema principal que puede comportar la configuración actual de la composición del consejo escolar es que llegue a una estamentalización y que el consejo escolar más que responder a la idea de un parlamento responda a la estructura y funcionamiento de los estados generales (en los que claramente estaban distinguidos los tres sectores, nobleza, iglesia y tercer estado). Igualmente, puede surgir el problema de que este sistema lleve a la instauración de un cierto corporativismo en el cual los diferentes sectores implicados únicamente busquen satisfacer sus intereses respectivos olvidando su integración con los del resto de miembros.

En este sentido, se debe poner de relieve que, en la actualidad, se ha intentado estructurar la participación de alguno de los sectores representados en el consejo escolar a través del fomento de la participación de los padres a través de las asociaciones de padres de alumnos (APA) de cada centro (53). Entendemos que esta previsión viene

(52) En este sentido, NIETO dice que «bien está contar con los interesados. Pero el fallo del sistema se encuentra en la circunstancia de que, de ordinario, los afectados son todos los ciudadanos y no sólo ese grupo que negocia con la Administración, asumiendo indebidamente una representación global que no le corresponde y que de hecho usurpa. Cuando se toma una decisión en materia harinera, por ejemplo, no están sólo en juego los intereses de los fabricantes de harinas, sino, aguas arriba, los de los agricultores y, aguas abajo, los de los panaderos y, en definitiva, los de todos los españoles. Pero en la concertación sólo aparecen los fabricantes de harinas. Esto se ve muy claramente cuando se trata de reordenar un sector: la participación de los afectados más directos se traduce en una decisión que salva en parte sus intereses, pero que ha de ser costeada por todos los españoles» [NIETO, Alejandro. *La organización del des-gobierno*. 4 ed. Barcelona: Ariel. 1993, p.63-64].

(53) La LOPEG prevé que al menos uno de los miembros del consejo escolar representante de los padres será escogido por la asociación de padres de alumnos del centro.

Además, se debe advertir que, en la actualidad, las administraciones públicas otorgan subvenciones a las asociaciones de padres de alumnos y de alumnos para que puedan realizar sus funciones.

a mostrar la intención del legislador de superar los problemas que supone la participación individual, tanto desde el punto de vista de la responsabilización de los miembros respecto a sus electores, como respecto a la vinculación entre elegidos y electores (54) y que las administraciones educativas hayan querido potenciar al máximo la articulación de asociaciones de padres de alumnos y de alumnos como elementos movilizados de la participación de estos sectores en el sistema educativo (55). Ahora bien, este hecho puede suponer una disminución de la democraticidad de la representación de los padres en el consejo escolar ya que está claro que no todos los padres del centro se integran o comulgan con la asociación de padres de alumnos del centro.

Hechas estas consideraciones de carácter general sobre la participación de los ciudadanos en la Administración, en concreto a través de los consejos escolares, debemos descender a un nivel inferior y comentar algunas cuestiones que surgen en relación a la composición de los consejos escolares en España.

En primer lugar, debemos destacar la importancia que la ley da a los representantes del centro en el seno del consejo escolar del centro. Los representantes del centro (dirección y profesores) son mayoría, y fácilmente pueden imponer su decisión o sus intereses al resto de miembros del consejo (56).

(54) Tal como expone GARCÍA-PELAYO: «los ciudadanos sólo pueden influir en las decisiones públicas por la mediación de asociaciones y las pequeñas asociaciones por su integración en grandes asociaciones», esto es debido, como señala el mismo autor, porque «las organizaciones son la circunstancia que rodea y condiciona nuestra vida y con las que hemos de contar para la mayoría de nuestros actos», ya que «el ascenso de la sociedad hacia el Estado y su acceso a los centros de decisión se lleva a cabo a través de grandes organizaciones» [GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., p.107 i 111].

