

Cómo **MEJORAR**

la **regulación española** de la

participación estudiantil

en la **educación secundaria**



**INFORME
EJECUTIVO**

**Cómo mejorar la regulación española de la participación estudiantil
en la educación secundaria**

INFORME EJECUTIVO

INFORME EJECUTIVO

Cómo mejorar la regulación española de la participación estudiantil en la educación secundaria

Edición y dirección del proyecto (2021-2022):

CANAE - Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes

canae.org

info@canae.org

Calle de la Montera, 24, 5.ªA

28013 Madrid

Investigación y redacción:

Enrique Hernández Diez.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura.

Miguel Ángel Rufo Rey.

Investigador en Derecho Público en la Universidad de Extremadura.

Diseño y maquetación:

Laura López Gil.

Ítaca-ASC

1.ª edición: 2022

índice

Introducción	6
1. La participación estudiantil es un derecho fundamental	10
2. Las reglas de la participación administrativa desaproveen la capacidad del estudiantado	13
3. La libertad asociativa del estudiantado afronta graves obstáculos en las normas vigentes	18
4. Otros modelos europeos usan técnicas que España podría incorporar	24
Conclusión	26

PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

ORGANIZACIONES DE ESTUDIANTES

DEMOCRACIA EDUCATIVA

REPRESENTACIÓN ESCOLAR

ASOCIACIONES DE ALUMNOS

Introducción



El presente informe ejecutivo es la síntesis de una serie de análisis expuestos con mayor extensión y precisión en la versión íntegra de este informe. Las ideas que aquí se exponen son el fruto de una investigación jurídica realizada por personas del ámbito académico, cuyas opiniones y valoraciones no vinculan la posición de CANAE.

El análisis ha tenido en cuenta que **la participación de las personas que forman parte del estudiantado puede darse por vías privadas-asociativas** (formales o no) **o por cauces públicos-administrativos** (dentro o fuera de la administración educativa). Por eso hemos analizado distintos tipos de normas: competencias educativas, normas de órganos de participación (consejos escolares, juntas de delegados, etc.) y normas sobre procesos de participación social (mediante el derecho de reunión, de asociación, etc.). Se ha descartado el análisis de las normas que afectan solo a la participación en la educación primaria, en la educación universitaria o en sistemas de la educación especial. **La participación puede darse, en todo caso, en múltiples direcciones. Las que han sido abordadas son las cuatro que tienen protección constitucional directa:**

- ▶ Hacia el control y gestión de los centros de enseñanza.
- ▶ Aquella que incide en la programación general de las enseñanzas regladas (en los distintos niveles territoriales: estatal, autonómico o incluso local).
- ▶ La que persigue un determinado grado de adquisición de competencias cívicas (como educación para la participación).
- ▶ O el ejercicio de derechos participativos que trascienden la esfera educativa, pero pueden ser ejercidos por estudiantes en su condición de tales (asociación, reunión, expresión, etc.).

Dado el sistema jurídico y político de España, hemos considerado **dos niveles de producción de normas** que tienen especial importancia para esta regulación participativa:

- 01.** las que se producen en el ámbito estatal (con carácter básico o delimitando el contenido esencial de derechos fundamentales, por ejemplo);
- 02.** aquellas que son el resultado de la descentralización de las comunidades autónomas.

Ambos niveles de regulación contienen reglas que afectan, además de a su respectivo ámbito territorial, a los inferiores, y también a la vida de los centros educativos. Así, hay normas con efectos sobre todo el país, y otras sobre solo una parte. En todo caso, comparten varios elementos, y parece más sencillo aproximarse a sus debilidades y fortalezas desde un enfoque objetivo más que territorial: por el tipo de participación (directamente en la esfera pública-administrativa, o nacida en la esfera asociativa-privada).



Cuatro son las **ideas principales** que se han extraído del análisis:



1

La participación estudiantil es un derecho fundamental desarrollado de forma deficiente en España

En su proclamación genérica, está protegido por la Constitución, por los tratados internacionales de los que España es parte, y por leyes orgánicas que aclaran el contenido esencial del derecho a la educación, de la libertad de asociación, de reunión, de protección de la infancia, etc. Sin embargo, su ejercicio no está siendo protegido, garantizado ni favorecido por los poderes públicos de forma eficiente. Existe una notable dispersión normativa, con cláusulas aparentemente contradictorias, y diseñadas para modelos educativos que no están vigentes desde hace décadas.

La normativa estatal sobre participación estudiantil requiere una reforma integral en profundidad

2



Es una normativa que limita de forma injustificada el ejercicio de los derechos participativos (administrativos o asociativos). Las reformas legales son recomendables, pero las reformas de los reglamentos (reales decretos y órdenes ministeriales, principalmente) son indispensables para remover graves obstáculos a la participación de los y las estudiantes de todo el país. La descentralización territorial del país no justifica la asimetría profunda de las capacidades y oportunidades reconocidas para ejercer un derecho fundamental, especialmente cuando parecen inexistentes en algunos territorios.

