

Cómo **MEJORAR**

la **regulación española** de la

**participación estudiantil**

en la **educación secundaria**



**INFORME**



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

**INFORME**

# 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 Díez.**

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

# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducción: el derecho fundamental a la participación del estudiantado</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>1.1. La delimitación del objeto de estudio</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>1.2. Cuatro contenidos participativos vinculados al derecho fundamental a la educación</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>2. Las variables, las hipótesis y el método</b> .....   | <b>11</b> |
| <b>2.1. Las variables con trascendencia jurídica</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>2.2. Las hipótesis del estudio</b> .....  | <b>14</b> |
| <b>2.3. El método de investigación</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>3. El sistema de competencias y de fuentes sobre la participación estudiantil en España</b> .....   | <b>17</b> |
| <b>3.1. Las normas con efectos sobre todo el país</b> .....  | <b>20</b> |
| <b>3.2. Las normas con efectos sobre los distintos territorios autonómicos</b> .....   | <b>23</b> |
| <b>4. La participación administrativa</b> .....  | <b>30</b> |
| <b>4.1. Los cauces orgánicos para la representación de intereses colectivos</b> .....  | <b>32</b> |
| <b>A. La participación orgánica en los centros educativos</b> .....  | <b>33</b> |
| <b>a. Los consejos escolares de los centros</b> .....  | <b>34</b> |
| <b>b. Las Juntas de delegados</b> .....  | <b>38</b> |
| <b>c. Los órganos unipersonales: delegados de grupo, de curso o consejeros escolares del centro</b> .....  | <b>40</b> |
| <b>B. La participación ante las Administraciones territoriales</b> .....   | <b>41</b> |
| <b>a. El modelo dado por el Consejo Escolar del Estado</b> .....   | <b>42</b> |
| <b>b. La representación de los y las estudiantes en los consejos escolares de las comunidades autónomas</b> .....                                | <b>45</b> |
| <b>c. La participación estudiantil ante las Administraciones locales</b> .....   | <b>48</b> |
| <b>4.2. La participación funcional a través de procesos</b> .....  | <b>51</b> |
| <b>5. La participación social</b> .....  | <b>52</b> |
| <b>5.1. El valor de las asociaciones de estudiantes para el interés general</b> .....  | <b>54</b> |
| <b>5.2. La justificación de la tipicidad asociativa diferenciada</b> .....   | <b>55</b> |
| <b>5.3. La capacidad asociativa del estudiantado condicionada por la sujeción especial y su edad habitual</b> .....                              | <b>57</b> |
| <b>A. Un contenido mínimo no impedido por la edad</b> .....  | <b>57</b> |
| <b>B. Los efectos en la capacidad asociativa del estudiantado en función de su estatus jurídico</b> .....  | <b>61</b> |
| <b>a. La sujeción especial por la escolarización y el curso de matriculación como condicionantes subjetivos de la capacidad asociativa</b> ..... | <b>62</b> |
| <b>b. La aparente evanescencia de la dimensión asociativa del derecho al reglamentar el régimen jurídico del tipo especial</b> .....             | <b>63</b> |
| <b>c. Un control no justificado sobre la actividad y la organización asociativa de la infancia escolarizada</b> .....                            | <b>64</b> |
| <b>d. Las fórmulas para complementar la capacidad de obrar asociativa</b> .....  | <b>68</b> |
| <b>e. Tres cláusulas sobre la integración federativa del asociacionismo estudiantil</b> .....  | <b>69</b> |
| <b>f. La posición del Ejecutivo estatal en el fomento de este asociacionismo estudiantil</b> .....   | <b>70</b> |
| <b>C. Las distintas formas de concretar los órganos de asistencia y otras formas de protección</b> .....   | <b>71</b> |
| <b>5.4. La función representativa como justificación de límites organizativos</b> .....  | <b>73</b> |
| <b>A. Las reglas de creación condicionadas a una ratio sobre un censo</b> .....  | <b>74</b> |
| <b>B. La imposición de fines obligatorios a las asociaciones de estudiantes</b> .....  | <b>74</b> |
| <b>5.5. La debilidad de la promoción pública de la participación asociativa estudiantil en el marco autonómico</b> .....                         | <b>75</b> |
| <b>6. Conclusiones</b> .....   | <b>77</b> |
| <b>Referencias</b> .....   | <b>80</b> |
| <b>Nota biográfica de los autores</b> .....  | <b>89</b> |

# 1

## **Introducción: el derecho fundamental a la participación del estudiantado**



**El ejercicio de potestades participativas es una parte del contenido esencial del derecho a la educación, proclamado en la Constitución española de 1978 y en diversos tratados internacionales ratificados por España.**

Algunas de estas potestades se concretan en el ejercicio de otros derechos fundamentales en el marco del sistema educativo. Ejemplos paradigmáticos de ello son la libertad de asociación, de reunión y de expresión, entre otros.

CANAE, la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes, está formada por federaciones y asociaciones de estudiantes de distintas comunidades autónomas de todo el país. Es una organización asociativa de tercer grado, apartidista, aconfesional y orientada a la representación y defensa de los intereses colectivos de los y las estudiantes en el ámbito no universitario. Como tal, es reflejo fiel del ejercicio de tales potestades incardinadas en el derecho humano a la educación, tratando de situar a los estudiantes en el centro del sistema educativo.

El presente estudio, realizado por encargo de CANAE, pretende señalar algunas de las principales fortalezas y debilidades del actual sistema jurídico español orientado a la ordenación jurídica de la participación estudiantil, enriquecido desde una mirada transnacional.

## 1.1. La delimitación del objeto de estudio

El estudio es de naturaleza jurídica, por lo que su objeto de análisis son las normas sobre la participación cívica del estudiantado de la educación secundaria. Esta materia comprende dos vertientes principales de la participación: una cívico-social (expresada, sobre todo, a través del ejercicio de derechos civiles como la libertad de asociación y de reunión), y otra cívico-administrativa (ejercida mediante el uso de los cauces institucionalizados por los poderes públicos en consonancia con la organización de la Administración educativa). Excluimos del análisis la participación que carece de reflejo jurídico, o aquella que es perseguida o considerada ilícita (protestas violentas, etc.)<sup>01</sup>.

<sup>01</sup> Nos referimos, por tanto, a los tipos de participación identificada por Ogris *et al.* (2005), al establecer indicadores y categorías para la investigación comparada de la participación política juvenil en la Unión Europea.

El sujeto que delimita la materia es el colectivo estudiantil de la educación secundaria (obligatoria y posobligatoria) en el marco de la educación reglada española<sup>02</sup>. Es, por tanto, un sujeto integrado por individuos que comparten una condición ciudadana singularizada: la relación de sujeción especial con la Administración educativa. En su rotunda mayoría, estos ciudadanos tienen, además, una edad biológica (normalmente de doce a diecisiete años) a la que no se les ha reconocido una plena capacidad de obrar para ejercer por sí mismos los derechos de los que son titulares.

El sistema normativo español sobre la participación estudiantil involucra reglas que revisten multitud de formas y que son de muy diverso rango, fuerza y valor. A los efectos de este análisis, sobresalen tres grandes conjuntos de estas normas: 1) las de naturaleza y contenido iusfundamental, vinculadas a los derechos humanos participativos de los estudiantes, y que desempeñan un papel de clave de bóveda de todo el sistema; 2) el desarrollo normativo, legal y reglamentario, dictado por los poderes públicos de ámbito estatal, que sirve de referencia para un desempeño elemental de las potestades participativas del estudiantado de todo el país; y 3) el desarrollo normativo autonómico (también con rango legal y reglamentario, según el caso), que debería concretar la realización de estas potestades en el ámbito de los poderes territoriales protagonistas sobre las competencias de la Administración educativa.

## 1.2. Cuatro contenidos participativos vinculados al derecho fundamental a la educación

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza están recogidos en el artículo 27 de la Constitución española de 1978, entre los derechos fundamentales y las libertades públicas de la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero de la Carta Magna. Se trata, por tanto, de uno de los derechos que disfrutan del sistema de protección más intenso del ordenamiento jurídico español. El artículo 27 CE está compuesto por diez apartados distintos, que concretan, a partir del segundo de ellos, distintos enfoques del derecho (el primer apartado sirve de enunciación general del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza). De todos aquellos apartados, el segundo, el quinto y el séptimo tienen una especial trascendencia para el ejercicio de derechos participativos por parte de los estudiantes.

---

<sup>02</sup> Aunque la Constitución emplee el término «alumnos», gran parte de la normativa que desarrolla la ordenación del sistema educativo emplea la palabra «estudiantes». El uso de una u otra no entraña una diferenciación jurídica, y en realidad apenas semántica en el lenguaje cotidiano. Por un uso histórico, hay quien emplea la palabra «alumno» referida a la educación primaria y, con menos frecuencia, también es utilizado para la educación secundaria, mientras que «estudiante» sería con más frecuencia empleado para referirse a quienes cursan titulaciones en el contexto de la enseñanza secundaria, y muy especialmente en la terciaria o superior. Para el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020) no existen diferencias significativas entre ambos términos. La preferida por las organizaciones de estos sujetos parece ser la palabra «estudiantes», y en consecuencia su derivada «estudiantado» (así la emplea de forma habitual CANAE en la última década), sin razones que justifiquen su uso preferente en el ámbito del derecho. Existe, no obstante, una diferencia iushistórica de escasa relevancia sustantiva, pero sí formal, y es que las leyes franquistas sobre asociacionismo estudiantil (parcialmente vigente aún hoy) sí diferenciaban, en las décadas de 1960 y 1970, entre alumnado y estudiantado, para distinguir aquellos de la educación primaria y secundaria, de los de la educación superior o universitaria, respectivamente.

Dentro de la regulación constitucional, y en consonancia con el contenido del artículo 27 CE antedicho, es posible diferenciar **cuatro niveles de contenido distinto**, aunque complementario, **del derecho a la participación estudiantil**.

En primer lugar, aun cuando el artículo 27 careciera de los apartados 2 al 10, la simple enunciación de la primera frase del apartado 1 [«(T)odos tienen el derecho a la educación»] ya supondría un contenido mínimo indispensable de potestades participativas por parte de la comunidad educativa en general, y del estudiantado en particular.

En segundo lugar, el apartado 2 del artículo 27 proclama, de forma implícita, el derecho fundamental a la educación a la participación. Se trata, así, de una elevación al máximo rango jurídico del derecho español de una pieza indispensable para la efectiva participación: saber participar.

En tercer lugar, el apartado 5 del mismo precepto (art. 27 CE) señala una de las proyecciones materiales donde debe producirse, necesariamente, la participación de los estudiantes (como parte de «todos los sectores afectados») en la «programación general de la enseñanza».

En cuarto y último lugar, el apartado 7 de este artículo incide en la capacidad de los estudiantes («en su caso») de intervenir «en el control y la gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos».

Las razones que sostienen estas afirmaciones han sido defendidas de forma profusa por la doctrina jurídica<sup>03</sup>, y corroboradas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>04</sup>, auxiliado por los instrumentos interpretativos pertinentes de este tipo de mandatos constitucionales: los tratados internacionales sobre derechos humanos<sup>05</sup>, tal y como indica que deben emplearse el propio artículo 10.2 de la Constitución (cfr. Bastida Freijedo *et al.*, 2004: 91).

03 Existe una extensa doctrina jurídica que ha tratado o ha aludido a aspectos elementales del derecho de participación propiamente estudiantil en el sistema jurídico español. Sin ánimo de exhaustividad, son relevantes las obras de Vidal Prado (2021; 2017a; 2017b; 2007), Aláez Corral (2018a), López Castillo (2018), Mercader Uguina (2018a), Torres Muro y Arzo Santisteban (2018), Coiduras Rodríguez *et al.* (2016: 437-456), Barrio Fernández y Martín Cortés (2012), Michavila Pitarch y Parejo (2008: 85-118), Leturia Navaroa (2006a; 2006b), Frías del Val (2006: 24-32), Montalbán (2006: 33-36), Martínez Montero (2006: 37-43), Aróstegui Plaza (2006: 44-50), y Lorenzo Delgado (2006: 51-57), Mancebo Alonso (2000), Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (1996), y Embid Irujo (1981).

04 A este respecto, véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional 31/2018; 176/2015; 77/1985 o 5/1981, y, muy especialmente, la STC 197/1991 (FJ 4), que distingue entre la titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales durante la minoría de edad.

05 Por ejemplo, sobre la inspiración del apartado 2 del artículo 27, resulta esclarecedor el artículo 13.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966:

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.»

Las mismas ideas han sido recogidas, después, en el artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño, de 1989. De esta Convención parten las Observaciones Generales realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, con importantes orientaciones para los Estados acerca de cómo interpretar los derechos que nos ocupan. Respecto de la finalidad de la educación, destaca la Observación General núm. 1, «Propósitos de la Educación», adoptada en 2001. Y sobre la inclusión de la dimensión participativa en el propio derecho a la educación, véase también, por ejemplo, el artículo 22.3 de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, de 2005 (vigente para España desde 2008).

El esquema expuesto se traduce en que la participación estudiantil se encuentra protegida por la Constitución española en cuatro vertientes principales: a) el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de índole participativa en el contexto educativo, como la libertad de asociación, de reunión, de expresión y de proposición a las autoridades; b) la expectativa legítima de recibir apoyo, orientación y capacitación para el desempeño de la participación estudiantil, o poder aprender a participar; c) la capacidad de incidir en el diseño del sistema educativo, desde sus reglas más abstractas hasta la programación del proceso de aprendizaje en cada nivel de enseñanza; y d) la posibilidad de tomar parte en el control y gestión del espacio educativo inmediato donde convive directamente la comunidad educativa (el centro).

Estas dimensiones o vertientes de la participación estudiantil representan una base compleja y rica sobre la que construir un sistema participativo. Constituyen un conjunto de potestades que gozan, en España, de un grado de protección constitucional que entraña unos mínimos participativos muy exigentes, superiores y trascendentes del mínimo propio del derecho general a la educación en buena parte de los textos de alcance transnacional sobre esta materia.

# 2

## **Las variables, las hipótesis y el método**

**El presente estudio pretende abarcar una realidad poliédrica y compleja. Es una realidad configurada a partir de distintas variables con relevancia en el ámbito del derecho público, que inciden en la participación.**



Así mismo, el alcance del informe viene condicionado por la pretensión de verificar una hipótesis y ofrecer algunas posibles soluciones al problema planteado (la deficiencia de la regulación sobre la participación estudiantil en España). En todo caso, el análisis ofrecido es limitado por el método empleado, que no es otro que el de la investigación jurídica.

## 2.1. Las variables con trascendencia jurídica

Dado el esquema de la participación estudiantil con protección constitucional, sobresalen **cinco grandes variables de la regulación** que conviene considerar en el análisis normativo: el objeto o finalidad que motiva la participación, los espacios, los cauces, los niveles educativos y las características de los sujetos participantes.

En primer término, la participación estudiantil puede tener como objeto o materia de interés al menos tres grandes temáticas: a) la programación educativa; b) la vida de los centros; y c) los intereses generales que sean propios del colectivo, más allá del sistema educativo<sup>06</sup>.

En segundo término, la actividad participativa de los estudiantes puede dirigirse a trasladar sus intereses y a defender sus derechos en al menos cinco niveles espaciales principales, porque en cada uno de ellos adquiere potencial protagonismo alguna de las vertientes objetivas de la participación de la primera variable. Así, los estudiantes disponen del derecho a dirigir su acción participativa hacia: a) la sociedad y los poderes supranacionales, en tanto en cuanto abordan temas que les interesen<sup>07</sup>; b) la sociedad española en su conjunto y hacia los poderes públicos de ámbito estatal, en tanto en cuanto son los competentes, por ejemplo, para dictar las normas básicas que desarrollen el artículo 27 CE -según el artículo 149.1.30<sup>a</sup> CE-; c) las sociedades y los poderes de las comunidades autónomas, ya que (entre otras razones) estas se han dotado de las competencias que las convierten en protagonistas indiscutibles sobre la Administración educativa; d) la comunidad local y ante los distintos poderes locales (municipales, provinciales, insulares, etc.), en la medida en que estos pueden incidir no solo en sus intereses generales, sino

<sup>06</sup> Los y las estudiantes son parte de la ciudadanía, en sentido general, por lo que su participación puede desplegarse en la dimensión dada por el artículo 9.2 CE, o reforzada y matizada por razón de su edad habitual, a partir del artículo 48 CE. Sobre las implicaciones de estos preceptos, véanse las anotaciones realizadas específicamente por Hernández-Diez (2021).

<sup>07</sup> Por ejemplo, no puede obviarse la creciente importancia del derecho sobre la educación emanado del Espacio Europeo de Educación Superior, en el ámbito de la Unión Europea, o del propio sistema de organismos internacionales (UNESCO, OEI, etc.) y tratados internacionales, tanto a propósito del reconocimiento transnacional de estudios como de otros programas e iniciativas pactadas entre Estados, como en ámbitos donde el interés del sector estudiantil global está cobrando creciente relevancia con importantes connotaciones jurídicas, como el alcance del derecho de huelga estudiantil (*Global Climate Strike, Fridays for Future, etc.*).

también en la programación general de la enseñanza y, muy especialmente, en la gestión de los centros educativos; y e) en el espacio de los propios centros y ante las comunidades educativas concretas de estos, como lugar donde se aplica el método educativo y encarna la convivencia primaria de la comunidad llamada a controlar y gestionar estas instituciones (las más cercanas al estudiante, además).

En tercer término, en el análisis de las normas importa también la forma de participar, y no solo los espacios y los asuntos sobre los que se participe. De esta forma, en la participación educativa propiamente dicha (ejercida por estudiantes o por otros colectivos de la comunidad escolar) podemos identificar dos grandes categorías de formas de tomar parte: una propiamente administrativa, en tanto cuanto se encauza mediante procedimientos y órganos de naturaleza jurídico-pública insertos y regidos por el derecho de la Administración; y otra que podemos denominar de naturaleza social, al margen de la institucionalización administrativa estricta, que conecta con las formas de participar de la sociedad civil organizada (mediante el asociacionismo formal u otras herramientas equivalentes, como el voluntariado social, etc.).