(55) Así, en el ámbito de Cataluña, se han aprobado los Decretos 197/1987, de 19 de mayo, por el cual se regulan las asociaciones de alumnos y 202/1987, de 19 de mayo, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos. Éstas tienen entre sus funciones las de promover la participación de los alumnos y los padres, respectivamente, en los órganos de gobierno de los centros escolares.

(56) Los estudios empíricos consultados muestran que, en la mayoría de consejos escolares analizados, las decisiones que se han tomado se corresponden con las decisiones que previamente se habían tomado en el seno del claustro (órgano de reunión de todos los profesores del centro) y que los representantes de los padres y de los alumnos difícilmente podían integrar directamente sus intereses en estas decisiones, por lo que las reuniones del consejo escolar se convertían para estos sectores en reuniones informativas y no decisorias. Véase GIL VILLA, Fernando. *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. 1995 (Colección Investigación); SANTOS GUERRA,

En este sentido debe ser destacado que el proceso de toma de decisiones que se adopte será definitivo para que el acuerdo de las reuniones del consejo escolar no sea simplemente una ratificación de las decisiones tomadas previamente en otros foros. La normativa catalana intenta superar estos problemas previendo que en aquellos casos en que sea posible las decisiones se tomen por consenso (57).

De esta manera se superará la toma de decisiones bajo un *modelo político de elección* en que los actores que tengan un mayor peso (tanto si es por tener un mayor número de miembros como por ser más influyentes al tener un mayor poder en la institución) impongan su decisión.

Siguiendo la postura manifestada por HABERMAS, podemos decir que los procedimientos de toma de decisiones se conciben como mecanismos que tienen como objetivo principal integrar la mayoría posible de puntos de vista existentes en la sociedad (58). Siguiendo esta concepción se quiere garantizar, en primera instancia, el contenido democrático de la decisión, primando así la democracia sobre el contenido de la decisión.

Así el consenso, no sólo se opone a la toma de decisiones autoritarias y unilaterales sino también a la toma de decisiones por simple mayoría, es decir, una toma de decisiones basada en el poder de cada uno de los miembros del órgano colegiado. En este punto no podemos entrar a analizar el consenso ni tampoco sus relaciones con la democracia y la participación en la Administración, pero sí que podemos reconocer las virtualidades del sistema en especial en el ámbito de los órganos colegiados, teniendo en cuenta, eso sí, que, como ha puesto de relieve GARCÍA-PELAYO, sólo se puede dar en determinados

Miguel «ngel (coord.). *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en consejos escolares de centro*. Madrid: Escuela Española. 1997 (Didáctica y pedagogía); SÁNCHEZ MARTÍN, María Eugenia. *La participación en el sistema educativo según la Ley y su realidad en los centros de E.G.B. de la Comunidad Autónoma de Madrid. Los Consejos Escolares*. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. 1990 .

(57) EN concreto se prevé que «se procurará que las decisiones en el seno del consejo escolar se tomen por consenso. Si no es posible llegar a un acuerdo, se determinará la decisión por mayoría de los miembros presentes, salvo los casos que la normativa determine otra mayoría cualificada».

(58) ESTÉVEZ ARAUJO hace un estudio de las diversas concepciones sobre los procedimientos de toma de decisiones [ESTEVEZ ARAUJO, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Trotta. 1994]. En la línea que se presenta aquí también se sitúan otros autores como SMEND, ELY, HÄBERLE o DWORDIN.

supuestos, ya que por otro lado puede comportar altos costes y graves inconvenientes (59).

Resulta claro que el grado de apoyo de la decisión estará en función de la mayor integración de intereses, es decir, del mayor grado de participación que haya habido en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, cuanto más amplia sea esta participación en la toma de decisiones, o sea, cuando haya consenso entre los actores que participan en la decisión, mayor será el apoyo que tendrá la decisión que finalmente se tome y por tanto más se conseguirán los objetivos del órgano colegiado.

En todo caso, ya hemos visto que la propia normativa, para evitar los problemas de bloqueo que puede provocar tomar las decisiones por consenso, prevé la posibilidad de que las decisiones se produzcan por simple mayoría a no ser que se prevea otra mayoría (60).