La normativa autonómica también está repleta de deficiencias graves, tanto de técnica normativa como de tipo sustantivo, que deben ser corregidas

3 

No todas las comunidades autónomas tienen los mismos problemas normativos, pero algunos están muy extendidos. En particular, sobresalen las reiteradas diferenciaciones de trato para su participación entre el estudiantado y otros colectivos sociales (del entorno educativo o fuera de él), que no tienen justificación racional ni objetiva, por lo que incurren en una discriminación inaceptable. Por ello, también son necesarias algunas reformas muy profundas en la práctica totalidad de sistemas jurídicos autonómicos, tanto en el plano legal como el reglamentario. Las normas participativas no contemplan los cambios profundos en la programación general de las enseñanzas que se han adoptado en los últimos cuarenta años (cambio de la escolarización obligatoria, de la edad de inicio ordinaria de la educación secundaria, etc.). Tampoco contemplan realidades emergentes como la digitalización y las oportunidades que esta e internet ofrecen a la participación (directa y representativa).



4

España debe aprender del entorno europeo para mejorar el régimen jurídico de la participación estudiantil

Países del entorno de España, con Francia o Portugal, han previsto algunas reglas más eficientes y coherentes con un enfoque de derechos de los y las estudiantes hacia su participación, dentro y fuera del sistema educativo. Continuamos analizando los sistemas de otros Estados, para sugerir la incorporación de otras buenas prácticas regulatorias.

Las ideas señaladas son desarrolladas de forma sintética en las siguientes páginas, y con mayor profundidad en el informe completo.

La participación estudiantil es un derecho fundamental

La primera y principal razón por la que debemos reconocer que **la participación estudiantil es un derecho humano, dentro del sistema de derechos fundamentales y libertades públicas**, es su inclusión constitucional. Así se desprende del artículo 27 de la Constitución española de 1978, donde se protege al máximo nivel esta capacidad, como concreción de múltiples derechos conexos: el derecho a la educación, la libertad de expresión, el principio democrático, la libertad de asociación, de reunión o de protesta pacífica, etc.

Los y las estudiantes ejercen sus derechos participativos, fuera y dentro del sistema educativo reglado, de una forma parcialmente distinta al resto de la sociedad. Factores **como su edad, su especial sujeción a la disciplina académica, o el contexto** relacional de la escolarización, **suponen una serie de ventajas y desventajas potenciales**, con obstáculos que los poderes públicos deben remover (como señala el artículo 9.2 de la Constitución española, entre otros). Pero **la especialidad de su condición de estudiantes**, normalmente menores de edad, **no les resta derechos**, sino que les hace merecedores de una especial protección, con garantías propias para ejercer los derechos de los que son titulares indiscutibles.

Un amplio abanico de leyes orgánicas (desarrollando derechos fundamentales) y de tratados internacionales (elevando los mínimos de protección y ayudando a interpretar las normas nacionales) confirman estas ideas: **la participación educativa es positiva para toda la sociedad**; los y las estudiantes son la razón de ser del sistema educativo; su participación en él es indispensable en un Estado democrático; **los poderes públicos están obligados a protegerla con reglas que afronten sus desafíos y amenazas concretas**; distintas del resto de la participación del resto de la sociedad, etc.

Como resultado de estas normas, las administraciones educativas tienden a regular cómo los y las estudiantes pueden organizar su propia participación, directa o a través de representantes colectivos, elegidos democráticamente. Las dos grandes formas de hacerlo realidad es a través de las reglas que favorecen el reconocimiento de las agrupaciones entre estudiantes por razón de esta condición (asociaciones de alumnos, o estudiantiles, en sentido amplio), así como la elección y posicionamiento de representantes de todo el colectivo, elegidos dentro del propio sistema educativo (delegados de curso, en consejos escolares de centros o ante administraciones territoriales y sus respectivos órganos de consulta).



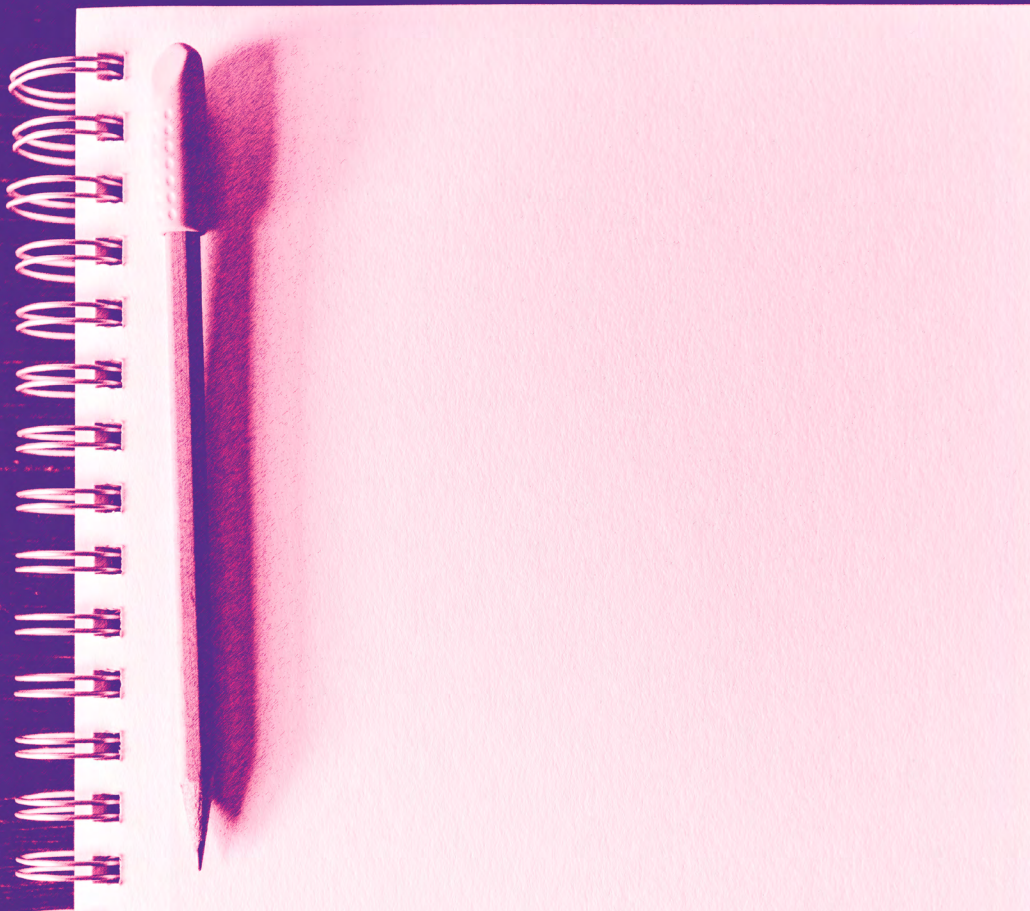
Los problemas principales para el ejercicio de la participación estudiantil no se encuentran tanto en las normas y prescripciones jurídicas como en el reglamentación administrativa y en algunas leyes, especialmente de ámbito autonómico.