En cuarto término, las normas que componen el derecho de la participación estudiantil varían de forma significativa en función de los niveles educativos donde los estudiantes están llamados a participar. No son las mismas normas las que amparan la participación estudiantil en la educación primaria o infantil, de aquella secundaria o de la terciaria (universitaria o no). En este estudio, en concreto, interesa el derecho sobre el nivel de la educación secundaria general (obligatoria y posobligatoria), que comprende, en esencia, desde el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria y la Formación Profesional Básica, y hasta el Bachillerato y la Formación Profesional de Grado Medio.

Finalmente, y en quinto término, son determinantes los sujetos que toman parte en los acontecimientos participativos. Los protagonistas esenciales son los propios estudiantes. Estos pueden disponer de muy diversas facultades de ejercicio autónomo o mediado por otros, según el reconocimiento de su capacidad natural, su edad y su madurez (entre otros factores)<sup>08</sup>. Pero la participación estudiantil también requiere la intervención de otros actores (ante quienes participan los principales), o que interfieren de forma más o menos directa en sus posibilidades participativas (en el contorno).

<sup>08</sup> En síntesis, en el ejercicio del derecho de participación estudiantil encontraremos cuatro posibles situaciones jurídicas frecuentes según la edad de los sujetos: 1.º) los niños pequeños escolarizados en la educación reglada (categoría que, por analogía con el sistema educativo vigente en España, fijaremos por ahora hasta los doce años de edad), 2.º) los adolescentes (niños y jóvenes al mismo tiempo) que, siendo menores, suelen ser estudiantes de educación secundaria (obligatoria y posobligatoria, es decir, de 12 a 17 años, como regla general), 3.º) los jóvenes adultos (de 18 a 29 años), que cuando son estudiantes suelen cursar educación superior (universitaria o no, pero normalmente finalizada antes de los 25 años), y 4.º) los adultos no jóvenes, que integran la propia educación de adultos o cursan, en su caso, educación superior junto a otros adultos jóvenes. Como anticipaba, para este estudio reviste especial interés analizar cómo se articula la capacidad para ejercer la participación estudiantil del segundo y del tercer grupo, es decir, de aquellos que revisten la doble condición de ser la mayoría del sistema educativo, y además ciudadanos jóvenes.

## 2.2. Las hipótesis del estudio



La hipótesis central y original es sencilla: **las normas actuales que rigen la participación estudiantil en España son deficientes.** Contienen reglas carentes de justificación objetiva y razonable, normas contradictorias con mandatos superiores, y prescripciones específicas no eficientemente orientadas a los fines que las normas generales dicen que deben perseguirse como parte del interés público del Estado.

Esta deficiencia constituye una de las posibles causas que explicarían el grado limitado de desarrollo del tejido asociativo estudiantil, pero también un aprovechamiento escaso de los demás cauces participativos (los no asociativos, como los orgánico-administrativos -consejos escolares, etc.- o funcionales-procesales, mediante el ejercicio colectivo de otros derechos fundamentales de índole participativa).

*Sensu contrario*, deben existir mejores formas de ordenar (jurídicamente) la participación estudiantil, en particular en el sistema español de educación secundaria. Y es posible que algunas de estas pautas de mejora puedan extraerse o deducirse de otras formas de regir la participación de los y las estudiantes, alternativas hipotéticas o extraídas e importadas de otras regulaciones, en España y en su entorno comparado.

Como consecuencia de esta idea, la entidad que encarga el estudio (CANAE) y los investigadores han desplegado concreciones de esta hipótesis central.

Es posible que una parte importante de la situación actual obedezca a la desconexión de las normas con aspectos que son esenciales en el diseño de la participación de una comunidad: para participar hay que poder, querer y saber<sup>09</sup>. A veces hay reglas que prevén fórmulas para que sea posible, pero nadie se esfuerza en que sean conocidas. A veces algunas estudiantes encuentran esas fórmulas, pero se encuentran con reglas y autoridades poco o nada receptivas a que la participación suceda.

Las Administraciones educativas, y demás poderes públicos en los distintos niveles territoriales, proclaman que el alumnado es la razón de ser del sistema educativo. Pero después dictan normas en las que el alumnado es sometido a reglas de participación más exigentes y más complicadas que el resto de la comunidad educativa, y lo hacen sin ninguna justificación objetiva y razonable. Muchas medidas solo se explican porque quienes las adoptan presumen que los y las estudiantes son menos capaces de tener criterio, de expresar opiniones, y de tomar parte en procesos colectivos. Y esta explicación es contraria al Derecho internacional, al Derecho español y al sentido común. En consecuencia, se deducen tres secuencias de hipótesis específicas, susceptibles de falsabilidad o confirmación a través de este estudio jurídico.

De una parte, la ordenación estatal de la participación estudiantil está concebida en un marco jurídico superado (histórica y sistemáticamente) por otras normas del mismo ordenamiento jurídico, pero que no ha sido actualizado. Contiene prescripciones incoherentes con parte del contenido esencial de los

---

<sup>09</sup> Véanse, por ejemplo, Sánchez Alonso (2000) o Montañés Serrano (2008), para la participación cívica general, o Mora Guijarro (2020), centrado específicamente en la participación juvenil, especialmente relevante a los efectos de la participación estudiantil.

derechos fundamentales participativos, y adolece de debilidades sustanciales sobre las posibilidades reales de tomar parte en los distintos focos de interés del estudiantado.

De otra parte, la ordenación autonómica es asimétrica, con desarrollos dispares en función de los territorios, pero con graves carencias en dos focos principales: el respeto del ejercicio autónomo de facultades vinculadas a la concreción de los derechos fundamentales participativos (asociación, reunión, expresión, etc.); y la función debida de fomento y promoción de la participación estudiantil por parte de los poderes públicos, en general, y de las Administraciones educativas, en particular.

Finalmente, también se ha valorado como hipótesis que el derecho español (estatal y de las diversas comunidades autónomas) no hace un aprovechamiento significativo de las soluciones jurídicas adoptadas por otros sistemas para encarar desafíos y situaciones problemáticas similares a las que este hace frente. Por ejemplo, unas mismas orientaciones programáticas y fines deseados por distintos ordenamientos jurídicos europeos (una mejor participación estudiantil) sea afrontada con diversas técnicas jurídicas, instituciones y reglas, y que de su uso, extensión y concreción en otras latitudes puedan aprender los sistemas españoles (el estatal y los autonómicos, en el ámbito de sus respectivos marcos competenciales).

Otras disciplinas académicas, distintas de la ciencia del derecho, podrán arrojar luz sobre el grado de incidencia de estas debilidades normativas en relación con otras causas concurrentes o coincidentes, no jurídicas (de aquellas que den pie al estado material de la cuestión). Es importante subrayar esta limitación metodológica del estudio: no se pretende realizar un análisis sociológico, de ciencia política, o de cualquier otra rama del conocimiento. Estos otros enfoques pueden ser útiles (quizá, incluso, indispensables) para determinar con mejor exactitud la validez de las hipótesis, pero escapan de la capacidad y alcance de esta contribución en particular. Pero el objeto de estudio son las normas, y las hipótesis ponen el acento en las debilidades de estas, y en la oportunidad de enriquecimiento por el aprendizaje a partir de las eventuales fortalezas y aciertos normativos de sistemas comparados.

## 2.3. El método de investigación

**La forma de afrontar el objeto de estudio es el propio del método jurídico.** En consecuencia, desempeña un papel clave, en primer lugar, la búsqueda, la identificación y la sistematización de las normas que son aplicables a la materia que justifica la investigación (esto es, las normas españolas o con relevancia en España sobre la participación estudiantil en la educación secundaria).

Esta primera fase heurística y sistematizadora se ha acotado al nivel de las normas producidas, esencialmente, por los poderes públicos de ámbito estatal (las Cortes Generales —como Poder Legislativo— y el Poder Ejecutivo —Gobierno y Administración General del Estado—), y los poderes públicos autonómicos (tanto sus respectivos Legisladores como los Ejecutivos autonómicos). Hemos acudido a las normas internacionales o europeas solo a los efectos interpretativos que en cada caso haya correspondido. Además, la característica bifronte del régimen local español permite que la búsqueda de las normas estatales y autonómicas arroje información relevante, aunque superficial, sobre la ordenación del nivel local, en la medida en que esta puede ser significativa para la participación estudiantil.

En segundo lugar, y una vez que se ha dispuesto de una identificación sistemática de las reglas estatales y autonómicas pertinentes, hemos abordado un análisis exegético y hermenéutico de las normas vigentes, desde el enfoque de la comparación interautonómica. De esta manera, mediante la verificación de las hipótesis enunciadas, el estudio ha dado pie a la visibilización y descripción de las principales fortalezas y debilidades del sistema jurídico-administrativo español dispuesto para la participación de los estudiantes.

En tercer lugar, pero de forma sincrónica con las fases antedichas, hemos realizado una aproximación a normas propias de sistemas jurídicos comparados. En concreto, dentro de la esfera de los sistemas nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y del Reino Unido, pero no de forma exhaustiva (solo entre aquellos de los que hayan podido obtenerse datos significativos fiables de sus fuentes jurídicas formales)<sup>10</sup>. Con este conjunto de datos, se ha podido enriquecer de forma comparada la heurística del derecho español a la luz de otras formas de entender y de afrontar (jurídicamente) la participación estudiantil en la educación secundaria.

---

<sup>10</sup> En particular, en colaboración con CANAE, el equipo de investigación ha remitido un cuestionario simple a las organizaciones estudiantiles similares a CANAE en otros Estados europeos, a través de su red federativa OBESSU. Las respuestas (recibidas solo de organizaciones de Francia, Suiza, República Checa y Finlandia) han sido utilizadas únicamente para acelerar un proceso de búsqueda de la normativa de referencia, o para contrastar ciertas interpretaciones del posible derecho aplicable en los respectivos Estados. Con independencia de estas respuestas, han sido manejadas algunas normativas de referencia también del ordenamiento jurídico de Bélgica, Reino Unido, Italia o Portugal; y han sido analizadas las cláusulas constitucionales con potencial relevancia específica para la participación estudiantil de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea. Las preguntas remitidas, en todo caso, fueron las siguientes: 1) *Is there any reference in the National Constitution about student's rights to participate?*; 2) *What statutory laws and other legal rules govern/apply creation and activity of student associations and other student participatory activity?*; 3) *What is the legal procedure to create a student union/association?*; 4) *What are the participatory public bodies with student representation?*; 5) *Is there any specific grant or subsidy available for student unions/associations?*; 6) *Is there publicly owned spaces, premises or infrastructures granted on a stable or long-term basis by the Administration to student unions/associations?*

# 3

## **El sistema de competencias y de fuentes sobre la participación estudiantil en España**



Para aclarar el análisis posterior del sistema, es útil enunciar, al menos de forma sucinta, cuáles son aquellas reglas concretas donde podemos encontrar distintos tipos de prescripciones jurídicas relevantes, en el derecho positivo, para la ordenación de la participación estudiantil.

**El derecho español ha concretado dos instituciones jurídicas principales al servicio de la participación estudiantil.** De un lado, se han dictado normas explícitas que determinan el alcance y la forma de ejercer la **libertad de asociación** entre los sujetos que lo hagan en su condición de estudiantes (dando pie a una estructuración normativa del asociacionismo estudiantil, en sentido amplio). De otro lado, las normas españolas imponen o promueven (según el caso) un esquema orgánico dentro de la propia Administración para **integrar formas de participación estudiantil representativa de sus intereses colectivos**. Ambas formas disponen de puntos de conexión frecuentes en las normas, y en ocasiones actúan como vasos comunicantes de una misma participación estudiantil (social y administrativa), transfiriendo legitimidad colectiva de unas formas a otras.

En cualquier caso, el **derecho español de la participación estudiantil está condicionado por un factor de especial importancia** en la concreción jurídica del sistema. Se trata de **la descentralización territorial interna**, entre el plano estatal, el autonómico y el local. Ello conduce a una intervención complementaria de distintos poderes y Administraciones territoriales en la definición de aspectos sobre los que se predica la participación estudiantil, por imperativo constitucional (esto es, la programación general de la enseñanza y la regulación o la realización de la gestión de los centros educativos).

A los efectos que interesan en este estudio, tanto los poderes estatales (Ejecutivo y Legislativo) como los poderes públicos autonómicos son portadores de una potestad-deber de regulación de distinto alcance sobre la participación estudiantil<sup>11</sup>. La distribución competencial hace que en las normas estatales encontremos, de un lado, normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE (en virtud del artículo 149.1.30<sup>a</sup> CE) y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (también las educativas), que pueden condicionar la integración en estas del principio participativo, en general (a raíz del artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE). De otro lado, las normas estatales también van a contener (en leyes orgánicas) la delimitación del contenido esencial de los derechos fundamentales involucrados (asociacionismo, reunión o la propia participación educativa), y algunas formas concretas de ejercer estos directamente en el plano estatal (dando lugar a tipos específicos de asociaciones o a ciertos cauces administrativos, como el Consejo Escolar del Estado).

Además, la intervención de las Administraciones locales en materia educativa ha transitado por distintas fases a lo largo de la etapa democrática. Pero, sea como fuere, estos poderes locales disponen, en algunos casos, de una cierta capacidad de intervención en la gestión de los centros educativos, en virtud de normas tanto estatales como autonómicas<sup>12</sup>.

---

11 Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia educativa ya se pronunció, de forma temprana en nuestro actual régimen constitucional, autores como López Guerra (1983: 293-334), o López Medel (1993: 2094-2104). De forma más reciente, el esquema general ha sido revisado por Sáenz Royo (2021: 45-76), con motivo de su estudio sobre la coherencia entre esta distribución general y la concreta financiación del sistema educativo.

12 Sobre el papel de las Administraciones locales, especialmente las de índole municipal, en la esfera educativa reglada, véanse (por ejemplo) las contribuciones de Parra Muñoz (2005: 3166-3182), Giraldes Gutiérrez (2014: 1091-1102), y Gallego Alcalá (2022).

En suma, como en cualquier ámbito de regulación jurídica en España, y desde el punto de vista del sistema de fuentes, debemos señalar distintos niveles de normas jurídicas: 1.º) la Constitución como cúspide del sistema, 2.º) los tratados internacionales incorporados al derecho interno como ámbitos de indisponibilidad para los poderes constituidos, con particular valor interpretativo para los derechos fundamentales, 3.º) la legislación orgánica y ordinaria (esta última, emanada tanto de las Cortes Generales como de los parlamentos autonómicos), y 4.º) la reglamentación dada por el Ejecutivo nacional y por las distintas Administraciones autonómicas. Es en el tercer y cuarto conjunto donde encontraremos normas que solo operen sobre la participación estudiantil desarrollada en el ámbito de las comunidades autónomas, dando lugar a diecisiete sistemas distintos de concreción y una capacidad participativa del estudiantado de cierta heterogeneidad en función de dónde esté escolarizado (tanto para tomar parte en la programación general de las enseñanzas regladas, como para intervenir en la gestión de los centros educativos).

Por todo ello, y a grandes rasgos, podemos diferenciar normas que despliegan efectos sobre la participación estudiantil en todo el territorio del país, de una parte, y otras que despliegan efectos solo sobre cada uno de los distintos territorios autonómicos.

## 3.1. Las normas con efectos sobre todo el país

Ya se ha apuntado que las reglas constitucionales actúan como cúspide del sistema. En este caso, sobresalen entre ellas los **derechos fundamentales** que dan particular protección a las formas de protección estudiantil (insitos en el artículo 27, ya mencionado, pero también en el artículo 22, sobre la libertad de asociación, o en el artículo 21, sobre la libertad de reunión). Igualmente, existen **cláusulas constitucionales de aplicación indirecta sobre la participación estudiantil**, al ser este, durante la secundaria, un colectivo mayoritariamente adolescente y joven (véanse, por ejemplo, los artículos 20.4, 39.4 y 48 CE)<sup>13</sup>. La **Constitución española de 1978** también invoca el valor hermenéutico de los tratados internacionales incorporados en el derecho interno (*ex* artículo 96 CE), con especial incidencia en la protección de la infancia (artículo 39.4 CE) y en la interpretación de los derechos fundamentales (artículo 10.2 CE), entre los que están aquellos que aludan a los derechos educativos, a la libertad asociativa, etc. También son dignos de mención aquellos llamamientos del Constituyente de 1978 a propósito del principio democrático y la participación ciudadana desplegada más allá de los derechos de participación política estricta, como ejemplifica con claridad el artículo 9.2 CE, respecto de la vida social, económica, política y cultural (cfr. Hernández-Diez, 2021).

La participación estudiantil es una facultad reconocida comúnmente a partir de las prescripciones del derecho a la educación que se contienen en diversas **fuentes internacionales**. Sin ánimo de exhaustividad, destacan con luz propia las siguientes normas:

- ▶ La **Convención sobre los Derechos del Niño**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989<sup>14</sup>, y, en concreto, sus artículos 12, 28 y 29.
- ▶ El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966<sup>15</sup>, del que destaca el artículo 13.
- ▶ La **Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes**, hecho en Badajoz el 11 de octubre de 2005<sup>16</sup>, y, en particular, sus artículos 4, 21 y 22.
- ▶ El **Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (también conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos, o CEDH)<sup>17</sup>. El artículo 2 de su Protocolo adicional, de 20 de marzo de 1952, trata específicamente el derecho a la educación.
- ▶ La **Carta Social Europea** (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996<sup>18</sup>, y, en particular sus artículos 7, 15 y 17.

13 Sobre la relevancia jurídica de la condición etaria infantil, adolescente o juvenil, véase la introducción hecha por Hernández-Diez (2021; 2022).