Ahora bien, el uso de este mecanismo de desbloqueo puede comportar problemas. En la actualidad la normativa no fija el número de miembros del consejo escolar en total ni respecto a cada uno de los sectores presentes (únicamente se fija, como ya se ha comentado, la proporción entre los diferentes sectores). Así, si cogemos por ejemplo el caso de un consejo escolar que esté formado por el director, el jefe de estudios, un representante del ayuntamiento, seis profesores, siete representantes elegidos por los padres y alumnos y un representante del personal de administración y servicios, si las decisiones se toman por mayoría, los representantes del centro (8) podrían imponer su decisión al resto de miembros sin tener que tener en cuenta los intereses que el resto de miembros del consejo representan en aquellos casos en que no haya una mayoría de bloqueo (61). Además, se debe destacar que la asistencia o no de los miembros del consejo escolar puede hacer variar el contenido de las decisiones que se tomen. Para evitar este hecho en algunas normas de desarrollo se ha previsto que la asistencia a las reuniones del consejo escolar sea obligatoria.

(59) GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., p.214-218.

(60) Este es el caso, por ejemplo, de la previsión de una mayoría de dos tercios para aquellos casos en que el consejo escolar proponga la revocación del nombramiento del director del centro.

(61) El resto de sectores se encuentran muy dispersos y representan intereses muy heterogéneos por lo que será más difícil conseguir en un momento dado una mayoría de bloqueo uniéndose.

En segundo lugar, destaca la ausencia de representantes de la administración educativa titular del centro (62). Entendemos que esta ausencia responde a la idea de que los intereses representados en el centro indirectamente representan a los intereses de la administración educativa competente.

De todas formas, esta ausencia no implica que no haya ninguna intervención por parte de la administración educativa en relación a las decisiones que se toman en el seno del consejo escolar, ya que, en relación a esta cuestión, se prevé que determinados acuerdos serán controlados por la administración educativa con posterioridad a su adopción. Ahora bien, este control únicamente podrá versar sobre la legalidad de las decisiones tomadas, es decir, sobre su adecuación al ordenamiento jurídico, pero no sobre su oportunidad. El establecimiento de la autonomía escolar precisamente ha de garantizar que las decisiones que se tomen en el seno de los centros escolares, en el caso que estamos estudiando en el seno del consejo escolar, sean respetadas posteriormente.

En tercer lugar, destacamos el diferente papel que se otorga a los alumnos. Por un lado, hay una distinción en función de la etapa educativa en la que se encuentre, ya que únicamente participarán en el consejo escolar aquellos que estén en las etapas superiores de la educación obligatoria. Por otro lado, los alumnos, a pesar de formar parte del consejo escolar, no participarán en todas las decisiones que se tomen, como por ejemplo aquellas relacionadas con la elección del director del centro.

Finalmente, se debe destacar la importancia de la información para todos los miembros de la comunidad educativa para asegurar un buen ejercicio de la autonomía escolar. Por eso, la propia LOPEG ha previsto que «las Administraciones públicas establecerán el marco general y colaborarán con los centros para que estos hagan público su proyecto educativo así como aquellos otros aspectos que puedan facilitar información sobre los centros y orientación a los alumnos y a sus padres o tutores, y favorecer, de esta manera, una mayor implicación del conjunto de la comunidad educativa» (63).

(62) Hemos visto que se prevé la participación de un representante del ayuntamiento, pero en la mayoría de casos el centro no es de titularidad municipal.

(63) Art.6.2 LOPEG. En este sentido se debe destacar la relación directa que existe entre información y participación.

2. Funciones

Ya hemos visto que en la actualidad el ordenamiento jurídico atribuye a los centros educativos autonomía para la gestión de los principales temas relativos al sistema educativo. A su vez, determina que será el consejo escolar, máximo órgano de gobierno de los centros, el que directa o indirectamente lleve a cabo las actuaciones tendentes a desarrollar esta autonomía.