Los principales problemas para el ejercicio de los derechos de participación estudiantil no parecen encontrarse en las grandes normas y prescripciones jurídicas: la Constitución es clara, los tratados internacionales y sus intérpretes han sido rotundos, y las leyes orgánicas contienen referencias sucintas pero esencialmente compatibles con el marco internacional y constitucional. El problema emerge, esencialmente, en la reglamentación administrativa (aunque no solo en ella, también en algunas leyes, especialmente de ámbito autonómico). **Diversas normas** de este rango **contienen mandatos que son incompatibles con la libertad de organización asociativa, con el reconocimiento de la capacidad de obrar natural del alumnado, o con la igualdad de trato sin discriminación por razón de su edad.** Crean situaciones de subordinación entre el estudiantado y ciertas autoridades administrativas que carecen de justificación objetiva y razonable.

Algunas de estas contradicciones pueden ser sobrevenidas (por ejemplo, la regulación de las asociaciones de estudiantes preuniversitarias es anterior a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, o LODA). Pero esto no justifica que, veinte años después de la LODA y casi cuarenta desde su promulgación, estos reglamentos de la década de 1980 no hayan sido revisados y ajustados a la esfera del contenido esencial hoy conocido y confirmado (por la LODA, y también por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional). En el ámbito de las comunidades autónomas, también, la existencia de numerosas leyes que inciden en la participación educativa (dieciséis específicas siguen vigentes, frente a siete leyes generales de educación y nueve sobre la autoridad del profesorado) no ha servido tampoco para resolver de manera eficiente cómo ejercen sus derechos asociativos los y las estudiantes del primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Por ejemplo, se ha asimilado en no pocos casos el régimen de las asociaciones de alumnos al de aquellas juveniles (y vetando, así, el acceso a estas de estudiantes menores de catorce años, en contra de las previsiones de las normas de rango superior).

En definitiva, **el derecho a la participación estudiantil es de naturaleza fundamental**, como parte indiscutible del derecho humano a la educación, máxime en sociedades democráticas. **Pero en España no es tomado con la suficiente seriedad por parte de los poderes públicos** que deben protegerlo y promoverlo: faltan algunas reglas, sobran otras, y otras no pocas son de difícilísima interpretación coherente. **El riesgo de esta situación es dejar hueca la proclamación de los derechos constitucionales, sin contenido tangible ni ejercicio razonable posible.** Algo que, además, afecta a un colectivo de la población que tiene particularmente difícil defender por sí misma sus derechos e intereses a través de los cauces formales, por razón de su edad, experiencia vital y condiciones socioeconómicas.



2

Las reglas de la participación administrativa desaprovechan la capacidad del estudiantado

Por participación administrativa nos referimos a aquella que se produce (en este caso) entre los estudiantes y las estructuras o autoridades de la administración educativa, o de las demás administraciones públicas. La mayoría de las normas en España contemplan una participación a través de representantes de estudiantes integrados en órganos consultivos (consejos escolares o juntas de delegados), o ejerciendo funciones representativas en cargos unipersonales reconocidos dentro de la administración educativa (delegados de curso o grupo).

Según se integren con representantes de otros sectores, o solo entre estudiantes, encontraremos dos grandes conjuntos de órganos de representación: de naturaleza monoestamental (solo su sector) o pluriestamentales (con distintas proporciones representando a diferentes colectivos).

Gráfico 1. Mapa conceptual de los tipos principales de participación orgánica previstos por la legislación española en 2022



Fuente: elaboración propia a partir de las normas estatales y autonómicas vigentes en 2022.

Del análisis combinado de la normativa estatal y la autonómica, emergen las siguientes **debilidades principales del sistema:**

1 Faltan órganos de participación estudiantil en todos los niveles territoriales.

Solo en los centros educativos existen órganos de participación monoestamental (juntas de delegados), es decir, con participación exclusiva entre representantes de alumnos en un espacio horizontal. No existen cámaras u órganos territoriales de representación estudiantil en ningún nivel de la descentralización política del Estado. Esto debilita la coordinación y cooperación en los niveles superiores al centro (ante administraciones territoriales), al carecer de espacios formales de deliberación sin la presencia/injerencia de otros sectores.

2 El control y gestión de los centros no se corresponde con el mandato constitucional, en detrimento de la participación estudiantil.