14 Instrumento de Ratificación publicado en BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990.

15 Instrumento de Ratificación publicado en BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977.

16 Instrumento de Ratificación publicado en BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2010.

17 Instrumento de Ratificación publicado en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

18 Instrumento de Ratificación publicado en BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021.

El desarrollo normativo de la participación estudiantil emanado de los poderes constituidos en el ámbito estatal se contiene en dos tipos esenciales de **fuentes formales**: leyes orgánicas y reglamentos ejecutivos, estos últimos con forma de Real Decreto. Así pues, existe un desarrollo primario dado por las Cortes Generales como legislador orgánico, que concreta el contenido esencial de los derechos fundamentales participativos, y otro desarrollo secundario, o derivado de este primero, mediante disposiciones administrativas adoptadas por el Gobierno de España. Esto lo podremos observar tanto para el caso de la regulación del asociacionismo estudiantil como sobre las normas de la participación administrativa.

El desarrollo legislativo orgánico del derecho de participación para los estudiantes de la educación secundaria en España está hoy integrado por tres conjuntos normativos principales. Por orden cronológico, se contienen disposiciones importantes a este respecto en:

- ▶ La **Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación** (en adelante, LODE); que ha sido complementada a lo largo del tiempo por varias leyes orgánicas sucesivas, que han recogido prescripciones elementales sobre la participación estudiantil. Sobresale, en particular, la versión hoy vigente de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)<sup>19</sup>.
- ▶ La **Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor**, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LOPJM); y hoy enriquecida de forma notable por preceptos como el artículo 4.1.n) y las distintas referencias sobre educación cívica incluidas en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia (LOPVI).
- ▶ La **Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación** (en adelante, LODA). Otras normas de esta misma forma (ley orgánica) afectan de manera incidental a ciertas vertientes de la participación, pero en menor medida<sup>20</sup>.

La legislación orgánica es complementada por otras disposiciones legales (ordinarias) y reglamentarias, que concretan las formas de ejercer facultades específicas vinculadas a aquellos derechos. No son particularmente relevantes, a los efectos de estudio, las leyes ordinarias dictadas por las Cortes Generales sobre el sistema educativo<sup>21</sup>. Pero sí tiene mayor relevancia, aunque sea de manera tangencial, la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (en adelante, LPAC), clarifica la capacidad de obrar de ciudadanos menores de dieciocho años ante las Administraciones públicas, en general, y entre las que cabe situar a las concretas Administraciones educativas con las que guardan una relación de especial sujeción

<sup>19</sup> Esta norma de 2003 derogó la previa Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes; una norma que ya antes había derogado, a su vez, parte del contenido participativo de la LODE en los centros públicos. La LOE ha sido reformada parcialmente, en la materia que nos interesa, por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (hoy también derogada), y, de manera reciente y aún vigente, mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

<sup>20</sup> Nos referimos, por ejemplo, a las prescripciones generales de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR); o al artículo segundo de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

<sup>21</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria; y a la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz (aun cuando esta última subraya el deber del Gobierno de la Nación «por crear los mecanismos de consulta periódica con la sociedad civil y la vinculada y asociada con los movimientos de la Paz», para acometer las disposiciones de la Ley, según el artículo 2.9 de esta).

los y las estudiantes. Esta regulación de las capacidades de obrar participativas en la esfera público-administrativa complementa otras reglas, también de naturaleza legal, que serán útiles en aspectos muy específicos (como ciertas facultades asociativas) dadas por el Código civil para el tráfico jurídico entre particulares, o por la **Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado**<sup>22</sup>.

La reglamentación administrativa, por su parte, se ha desplegado mediante Reales Decretos y Órdenes ministeriales que instituyen tipos asociativos particulares (para estudiantes) y órganos administrativos con proyección multinivel (por integración, como sucede en el Consejo Escolar del Estado, o por concretar la planta mínima común de los consejos escolares de los centros públicos, prevista en la legislación orgánica).

Desde el punto de vista sustantivo, de estas normas estatales es posible deducir dos contenidos. Primero, unos mínimos indisponibles para los poderes públicos autonómicos (tanto para sus legisladores ordinarios como para sus respectivos poderes ejecutivos). Y, en segundo lugar, encontraremos diversas cláusulas de aplicación supletoria a las normas de estos mínimos, o con función integrativa e interpretativa del sistema en su conjunto (estatal y autonómico).

---

<sup>22</sup> Esta norma, en concreto, plantea cláusulas desafortunadas sobre la capacidad de la infancia y la adolescencia para ejercer tareas de voluntariado que están íntimamente conectadas con la capacidad participativa en el propio entorno escolar. Tendremos ocasión de detenernos en ellas más adelante.

## 3.2. Las normas con efectos sobre los distintos territorios autonómicos

Todas las comunidades autónomas han reclamado para sí un importante marco de competencias propias en materia de educación (o enseñanza) y Administración educativa, a través de sus respectivos estatutos de autonomía<sup>23</sup>. Solo los estatutos de Andalucía, Cataluña y Canarias recogen alusiones sobre aspectos participativos en el ámbito escolar (en buena parte, reiterativas del texto constitucional o meramente enunciativas de la potestad de regular «los órganos de participación y consulta» en el sector)<sup>24</sup>.

En cuanto al desarrollo normativo infra-estatutario, las comunidades autónomas han emulado, en buena medida, la técnica utilizada por el legislador orgánico estatal. Por ello, es posible encontrar dos grandes conjuntos sectoriales de leyes autonómicas que afectan al ejercicio de los derechos participativos estudiantiles. De una parte, **la gran mayoría de comunidades autónomas disponen de leyes educativas propias**. De otra parte, **solo algunas comunidades han dictado leyes asociativas** para regir tipos definidos por el ámbito territorial autonómico, que ocasionalmente aluden a las asociaciones de estudiantes o a la capacidad asociativa de ciudadanos menores de dieciocho años (entre los que se encuentra, como sabemos, la mayor parte del estudiantado de secundaria).

Existen notables compilaciones de la legislación educativa relevante en el plano autonómico, como la realizada por López Ruiz (2022), aun cuando omite las leyes específicas sobre los consejos escolares, en general, y añade otras del ámbito de la educación no formal. Partiendo del carácter efímero de cualquier clasificación exhaustiva, y la dificultad de encuadrar una norma compleja en tipos estancos, sobresalen dos grandes conjuntos de leyes autonómicas con cláusulas participativas relevantes para

23 En particular, véanse: 1) el artículo 16 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; 2) los artículos 44 y 131 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 3) el artículo 31 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia; 4) los artículos 21, 52 y 84.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 5) el artículo 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias; 6) el artículo 28 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su redacción hoy vigente, dada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre; 7) el artículo 10 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su versión dada por el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero; 8) el artículo 16 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en su redacción dada por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo; 9) el artículo 53 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la versión dada por el artículo 59 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; 10) el artículo 73 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; 11) el artículo 37 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en la versión dada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio; 12) el artículo 133 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias; 13) el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 14) el artículo 10.4 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; 15) el artículo 36 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 16) el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; y 17) el artículo 73 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no atribuyen competencias equivalentes en materia educativa.

24 También los recoge el texto balear (art. 36.1), pero solo referido a «los padres y las madres» de alumnos, y no a estos.

este estudio. De un lado, hay varias comunidades autónomas con leyes generales de educación, que incluyen un régimen amplio de la participación educativa que interesa en este estudio. De otro lado, un número aún mayor de comunidades autónomas se han dotado de leyes específicas sobre estructuras participativas en las que tienen cabida los y las estudiantes (los consejos escolares, autonómicos, locales y/o de centro).

Las seis comunidades autónomas con claras leyes generales sobre la educación son Cataluña, Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura e Illes Balears<sup>25</sup>. Son estas normas las que suelen contener más cláusulas y más variadas sobre la participación del estudiantado en los niveles de la educación secundaria. La existencia de estas normas de tipo genérico sobre el sector no impide que varias de ellas se hayan dotado de otras leyes educativas especiales<sup>26</sup>.

Al margen de las leyes generales sobre el sector educativo en cada comunidad, algunas las han complementado, o cuentan en su lugar, con leyes orientadas de forma específica a reforzar la autoridad del profesorado. Es el caso del Principado de Asturias, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid, Castilla y León, Galicia y Andalucía<sup>27</sup>. No son particularmente relevantes para la participación estudiantil, más allá de la posición reforzada del personal docente como autoridad pública, y por tanto con atribuciones y facultades que pueden afectar a esta participación.

Finalmente, **dieciséis de las diecisiete comunidades cuentan hoy con normas legales específicas que parecen centrar su interés en la participación social en el entorno escolar** (no necesariamente en la participación del estudiantado, pero sí en su entorno inmediato, y con algunas cláusulas expresamente alusivas a estos). Lo hacen mediante disposiciones legislativas sobre los consejos escolares (a veces solo sobre el autonómico, pero, en general sobre estos órganos en su conjunto, autonómico, locales y de centros educativos)<sup>28</sup>.

---

25 Nos referimos, en particular, a: 1.º) la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación; 2.º) la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de educación de Andalucía; 3.º) la Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria; 4.º) la Ley 7/2010, de 20 de julio de Educación de Castilla-La Mancha; 5.º) la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria; 6.º) la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de educación de Extremadura; y 7.º) la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Illes Balears.

26 De las tres categorías enunciadas a continuación, puede observarse que Andalucía y Castilla-La Mancha cuentan con leyes de los tres tipos: generales, sobre la autoridad del profesorado y de índole participativa en el entorno educativo. Otras, como Extremadura, cuentan con dos de los tres tipos de normas.

27 Una novena comunidad (La Rioja) dispuso de una legislación específica también en este sentido (Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja), pero ha sido derogada por la Ley 7/2021, de 27 de diciembre. Por tanto, las siete normas mencionadas hoy vigentes son las siguientes: 1.º) la Ley asturiana 3/2013, de 28 de junio, de medidas de autoridad del profesorado; 2.º) la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia; 3.º) la Ley valenciana 15/2010, de 3 de diciembre, de Autoridad del Profesorado; 4.º) la Ley 8/2012, de 13 de diciembre, de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón; 5.º) la Ley castellanomanchega 3/2012, de 10 de mayo, de autoridad del profesorado; 6.º) la Ley madrileña 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor; 7.º) la Ley castellanoleonésa 3/2014, de 16 de abril, de autoridad del profesorado. Son normas, en general, bastante parecidas, de corta extensión, que suelen reforzar una posición pasiva de los estudiantes bajo la autoridad disciplinaria del profesorado; y 8.º) la Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa (a pesar de la rúbrica, el contenido de la norma es eminentemente disciplinario y de refuerzo del papel del profesorado en este aspecto).

28 La falta de ley específica separada de la legislación general no obsta para que la otra comunidad autónoma (Cataluña) contenga el mismo tipo de prescripciones que la ley especial sobre sus propios consejos escolares, autonómicos, municipales (en su caso) y de los centros educativos: la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación, derogó y sustituyó a la previa Ley 25/1985, de los consejos escolares.

Estas son:

- ▶ Las normas de Andalucía, donde existen dos leyes complementarias: la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación; y la Ley 4/1984, de 9 de enero, de Consejos Escolares<sup>29</sup>.
- ▶ La Ley 5/1988, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón<sup>30</sup>.
- ▶ La Ley del Principado de Asturias 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar<sup>31</sup>.
- ▶ El Decreto Legislativo 112/2001, de 7 de septiembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de consejos escolares de las Islas Baleares<sup>32</sup>.
- ▶ La Ley canaria 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares<sup>33</sup>.
- ▶ La Ley 3/1999, de 24 de marzo, de Consejos Escolares de Cantabria<sup>34</sup>.
- ▶ La Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha<sup>35</sup>.
- ▶ La Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León.

29 Esta última ha sido modificada parcialmente por la Ley 17/2007, de 10 de diciembre (de tipo general sobre el sector); y derogaba, a su vez, el anterior Decreto 104/1982, de 15 de septiembre. La normativa legal es complementada, entre otras disposiciones reglamentarias, por el Decreto 332/1988, 5 de diciembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de los Consejos escolares de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (modificado por el 286/2010, de 11 de mayo); por el Decreto 7/2008, de 22 de enero, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento del consejo escolar (sin perjuicio de la posterior Orden de 14 de febrero de 2011, por la que se aprueba el reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar de Andalucía); y por el Decreto 71/2009, de 31 de marzo, por el que se regula el Censo de Entidades Colaboradoras de la Enseñanza

30 Ha sido modificada, con posterioridad, por la Ley 15/1999, de 29 de diciembre, y por la Ley 2/2016, de 28 de enero. Muestra de su desarrollo reglamentario es el Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

31 Ha sido parcialmente modificada por la Ley 3/2018, de 20 de abril. Parte de su desarrollo reglamentario se contiene en el Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias (alterado por Decreto 7/2019, de 6 de febrero), y, con anterioridad, en el Decreto 62/1997, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

32 Ha sido modificado parcialmente en múltiples ocasiones: por el Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio; por la Ley 7/2016, de 17 de mayo; por la Ley 15/2019, de 29 de mayo, y por la Ley 1/2022, de 8 de marzo.

33 Ha sido modificada en dos ocasiones: por la Ley 2/2001, de 12 de junio, y por la Ley 9/2014, de 6 de diciembre. Parte de su desarrollo reglamentario ha sido contenido en el Decreto 36/2003, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Escolar de Canarias; y en el Decreto 81/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

34 Esta norma ha sido modificada por la Ley 9/2008, de 26 de diciembre, y ha sido desarrollada reglamentariamente por las siguientes disposiciones, entre otras: el Decreto 53/2009, de 25 de junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria; el Decreto 8/2012, de 23 de febrero, por el que se regula el registro de las entidades colaboradoras de la educación de la Comunidad Autónoma de Cantabria; y el Decreto 20/2000, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Escolar de Cantabria (modificado por el Decreto 67/2020, de 8 de octubre).

35 Ha sido modificada, parcialmente, por las Leyes 7/2014, de 13 de noviembre, y 11/2019, de 20 de diciembre. De hecho, es una norma que derogó y sustituyó la anterior regulación específica del principal órgano de participación educativa: la Ley 12/1999, de 3 de diciembre, del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.

- ▶ El Decreto Legislativo de 16 de enero de 1989, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana<sup>36</sup>.
- ▶ La Ley 3/1986, de 18 de diciembre, de Consejos Escolares de Galicia; y con matices, la Ley gallega 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa<sup>37</sup>.
- ▶ La Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja<sup>38</sup>.
- ▶ La Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid<sup>39</sup>.
- ▶ La Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia<sup>40</sup>.
- ▶ La Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar de Navarra o Junta Superior de Educación y de los consejos locales<sup>41</sup>.
- ▶ La Ley 13/1988, de 28 de octubre, de Consejos Escolares de Euskadi<sup>42</sup>.
- ▶ La Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los Consejos Escolares de Extremadura<sup>43</sup>.

---

36 Ha sido parcialmente modificado por la Ley 6/2010, de 28 de mayo. Sin ánimo de exhaustividad, algunas de las disposiciones reglamentarias que han completado estas prescripciones legales son las contenidas en el Decreto 39/2008, de 4 de abril, del Consell, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios; o en el 164/2010, de 8 de octubre, del Consell, por el que se regula el Consell Escolar de la Comunitat Valenciana (modificado parcialmente por el Decreto 125/2015).

37 Por su contenido, es más bien una Ley sobre el régimen sancionador en el contexto escolar, reforzando el papel del profesorado como autoridad pública, por lo que ha sido antes incluida también en la otra clasificación. En todo caso, sí contiene algunas cláusulas alusivas a la participación mediante procesos y consultas, sin excesivo grado de concreción.

38 Algunas de las disposiciones de su desarrollo reglamentario se contienen en el Decreto 4/2009, de 23 de enero, por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros.

39 Ha sido parcialmente modificada por la Ley 5/2005, de 20 de diciembre; y posteriormente también por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre. Son normas desarrolladas, en parte, por el Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid; y por el más reciente Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

40 Ha sido modificada en parte una sola vez, mediante la Ley 9/1999, de 27 de diciembre. Su desarrollo reglamentario se recoge, entre otras normas, en el Decreto 16/2016, de 9 de marzo, por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y en el Decreto 120/1999, de 30 de julio, por el que se regula la estructura y composición de los Consejos Escolares de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

41 Ha sido mínimamente modificada por la Ley Foral 19/2012, de 4 de diciembre. Su desarrollo reglamentario ha sido operado, entre otras normas, por el Decreto Foral 25/1997, de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra; y el Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra.

42 Ha sido parcialmente modificada en varias ocasiones: por la Ley 1/1993, de 19 de febrero, por la Ley 3/2018, de 28 de junio, y por la Ley 1/2022, de 3 de marzo. Ejemplifica el tipo de desarrollo reglamentario operado el Decreto 160/1994, de 19 de abril, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

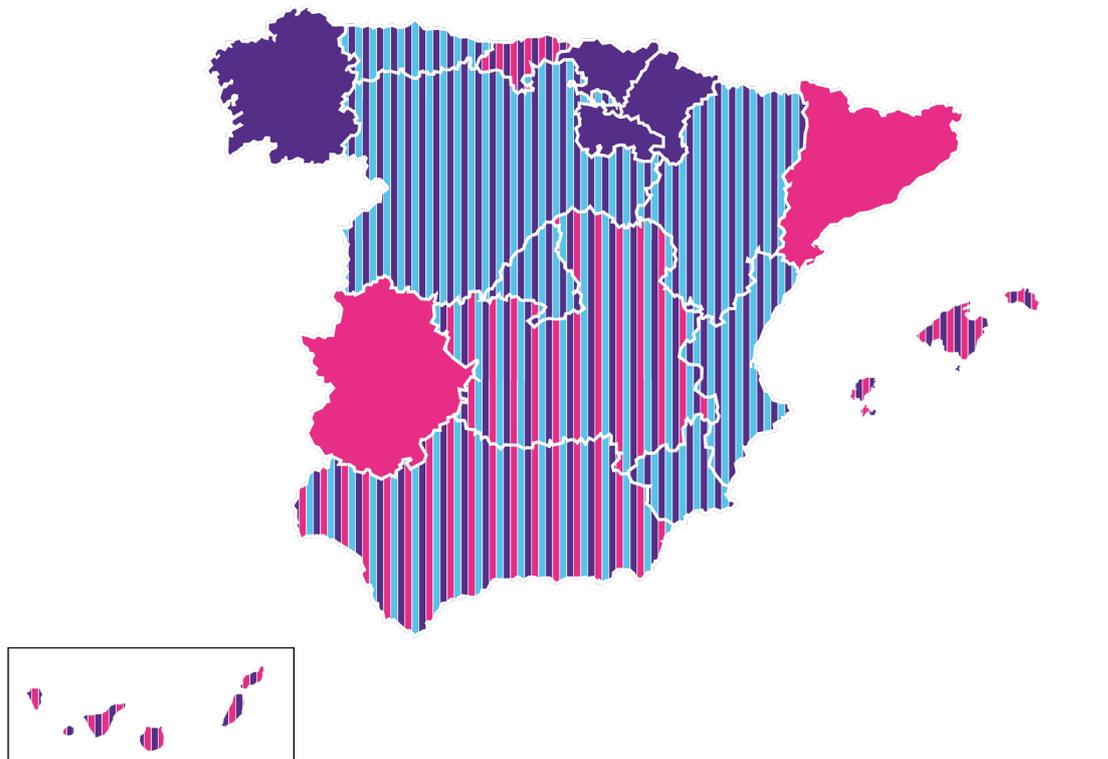
43 Ha sido reformada parcialmente, para cambios menores, en dos ocasiones: la primera, mediante la Ley 4/2011, de 7 de marzo; y la segunda a través de la Ley 3/2020, de 29 de octubre.