Tradicionalmente se ha dicho que la autonomía es la capacidad que, dentro del ordenamiento general del Estado, tienen ciertos entes para adoptar decisiones y producir sus propias normas jurídicas, sin sujeción a dependencias, interferencias o tutelas de otros entes. La autonomía implica una determinada libertad de autodisposición sobre los asuntos o materias que afectan a los intereses propios o peculiares del ente en cuestión (64).

En el ámbito que estamos estudiando, ya hemos comentado que la autonomía se manifiesta en tres esferas: autonomía pedagógica, autonomía organizativa y autonomía de gestión económica y de personal. En cada una de estas esferas los centros escolares tienen ciertas potestades que en general se atribuyen a los entes autónomos: normativa, de dirección, de autoorganización y, en fin, otras competencias materiales que sean necesarias para satisfacer los intereses propios (65).

Como ya hemos comentado, en la actualidad, el ejercicio de estas potestades que se derivan de la autonomía escolar están encargadas al consejo escolar del centro. A continuación pasamos a analizar las funciones de acuerdo con el ámbito de autonomía al que hacen referencia (art.11 LOPEG):

a) Autonomía pedagógica:

— establecer las directrices para la elaboración del proyecto educativo de centro, aprobarlo y evaluarlo.

— aprobar y evaluar la programación general del centro y de las actividades escolares complementarias.

— fijar las directrices para la colaboración, con finalidades culturales y educativas, con otros centros, entidades y organismos.

(64) Así lo manifiestan LEGUINA VILLA y ORTEGA al hablar de la autonomía universitaria [LEGUINA VILLA, Jesús; ORTEGA, Luis. Op.cit., p.549].

(65) LAVILLA RUBIRA, Juan José. «Autonomía». En: AAVV. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Cívitas. 1995, p.679.

— analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la administración educativa.

— evaluar y aprobar la memoria anual de actividades del centro.

— analizar y valorar el funcionamiento general del centro y la evolución del rendimiento escolar y elaborar un informe que se incluye en la memoria anual.

b) Autonomía organizativa:

— elegir al director del centro y, en su caso, proponer la revocación de su nombramiento.

— aprobar la creación de órganos de coordinación del centro y asignarles competencias.

— decidir sobre la admisión de alumnos, de acuerdo con lo que previene el ordenamiento jurídico.

— aprobar el reglamento de régimen interior del centro.

— resolver los conflictos e imponer las correcciones con finalidad pedagógica que corresponda a aquellas conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia en el centro, de acuerdo con las normas que establezcan las administraciones educativas.

c) Autonomía de gestión:

— aprobar el proyecto de presupuesto del centro y su ejecución.

— promover la renovación de las instalaciones y equipo escolar y vigilar su conservación.

Podemos constatar nuevamente que *a priori* el ámbito de funciones encomendadas al consejo escolar permiten concluir que se está configurando la autonomía escolar con perfiles bastante amplios. No obstante, en este punto debemos recordar que esta autonomía se ve fuertemente limitada por la reglamentación que de las diferentes materias ha hecho el legislador y las administraciones educativas competentes.

Ahora bien, en este punto se debe destacar, desde otro punto de vista, que al consejo escolar se le están atribuyendo diversos tipos de potestades: normativa (por ejemplo, a través de la aprobación del reglamento de régimen interior), de dirección (a través del establecimiento de las directrices para elaborar el proyecto educativo, la elección del director o la resolución de conflictos), de autoorganización

(nuevamente aprobando el reglamento de régimen interior o promoviendo la renovación de las instalaciones y del equipo escolar) y, en fin, otras competencias materiales que sean necesarias para satisfacer los intereses propios (por ejemplo, a través de la fijación de directrices para la colaboración con otros centros o entidades). Todas estas potestades serán ejercidas de acuerdo con el presupuesto que será aprobado por el propio consejo escolar.