Los consejos escolares carecen de verdaderas competencias de cogestión y codecisión, siendo más bien órganos consultivos, a pesar del tenor literal del mandato constitucional (art. 27:7 CE). Sus funciones de control han sido reducidas a lo largo de las reformas educativas históricas, reservando la mayor parte de las potestades de gestión a la administración educativa. En esta, la incidencia estudiantil carece de cauces efectivos y de facultades para afectar al control y a la gestión, reduciendo su papel apenas a la mera consulta.

3 El estatuto de los representantes estudiantiles carece de un régimen claro y equiparable a otros representantes colectivos en estructuras orgánicas administrativas.

Los regímenes de garantías para el ejercicio de funciones representativas son escasos, y muy limitados, tanto en la regulación básica estatal como en el desarrollo de la mayoría de las comunidades autónomas. Gran parte de las pocas previsiones que existen (uso de espacios, horarios u otros recursos públicos para ejercer su representación) están condicionadas al criterio de pertinencia o idoneidad por parte de autoridades de la administración educativa (equipos directivos de los centros o de la administración territorial). De tal forma, no son auténticas garantías en contextos de una mínima confrontación o cuestionamiento participativo de la autoridad correspondiente. Además, los y las representantes de estudiantes sufren una importantísima restricción legal a su capacidad de obrar en el ejercicio de sus cargos: el artículo 126.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) prevé que «los alumnos y las alumnas de los dos primeros cursos de educación secundaria obligatoria no podrán participar en la selección o el cese de quien ejerza la dirección». Esta limitación no obedece a ninguna justificación explícita dada por el legislador, y presupone de forma implícita, posiblemente, una inmadurez expansiva hacia representantes válidamente elegidos por personas a las que no se les supone tal limitación (por ejemplo, alumnos de cursos superiores). Por otra parte, las reglas administrativas no prevén, en la mayoría de las comunidades autónomas, garantías tangibles sobre el régimen de funcionamiento mínimo de los órganos monoestamentales de representación estudiantil (quién convoca, preside, modera, impulsa o desarrolla las deliberaciones y decisiones de las juntas de delegados, por ejemplo). En suma, los legisladores de las comunidades autónomas no han demostrado un gran interés por extender los marcos de protección a la representación orgánica estudiantil, más allá de los mínimos dados por el legislador básico estatal.

4 Faltan garantías de las responsabilidades públicas hacia la promoción y el fomento de la participación estudiantil.

No existe información clara sobre los servicios públicos de promoción de la participación estudiantil, si es que estos existen en algunas administraciones territoriales. Tampoco son fáciles de identificar las inversiones tangibles que lo fomenten, mediante ayudas materiales de algún tipo. Además, las administraciones públicas no son titulares de obligaciones susceptibles de control objetivo a la hora de promover el buen funcionamiento y la capacitación eficaz de la representación estudiantil orgánica (ni de delegados de curso ni de representantes en consejos escolares). No hay programas de formación ni un seguimiento efectivo (al menos, accesible) sobre la representación del estudiantado con garantías en sus centros, ni en los niveles territoriales superiores. En suma, la administración educativa española adolece de compromisos evaluables de forma objetiva sobre su labor de fomento e información de la participación administrativa estudiantil.

5 | Casi la mitad de las comunidades autónomas no garantizan la representación legal de los y las estudiantes en sus consejos escolares autonómicos

Un amplio número de comunidades autónomas (ocho de diecisiete, en 2022) no cumplen la representación de sus estudiantes en sus consejos escolares autonómicos, teniendo en la actualidad menos representantes (dos de ocho comunidades) o ninguno (seis de ocho) de los que prescriben las correspondientes leyes autonómicas. No existe información de fácil acceso sobre la implantación efectiva de la representación estudiantil en los entornos municipales o de los centros educativos.

6 | El estudiantado es el sector de la comunidad educativa menos representado en los órganos de participación, y obedece a un diseño comparativamente empobrecido.

Ninguna de las normas de las comunidades autónomas contempla una representación de los y las estudiantes superior al 15 % en sus consejos escolares autonómicos; y en ocho de ellas está prescrita por debajo del 10% del total del órgano. Además, la mayoría de los órganos consultivos territoriales, como los consejos escolares autonómicos o del Estado, no integran más representación estudiantil que la de carácter asociativo, omitiendo la presencia de representantes orgánicos de niveles territoriales inferiores, de organizaciones juveniles o infantiles, u otras análogas, a pesar de que este tipo de representación indirecta sí se contempla para otros sectores (el profesorado y personal de servicios, a través de las centrales sindicales más representativas, y de otros sectores de la sociedad solo indirectamente vinculadas, en principio, al ámbito educativo, como organizaciones de consumidores, vecinales, etc.). Y, de nuevo a diferencia de otros representantes sectoriales, los estudiantiles no tiene acceso a otros espacios participativos orgánicos más allá del espacio educativo inmediato, como los consejos de la juventud, los consejos económicos y sociales, los consejos escolares de ámbito territorial superior, y otros análogos. Tampoco existen garantías normativas sobre la disponibilidad de cauces de comunicación, difusión y rendición de cuentas entre representantes y representados estudiantiles, a diferencia de las que disfrutaban otros sectores (centrales sindicales, AMPAS, etc.).