**Tabla 1.** Número de comunidades autónomas que disponen de los tres conjuntos de leyes más frecuentes con incidencia relativa en la participación estudiantil en secundaria

| CCAA con leyes generales de educación | CCAA con leyes sobre la autoridad del profesorado | CCAA con leyes separadas sobre participación educativa |
|---------------------------------------|---|--|
| 7                                     | 8   | 15   |

**Fuente:** elaboración propia a partir de las rúbricas de las leyes y su objeto recogidas en el Boletín Oficial del Estado, a enero de 2022.

**Mapa 1.** Tipos de normas legales más frecuentes en las comunidades autónomas con reglas que inciden en la participación estudiantil en 2022.



- con leyes generales de educación: Cataluña, Andalucía, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura.
- con leyes específicas sobre la autoridad del profesorado: Principado de Asturias, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Castilla y León y Andalucía.
- con leyes específicas sobre participación educativa: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.

**Fuente:** elaboración propia.

La legislación autonómica también contempla, en mucha menor medida, **cláusulas específicas sobre la tipología autonómica de las asociaciones de estudiantes** en sus respectivos ámbitos territoriales. En ocasiones, son referencias explícitas al tipo asociativo del alumnado, y en otras ocasiones veremos que remiten, más bien, a tipos etarios con un desarrollo material dispar (por ejemplo, son bastante frecuentes las asociaciones juveniles, pero no existen apenas entidades reconocidas como «asociaciones infantiles», aun siendo un tipo expresamente recogido por la legislación sectorial). Las comunidades autónomas con cláusulas legales que afectan de forma especialmente intensa al asociacionismo estudiantil son las siguientes:

- ▶ El País Vasco, mediante la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (en adelante, LVA).
- ▶ Andalucía, a través de la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía (en adelante, LAA).
- ▶ La Comunidad Valenciana, con los preceptos contenidos en la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana (en adelante, LCAV).
- ▶ Canarias, a través de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (en adelante, LCA).
- ▶ Cataluña, con un conjunto normativo integrado, principalmente, por la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

**Mapa 2.** Comunidades autónomas con normas legales que afectan al asociacionismo estudiantil en la etapa de educación secundaria, en 2022.



■ con normas legales (País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Cataluña).

**Fuente:** elaboración propia.

La incidencia de estas normas opera no tanto por la condición escolar del estudiantado, como por la edad habitual durante la educación secundaria, que hace que debamos atender a las especiales reglas sobre la capacidad de obrar asociativa de las personas menores de dieciocho años<sup>44</sup>.

En cuanto a las normas reglamentarias, la pléyade de decretos autonómicos, órdenes de las consejerías o de órganos superiores equivalentes es difícil de catalogar y representar con una «foto fija» estable y útil. En todo caso, todas las comunidades autónomas han dictado reglas específicas para ordenar la participación estudiantil de tipo orgánico en los distintos planos objetivos y espaciales (vida de los centros, programación de la enseñanza, etc.). Pero existen, en particular, reglamentos que desarrollan y concretan la legislación relativa a las asociaciones de estudiantes y a sus derechos participativos orgánicos<sup>45</sup>.

Sea como fuere, y desde el punto de vista sustantivo, la mayoría de los poderes públicos de las comunidades autónomas (parlamentos y gobiernos, principalmente) han demostrado un interés muy escaso en los últimos cuarenta años por proteger de forma eficaz la participación estudiantil: ofrecen pocas reglas, desiguales, y no siempre coherentes con el resto del sistema jurídico. Hay honrosas excepciones, pero el grado general de cumplimiento es muy deficiente.

44 Esta cuestión ya ha sido estudiada y analizada con detenimiento para el derecho español por autores como Díaz Alabart (2002), Caballero Lozano (2003), Liebel (2006), Reverte Martínez (2021; 2018; 2017; 2015) y Hernández-Diez (2022; 2021).

45 Sirvan de muestra el Decreto 7/2019, de 6 de febrero, de primera modificación del Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias; el Decreto 28/1988, de 10 de febrero, por el que se regulan las asociaciones de alumnos de centros docentes no universitarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto 332/1988, 5 de diciembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de los Consejos escolares de ámbito territorial de Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón; o el Decreto 187/2003, de 28 de noviembre, por el cual se regulan las asociaciones de alumnos, y las federaciones y las confederaciones de asociaciones de alumnos, entre muchos otros.

# 4

## La participación administrativa

A diferencia de la dispersión de cláusulas legislativas orgánicas para la dimensión cívico-social, **la participación propiamente administrativa del estudiantado del nivel de educación secundaria en España está contenida**, en esencia y en primer término, **en la LODE**. Esta puede entenderse complementada, sin valor orgánico:

- ▶ Por las cláusulas generales sobre la participación cívica incluidas en otras como la LPAC, ya mencionada.
- ▶ Las reglas generales sobre los órganos administrativos y el principio participativo en el sector público, recogidos por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).
- ▶ Y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley de Transparencia).

Una primera distinción clásica de la participación administrativa permite diferenciar dos formas de participar, simplificando mucho la manera de intervenir en la Administración<sup>46</sup>. Primero, aquella que se produce por incorporación del ciudadano participante (estudiantes, en este caso) dentro de la estructura de la Administración (educativa), a través de su pertenencia a órganos de naturaleza jurídico-pública, y portando una legitimación basada en una representatividad de intereses colectivos. Segundo, pueden diferenciarse de estas primeras formas orgánicas de participar aquellas otras que permiten la incidencia de estos sujetos sin incorporarlos al entramado administrativo, pero sí permitiendo su implicación en procesos o procedimientos por los cuales la Administración adopta sus decisiones. De esta forma podemos diferenciar una «participación administrativa orgánica», y otra llamada «funcional» o «procedimental». Esta distinción ayudará a sistematizar y diferenciar normas dispersas alusivas a esta participación estudiantil en los distintos espacios de la Administración educativa.

En todo caso, podemos identificar la existencia clara de dos espacios de participación que ha sido ordenada mediante cláusulas específicas (en el Estado desde la propia LODE, o en las comunidades autónomas en virtud de sus sistemas legales y el respeto a la legislación orgánica estatal). Por un lado, hay normas para propiciar la participación de los estudiantes que se produce en y ante los centros y sus comunidades inmediatas. Por otro lado, existen cláusulas que prevén la intervención participativa del estudiantado ante las Administraciones territoriales con potestades sobre el sector.

---

<sup>46</sup> Sobre esta diferenciación y su evolución dogmática, véanse las propuestas doctrinales ya clásicas de Muñoz Machado (1977), Sánchez Morón (1979a; 1979b; 1980; 1984), o García de Enterría Martínez-Carande (1979); o más recientes, como la de Bouazza Ariño (2016), Boix Palop (2014), Campos Jiménez (2016a; 2014) o Castel Gaytán (2014; 2011; 2009a; 2009b).

## 4.1. Los cauces orgánicos para la representación de intereses colectivos

El conjunto de cauces orgánicos es el que se encuentra más desarrollado en la legislación positiva que da amparo a la participación administrativa del estudiantado, en España y en su entorno comparado.

Así, los estudiantes tienen reconocidas facultades específicas para elegir representantes dentro del sistema administrativo educativo (por ejemplo, «delegados de curso» o de centros). Estos representantes pueden convertirse en órganos unipersonales de relevancia administrativa, integrados o no en otros espacios colegiados. Después, los órganos colegiados donde los estudiantes representativos se integran pueden ser de naturaleza monoestamental (solo compuestos por representantes estudiantiles legitimados por un proceso administrativo, como las a veces llamadas «juntas de delegados»), o pluriestamentales (en los que se dan cita con los representantes de otros sectores de la comunidad educativa o de la sociedad, en general, como los «consejos escolares» en todo el país). La riqueza o diversidad, el nivel integración y la complementariedad de las formas representativas orgánicas, pueden ser indicadores del interés de los poderes con facultades de regulación por concretar los mandatos más generales de fomento de la participación estudiantil.

La regulación sobre estos tres tipos de órganos consta de un régimen mínimo común estatal, que debe ser luego implantado y desarrollado en cada ámbito autonómico por sus correspondientes poderes públicos. La regulación en el nivel de los centros y en otros niveles espaciales (ante las Administraciones territoriales) es distinta y obedece a fines participativos diferentes. Por ello, conviene realizar un análisis separado de ambos planos.

**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.

## A. La participación orgánica en los centros educativos

En materia de organización administrativa para la participación, el desarrollo normativo estatal ha sido insuficiente para crear un mínimo común denominador eficaz en todo el territorio del país. Existe un mínimo teórico, pero no siempre es respetado en la realidad cotidiana, ni suficientemente desarrollado en el ordenamiento jurídico autonómico. De hecho, existen indicios sobre un incumplimiento muy extendido de los sistemas básicos de participación estudiantil en los centros de educación secundaria en España. El principal de ellos es la absoluta falta de información administrativa accesible sobre la celebración efectiva de sesiones habituales de los órganos previstos por la normativa estatal en la vida cotidiana de los centros<sup>47</sup>. No es sencillo encontrar recursos actualizados de información dirigida a los y las estudiantes sobre sus derechos de participación orgánica. Es posible que la elección de delegados de grupos (órganos unipersonales) sea más o menos generalizada, pero la información de la que disponen hoy las organizaciones de estudiantes, no sistematizada y necesitada de verificación académica, es que los órganos monoestamentales no suelen celebrar sesiones en una amplia mayoría de centros educativos, y la representatividad de los estudiantes en los órganos pluriestamentales de los centros se desarrolla con múltiples escollos operativos. Estas intuiciones deberían poder convertirse en hipótesis de estudios no jurídicos, que ayuden a evaluar la eficiencia de las previsiones jurídicas sobre la existencia de tales cauces.

En cualquier caso, no cabe duda de que todos los centros educativos del país sostenidos con fondos públicos están obligados a disponer de **tres clases de órganos de participación estudiantil**:

01. Un **órgano participativo pluriestamental**, donde el alumnado de secundaria tiene voz y voto en ciertas decisiones adoptadas para la vida en los centros: los consejos escolares de los centros.
02. También ha declarado la existencia de otros órganos colegiados específicos obligatorios de carácter monoestamental en los centros educativos, propios de la participación estudiantil: las **juntas de delegados**.
03. En los órganos colegiados se integran, a su vez, **órganos unipersonales de representación legítima** del estudiantado, y los hay de dos categorías: a) las personas que sean elegidas como delegadas en cada grupo (y, potencialmente, también por cursos), y b) otros representantes en el consejo escolar, «consejeros», que no tienen por qué ser delegados de grupo o curso, pero sí ejercen funciones semejantes a nivel de todo el centro.

<sup>47</sup> Aunque la verificación de estos indicios solo puede confirmarse mediante métodos no jurídicos (de ciencias de la información, la sociología o la ciencia política), ante una duda preliminar sobre estos indicios, convendría hacerse las siguientes preguntas: ¿cada cuánto tiempo se ha convocado y se ha reunido, en los últimos tres años, la Junta de Delegados que debe existir en cada centro educativo del entorno inmediato? Si la respuesta sugiere que esto depende de que sus integrantes quieran convocarlo, pregúntense ¿cuántos minutos se han dedicado en cada centro a informar de este y otros de sus derechos participativos a quienes podrían ejercerlos convocando estos órganos? ¿En cuántos centros educativos del país se forma y se informa de manera continuada durante el curso al alumnado para que hagan uso de sus potestades participativas?

## a. Los consejos escolares de los centros

El tipo de órganos de los consejos escolares no es una novedad del régimen constitucional español. Son una **fórmula de participación en el sistema educativo extendida por toda Europa desde hace décadas**, por no remontarnos a los modelos incluso anteriores, de hace siglos, sobre la gestión colegiada de ciertos centros de enseñanza (cfr. Sánchez-Lauro, 2018). Con independencia de la denominación, es frecuente que existan órganos de administración y gestión de los centros educativos, que sean de naturaleza colegiada y que permitan tomar parte con voz y voto en sus deliberaciones a representantes estudiantiles, al menos a partir de la educación secundaria. Estos representantes se dan cita en proporciones variables con otros sectores de la comunidad educativa, e incluso con representantes de intereses generales (otras Administraciones públicas), colectivos o difusos (otros agentes sociales o de la sociedad civil). Por ello son un ejemplo prototípico de órgano de composición estamental, donde los estudiantes son solo uno de los estamentos representados. En Francia, por ejemplo, son denominados como *conseils d'administration*<sup>48</sup>; y en Reino Unido se las ha conocido como *School Boards* desde la *Education Act* de 1870<sup>49</sup>, hoy con frecuencia como *school councils*, o como *Board of management*<sup>50</sup>.

En el vigente derecho español, los consejos escolares de los centros tienen una fundamentación que ya se anticipó de forma somera al tratar el contenido esencial del derecho fundamental a la participación estudiantil (art. 27 CE). Son las herramientas orgánicas que sirven para dar cauce a la participación estudiantil (junto a los demás sectores) en la vida de los centros educativos. Así, como desarrollo esencial del derecho a la educación, la legislación orgánica educativa ha dedicado una notable atención a la ordenación de estas figuras al nivel de los centros educativos.

### a.1. Un régimen inestable a lo largo del tiempo

**La regulación actual es fruto de una evolución inestable.** Esta inestabilidad es indicio de las dudas del Legislador orgánico a propósito de la capacidad de autogobierno de las comunidades educativas de estos centros, y da pie a un peso inconstante en ello por parte del estudiantado. Los cambios se han producido a una velocidad que no es frecuente en otros ámbitos objeto de legislación orgánica, aunque susceptible de ser simplificada en cinco fases, dentro de la etapa constitucional.

En primer término, la **Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares**<sup>51</sup>, sustituyó a la previa normativa del final de la etapa franquista (la Ley 14/1970, de 4 de

48 Véase, por ejemplo, el *Code de l'éducation*, modificado en su Article R421-5 por el Décret n.º 2019-906, de 30 de agosto.

49 Véase, a este respecto, la información iushistórica ofrecida por el Parlamento británico (disponible a 1 de diciembre de 2021): <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/school/overview/1870educationact/>

50 Por ejemplo, en la legislación escocesa de la Self-Governing Schools etc. (Scotland) Act, de 1989.

51 Esta Ley de 1980 preveía la existencia de los entonces llamados «Consejos de Dirección» para todos los centros públicos de enseñanza, desde la llamada Educación Preescolar hasta el Bachillerato y la Formación Profesional. El artículo treinta y cuatro regulaba la participación en los centros privados, señalando que aquellos sostenidos con fondos públicos (concertados), también debían existir órganos colegiados semejantes, aun sin precisar la denominación de estos. Resulta llamativo, no obstante, que en el artículo treinta y ocho, que forma parte del Título IV (de derechos y deberes de los alumnos) se incluyera, de forma imperativa, la capacidad de los alumnos en los turnos nocturnos de participar en los Consejos de Dirección, sin distinción del tipo de centro. Se aprecia en ello el sesgo etario (dado el perfil de los alumnos de los turnos nocturnos) como delimitador del alcance del derecho participativo, por encima de la titularidad, incluso, de los centros de enseñanza. Eran, a todas luces, un claro equivalente de los actuales consejos escolares, y estaban compuestos, a partir del segundo ciclo

agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa<sup>52</sup>).

En segundo término, la **Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación** (LODE), derogó la de 1980. La LODE es considerada por la doctrina mayoritaria como el contrapunto de la anterior (por ejemplo, Vintanel Lucientes, 2017), en el sentido de prestar más atención a la gobernanza democrática de los centros que a la libertad de enseñanza. En todo caso, la LODE de 1985 reguló de forma separada el régimen de los consejos escolares de los centros públicos<sup>53</sup>, de una parte, y la ordenación de este órgano en los centros concertados, por otra parte<sup>54</sup>. Los centros privados no financiados con fondos públicos no requieren hoy la existencia órganos específicos para canalizar la participación de la comunidad educativa (según el artículo veintiséis). Aunque la LODE sigue parcialmente vigente, las disposiciones relativas a los consejos escolares de los centros públicos fueron derogadas por el apartado 1 de la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes<sup>55</sup>.

En tercer término, y apenas una década más tarde, la norma de 1995 fue íntegramente derogada por la **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación** (LOE)<sup>56</sup>. Esta norma señala que «la participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes» es un principio sobre el que se debe asentar el sistema educativo español (art. 1 LOE). Por ello, esta norma recoge hoy la ordenación orgánica estatal relativa a los consejos escolares de los centros públicos.