El consejo escolar de centro se configura como el principal sujeto destinatario de la autonomía escolar, lo que supone determinar la intervención directa de la comunidad educativa en la fijación de todos aquellos aspectos que se incluyen en ella.

En este sentido, el consejo escolar será el órgano competente para tomar las decisiones dentro de los márgenes que le permita el ordenamiento jurídico. Y será precisamente el consejo escolar el único que podrá llevar a cabo esta función.

Cuando el ordenamiento jurídico atribuye a los consejos escolares el ejercicio de las principales funciones inherentes a la autonomía escolar está remitiendo a la ulterior concreción del interés público. De esta manera está pensando en que se produce una determinada articulación de los diferentes intereses que los miembros del órgano tendrán que realizar.

Esto supone que, en principio, no puede haber ningún otro órgano, ni administrativo ni jurisdiccional, que pueda llegar a realizar una composición de los intereses en juego de forma tan perfecta como el órgano a que se le ha atribuido la competencia para hacerlo, precisamente por su composición plural y heterogénea, representando los diferentes intereses existentes en un sector concreto. Por tanto, no habrá ninguna posibilidad de control sobre el contenido de las decisiones tomadas por el consejo escolar. Únicamente se admitirá que, bien la administración educativa bien los tribunales, realicen un control en relación con la legalidad de la decisión (respecto del ordenamiento jurídico, tanto desde un punto de vista material como formal), pero en ningún caso respecto a su oportunidad, ya que este campo se deja por el propio ordenamiento en manos del consejo escolar.

Este hecho nos lleva a destacar la idoneidad del consejo escolar como principal destinatario de la autonomía de los centros escolares por su composición plural representante de los diferentes intereses presentes (66).

(66) En un sentido parecido, salvadas las distancias existentes, se manifestaba FONT al hablar de los órganos consultivos de la Administración y la discrecionalidad administrativa [FONT I LLOVET, Tomàs. «Función consultiva y Estado autonómico». *Revista de Administración Pública*, núm.138 (1995)].

De todas formas, esto no quiere decir que no haya ningún tipo de intervención posterior de la administración educativa en relación a las decisiones que se toman en el seno del consejo escolar. La LO-PEG prevé que las administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias de supervisión del sistema educativo ejercerán la inspección sobre todos los centros públicos y privados para asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observación de los deberes de todos aquellos que participan en el proceso educativo, la mejora del sistema educativo y la calidad de la educación.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico prevé un nuevo mecanismo de cierre del sistema. Nos estamos refiriendo a la evaluación de su funcionamiento. El ejercicio de la autonomía escolar se ha de realizar dentro de los márgenes que permiten garantizar tanto la calidad del sistema educativo, a través de su adecuación a las demandas sociales y a las necesidades educativas, como la existencia de un único sistema educativo en el estado español a través del cual se garantice el derecho a la educación, la libertad de educación y, al fin y al cabo, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Precisamente para garantizar estos aspectos, al margen de la reglamentación por parte de todos los poderes públicos a los que nos referíamos anteriormente y la posterior actividad de inspección, los propios centros educativos y la administración educativa llevarán a cabo una evaluación del funcionamiento en cada centro del sistema educativo. Como destaca la exposición de motivos de la LOGSE, «la actividad evaluadora es fundamental para analizar en que medida los diferentes elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos. Por esto, ha de extenderse a la actividad educativa en todos sus niveles, llegando a todos los sectores que en ella participan».

En aquellos casos en que se detecten problemas o disfunciones en la calidad de la acción educativa en cada centro se propondrán medidas para solucionarlos. Estas medidas serán aplicadas por el consejo escolar (67).

(67) Debemos destacar que la evaluación podrá ser realizada por el propio centro (evaluación interna) o por la administración educativa (evaluación externa). En todo caso, será el propio centro quien implementará las propuestas para mejorar los problemas detectados.

V. CONCLUSIONES

I. En la actualidad se está llevando a cabo un movimiento de reforma en la Administración pública en el que la participación del ciudadano en su seno adquiere una gran importancia.