7 El poder ejecutivo en cada nivel monopoliza el diálogo participativo con la comunidad educativa.

Los órganos consultivos territoriales (consejos escolares autonómicos y estatal, esencialmente) mantienen una dependencia orgánica casi exclusiva con el correspondiente poder ejecutivo, desaprovechando el enriquecimiento para el pluralismo político que permitiría una dependencia parlamentaria de estas estructuras (como sucede, por ejemplo, en Portugal). Tampoco toman parte activa y formal la diversidad de fuerzas políticas parlamentarias en los espacios de deliberaciones de estos órganos consultivos de la comunidad educativa, por lo que los representantes de esta solo pueden hacer llegar sus propuestas e inquietudes por vías no formalizadas a estas instancias del pluralismo político.

8 Faltan procesos y procedimientos participativos reglados, estables en el tiempo y accesibles al estudiantado más allá de sus representantes orgánicos

No existen previsiones específicas sobre procesos participativos reglados (consultas, procesos referendarios, ciclos participativos estables, etc.) que estén abiertos a una participación directa o extensiva de todo el estudiantado, ni en el ámbito estatal ni en las comunidades autónomas. La participación procedimental de los y las estudiantes queda limitada a la integración previa en estructuras orgánicas de representación. Las alusiones legales son meramente enunciativas, sin concretar su desarrollo posterior en algo tangible, y carentes de mecanismos de evaluación o revisión.

La reversión de todas estas debilidades favorecería de forma notable una participación administrativa más eficiente del estudiantado en todo el país. También convendría tomar en consideración otras buenas prácticas identificadas en algunos territorios, como, por ejemplo: a) reglas que aclaran las obligaciones administrativas hacia la representación estudiantil (en Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco); o b) las reglas de indemnidad por el ejercicio de funciones representativas, de la legislación aragonesa (Decreto 73/2011).

La libertad asociativa del estudiantado afronta graves obstáculos en las normas vigentes

A los efectos de este análisis, entendemos por participación social, no administrativa, aquella que se produce entre los actores aquí protagonistas (estudiantes) antes o en paralelo a la participación administrativa. En otras palabras, la participación social es aquella que permite la interacción, deliberación, posicionamiento y representación colectiva de estudiantes, fuera de las estructuras de organización administrativa y de sus procedimientos reglados.

La participación social puede darse mediante actividades puntuales y discontinuas, como el mero ejercicio del derecho de reunión, de manifestación, o de expresión, tanto en espacios públicos como privados. Pero también puede darse de forma estable en el tiempo, agrupando con una organización (privada) más o menos continuada a colectivos estudiantiles autogestionados. Estas formas son asociativas, incluso aunque no se formalicen ante registros públicos. Habrá, por tanto, un cierto asociacionismo informal (del que la administración desconoce su existencia, aun sin ser secreto ni perseguible) y un asociacionismo formalizado, registrado ante la administración, y con capacidad de producir efectos ante diversos actores públicos y privados. A los efectos de este análisis, interesa especialmente aquella participación social con mayor legitimidad, y más constante, para incidir en la gobernanza del sistema educativo. Y esta es, por motivos obvios, la del asociacionismo formalizado (aun cuando no sea la única forma de participar legítima y efectiva del estudiantado).



«La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.»

27.2 Constitución Española

La participación de la ciudadanía, en general, y del estudiantado, en particular, han sido apreciadas por el poder constituyente español, en primera instancia, como un valor de relevancia pública (artículo 27 CE), para el desarrollo de los valores constitucionales elementales (libertad, igualdad, pluralismo, principio democrático, etc.). Así, todos los poderes públicos están obligados a la protección, al reconocimiento y al fomento de esta participación estable y portadora de intereses colectivos, como es el asociacionismo estudiantil, por representar un acontecimiento de interés general. Además, la relación de sujeción especial de los y las estudiantes de enseñanzas regladas con la administración, por su vinculación al sistema educativo (público, privado o concertado, pero reglado en todo caso), hace conveniente reconocer formas especiales y diferentes de ejercer el derecho de asociación, entre otros. En ello coinciden las normas de más alto rango (constitucional e internacionales, esencialmente). Pero este no se ve reflejado con la misma claridad en el desarrollo legal y reglamentario, estatal o autonómico.

En realidad, el asociacionismo formal de los y las estudiantes de educación secundaria en España afronta graves obstáculos, dispuestos por una regulación deficiente. Para ilustrarlo, destacamos las siguientes **debilidades específicas del actual sistema**:

1 | **La legislación básica estatal no contiene garantías efectivas suficientes para el ejercicio de unas facultades asociativas elementales en todo el territorio del Estado.**

Esta situación da lugar a una asimetría profunda de potestades y derechos subjetivos, según el desarrollo normativo de las distintas comunidades autónomas: quienes pueden ejercer por sí mismas el derecho de asociación en unos territorios, lo tienen prohibido en otros, a pesar de ser todas estas personas (estudiantes) titulares de los mismos derechos fundamentales.

2 | **La regulación del régimen específico de las asociaciones de estudiantes no se corresponde con la actual programación general de la enseñanza reglada.**

Las reglas asociativas aún hoy vigentes (desde 1986 o anteriores) contienen previsiones ya incongruentes, y con diferencias de trato no justificadas entre estudiantes de distintos niveles y cursos de escolarización, que hacen extraordinariamente difícil interpretar los derechos subjetivos concretos de los que son titulares los y las estudiantes en cada caso.