---

de Educación General Básica o EGB (esto es, desde que los alumnos solían tener doce o más años) por dos representantes de los estudiantes elegidos por ellos mismos. Las funciones de este órgano eran de naturaleza decisoria, no solo consultiva

- 52 No debe pasar inadvertido que esta norma preveía ya unas figuras pretéritas de participación meramente consultiva en los centros de bachillerato, como eran los Consejos Asesores a los que hacía referencia su artículo sesenta y dos, que daba cabida a los «círculos de alumnos» (regulados a su vez en el artículo veinticinco, apartado siete, que los concibe como un derecho consignado en el Estatuto del Estudiante, como figura equivalente en el bachillerato y la formación profesional a las asociaciones de estudiantes universitarios, si bien estos círculos podían orientarse de forma exclusiva a fines culturales y deportivos).
- 53 Así se recogía en sus artículos 36 siguientes. Estos preceptos fueron desarrollados por el hoy derogado Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de educación general básica, bachillerato y formación profesional.
- 54 Aún perduran vigentes los artículos 54 y siguientes de esta norma, señalando su obligatoriedad, y la necesaria participación en ellos de los estudiantes.
- 55 Aquella norma apuntalaba aún más las pretensiones participativas hacia los estudiantes, incluyendo mandatos explícitos como el del artículo segundo, apartado 2: «las Administraciones educativas reforzarán la participación de los alumnos y alumnas a través del apoyo a sus representantes en el Consejo Escolar». La norma, además, adaptaba el régimen participativo específico de los estudiantes en el órgano del centro, en función de los nuevos ciclos educativos establecidos por la LOGSE, distinguiendo la Educación Secundaria Obligatoria de la Primaria. En el artículo 12 de la Ley Orgánica de 1995 se refiere de forma específica a la «participación de alumnos en el Consejo Escolar», indicando que: «1. Los alumnos podrán ser elegidos miembros del Consejo Escolar, con las atribuciones establecidas en el artículo 11 de la presente Ley, a partir del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria. No obstante, los alumnos de este primer ciclo de la educación secundaria obligatoria no podrán participar en la elección o el cese del Director. 2. Los alumnos de educación primaria podrán participar en el Consejo Escolar en los términos que se establezcan en los correspondientes reglamentos orgánicos de los centros».
- 56 Esta LOE recoge, entre los principios y fines del sistema educativo, el papel que el legislador orgánico del momento estimó que le correspondía a la participación, en desarrollo de los mandatos constitucionales. De esta forma, recoge como meta (fin) que debe perseguir todo el sistema «(L)a preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento» —art. 2.1.k)».

En particular, el artículo 118 LOE impone siete principios generales sobre la participación en el gobierno de los centros, de los cuales conviene subrayar los tres primeros (aplicables a todo tipo de centros educativos, con independencia de su titularidad o financiación):

1. La participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución.
2. La participación, autonomía y gobierno de los centros que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en ella y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en las normas que se dicten en desarrollo de las mismas.
3. Las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios en los centros educativos.

Sin alterar textualmente aquellos principios, las competencias de los consejos escolares de los centros previstas por la LOE han sido luego reformadas por dos normas principales. Primero, redujo sus competencias la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOCE, hoy derogada), y las ha recuperado, recientemente, mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMCE).

En la actualidad, el artículo 119.2 LOE señala que el órgano que encauza la participación de toda la comunidad educativa en los centros es el consejo escolar, aunque las decisiones pedagógicas son (aparentemente) compartidas con órganos reservados al profesorado, como el Claustro y otros de coordinación docente (apartados 2 y 5 del art. 119).

## a.2. Las reglas mínimas comunes a todos los centros públicos del país

Dado el régimen anterior, **los consejos escolares de los centros públicos de todo el país tienen unas reglas mínimas de composición** marcadas por el artículo 126 LOE.

Los estudiantes, en este órgano, disfrutan de una presencia que, en combinación con los padres y madres, no debe ser inferior a un tercio del total del órgano —apartado 1.e)—. El apartado 5 del artículo precisa dos restricciones legales que limitan la capacidad de obrar de los representantes estudiantiles en estos órganos: la elección de alumnos solo es posible a partir de que estén matriculados en el primer curso de educación secundaria obligatoria<sup>57</sup>, pero, aun siendo elegibles, aquellos representantes de los dos primeros cursos de la secundaria obligatoria no podrían intervenir en la selección o cese del director del centro.

Fruto de estos mandatos del legislador orgánico, el Ejecutivo ha adoptado un **reglamento administrativo relevante para la participación en los centros de la educación secundaria** (que abarcan los antiguos institutos de bachillerato, formación profesional y enseñanzas integradas)<sup>58</sup>. Se

<sup>57</sup> En realidad, un último inciso del mismo precepto (art. 126.5 LOE) señala que «el alumnado de educación primaria participará en el Consejo Escolar del centro en los términos que establezcan las Administraciones educativas». Como muestra de esta concreción, véase el Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

<sup>58</sup> Además, la participación de los alumnos en el sistema de gestión de los centros de educación primaria es prácticamente residual, dependiendo por entero de lo que disponga el proyecto educativo del centro, aunque en ningún caso con derecho de voto, según se contempla en los artículos 7 y 48.3.f) del Real Decreto 82/1996,

trata del **Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria.**

Este reglamento, aparte de reiterar algunas de las previsiones de la LOE, concreta la organización de la representación estudiantil en los consejos escolares, señalando que serán cuatro los representantes del alumnado. El artículo 14 del RD recoge el procedimiento de elección de tales representantes, por sufragio directo de todo el alumnado. Es importante anticipar el papel marginal de la participación asociativa en estos órganos, de acuerdo con el Real Decreto de 1996: 1.º) las asociaciones de alumnos solo tienen garantizado, en este procedimiento, la hipotética supervisión de las votaciones, pero no una representación directa<sup>59</sup>; y 2.º) las asociaciones pueden presentar propuestas al consejo escolar, aun cuando no estén directamente representadas en él, y otros reglamentos impondrán un aparente deber de presentarle informes, sobre el que volveremos más adelante.

### a.3. Las previsiones autonómicas sobre los consejos escolares de los centros

Una amplia mayoría de comunidades autónomas no han dispuestos cláusulas de importancia significativa en sus leyes educativas, a propósito de la participación de los estudiantes en los consejos escolares de los centros. **Se ajustan, en su gran mayoría, a lo dictado por la normativa de ámbito estatal.** Con frecuencia, reiteran cláusulas genéricas de fomento, estímulo o deber de favorecer (por parte de la Administración autonómica) la participación estudiantil en estos órganos, pero sin concreciones relevantes ni instrumentos de garantías mínimas más allá de las normas de ámbito estatal<sup>60</sup>. Unos pocos parlamentos autonómicos han adoptado normas legales que amplían ligeramente, o aclaran, las facultades de estos órganos en la gobernanza de los centros, sin referencias dignas de mención hacia la posición de los estudiantes en ellos.

Con independencia de las previsiones reglamentarias que en cada caso procedan, sobresale el escaso interés de los legisladores autonómicos por prever una mayor protección de la participación estudiantil en estos contextos. No existen obligaciones susceptibles de ser evaluadas con sencillez sobre el fomento de esta: es muy difícil encontrar recursos editados por los poderes públicos que favorezcan la capacitación para la participación de los estudiantes en estos órganos, o visibilicen en los centros el valor de esta contribución. Una de las mejoras plausibles para estos y otros órganos es que los poderes públicos adquiriesen la obligación de facilitar cauces concretos de comunicación y difusión (física y digital) de la actividad participativa de los representantes hacia sus representados, como por ejemplo hace la *Lei portuguesa* núm. 8/2009, de 18 de febrero<sup>61</sup>.

---

de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria. Ello no es óbice para que el director del centro sea responsable de velar por el pleno respeto del derecho de reunión de los alumnos, y del resto de sectores de la comunidad educativa, como se desprende del artículo 31.1) del RD. La única mención de esta norma al asociacionismo del alumnado es para impedir que estas figuras sean utilizadas para desarrollar actividades que aumenten la dotación económica del centro (art. 51.4 RD).

<sup>59</sup> Contrasta ello con el papel de las asociaciones de padres y madres, que tendrán una representación reservada a las figuras asociativas más representativas —art. 7.d)—, y pueden presentar candidaturas diferenciadas —art. 13.2—.

<sup>60</sup> Son ejemplo de estos llamamientos genéricos los artículos 9 y 30 de la Ley andaluza de educación, el 103.1 de la Ley cántabra, el artículo 23.6 de la Ley castellanomanchega de participación social en la educación, el artículo 11.3 de la Ley canaria de educación no universitaria, o el artículo 47 de la Ley educativa extremeña.

<sup>61</sup> Cfr. *Diário a República* n.º 34/2009, Série I de 2009-02-18. También es ejemplar, aun siendo un caso ajeno al sistema europeo, la difusión ofrecida por la Administración educativa australiana, mediante recursos divulgativos sobre

En suma, cuando los poderes legislativos renuncian a establecer garantías específicas y las dejan casi íntegramente a discreción de los desarrollos administrativos (en los centros o por los poderes ejecutivos), es fácil prever dos resultados plausibles. Primero, la falta de información sistematizada o fácil de sistematizar, y, en segundo lugar, también es previsible que produzca una heterogeneidad en los niveles de realización positiva y material de los mandatos concretos que haga muy difícil una comparativa racional eficaz.

## b. Las Juntas de delegados

El artículo 119 LOE solo enuncia el deber de favorecer, por las Administraciones educativas, «la participación del alumnado en el funcionamiento de los centros, a través de sus delegados de grupo y curso, así como de sus representantes en el Consejo Escolar». Por tanto, **no existe una regulación sobre estas juntas de delegados, u órganos monoestamentales equivalentes, en la legislación orgánica**. La legislación ordinaria de las comunidades autónomas sí las ha equiparado a los otros cauces<sup>62</sup>. En el contexto comparado, apenas se han podido constatar ejemplos de estas estructuras administrativas prescritas por ley, pero sí sucede en la República Checa, por ejemplo, mediante su Ley de educación de 2004<sup>63</sup>.

En la reglamentación ejecutiva, encontraremos que el Real Decreto de 1996, ya mencionado, también renueva la regulación preexistente sobre estas figuras<sup>64</sup>. Lo hace a través de los artículos 74 (sobre composición y régimen de funcionamiento) y 75 (sobre sus funciones).

De acuerdo con sus prescripciones, la Junta de delegados incluye en su seno tanto a los llamados «delegados de grupos» como a los representantes de los alumnos en el consejo escolar (art. 74.1 RD), y sirve como espacio orgánico de comunicación entre los representantes de cada grupo o curso (delegados) y aquellos miembros en el consejo escolar, disponiendo de capacidad de iniciativa propia (ante diversos órganos y autoridades). Tiene una amplia variedad de facultades dispositivas, y la jefatura de estudios de cada centro debe facilitarles el espacio donde celebrar sus sesiones (que pueden ser plenarias o por comisiones). En todo caso, lo más llamativo de esta ordenación, en contraste con lo que suele ser habitual para los órganos de esta naturaleza (dentro o fuera del sistema educativo) es que carece de reglas elementales sobre el régimen funcional (como quién lo preside o lo modera, o quién lo convoca, entre otras cuestiones cuyo silencio denota un escaso reflejo de su operatividad real, al menos en las normas estatales).

---

la implicación en las *School Boards* (disponible a 1 de diciembre de 2021):

[https://www.education.act.gov.au/public-school-life/get-involved-in-your-childs-school/school\\_boards](https://www.education.act.gov.au/public-school-life/get-involved-in-your-childs-school/school_boards).

62 Así lo hacen, por ejemplo, el artículo 47.1 de la Ley (general) de educación de Extremadura, en el artículo 103.1 de la Ley (general) de educación de Cantabria, o en el artículo 14.2 de la Ley (general) de Educación de Castilla-La Mancha (esta última, por cierto, insta al personal docente del centro como responsable de promover «de forma efectiva» su funcionamiento).

63 Originalmente denominada *ZÁKON ze dne 24. září 2004 o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (skolský zákon)*, y accesible (a 1 de diciembre de 2021): [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=71366&p\\_country=CZE&p\\_count=261](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=71366&p_country=CZE&p_count=261)

64 La mayor parte de sus previsiones ya estaban recogidas en los artículos 105 a 111 del Real Decreto 929/1993, de 18 de junio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria, derogado por el de 1996.

**No son muchas las comunidades autónomas que parecen profundizar en la reglamentación de estas figuras.** Apenas las mencionan, reconociéndolas ocasionalmente como órganos participativos<sup>65</sup>, dándoles atribuciones propositivas genéricas, o remitiendo la concreción de estas a los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de los centros<sup>66</sup>. Algo más de atención le presta, en todo caso, la regulación valenciana y la asturiana.

La regulación de la Comunidad Valenciana no enriquece lo indicado por la normativa estatal, pero reitera la cierta facultad propositiva genérica. Lo hace en el artículo 6.7 del Decreto 39/2008, de 4 de abril, del Consell, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios.

La normativa del Principado de Asturias sí destaca positivamente, por la regulación del Decreto 7/2019, de 6 de febrero, de primera modificación del Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias. Lo hace al proteger una esfera específica de derecho de acceso a la información por parte del órgano y sus miembros (artículo 9.4), y contemplar que los demás órganos del centro deben «tener en cuenta» sus propuestas, lo que debería conducir a una expectativa legítima de respuesta razonada a sus iniciativas (artículo 20).

Sea como fuere, a la luz de las diversas regulaciones de este tipo de órganos, dentro y fuera de España, sobresalen algunas fortalezas y carencias.

Entre las **fortalezas** de la regulación positiva más extendida podemos mencionar dos notables. Primero, el hecho de que estos órganos tienen capacidad de convocatoria y deliberación autónoma, sin la interferencia de autoridades ajenas a los propios representantes de estudiantes<sup>67</sup>. Una segunda fortaleza es que integra a figuras ya legitimadas en una primera instancia por el propio estudiantado y conecta distintos órganos unipersonales y colegiados de participación (los delegados de grupo y curso con el consejo escolar, por ejemplo). Este tipo de técnicas de interconexión se han apuntado como prácticas eficientes de fortalecimiento participativo, siempre que se lleven efectivamente a cabo (cfr. Hernández-Diez, 2021).

Como **carencias** notables sobresalen dos rasgos frecuentes en las normas mencionadas. Primero, es un órgano que carece un régimen de reuniones mínimas o garantizadas, por lo que puede suceder, sin reproche jurídico alguno, que no se reúna durante años en multitud de centros educativos<sup>68</sup>. Segundo,

65 Por ejemplo, en los artículos 11 y 41 del Decreto 81/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias; o en el artículo 26.1.b) del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

66 Por ejemplo, en el artículo 72.2 del Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria; o en el artículo 26.2 del Decreto riojano 4/2009, por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros.

67 Esto no sucede, por ejemplo, en los órganos similares que el Código de la Educación francés contempla (los *conseils de la vie lycéenne*, o las asambleas generales de alumnos, por ejemplo, que son presididos o asistidos por el director de cada centro o autoridades académicas equivalentes, según la subsección 5 del Código antedicho (sobre las instancias representativas de los alumnos).

68 De nuevo, contrasta con la previsión del Código de Educación francés, en lo previsto por los artículos R421-44 y R421-45, por ejemplo.

y vinculado con lo anterior, no parece fácil de encontrar ningún material concreto elaborado por la Administración educativa que favorezca la capacitación de estudiantado para el aprovechamiento del espacio, por lo que su formulación en la legislación positiva, sin información eficiente, puede conducir a que asistamos a previsiones jurídicas huecas.

### **c. Los órganos unipersonales: delegados de grupo, de curso o consejeros escolares del centro**

El apartado 3 del artículo 119 LOE menciona, como ya hemos señalado, la figura de los delegados de grupo o curso. La dicción literal parece contemplar que podrían existir dos figuras distintas, complementarias o sustitutivas: a) delegados de cada grupo, cuando exista más de una línea por curso; y/o b) delegados por curso, con independencia del número de grupos/líneas. Poco más aporta esta legislación orgánica. La legislación ordinaria reitera este tipo de alusiones (por ejemplo, en el artículo 58.5 de la Ley canaria de educación no universitaria), o amplía la esfera de potenciales delegados al nivel de centros (como hace el artículo 9 de la Ley de educación de Andalucía, como cauce para participar luego en el nivel de los consejos escolares municipales, provinciales o autonómico). La mayoría de las regulaciones legislativas o de reglamentación ejecutiva remiten el grueso del estatuto de estas figuras a los reglamentos orgánicos internos de los centros, evitando garantías mínimas comunes a la figura y debilitando la posibilidad de hacer seguimiento al cumplimiento de los deberes de fomento de las Administraciones educativas<sup>69</sup>.

Una de las **carencias** más notables de la regulación vigente en la mayor parte del país es la falta de un estatuto claro de estos delegados, que fortalezca su papel y les convierta en sujetos pasivos de una capacitación participativa eficiente (y susceptible de ser evaluada, como obligación tangible de la Administración educativa). Más allá de derechos propositivos genéricos, son figuras que carecen de atribuciones claras capaces de producir un impacto participativo real en la vida de los centros. Además, y en general, su funcionalidad está circunscrita al entorno escolar, en contra de la práctica comparada en países del entorno europeo, que integran a los representantes de estudiantes de los propios centros en las estructuras comunes de representación y participación estudiantil, desde el mismo plano local<sup>70</sup>.

---

69 Como excepción, sí parece ser una clara garantía la previsión aragonesa de que la elección de estos delegados debe ser, en todo caso, por sufragio secreto y directo de todo el alumnado del curso, grupo o centro donde se produzca la legitimación del delegado. Así lo señala, sin perjuicio de la concreción de los reglamentos de los centros, el artículo 12 del Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

70 Esto sucede, por ejemplo, en Portugal (a través de la Lei n.º 8/2009), o también en Finlandia de acuerdo con su legislación de juventud (*Ungdomslagen* [núm. 1285/2016]).

## B. La participación ante las Administraciones territoriales

Dado el sistema territorial descrito, y siguiendo la práctica más extendida en Europa, en España pueden diferenciarse **tres niveles claros de Administraciones territoriales ante las que el estudiantado puede participar**.