Esta reforma también se ha dado en el sector educativo, en el que tal vez adquiere una mayor importancia ya que el sistema educativo ha de permitir formar a los alumnos en los valores democráticos y de participación social.

Este proceso de reforma en el sector educativo se ha producido en numerosos países europeos y España no ha quedado exento, especialmente, a partir de la aprobación de la Constitución de 1978.

II. La Constitución española ha previsto en dos artículos la participación de los ciudadanos en el sistema educativo. Por un lado, en la programación general de la educación; por otro, en la gestión y control de los centros educativos sostenidos con fondos públicos. Esta participación se articula a través de los consejos escolares. Las diferentes funciones encomendadas, así como las diferentes administraciones públicas competentes en materia educativa fruto de la estructura territorial del estado español han contribuido a que hayan surgido numerosos consejos de ámbito territorial y funcional diferente.

III. En la actualidad el sistema educativo español se sitúa en dos coordenadas: la descentralización y la autonomía. En especial, a efectos del estudio que hemos realizado, nos ha interesado destacar que el reconocimiento de la autonomía supone la atribución a los centros educativos de capacidad para gestionar directamente sus propios intereses. En concreto, la autonomía escolar se extiende a tres ámbitos diferentes: el pedagógico, el organizativo y el de gestión.

La atribución de autonomía escolar a los centros supone que el legislador ha querido que sea la propia comunidad educativa la que, a través del consejo escolar del centro, lleve a cabo la ulterior definición del interés general que ha sido primariamente definido por el propio legislador. De esta manera se responsabiliza a los diferentes sectores implicados en el funcionamiento del sistema educativo y además se aproxima el sistema educativo a la realidad en la que se ha de aplicar.

De todas maneras, la amplia reglamentación actual del sistema educativo en todas sus manifestaciones (pedagógica y organizativa) hace que el margen de autonomía de los centros escolares y, por tanto, de intervención de la comunidad educativa en su gestión y control sea bastante reducido.

IV. Los consejos escolares de centro son el órgano de gobierno de los centros escolares en los que participa la comunidad educativa.

En relación a su composición destaca que están presentes todos los representantes de la comunidad educativa: director del centro, jefe de estudios, profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios y representante del ayuntamiento.

Directamente relacionado con la composición del consejo escolar hemos destacado la importancia del sistema de toma de acuerdos que se dé en el mismo. En este sentido, parece que el establecimiento del consenso como mecanismo para la toma de decisiones ha de suponer que todos los intereses presentes en el consejo escolar puedan ser integrados en sus decisiones. Ahora bien, estos mecanismos pueden comportar el bloqueo del consejo por lo que se han de admitir mecanismos alternativos para garantizar su buen funcionamiento.

Las funciones que se atribuyen al consejo escolar son una manifestación directa de la autonomía escolar. Este hecho permite configurar al consejo escolar como el máximo órgano de gobierno de los centros escolares.

La composición plural del consejo escolar hace que en sus decisiones haya una particular composición de los intereses en juego que difícilmente podrá ser reproducida en ninguna otra sede (ni administrativa ni jurisdiccional), por lo que sus decisiones no podrán ser enjuiciadas más allá de los aspectos relativos a la legalidad de las mismas (respeto al ordenamiento jurídico tanto desde el punto de vista material como formal).

A pesar de ello, la administración educativa tiene la posibilidad de realizar un ulterior control de los centros escolares y por tanto del ejercicio de la autonomía escolar por parte de los consejos escolares a través de la evaluación. A través de la evaluación se garantiza la existencia de un único sistema educativo que responda a unas mismas claves y a un buen funcionamiento.