3 **Existen presunciones infundadas de inmadurez e incapacidad que impiden el ejercicio efectivo del derecho de asociación estudiantil en buena parte del país.**

Alrededor de un tercio de las comunidades autónomas impide la inscripción registral de asociaciones de estudiantes menores de catorce años, pese a ser titulares legítimos del derecho y naturalmente capaces de ejercerlo. Presumen que, por debajo de esa edad, se carece de capacidad asociativa, en contra de lo prescrito de forma explícita por la legislación orgánica del derecho de asociación (que habla, concretamente, de asociaciones infantiles y de alumnos distintas del tipo de asociaciones juveniles, que es sobre las que sí se despliega la edad mínima de catorce años).

Por otra parte, varias comunidades autónomas impiden categóricamente el ejercicio de funciones directivas y/o representativas a estudiantes de menos de dieciocho años, de forma incongruente con su capacidad natural y reconocida en otros aspectos de sus propias vidas. Esto contradice abiertamente la legislación orgánica sobre los derechos fundamentales de las personas menores de esta edad —véase el art. 7.2.b) LOPJM, por ejemplo—.

4 **Los poderes públicos tienden a ignorar ciertas esferas de la libertad organizativa de las asociaciones de estudiantes.**

Por un lado, diversas previsiones autonómicas imponen formas de complementar la capacidad de obrar de las asociaciones de estudiantes (cuando son compuestas y lideradas por menores de dieciocho años) que son una extralimitación de las garantías dadas por la legislación orgánica para el ejercicio de estos derechos. En este sentido, imponen con frecuencia la existencia de órganos de control o supervisión asociativa con capacidad de interferir en el funcionamiento de estas, más allá de la protección del interés superior de la infancia; o condicionan la composición de estas figuras con requisitos discrecionales o no justificados muy específicos, que rebasan la libertad organizativa propia del derecho de asociación (el legislador orgánico indicó que serían los estatutos de estas asociaciones los que definirían los órganos de apoyo a su capacidad de obrar, y no la regulación autonómica).

Por otro lado, la regulación estatal de los tipos asociativos propios del estudiantado impone la persecución de unos determinados fines sociales (por ejemplo, necesariamente deportivos o culturales), interfiriendo la libertad organizativa de estas figuras sin que esta exigencia conlleve una legitimidad pública. Es decir: toda asociación estudiantil en ciertos ámbitos está obligada a desarrollar actividades de un determinado tipo, aunque no les interese en absoluto a los miembros que se asocian. Algo así sería aceptable cuando la constitución asociativa conlleva una posición pública de la asociación creada (que trasciende la esfera privada de las entidades y sus promotores). Pero no es así con las asociaciones de estudiantes: su mera existencia no les garantiza ninguna legitimación colectiva ante la administración educativa (a diferencia, por ejemplo, de las federaciones deportivas o de los colegios profesionales oficiales). No son, por tanto, asociaciones de configuración legal, ni corporaciones públicas de base privada, pero se les aplican exigencias propias de estas sin ninguna explicación. Quizá por emulación, una mayoría de normas autonómicas incorporan estas cláusulas en sus tipos específicos de asociaciones estudiantiles.

5 No se favorece, y a veces se impide, la convergencia de tipos asociativos estudiantiles con otros subjetivos u objetivos.

La regulación estatal de las asociaciones de estudiantes no contempla, ni parece permitir, la posibilidad de que estas figuras se ajusten simultáneamente a otros tipos asociativos especiales, por razón de sus fines. Impiden, por ejemplo, que sean asociaciones medioambientales o culturales y estudiantiles al mismo tiempo, o les obligan a ser juveniles, o les impiden serlo además de estudiantiles. Esta pobreza de las previsiones de convergencia de los tipos asociativos parece imponer un carácter objetivo (para qué asociarse) a un colectivo que ejerce el derecho de forma especial por su condición subjetiva (ser estudiantes). Como consecuencia, no permitir la misma libertad finalista que al resto del asociacionismo del país (esto es, poder perseguir cualquier fin lícito, y no el que los poderes públicos consideren apropiado en cada momento).

6 La constitución de asociaciones estudiantiles está sujeta a exigencias desproporcionadas e injustificadas.

Por una parte, la existencia de asociaciones de estudiantes está sometida, en todo el país, a reglas estrictas de composición mínima (porcentajes respecto del estudiantado de todo un centro, o mínimos de cinco o más estudiantes), que no se corresponden con el resto del sistema asociativo. De nuevo, al carecer su existencia de una legitimidad colectiva automática en órganos o procesos concretos, esta barrera constituye una diferenciación de trato con el resto de los sectores asociativos educativos (del profesorado, de los propios padres, madres y tutores, etc.) y de la sociedad en general, que carece de justificación objetiva y racional. Es una limitación que no conduce nada más que a imponer dificultades añadidas para la constitución de asociaciones de estudiantes, por lo que es una intromisión en la libertad de asociación del colectivo que produce efectos contrarios al mandado por las normas superiores.

Por otra parte, la existencia de asociaciones estudiantiles de primer grado en las enseñanzas regladas está prevista, en la regulación estatal, como sujeta a la intervención activa de los órganos directivos de los centros educativos, que parecerían poder vetar (por su propia inactividad hacia la inscripción registral) la existencia de asociaciones estudiantiles. Esta y otras previsiones análogas de control e interferencia necesaria del personal de los centros reflejan una presunción extensiva de incapacidad de obrar de los estudiantes ante la administración, que es incongruente con los derechos reconocidos para su edad en la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

7 | La actividad de las asociaciones estudiantiles está sujeta a reglas de control e injerencias externas no justificadas.