El **nivel nacional** cuenta con un único instrumento orgánico formalizado, que es la inclusión de representantes de estudiantes en el Consejo Escolar del Estado. Veremos que este es un órgano consultivo vinculado a la Administración General del Estado a través del departamento ministerial que, en cada momento, desempeña las competencias en materia de educación. En este sentido, el modelo portugués del *Conselho Nacional de Educação* parece garantizar un grado de interlocución con los poderes estatales más elevado, al vincular el órgano al parlamento portugués (desde el *Decreto-Lei n.º 21/2015*), e involucrar a los grupos parlamentarios también en su composición. No obstante, el modelo pluriestamental del Consejo Escolar del Estado ha sido emulado en los siguientes niveles territoriales, pero no favorece la integración participativa de los estudiantes que toman parte directamente en el nivel territorial autonómico (no existe un órgano o cámara participativa territorial de estos en el plano estatal, tampoco en los autonómicos respecto del plano local o de los propios centros).

El **nivel autonómico**, por su parte, comparte una serie de rasgos mínimos comunes similares al Consejo Escolar del Estado: 1) apenas existe un único órgano administrativo donde quepa la participación estudiantil (el consejo escolar autonómico respectivo); 2) son órganos consultivos de los poderes ejecutivos, y muy rara vez mantienen relación directa formalizada con los poderes legislativos; y 3) no existen órganos monoestamentales o de autogestión estudiantil, y solo excepcionalmente se ha contemplado la integración de estudiantes en las instituciones públicas de participación juvenil (consejos de la juventud o similares). Además, y a diferencia del caso estatal, los consejos escolares autonómicos no suelen facilitar de forma proactiva una información actualizada, precisa y fiable sobre el grado efectivo de cumplimiento de las previsiones normativas sobre la composición de estudiantes ni su papel en ellos.

En tercer lugar, en el plano de las **Administraciones locales** encontraremos un esquema profundamente diverso, debido dos razones principales. Primero, el régimen local alude a diversos subniveles administrativos, con distintas atribuciones potenciales en materia educativa, por lo que no siempre tiene justificación racional la existencia de estructuras de participación estudiantil ante sus órganos de gobierno. En todo caso, no es extraño ver normas autonómicas que prescriben la existencia de consejos escolares en el ámbito municipal, provincial o (en los archipiélagos) insular. En segundo lugar, el carácter bifronte del régimen jurídico local en España permite a las comunidades autónomas concretar la obligatoriedad de los consejos locales, y atribuir competencias propias o delegadas que hagan más importante desarrollar esta posibilidad, aun cuando no sea obligatoria.

Al margen del esquema territorial de las Administraciones que se han dotado de consejos escolares como órganos consultivos, ya hemos anticipado un importante rasgo del diseño jurídico de la participación estudiantil en España que puede perjudicar su interlocución en todos los niveles. Resulta que **no existen espacios orgánicos propios de los estudiantes, al margen de las cámaras pluriestamentales de los consejos escolares**. Carece, España, de una planta mínimamente extendida de foros propiamente estudiantiles (monoestamentales o autogestionados) fuera de los centros escolares y al margen de la adscripción asociativa. Además, en la mayoría de las comunidades autónomas tampoco encontraremos una regulación explícita que conecte la participación estudiantil orgánica con los espacios públicos de participación juvenil (como sí hemos indicado que sucede en muchas otras latitudes y países europeos). Y nos referimos, en este caso, a las reglas de participación administrativa, aunque veremos más adelante que la confusión de los regímenes estudiantiles con los etario-juveniles se extiende y perjudica, también, al desarrollo propiamente asociativo.

### a. El modelo dado por el Consejo Escolar del Estado

Las leyes educativas posteriores a la LODE han respetado, a grandes rasgos, la ordenación que se hizo en esta primera de los instrumentos básicos para la participación educativa en la programación general de la enseñanza. Dadas las competencias estatales en materia educativa, **el Consejo Escolar del Estado se sitúa en la cúspide del sistema participativo sobre esta programación básica de la educación** (en todo aquello que no sean enseñanzas universitarias o artísticas).

El Consejo Escolar del Estado se rige, en primer término, por los **artículos 28 a 33 LODE**. Sirve como «órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno» (art. 30). Este alto Consejo Escolar fue concebido como órgano colegiado de la Administración General del Estado. Se le asignaron funciones consultivas y de asesoramiento. Una clave importante de este papel, no obstante, es que puede ejercerlas a demanda de la AGE o por su propia iniciativa.

El artículo 31 LODE dispone las reglas mínimas legales sobre la composición del órgano, modificado después en reiteradas ocasiones<sup>71</sup>. El Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre, fue el primer reglamento sobre la institución, pero ha sido sustituido y derogado por el Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado. Esta última norma ejecutiva ha sido complementada después con la Orden ESD/3669/2008, de 9 de diciembre, por la que se aprueba el

---

71 Por ejemplo, y siguiendo las propias menciones de la parte expositiva del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado (texto actualmente vigente): a) la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985 dispuso la incorporación al Consejo de las Entidades locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación; b) la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad estableció la presencia permanente en los órganos de las Administraciones públicas, de carácter participativo y consultivo, de las personas con discapacidad y sus familias, a través de sus organizaciones representativas; c) la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género dispuso la representación en el Consejo Escolar del Estado de las organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado, del Instituto de la Mujer y de personalidades de reconocido prestigio en la lucha para la erradicación de la violencia de género; y finalmente, d) la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ha establecido la participación de los Consejos Escolares de ámbito autonómico en el Consejo Escolar del Estado.

Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar del Estado<sup>72</sup>.

La capacidad funcional del órgano es, en realidad, meramente deliberativa, y sus resultados pueden revestir la forma de dictámenes, informes o propuestas. Tiene la obligación de elaborar al menos un informe anual, de acceso público, sobre la situación del sistema educativo. También se le reconoce la capacidad para participar en organizaciones internacionales que tengan «competencias coincidentes» con sus funciones consultivas en el ámbito de la enseñanza reglada.

En cuanto a la composición, a los efectos de este estudio interesa constatar el escaso peso de la participación potencial del estudiante. En el ámbito que es objeto de participación del Consejo Escolar del Estado participan los padres y madres de alumnos, además de estos mismos, pero para la defensa de los propios intereses superiores del alumnado, en principio. En términos cuantitativos, la reglamentación administrativa prevé que la representación estudiantil directa se compone de ocho estudiantes de las noventa personas que forman parte del Consejo Escolar del Estado (menos de una décima parte). Junto a los doce representantes de las federaciones de padres y madres, suman un total de veinte actores para representar los intereses (en teoría) de los estudiantes. Esto último representa, aproximadamente, el veintidós por ciento del órgano<sup>73</sup>. Esta proporción no casa con la solemne declaración de que el alumnado es la razón de ser del sistema educativo, que figura en la mayoría de leyes orgánicas en estos o en otros términos muy similares.

El funcionamiento del Consejo se concreta en la actividad de cuatro órganos internos: el Pleno, la Comisión Permanente, la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos y las Ponencias. El régimen específico de competencias, composición y funcionamiento de cada uno de estos órganos internos está recogido tanto en las disposiciones del Real Decreto de 2007, como en el Reglamento de funcionamiento de 2008. Resulta relevante subrayar, en cualquier caso, que el régimen del Consejo Escolar del Estado ha conducido a que el legislador orgánico estimara necesaria la existencia de consejos escolares de ámbito autonómico (art. 34 LODE, introducidos por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o LOE). La LODE también prevé la posibilidad de que otros poderes públicos, distintos de los autonómicos y los estatales, se doten de forma potestativa de consejos escolares en su respectivo ámbito territorial (y «en el ámbito de sus respectivas competencias», según el art. 35 LODE).

72 Deroga esta, a su vez, a la Orden de 24 de junio de 1987 por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar del Estado (publicada en BOE núm. 155, de 30 de junio de 1987).

73 La composición íntegra del Consejo Escolar del Estado, de acuerdo con los artículos 3 y 6 del Real Decreto de 2007, es la siguiente: un presidente designado por el ministerio, veinte representantes del profesorado, doce representante de federaciones de padres y madres de alumnos, ocho representantes estudiantiles, cuatro representantes del personal de administración y servicios de los centros educativos, cuatro representantes de los titulares de centros privados, cuatro representantes sindicales, cuatro representantes patronales, ocho representantes de la Administración educativa estatal, cuatro representantes de las universidades (dos designados por la Conferencia General de Política Universitaria y dos a propuesta del Consejo de Universidades), cuatro representantes de las administraciones locales, doce personalidades de reconocido prestigio en el campo de la educación (uno de ellos representativo de personas con discapacidad), una representante de organizaciones de mujeres, una representante del Instituto de la Mujer y dos personalidades de reconocido prestigio en la lucha para la erradicación de la violencia de género (propuesta ministerial), y los diecisiete presidentes de los consejos escolares autonómicos.

Del análisis de la composición y del funcionamiento del Consejo parece razonable extraer **cuatro consecuencias clave para la participación estudiantil**.

En primer lugar, los estudiantes constituyen el colectivo menos representado del órgano, en términos absolutos de entre los sectores que componen directamente la comunidad educativa, y en términos relativos en cuanto a la heterocomposición de los intereses colectivos representados.

En segundo lugar, la reglamentación del órgano omite la integración reforzada de los intereses de los estudiantes. Ello podría haberse llevado a término, por ejemplo, incluyendo la participación:

1. Del Consejo de la Juventud de España (como sucede en varios consejos escolares autonómicos con el respectivo consejo de la juventud<sup>74</sup>, o la misma presencia del CJE en otros órganos consultivos de la AGE, o en la legislación portuguesa sobre el *Conselho Nacional de Educação*, ya aludida).
2. De organizaciones de defensa de los intereses de la infancia (el otro gran conjunto etario que conforma el estudiantado no universitario).
3. Mediante la integración de un sistema de representación estudiantil complementario al asociativo (por ejemplo, basado en una representación estudiantil directamente legitimada por cauces orgánicos desde los centros hasta el nivel estatal). Esto sucede, en España, en el plano universitario a través de un órgano como el Consejo de Estudiantes Universitario[s] del Estado (Hernández-Diez, 2021).

Todo ello contrasta con el alto grado de integración de otros sectores sociales que no son parte directa de la comunidad educativa, sino fruto de una evidente búsqueda del pluralismo de la representación externa.

En tercer lugar, los representantes de estudiantes y del resto de sectores directos se encuentran fuera de la cámara territorial del Consejo Escolar del Estado, es decir, de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos. Esta se compone solo de los presidentes de aquellos órganos. De tal manera, no existe ninguna herramienta formal de comunicación orgánica entre los representantes de estudiantes en los consejos autonómicos y aquellos del consejo estatal, en franca contradicción con la previsión de los centros escolares, donde, por el contrario, el papel asociativo es casi irrelevante, pero donde sí existen órganos impuestos por la normativa estatal que pretenden garantizar un cauce formal de comunicación entre los grupos y sus representantes en el consejo escolar.

En cuarto lugar, el grado de efectividad de la participación de los distintos sectores en la programación general de la enseñanza es el mínimo posible de un sistema participativo. A pesar de la distinción normativa entre funciones participativas y consultivas, el alcance de todas las competencias del órgano es, con la actual regulación vigente, meramente consultivo. Es cierto que el artículo 15 del Real Decreto de 2007 califica como preceptivas las consultas sobre diversos aspectos de la actuación del Ejecutivo estatal, y que dispone de una cierta capacidad de iniciativa para elevar propuestas al Ministerio competente –artículo 12.2.b)–. Sin embargo, carece de capacidad para iniciar programas de actuaciones propias (más allá de la emisión de

74 Así está previsto, por ejemplo, en el art. 9.2.c) de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y en el art. 12.2.g) de la Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los Consejos Escolares de Extremadura.

opiniones), o para condicionar realmente cualquier aspecto de la programación educativa del país. En consecuencia, el grado efectivo de participación es mínimo, y depende plenamente de la receptividad discrecional del Gobierno de la Nación. Quizá esto sea propio de los órganos consultivos de la Administración General del Estado, pero encaja con dificultad en el tenor literal del artículo 27.5 CE.

En definitiva, tanto la fuerza laboral vinculada al sistema educativo (profesorado, personal de administración y servicios, y sus representantes sindicales) como la representación de la dirección de los centros (por la vía de la Administración educativa, los titulares de centros privados y los representantes patronales), constituyen la amplia mayoría de la representación del órgano, en detrimento de los propios sujetos primarios del derecho a la educación.

## **b. La representación de los y las estudiantes en los consejos escolares de las comunidades autónomas**

Todas las comunidades autónomas, en consonancia con la regulación estatal, se han dotado de consejos escolares de ámbito autonómico, además de los que existen en los centros educativos correspondientes. Estos consejos autonómicos son especialmente importantes para poder tomar parte en la programación de la enseñanza, como protege el artículo 27.5 de la Constitución.

Los poderes públicos autonómicos han previsto, en teoría, que haya estudiantes de educación secundaria integrados con voz y voto para representar a su colectivo en los respectivos consejos de la juventud de ámbito autonómico. Pero en estas previsiones sobresalen varios problemas graves.

**La totalidad de las comunidades autónomas prevén una representación estudiantil marginal. Son el colectivo de la comunidad educativa menos representado en estos órganos, a pesar de ser el más numeroso.** Aun siendo declarado como «la razón de ser» del sistema educativo, en ninguna comunidad autónoma alcanzarían, en el mejor de los supuestos, una representatividad del 15 % del total del máximo órgano consultivo sobre educación en cada comunidad autónoma. Esta es la mitad del tercio en el que podrían dividirse los tres estamentos clásicos (estudiantes —incluyendo sus representantes legales cuando proceda—, profesorado y otros colectivos).

En teoría, la representatividad más alta la tendrían los estudiantes del País Vasco, con el 14 % del total del consejo escolar autonómico. El diseño normativo que confiere una presencia estudiantil más baja es Cataluña, donde los estudiantes ocupan, a lo sumo, el 5,3% de las posiciones del máximo órgano consultivo. Pero son nueve de las diecisiete comunidades aquellas que ni siquiera alcanzan el 10% en el diseño normativo (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, y Navarra).

Una limitación tan desproporcionada de su peso relativo no tiene justificación objetiva y razonable, dado que no es válida la presunción de incapacidad expansiva por razón de su edad, siendo el conjunto de ciudadanos por cuyo interés primario se diseña todo el sistema. Pero, si la representatividad teórica tan limitada ya parece insuficiente, la realidad constatada en los últimos años demuestra ser peor. De hecho, más de la mitad aproximada de las comunidades autónomas no han renovado eficientemente la composición de sus representantes de estudiantes en la actualidad. Y no hay ni una sola persona en representación de este colectivo en más de un tercio de todos los consejos escolares autonómicos.

En síntesis:

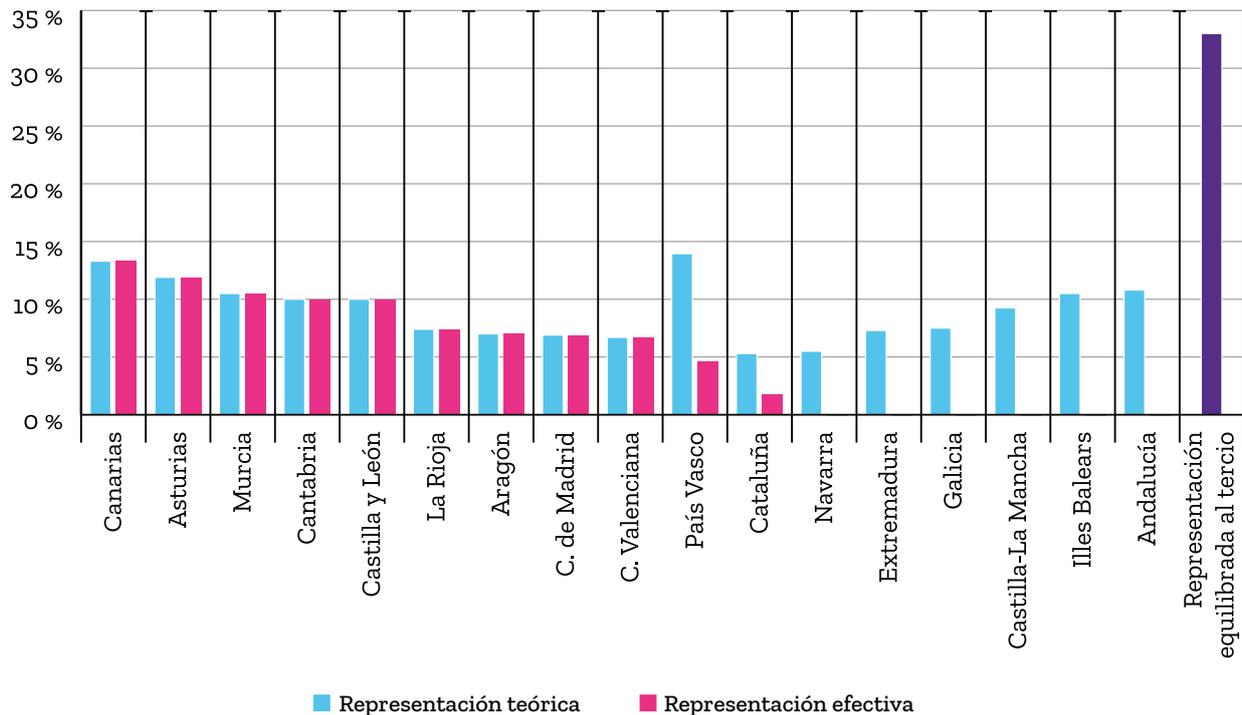
- ▶ No hay ninguna representación efectiva de estudiantes, a finales de 2021, en seis comunidades autónomas: Andalucía, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y la Comunidad Foral de Navarra.
- ▶ Hay representación completa, a finales de 2021, en nueve: Comunidad de Madrid, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Cantabria, Canarias, Principado de Asturias, Aragón y Región de Murcia.
- ▶ Hay solo representación incompleta, a finales de 2021, en dos territorios: País Vasco y Cataluña.