VI. BIBLIOGRAFÍA

— BONAL, Xavier. «La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)». En: GOMÀ, Ricard; SUBIRATS, Joan (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998

- CUENCA, M.Eugènia. «Ensenyament». En: AAVV. *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomicos. 1988
- CHEVALIER, Jacques; LOSCHAK, Daniele. *Ciencia Administrativa*. I-II. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1986
- DE SCHUTTER, Olivier. «La procéduralisation du droit européen. Propositions institutionnelles». Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain. *Journées d'études juridiques Jean Dabin*. Louvain. 16 i 17 octubre 1997.
- DEMUNCK, Jean; LENOBLE, Jacques; MOLITOR, Michel. «Pour une procéduralisation de la politique sociale». Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain. *Journées d'études juridiques Jean Dabin*. Louvain. 16 i 17 octubre 1997.
- EMBID IRUJO, Antonio. «Autonomía universitaria». En: AAVV. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Cívitas. 1995
- ESTEVEZ ARAUJO, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Trotta. 1994
- FERRER, Ferran. «Niveles de descentralización educativa en Europa: estado, región, municipio y escuela». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994
- FIALAIRE, Jacques. «La centralisation du système éducatif britannique: «le marché s'administre»». *Revue française d'administration publique*, núm.79 (1996)
- FONT I LLOVET, Tomàs. «Algunas funciones de la idea de participación». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.45 (1985)
- FONT I LLOVET, Tomàs. «Función consultiva y Estado autonómico». *Revista de Administración Pública*, núm.138 (1995)
- GAIRIN SALLAN, Joaquín. «La autonomía institucional: concepto y perspectivas». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa». En: AAVV. *Libro-homenaje a Villar Palasí*. Madrid: 1989
- GARCÍA HERRERA, M.A. «Participación, valores y derecho en el sistema educativo». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.48 (1997)
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. 2 ed. Madrid: Alianza. 1994
- GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 2.^a ed. Milan: Giuffrè. 1988

- GIL VILLA, Fernando. *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. 1995 (Colección Investigación)
- GÓMEZ DACAL, G. et alt. *Técnicas y procedimientos de inspección educativa*. Madrid: Escuela Española. 1993
- HIDALGO, Mercedes. «La autonomía en la Ley de la escuela pública vasca». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*. Madrid: Cívitas. 1991
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. «Autonomía». En: AAVV. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Cívitas. 1995
- LEGRAND, André. «L'éducation nationale en transition?». *Revue française d'administration publique*, núm.79 (1996)
- LEGUINA VILLA, Jesús; ORTEGA, Luis. «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.35 (1982)
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja. *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*. Madrid: Cívitas. 1991 (Cuadernos Cívitas)
- MEC. *Centros educativos y calidad de la enseñanza. Propuesta de actuación*. Madrid: Secretaria de Estado de Educación. 1994
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración». *Revista de Administración Pública*, núm.84 (1977)
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. I. Madrid: Cívitas. 1982
- NIETO, Alejandro. «La Administración sirve con objetividad a los intereses generales». En: AAVV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Cívitas. 1991
- NIETO, Alejandro. *La organización del desgobierno*. 4 ed. Barcelona: Ariel. 1993
- OCDE. *Informe anual de educación*. Paris: 1991
- REGUZZONI, Mario. «Experiencias y experimentaciones en torno a la autonomía escolar en los países europeos». En: VILLA, Aurelio (ed.). *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategias*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1994

— SÁNCHEZ MARTÍN, María Eugenia. *La participación en el sistema educativo según la Ley y su realidad en los centros de E.G.B. de la Comunidad Autónoma de Madrid. Los Consejos Escolares*. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. 1990

— SÁNCHEZ MORÁN, Miguel. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1980

— SANTOS GUERRA, Miguel Ángel (coord.). *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en consejos escolares de centro*. Madrid: Escuela Española. 1997 (Didáctica y pedagogía)

— SCHMIDT-ASSMAN, Eberhardt. «La legitimación de la Administración como concepto jurídico». *Documentación Administrativa*, núm.234 (1993)

— SUBIRATS, Joan. «Democracia: participación y eficiencia». *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm.5-6 (1996)