Hay un control no justificado sobre la actividad y la organización asociativa de la infancia escolarizada. El desarrollo normativo estatal y el autonómico contienen numerosas prescripciones que presumen grados de inmadurez e incapacidad de obrar a efectos participativos del estudiantado de secundaria, quizá por razón de su edad, que no son justificadas de forma explícita, ni parece existir justificación implícita razonable y objetiva. Incurren en diferenciaciones de trato entre el asociacionismo estudiantil y el de otros sectores educativos que parecen ser auténticas discriminaciones por razón de la edad, incongruentes con el resto del ordenamiento jurídico. Por ejemplo, estas normas impiden reducen su capacidad para ejercer derechos dentro del sector educativo que tienen mejor garantizados fuera de él (el derecho de reunión, el de petición, y muchas facultades de la libertad asociativa ya señaladas), a pesar de que el espacio educativo debe ser un entorno particularmente seguro para el especial desarrollo de las capacidades personales.

Por otra parte, la existencia de asociaciones estudiantiles de primer grado, en la educación secundaria, parece imponer la vinculación espacial de estas con los estrictos ámbitos del centro educativo, impidiendo el ejercicio efectivo del derecho en ámbitos territoriales más amplios: asociaciones de ámbito local, autonómico o estatal no podrían ser reconocidas como estudiantiles, por exceder la esfera de un centro, aunque sus promotores y sus fines fueran estrictamente vinculados al estudiantado.

Además, la actividad asociativa estudiantil es la única del sector educativo que está obligada a permitir su disfrute a cualquier sujeto del colectivo que deliberadamente rechaza tomar parte en el proceso participativo. La normativa estatal y buena parte del desarrollo autonómico contemplan la exigencia de que las actividades organizadas por las asociaciones de estudiantes en los centros sean de libre acceso a todo el estudiantado, lo que implica una carga desproporcionada sobre aquellos individuos que más se implican, que se ven obligados a el aprovechamiento de su esfuerzo participativo por los individuos menos o nada involucrados.

Otro ejemplo el control sobre el federalismo asociativo estudiantil. Este (a través de asociaciones de segundo y tercer grado) aparece en las normas, con frecuencia, como un bien jurídico merecedor de protección y fomento. Sin embargo, en la reglamentación estatal, y en no pocas comunidades autónomas, se incluyen cláusulas de control administrativo irracional e injustificado al ejercicio de las potestades federativas de las propias asociaciones de estudiantes. Por ejemplo, el artículo 14 del Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos, exige un control ministerial sobre las federaciones internacionales a las que se adhieran las organizaciones estudiantiles españolas, con capacidad de veto sobre esta capacidad. Solo hay cláusulas similares en el derecho español para el control de sociedades mercantiles que incidan en sectores económicos estratégicos para el país.

8 El deber de fomento público del asociacionismo estudiantil está proclamado pero vacío de contenido tangible.

Es un deber que no se ve materializado en prácticamente ninguna comunidad autónoma: no conceden ayudas o subvenciones a estas entidades de forma estable (solo anecdótica, algún año, y en una minoría de comunidades), ni las ayudas concedidas son cuantitativamente comparables con otros sectores educativos asociados (sindicatos o AMPAS, por ejemplo). Existe una clara desproporción entre el apoyo económico y material prestado a unos y otros tipos de asociaciones representativas.

Además de lo anterior, las estructuras administrativas de los departamentos de educación en las comunidades autónomas apenas reflejan la existencia de unidades o servicios especializados para prestar servicios de apoyo a la participación estudiantil. No constan, o no son accesibles de forma sencilla, la existencia de programas de capacitación o formación impartida por servicios públicos para favorecer el asociacionismo estudiantil, o apoyarlo en su desarrollo y en la gestión de sus estructuras.

9 Otras disposiciones normativas ajenas al sistema educativo también perjudican la seguridad jurídica de la participación estudiantil

Por ejemplo, la actual legislación sobre voluntariado, en el ámbito estatal (2015) o autonómico (posterior a 2015), limita de forma notable el reconocimiento a la labor del estudiantado asociado menor de dieciséis años, excluyendo de esta categoría legislada a todos los y las estudiantes de menos edad, y sin aclarar en condición de qué participan, entonces, en las asociaciones sin ánimo de lucro para la defensa y consecución de intereses generales.

Otros modelos europeos usan técnicas que España podría incorporar

Aunque España destacó en su entorno, en la década de 1980, por dotarse de marcos normativos aparentemente muy favorables al asociacionismo juvenil (también, en teoría, de aquel escolarizado en la educación secundaria), el derecho comparado actual demuestra que otros países del entorno han incorporado técnicas normativas que resuelven algunos de los problemas apuntados en las páginas precedentes. Las diferencias son especialmente notables en el ámbito asociativo.