**Tabla 2.** Porcentaje de representación teórica prescrita por la normativa autonómica y porcentaje de representación efectiva constatada a finales de 2021.

| CCAA  | Representación teórica | Representación efectiva |
|---|------------------------|-------------------------|
| Canarias                                    | 13,3 %                 | 13,3 %                  |
| Principado de Asturias                      | 11,9 %                 | 11,9 %                  |
| Región de Murcia                            | 10,5 %                 | 10,5 %                  |
| Cantabria                                   | 10 %                   | 10 %                    |
| Castilla y León                             | 10 %                   | 10 %                    |
| La Rioja                                    | 7,4 %                  | 7,4 %                   |
| Aragón                                      | 7 %                    | 7 %                     |
| Comunidad de Madrid                         | 6,9 %                  | 6,9 %                   |
| Comunidad Valenciana                        | 6,7 %                  | 6,7 %                   |
| País Vasco                                  | 13,95 %                | 4,65 %                  |
| Cataluña                                    | 5,3 %                  | 1,8 %                   |
| Com. Foral de Navarra                       | 5,5 %                  | 0 %                     |
| Extremadura                                 | 7,3 %                  | 0 %                     |
| Galicia                                     | 7,5 %                  | 0 %                     |
| Castilla-La Mancha                          | 9,25 %                 | 0 %                     |
| Illes Balears                               | 10,5 %                 | 0 %                     |
| Andalucía                                   | 10,8 %                 | 0 %                     |
| <b>Representación equilibrada al tercio</b> | <b>33 %</b>            | <b>33 %</b>             |

**Fuente:** elaboración propia.

**Gráfico 2.** Porcentajes de la representación (teórica y efectiva) del alumnado en los consejos escolares autonómicos (a 31 de diciembre de 2021).



**Fuente:** elaboración propia.

En suma, **en alrededor de la mitad del país, la representación de los estudiantes no llega a los órganos consultivos de la Administración educativa con competencias más amplias en materia de organización y realización del sistema educativo.** Es inevitable preguntarse si este es el mismo grado de respeto, atención y protección que se da a los derechos de los estudiantes en los ámbitos territoriales inferiores y en el desarrollo del control y gestión de los centros docentes de esas comunidades autónomas.

Como **buenas prácticas de regulación y de intervención pública**, sobresalen, por ejemplo: a) aquellas comunidades autónomas que han previsto normas de especial protección al ejercicio de derechos participativos, o b) la aclaración de las responsabilidades concretas del deber de fomento mediante la orientación activa a la que están obligados determinados agentes de la Administración educativa.

- ▶ Como especial protección digna de imitar, destacan las normas de indemnidad por el ejercicio de funciones participativas del Decreto 73/2011 de Aragón (Disposición adicional Octava, apartado 2).
- ▶ Disponen de reglas que aclaran la responsabilidad específica de agentes de la Administración educativa, para garantizar derechos participativos, las comunidades autónomas siguientes, por ejemplo: Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco.

La información precedente puede ser complementada con otros indicios de cierta indolencia administrativa: no es sencillo encontrar a través de los portales administrativos en internet información divulgativa ni formativa sobre estas estructuras participativas, accesibles o dirigidas al colectivo estudiantil. Aun pendientes de recabar más respuestas en una investigación que continúa su

curso, los requerimientos dirigidos a las distintas Administraciones educativas autonómicas no han arrojado resultados prometedores: no hemos obtenido ningún material de referencia a este respecto, ni por vías directas ni indirectas. Un estudio mejor sistematizado desde otras disciplinas académicas podría confirmar o desmentir esta hipótesis (esto es, que las Administraciones autonómicas no cuentan con materiales que concreten la función promotora que las leyes les atribuyen para la capacitación de los estudiantes en el manejo de las estructuras participativas autonómicas a su alcance).

### c. La participación estudiantil ante las Administraciones locales

**En España no existe una planta mínima común de estructuras de participación estudiantil o educativa ante las autoridades locales.** Podría hacerse en virtud del ejercicio de las competencias de las Cortes Generales a propósito de las bases del régimen local (ya mencionadas, como resultado del esquema constitucional). Aunque el esquema territorial sea muy diferente, conviene subrayar que Portugal sí se ha dotado de este mínimo común denominador, a través de los llamados *conselhos municipais de educação*<sup>75</sup>. Finlandia, en su legislación juvenil (*Ungdomslagen*, de 2016), también integra la representación estudiantil de los centros (orgánica) en los consejos de la juventud que los municipios están obligados a reconocer.

Para conocer el grado de implantación prescriptiva de los consejos de la juventud en el espacio local es necesario acudir a la legislación autonómica. **Las diecisiete comunidades contemplan la existencia de, al menos, un modelo de consejos escolares locales.** En concreto, son frecuentes las alusiones a otros hipotéticos consejos escolares «de zona» (en Cantabria, por ejemplo), «de distrito» (en Extremadura, entre otras), «de circunscripción» (en el País Vasco, por ejemplo), «territoriales» (en Galicia y en la Comunidad Valenciana), «provinciales» (en Andalucía o en Aragón), «comarcales» (en Aragón y en la Región de Murcia, como muestra), «insulares» (en Canarias y el archipiélago balear, naturalmente) o, directamente, de «otros ámbitos» (por ejemplo, en La Rioja). Esta amplia gama de consejos escolares locales debe contar, siempre, con alguna representación estudiantil en caso de existir, aunque su constitución no es siempre obligatoria. La discrecionalidad de su constitución puede recaer en las propias Administraciones locales o en la Administración autonómica, pero será quien lo instituya quien defina cómo acceden al mismo los sujetos que porten esa representatividad estudiantil (en general), puesto que los legisladores autonómicos no se han detenido en ello.

Los criterios con los que los legisladores autonómicos han decidido imponer la existencia de estos órganos son variados. Por ejemplo, sí deben existir (y podría analizarse en futuros estudios la presencia estudiantil efectiva) los consejos escolares provinciales de Andalucía (ex artículo 9 de su Ley sobre estos órganos), y los consejos escolares municipales de ciertas localidades en ocho comunidades autónomas. Por su parte, en Cataluña deben existir según los municipios tengan atribuidas competencias por parte del legislador autonómico (así lo recoge el artículo 173 de la Ley general de educación, por remisión al artículo 159.4 de la misma norma). Pero la gran mayoría de comunidades autónomas establecen la obligación para aquellos municipios en los que existan dos o más centros educativos de titularidad pública: 1) en Castilla-La Mancha, en virtud del artículo 17 de su Ley de participación social en la educación; 2) en el País Vasco, de conformidad con el artículo 27 de la Ley vasca de consejos escolares; 3) en Aragón, según el artículo 36 de la Ley de consejos escolares vigente; 4) en la Región de Murcia, lo impone el artículo 24 de su propia Ley sobre estos órganos; y 5) en Extremadura, lo contempla el

<sup>75</sup> Hoy se rigen por el *Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro*, que ha derogado la regulación anterior contenida en el *Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro* (modificada parcialmente por el *Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de Maio*).

artículo 24 de la respectiva legislación específica de consejos escolares. La excepción al límite inferior de dos o más centros para que sea exigible la existencia de tales órganos la representan las comunidades autónomas valenciana y gallega. En la primera, porque el artículo 11.1 de su texto refundido sobre consejos escolares impone la creación en todos, asumiendo las funciones correspondientes el consejo escolar del centro allí donde solo haya uno; y en la segunda, a raíz del artículo 15.2 de su ley específica, porque exige un mínimo de un centro de primaria para que deba constituirse, con una regla similar a la valenciana, para la unificación entre el del centro y el que además será municipal.

**Mapa 3.** Comunidades autónomas que exigen la implantación de consejos escolares en el ámbito local, a finales de 2021.



**Fuente:** elaboración propia.

En definitiva, sobresalen **varios rasgos relevantes para considerar una revisión de la normativa vigente:**

- ▶ **No existen garantías específicas que faciliten la toma de iniciativas participativas del estudiantado en el plano municipal.** Todas las comunidades autónomas remiten la organización participativa educativa local al estricto ejercicio de potestades públicas y a iniciativa de las instituciones públicas.
- ▶ **Apenas existen alusiones generalistas, carentes de garantías, sobre la existencia de otros cauces de participación estudiantil** ante las autoridades locales respectivas, aun siendo las Administraciones más próximas a esta ciudadanía en una etapa de sus vidas de especial valor para la configuración de su identidad cívica.
- ▶ **No existen normas que impongan a las Administraciones educativas** (esto es, dadas por los legisladores) **unas garantías mínimas comunes** sobre la forma de legitimar la participación estudiantil y los eventuales mecanismos de rendición de cuentas entre los representantes y sus representados.

## 4.2. La participación funcional a través de procesos

Sobre el segundo conjunto de sistemas participativos (procedimentales, o a veces también llamados funcionales), conviene matizar que **el estudiantado reviste ya una especial sujeción dentro del sistema educativo**. Esto sucede incluso aunque esté escolarizado en centros privados que impartan enseñanzas regladas (reconocidas por la Administración). Por tanto, su participación como estudiantes en procesos de toma de decisiones administrativas no se produce estrictamente desde fuera de la Administración, sino por su integración en el sistema educativo formal (esto es, por su sujeción especial al estatuto de derechos y deberes del estudiante de secundaria). En todo caso, no debe obviarse que la participación estudiantil puede verse reflejada también en movilizaciones y espacios de incidencia donde no se les tiene en cuenta su escolarización individual, sino la simple condición cívica general (pudiendo participar, de hecho, junto a personas ajenas a la condición de estudiantes, y con plenas garantías jurídicas). Esto contribuye a realizar dos dimensiones de los derechos participativos de especial importancia: a) permite una participación en las cuestiones estudiantiles de sujetos que aún no son estudiantes de tal nivel pero pueden aspirar a serlo (las protestas de bachillerato sobre tasas universitarias podría ser un ejemplo histórico); y b) permite una participación que hace llegar la participación estudiantil, en sentido amplio, a espacios administrativos donde no tienen una voz propia integrada en la estructura orgánica (en asuntos medioambientales, culturales, o de otra índole, a los que pueden llegar por procesos participativos distintos de su representación colectiva, como consultas populares, etc.).

Las respuestas obtenidas de las consultas realizadas a las organizaciones estudiantiles extranjeras no han ofrecido información relevante sobre procesos de participación al margen de los cauces orgánicos o asociativos. De hecho, la mayoría de las pocas respuestas obtenidas apuntan a que no existen garantías jurídicas en sus países sobre el acceso a espacios físicos de forma continuada, o ayudas distintas de las dirigidas al tejido asociativo estudiantil (cuando existen).

Dentro de la legislación estatal y autonómica existen referencias frecuentes a los derechos de acceso a espacios (dentro de los centros educativos) donde desarrollar procesos participativos autónomos, o la actividad asociativa de las entidades en caso de existir. Sin embargo, son muy frecuentes las matizaciones que limitan el alcance de estas previsiones, al someterlo a aspectos de difícil verificación o concreción, como «que no alteren el normal funcionamiento del centro» o expresiones análogas. En el futuro, convendría desarrollar más y mejores análisis jurídicos sobre el alcance de estas fórmulas administrativas de preservar derechos fundamentales conexos con esta participación estudiantil: la protesta como ejercicio de la libre expresión mediante la inasistencia sin autorización parental, que ya confirmó la Sentencia del Tribunal Supremo número 5389, de 18 de diciembre de 2014; o el uso de los espacios indispensables para la autoorganización participativa ejerciendo una obvia libertad de reunión (ya sea orgánica o asociativa, formal o informal); entre otras fórmulas.

En todo caso, las alusiones a procesos participativos (consultivos de censo universal, por ejemplo), al margen del sistema orgánico, son marginales, y (en su mayoría) meramente enunciativas, sin garantías de implementación específica. Esta es una de las grandes deficiencias del sistema participativo estudiantil: apenas existen experiencias extendidas de participación directa en procesos deliberativos, sino casi solo mediadas por estructuras representativas, que tampoco parecen merecer garantías procedimentales de capacitación en el *ius in officium*.

# 5

## La participación social



**Por participación social ya hemos anticipado que nos referimos a aquella que se da colectivamente, fuera de los espacios administrativos.**

Cuando esta participación se produce de forma continuada en el tiempo, por la convergencia de unas motivaciones y fines comunes (no lucrativos) entre varias personas (estudiantes, en el caso que nos ocupa), estaremos inevitablemente hablando del ejercicio del asociacionismo.

El asociacionismo es una manifestación de la participación social, no la única. Pero es aquella que permite la persecución de fines compartidos voluntariamente, aun cuando sus estructuras no sean formales. Existe el asociacionismo informal, y es posible que el contexto educativo sea uno donde este se manifieste con mayor intensidad (por razones circunstanciales o coyunturales, como la supuesta «liquidez» actual de los movimientos sociales, o bien por razones intrínsecas a la etapa vital frecuente de los estudiantes de secundaria —la adolescencia—). Pero también es posible que la falta de un mayor tejido asociativo estudiantil en España obedezca a una deficiente regulación, poco favorecedora de la formalización de iniciativas colectivas de interés común, y la falta de un apoyo institucional eficiente para su consolidación.

Sea como fuere, el esquema ya expuesto de derechos fundamentales sugiere que merecen protección, sean cuales sean, las formas de autoorganización del estudiantado en una esfera de convergencia privada de intereses (aunque sean intereses colectivos e, incluso, generales). Pueden organizarse de forma estable o efímera, requerir o no una legitimidad explícita ante la Administración, pero la dimensión colectiva de la participación ciudadana está expresamente amparada por la Carta Magna (por ejemplo, en el artículo 9.2 CE, pero también a lo largo del texto constitucional, cada vez que el constituyente quiso subrayar la importancia de la libertad asociativa, sindical, política, profesional y tantas otras formas de colectivización). De ello se desprende que la dimensión asociativa, como forma de participación colectiva privada del estudiantado, adquiera también un particular valor constitucional, de entre las formas de participación social posibles.

El artículo 22 CE proclama la libertad de asociación sin matizar condiciones subjetivas de su titularidad ni su ejercicio. Los contornos del derecho en el texto constitucional obedecen, solo, a la dimensión objetiva de las asociaciones<sup>76</sup>. De hecho, la inexistencia de barreras subjetivas, siquiera implícitas en una hipotética atribución de la titularidad a «los españoles» (como sucede en otros preceptos constitucionales) ha permitido reconocer la extensión de la titularidad a cualquier persona física o jurídica de naturaleza privada (cfr. Gómez Montoro, 2004). Cualquier estudiante es titular, por tanto, de la libertad de asociación para todo tipo de fines de los que no estén prohibidos por la Constitución y por el Código Penal.

<sup>76</sup> De una parte, declara ilegales «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito» (art. 22.2 CE), y, de otra parte, prohíbe «las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar» (art. 22.5 CE).

## 5.1. El valor de las asociaciones de estudiantes para el interés general

En el pasado reciente (desde el constitucionalismo contemporáneo, de hecho), el asociacionismo empezó siendo un fenómeno perseguido por los poderes públicos, al entender que segregaba perniciosamente a la colectividad política (Gómez Montoro, 2004; Reverte Martínez, 2019; 2021). Sin embargo, hoy no cabe duda de que **el asociacionismo es visto por el ordenamiento jurídico de cualquier Estado democrático como un bien jurídico merecedor de la mayor esfera de protección posible** (iusfundamental). El derecho no nace de un legislador constituido, sino del poder constituyente (Gómez Montoro, 2004: 76). La libertad de asociación está presente en la inmensa mayoría de textos constitucionales de las últimas décadas, y en las cartas de derechos con la mayor protección supranacional a la que se someten los Estados. En España, en concreto, las controversias sobre el alcance del contenido esencial de esta libertad asociativa ha sido objeto de una rica jurisprudencia constitucional<sup>77</sup>, y una atención doctrinal nada desdeñable<sup>78</sup>.

Más allá de la protección, incluso, los ordenamientos jurídicos de Europa occidental tienden a incorporar un mandato a los poderes públicos para su promoción, y no solo se interesen por la protección reactiva de la libertad asociativa. Ejemplo de ello es el artículo 9.2 CE, como ya hemos apuntado anteriormente. La dimensión social de la persona es reconocida por el derecho como elemento indispensable para contribuir a alcanzar la realización de su desarrollo personal (véanse los ínsito en los artículos 10.1 y 27.2 CE, especialmente). En suma, ello se concibe como consecuencia de la capacidad limitada de los seres humanos para alcanzar de forma aislada el libre desarrollo de su personalidad, fin último al que se orientan los derechos fundamentales (Gómez Montoro, 2004: 62-63). Por ello, los poderes públicos reiteran en numerosas normas de todo rango y valor el deber que asumen de favorecer el desarrollo asociativo en todos los contextos.

Las asociaciones estudiantiles, en particular, contribuyen al desarrollo personal de los individuos en dos dimensiones clave complementarias. Primero, porque realizan el desarrollo personal del artículo 10.1 y 27.2 en una etapa vital clave (los llamados «años impresionables» propios de la adolescencia). Segundo, porque la dimensión colectiva es inseparable del diseño del propio sistema educativo, y la cooperación entre iguales mejoran el entorno de aprendizaje al que obedece el propio sistema de escolarización. Por ello, las asociaciones estudiantiles son una figura de particular importancia en la consecución de los fines constitucionales antedichos.

La intervención promotora debe concretarse, por parte de los poderes públicos, en el ejercicio de las facultades clásicas de la Administración: establecer servicios públicos que desarrollen acciones propias a favor del fortalecimiento asociativo; adoptar medidas de fomento que lo incentiven; ejercer un cuidadoso control sobre la protección del interés superior de esta adolescencia escolarizada y potencialmente asociada; y, finalmente, desplegar las potestades de planificación y regulación que coadyuven a todo ello.

<sup>77</sup> Véanse, por ejemplo, las SSTC 65/1985; 85/1986; 218/1988; 157/1992; 185/1993; 94/1994; 113/1994; 56/1995; 5/1996; 173/1998, FJ 5.º; 104/1999; 76/2003; 90/2004; 110/2005; y, finalmente, 133/2006, FJ 7.º.b).

<sup>78</sup> Con carácter general sobre el derecho español de asociación, véanse, por todos, Aguiar de Luque y Elvira Perales (1997), Gómez Montoro (2004), Elvira Perales (2008), o Martín Huertas (2009). Sobre el concreto asociacionismo infantil o con características particulares por razón etaria, serán aludidas distintas obras a lo largo del estudio.