En particular, tanto Francia como Portugal cuentan con reglas que hoy parecen hacer más fácil el desarrollo de un asociacionismo estudiantil en la educación secundaria obligatoria y posobligatoria. Destacan, por ejemplo, **las siguientes cláusulas que merecerían ser consideradas** por los poderes públicos españoles, para su incorporación explícita al ordenamiento jurídico (estatal y autonómico):

01. La reforma (en 2017) de la **legislación francesa** de asociaciones permitió aclarar, sin ningún género de dudas, que «cualquier menor puede libremente convertirse en miembro de una asociación», aun dentro de ciertas condiciones legales.
02. La misma legislación francesa (art. 2 bis de la *Loi 1901*) contempla hoy, de la mano del Código civil, que los actos de administración de estas asociaciones integradas por personas que no han alcanzado la mayoría de edad general solo se ven limitados (no impedidos) a efectos patrimoniales o contractuales, en los términos de la legislación civil general.
03. El sistema jurídico francés diferencia varios grados de complemento de la capacidad de la infancia asociada, según su edad, y no solo regímenes de suplencia. Por ejemplo, transitan entre el consentimiento expreso y el asentimiento por falta de oposición expresa (párrafo tercero del

mismo precepto, art. 2 bis de la *Lei* 1901). Ello confirma que es razonable y posible la eliminación de las barreras de incapacidad absoluta, prescribiendo barreras de refuerzo de la garantía sobre la capacidad, en vez de sobre la falta de esta.

04. La **legislación portuguesa** de asociacionismo juvenil (*Lei* 23/2006) permite la convergencia de tipos asociativos, asumiendo que buena parte del asociacionismo estudiantil es, además, asociacionismo juvenil. Así, la sujeción especial (al sistema educativo) no impide el disfrute de ventajas del tipo asociativo etario (infanto-juvenil). Al mismo tiempo, integra en órganos de consulta pública a ambas formas de entidades (juveniles y estudiantiles) para la defensa combinada y cooperativa de intereses colectivos frecuentemente convergentes (consejos municipales consultivos sobre juventud o sobre educación, indistintamente, por ejemplo).
05. La misma legislación portuguesa (art. 4 de la *Lei*) reconoce una amplísima capacidad asociativa de los y las estudiantes de enseñanzas básicas, previas a la secundaria, de forma que favorece el desarrollo de una cultura participativa social más temprana, sin obstáculos jurídicos etarios o de nivel de escolaridad, como sí sucede en España.
06. El régimen de las entidades federativas es más amplio que el español, permitiendo que se den cita en estas figuras asociaciones de distinto tipo (art. 5), especial o general, y sin controles a la idoneidad federativa internacional. Contempla además, de forma expresa, que el federalismo en el que pueden tomar parte asociaciones estudiantiles no guarda correlación con ámbitos territoriales superiores, sino que puede ser sectorial, por focos de interés material (federándose en plataformas medioambientales, culturales, etc., y no solo propiamente estudiantiles).
07. Las asociaciones de estudiantes portuguesas no tienen por qué guardar vinculación exclusiva con el alumnado de un único centro, aun siendo de primer grado: pueden ser asociaciones de estudiantes de ámbito del centro o de un territorio más amplio que comprenda varios centros (art. 11 de la *Lei*).
08. La exigencia de composición mínima (más exigente en el caso portugués que en la mayoría de autonomías españolas, con un 15 % del censo estudiantil del respectivo ámbito —centro o territorio—) sí se corresponde con una legitimación pública legal explícita, confiriendo potestades representativas en los centros por imperativo legal, sin margen de discrecionalidad de las autoridades administrativas o del centro (mismo art. 11).
09. El legislador portugués, por último, ha incluido un régimen explícito de exenciones y beneficios fiscales para las organizaciones asociativas compuestas mayoritariamente por personas jóvenes (art. 14), estudiantes o no, favoreciendo la reducción de cargas administrativas que no opera en el derecho español.
10. La *Lei* portuguesa también es más exigente que la mayoría de normas españolas, a la hora de prever un régimen garantista de la cesión de espacios, del que no puede disponer discrecionalmente la administración educativa (con protocolos de concesión predefinidos que operan, incluso, con reglas de ultraactividad mientras se negocian sus modificaciones).
11. Finalmente, Portugal incluye en su *Lei* un *Estatuto do dirigente associativo jovem*, extensible a los cargos directivos y representativos de las asociaciones de estudiantes, que protege de forma notable el desempeño del cargo (un auténtico respaldo al *ius in officium*).

Conclusión



En suma, **el derecho español de la participación juvenil puede y debe ser reformado**, por coherencia con los mandatos constitucionales y los compromisos de España con el derecho internacional.

La mejora debe proyectarse:

a **En la esfera de atribuciones de las Cortes Generales.** Estas pueden adoptar mejores previsiones en las leyes orgánicas, adecuadas al tiempo presente y a las capacidades participativas reales del estudiantado, como agente estratégico del desarrollo. Por ejemplo, deberían confirmar de forma explícita la capacidad asociativa del estudiantado preuniversitario, y fortalecer el estatuto jurídico de los y las representantes estudiantiles en las estructuras orgánicas de la administración educativa y de los centros.

b **En el ámbito de las potestades reglamentarias del Gobierno de España.** Debe hacerlo mediante la reforma integral de los reales decretos y las órdenes ministeriales sobre asociacionismo estudiantil y juvenil, de forma que mejore su congruencia con las prescripciones legales hoy vigentes, y respetando un auténtico enfoque de derechos de la juventud y del estudiantado en la esfera de su participación.

c **En el marco de las competencias de las comunidades autónomas.** Deben hacerlo sus poderes legislativos y ejecutivos. Leyes y reglamentos autonómicos requieren una revisión en la práctica totalidad de los casos, que adecúen sus previsiones, las completen y las hagan más fáciles de interpretar y evaluar. En particular, deben remover numerosos obstáculos normativos al ejercicio del derecho de asociación, completar el estatuto de la representación estudiantil preuniversitaria, introducir cauces orgánicos monoestamentales en distintos niveles territoriales y cauces procedimentales de participación directa.