La primera consecuencia de lo antedicho son los regímenes jurídicos dados al asociacionismo estudiantil. El desarrollo legal infraconstitucional permite configurar la forma de ejercer el derecho, sin limitarlo. Pero los poderes públicos sí pueden regular, en el ejercicio de sus potestades, el establecimiento de tipos específicos de asociaciones, entre los que se encontrarán aquellos que puedan disfrutar de forma específica y diferenciada las personas sujetas al régimen educativo reglado. Con la existencia de tipos asociativos, el legislador amplía las posibilidades de desarrollo del mundo asociativo (Gómez Montoro, 2004: 77).

## 5.2. La justificación de la tipicidad asociativa diferenciada

---

La ordenación jurídica del asociacionismo estudiantil debería atender, como cualquier regulación, a la mejora de la seguridad jurídica. Justo a ello contribuye la protección de determinadas nomenclaturas en el sector del asociacionismo y la participación social. Estas reservas de *nomen iuris*, como sucedió con las asociaciones juveniles en 1988 contribuyen a aclarar algunas características esenciales que esos tipos asociativos deben revestir para proteger los intereses de las personas asociadas. Cuando tratamos, además, con personas menores de edad, su protección es, si cabe, más importante. Por ello, los tipos asociativos permiten desplegar esferas de protección reforzada que son pertinentes en el caso del asociacionismo estudiantil.

Sin embargo, vista la normativa hoy vigente, y la complejidad de la realidad social y de los proyectos asociativos en el territorio, conviene tener en cuenta los siguientes aspectos específicos:

- ▶ Que **el asociacionismo estudiantil**, en sentido amplio, **puede estar integrados por figuras asociativas de muy diversa forma y naturaleza jurídica** (asociaciones de primer grado, federaciones, confederaciones, asociaciones de distintos niveles y contextos educativos -desde primaria a la universidad-, religiosas además de estudiantiles, etc.).
- ▶ Que **existen organizaciones propiamente estudiantiles y lideradas por estudiantes**, frente a otras que se ocupan de ellos, pero no se integran exclusiva o principalmente por estudiantes de un concreto nivel educativo.
- ▶ Que **es posible adoptar reglas para una tipología específica de asociaciones estudiantiles**, sin vetar el acceso del estudiantado a otras formas de asociacionismo lícito donde ejercer con plenitud sus derechos.

Que un estudiante se asocie en su condición de tal requiere considerar qué supone esa condición, pero no le impide ejercer el derecho fuera del entorno escolar, donde no dispone del estatuto concreto.

La tipicidad estudiantil de las asociaciones obedece a la condición privilegiada del espacio escolar. Es privilegiada, primero, porque se trata de un contexto expresamente diseñado para la capacitación de los individuos que se están iniciando en la participación social. En segundo lugar, lo es porque se trata de un entorno donde se produce una convivencia de larga duración, a diferencia del asociacionismo desarrollado meramente en el tiempo libre (así, parece equivalente a los entornos laborales y profesionales que justifican tipos especiales de entidades sindicales y corporativas). En tercer lugar,

el contexto escolar es privilegiado para el desarrollo asociativo porque se transita por él durante una etapa vital de especial importancia para la capacitación cívica y social de los sujetos (la adolescencia, cfr. Hernández-Diez, 2021). Y en cuarto y último lugar, podemos destacar la singularidad del entorno por la presencia intensa y continuada de personas dotadas de autoridad pública (docentes), capaces de intervenir a favor de la especial protección de los sujetos.

Este entorno, sin embargo, no determina de forma limitativa los fines que los estudiantes quieran perseguir colectivamente. El contexto escolar influye en los riesgos (que son distintos, pero no mayores que fuera de él), en las oportunidades, y en las capacidades efectivas de obrar. De esta influencia cabría esperar, por tanto, que las asociaciones estudiantiles se caracterizaran por una capacidad cualificada, reforzada y no limitada, en la que se amplíen sus esferas jurídicas. Por desgracia, sin embargo, observamos ejemplos de reglamentación de los tipos que limitan de forma injustificada la consecución de fines, bien prohibiendo algunos que son lícitos para esos mismos sujetos fuera del entorno, o bien imponiendo otros que pueden ser por completo ajenos a sus intereses asociativos. Véase, como muestra, el artículo 4 Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos, incorpora una de las prescripciones más conflictivas de este tipo de regulaciones<sup>79</sup>. Lamentablemente, este precepto ha sido textualmente incorporado de forma acrítica en buena parte de la ordenación autonómica sobre el asociacionismo estudiantil. Si su literalidad fuera plenamente exigible, estaríamos ante un tipo de asociaciones obligadas a ejercer una funcionalidad legalmente prescrita, en contra de la esencia misma de la libertad de fines.

Si observamos la tipología en el derecho autonómico, una primera nota común de las leyes autonómicas sobre asociaciones es que centran sus disposiciones en los tipos generales autonómicos, y solo mencionan de forma tangencial o circunstancial los tipos específicos sectoriales. Así, sabemos que existen potenciales asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos gracias a estas leyes, pero no se detienen a distinguir las cualidades que diferencian cualquiera de estas tres de las otras dos.

La referencia a tipos específicos de asociaciones, de las que conectan con el núcleo de interés de este estudio, suele estar acompañada de referencias normativas que tratan de solventar las dificultades que puede plantear (para la seguridad jurídica y para la protección de la infancia) el ejercicio autónomo de las facultades asociativas por parte de ciudadanos que no han alcanzado la mayoría de edad general ni una declaración anticipada de emancipación. En este sentido, la existencia de fórmulas legislativas flexibles y coherentes con las prescripciones iusfundamentales deja en evidencia, con nitidez, la incongruencia de los otros sistemas que usan mecanismos restrictivos desproporcionados, o sin una justificación razonable y objetiva.

---

79 Este catálogo de fines impuestos reglamentariamente se expresa en los siguientes términos literales:

Las asociaciones de alumnos asumirán las siguientes finalidades:

- a) Expresar la opinión de los alumnos en todo aquello que afecte a su situación en los Centros.
- b) Colaborar en la labor educativa de los Centros y en las actividades complementarias y extraescolares de los mismos.
- c) Promover la participación de los alumnos en los órganos colegiados del Centro.
- d) Realizar actividades culturales, deportivas y de fomento de la acción cooperativa y de trabajo en equipo.
- e) Promover federaciones y confederaciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación vigente.
- f) Facilitar el ejercicio de los derechos de los alumnos reconocidos por la legislación vigente, y en particular por el artículo 6.º de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.
- g) Asistir a los alumnos en el ejercicio de su derecho a intervenir en el control y gestión de los Centros sostenidos con fondos públicos.
- h) Facilitar la representación de los alumnos en los consejos escolares de los Centros públicos y concertados y la participación de los alumnos en la programación general de la enseñanza a través de los correspondientes órganos colegiados.
- i) Cualquier otra finalidad determinada y lícita prevista en sus estatutos siempre que resulte compatible con las anteriores.

## 5.3. La capacidad asociativa del estudiantado condicionada por la sujeción especial y su edad habitual

La dificultad de aplicar este precepto al contexto estudiantil se desprende de **dos circunstancias subjetivas no contempladas en el artículo 22 CE**, pero unidas a la noción genérica de la capacidad de obrar (discutir la titularidad de este). Esta capacidad de obrar, como decimos, está condicionada por dos circunstancias:

- 01. La relación de especial sujeción que existe entre los ciudadanos que cursan estudios reglados**, hacia la Administración educativa de forma directa o mediada por centros de enseñanza de titularidad privada pero que imparten enseñanzas homologadas (cfr. art. 27 CE).
- 02. La mayoría de edad general del artículo 12 CE.** Esta ha dado pie a un sistema que solo reconoce la plena capacidad de obrar de forma automática a partir de los dieciocho años, presumiéndose antes una capacidad de obrar parcial, en distinto grado según criterios etarios (otras barreras de edad), pero también de madurez y de capacidad natural. El equilibrio entre estas circunstancias y el reconocimiento de la titularidad de la libertad requiere el desarrollo legislativo orgánico, propio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (ex art. 81.1 CE).

### A. Un contenido mínimo no impedido por la edad

La LODA desarrolla el contenido esencial de la libertad de asociación del artículo 22 CE. Esta norma indica que tienen capacidad para constituir asociaciones, con carácter general, «los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad» [art. 3.b)]. Pero la mención verdaderamente relevante a los efectos de este análisis es que, a continuación, este mismo precepto excepciona la regla general, al abrir una segunda posibilidad de capacidad: «sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor» (LOPJM). Por tanto, existe una segunda norma, de fecha anterior, que permite una capacidad de obrar distinta a los efectos asociativos, y que también integra el contenido esencial del derecho fundamental.

Por su parte, el señalado artículo 7 LOPJM aborda de forma amplia el «derecho de participación, asociación y reunión» de aquellos sujetos que se corresponden, por su edad, con la categoría de la infancia. Interesa no solo el apartado 2 de este precepto, que es al que remite la LODA, sino todo el artículo, por su valor hermenéutico hacia el segundo apartado:

Artículo 7. Derecho de participación, asociación y reunión.

1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa.  
Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia.  
Se garantizará la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables para que los menores con discapacidad puedan desarrollar su vida social, cultural, artística y

recreativa<sup>80</sup>.

2. Los menores tienen el derecho de asociación que, en especial, comprende:

- a) El derecho a formar parte de asociaciones y organizaciones juveniles de los partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con la Ley y los Estatutos.
- b) El derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley. Los menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones.

Para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad.

Cuando la pertenencia de un menor o de sus padres a una asociación impida o perjudique al desarrollo integral del menor, cualquier interesado, persona física o jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al Ministerio Fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias.

3. Los menores tienen derecho a participar en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, convocadas en los términos establecidos por la Ley.

En iguales términos, tienen también derecho a promoverlas y convocarlas con el consentimiento expreso de sus padres, tutores o guardadores.

Lo que se deduce del apartado 2, subapartado b), de este artículo es que no existe ninguna restricción etaria apriorística sobre la capacidad de ejercer el derecho de asociación hacia los tipos especiales de regulación etaria. Es decir, no hay límite de edad preconfigurado en la legislación orgánica para ejercer el derecho de asociación mediante la creación, la adhesión (o separación, obviamente) y la gobernanza efectiva de tres tipos especiales de asociaciones: infantiles, juveniles y de alumnos<sup>81</sup>.

Pero no es posible deducir que exista una única barrera de edad a los catorce años, como la indicada por la LODA. Además, considerando el sentido propio de las palabras empleadas por el Legislador orgánico (cfr. art. 1.3 del Código Civil), debe existir alguna diferencia de edad en el ordenamiento entre las asociaciones infantiles y aquellas juveniles. Estando estas últimas configuradas para los ciudadanos de catorce a treinta años, y siendo la juventud una etapa parcialmente coincidente, pero subsiguiente de la infancia, las asociaciones infantiles deben permitir un ejercicio autónomo del derecho de asociación antes de lo que lo permiten las asociaciones juveniles. Si esto es válido para uno de los tipos mencionados, el alumnado que sea niño o niña, sea o no joven, podrá asociarse (o, de lo contrario, verá restringida su esfera de derechos fundamentales por la escolarización, algo que carece de sentido: la edad no puede operar como límite mayor a la capacidad dentro del sistema educativo que fuera de él, si de verdad es un entorno privilegiado de protección e idóneo para el desarrollo personal).

En conclusión, **la capacidad asociativa prevista por la LODA y sus remisiones solo limitan las facultades de las personas de catorce a diecisiete años para integrarse en organizaciones asociativas generales sin el asentimiento de sus representantes legales, o para ejercer cargos de representación voluntaria ad extra** en estas mismas entidades (ni siquiera para el desempeño de funciones directivas,

---

80 El apartado 1 de este artículo, de acuerdo con la Disposición final vigésima tercera de la misma Ley, tiene carácter de Ley ordinaria, no orgánica, por lo que, además, en consonancia con la Disposición final vigésima primera, apartado 1, es un precepto de legislación supletoria de la que dicten las comunidades autónomas con competencia en materia de asistencia social (hoy en día, todas ellas).

81 Nótese que este precepto de la LODA menciona también las asociaciones de alumnos, a las que no se refiere de forma expresa la redacción del artículo 7 LOPJM (que, en lo que respecta a este apartado segundo, no ha variado desde 1996). Esta obvia contradicción parcial entre la remisión de la LODA y el contenido explícito de la LOPJM debe subsanarse mediante el artículo 7.º LODE, como indicaremos más adelante.

por ejemplo). La remisión a la LOPJM conduce a una falta de regulación explícita para los menores de catorce años, más que a una limitación válida de la capacidad a favor los mayores de esta edad (cfr. Caballero Lozano, 2003; y Ravetllat Ballesté, 2013: 475). Con carácter general, los menores de dieciocho años pueden integrarse en cualquier asociación (op. cit., pág. 306).

Otra importante función de este artículo 7.2.b) LOPJM es que precisa **tres aspectos que configuran parte del contenido esencial del derecho entre los ciudadanos de diecisiete años o menos**.

En primer término, **los estudiantes pueden liderar y representar asociaciones, sin importar su edad**. Este precepto señala que «los menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones». Por tanto, disponen de una plena capacidad de ejercer el derecho antes de los dieciocho años, no solo para integrarse, sino también para liderarlas (Reverte Martínez, 2021). Ni siquiera acota un tipo de cargos dentro de tales órganos.

En segundo término, **la seguridad jurídica entre particulares puede hacer recomendable el establecimiento de mecanismos de complemento a la capacidad asociativa del estudiantado**. Pero la regulación de estos mecanismos no puede ser taxativa en las normas dadas por los poderes públicos: violaría la libertad de autoorganización. El precepto indica la forma en la que se puede salvar el obstáculo de la capacidad de obrar parcial de estos menores, y este es un aspecto que merece una atención particular. El sentido de esta representación es favorecer la seguridad del tráfico jurídico en las relaciones de estas asociaciones con terceros sujetos, especialmente de ámbito privado (la Ley dice «para que [...] puedan obligarse civilmente»).

Veremos que la capacidad de obrar de los menores ante los poderes públicos (entre los que está la Administración educativa) ni siquiera tiende a requerir esta mediación, en la mayoría de los casos. Por tanto, según la norma, esta seguridad debe realizarse mediante la provisión estatutaria de una regla para designar a un individuo o varios con plena capacidad de obrar (menor emancipado -en términos jurídicos- o mayor de dieciocho años<sup>82</sup>).

Dos aspectos sobresalen de esta última remisión.

Primero, que el Legislador orgánico la hace a favor de los estatutos asociativos, no de otras normas emanadas de los poderes públicos. Por ello, no es un aspecto susceptible de ser legislado por vía ordinaria ni reglamentado administrativamente de forma obligatoria para todas las asociaciones infantiles, juveniles o estudiantiles.

Segundo, ni la LOPJM ni la LODA determinan qué tipo de relación jurídica debe existir entre aquel representante con plena capacidad y la asociación que lo designa. Vuelven a ser los estatutos los que tendrán que precisar quién y cómo puede ser designado el o los representantes, y también cómo se relacionan con el resto de la estructura orgánica de la asociación.

A grandes rasgos, una interpretación coherente con la amplia libertad organizativa de la que disponen las asociaciones, en virtud de esta legislación, sugiere que cada asociación estudiantil podrá optar por alguna de las siguientes dos opciones:

82 La equivalencia entre la minoría emancipada y la mayoría de edad se deduce del artículo 323 del Código civil español.

1. Que alguno de sus cargos en los órganos de gobierno lo desempeñe un miembro de estos con plena capacidad (esto no parece posible en asociaciones donde todos sus socios sean menores de edad, por casualidad o por imposición del tipo, como serían las asociaciones convencionales del alumnado de los primeros ciclos de secundaria).
2. Que los órganos puedan designar un representante ajeno a tales órganos, e incluso ajeno a la asociación (que no sea socio de esta). Ninguna de las dos fórmulas dificulta que el representante deba ajustar su actuación a los mandatos orgánicos.

La segunda opción ha sido ignorada por no pocos poderes públicos en diversos territorios del país, aunque la legislación orgánica indica que la opción entre tales posibilidades no corresponde a estos poderes, sino a los estatutos de las entidades, como reflejo de su libertad organizativa de asociación. Pero no es una opción que resulte extraña en el ordenamiento jurídico: ¿cuántas personas jurídicas, asociativas, fundacionales o mercantiles, designan ocasionalmente apoderados y representantes, en distintas esferas (procesales, administrativas, generales, etc.) a personas físicas que no están integradas en los principales órganos de gobierno, o no lo están con los derechos ordinarios del resto de integrantes?

El tercer aspecto al que antes aludíamos es el **especial régimen de protección del interés superior del estudiantado, por su condición etaria y por su sujeción al régimen escolar**. La legislación orgánica ofrece la forma de resolver las eventuales controversias en la apreciación de un potencial perjuicio por las adscripciones asociativas que afectan a la infancia (ya sea su propia adhesión o la de sus tutores legales). Cuando tal controversia suceda, «cualquier interesado, persona física o jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al Ministerio Fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias»<sup>83</sup>. En consecuencia, el grado de protección desplegado ante el ejercicio de la libertad asociativa en torno a los estudiantes menores de edad (no solo la suya, también la de sus tutores o representantes), cuando este les pueda causar perjuicio, es notabilísimo y preciso: corresponde al Ministerio Fiscal una posición activa en la protección, bien amparando a sus tutores legales o bien en contra de estos (Ravetllat Ballesté, 2013: 465; Díaz Alabart: 626 y ss.). También deberán acudir al Ministerio Fiscal cualquiera de las autoridades y del personal del entorno escolar en el que se desenvuelvan las asociaciones de estudiantes, cuando lo estimen necesario (véanse, por ejemplo, los artículos 30 y 34 LOPIVI). En última instancia, decide la autoridad judicial<sup>84</sup>. Y ello debe ser acorde a la verificación de la legalidad del funcionamiento asociativo, sin interferir en la libertad de asociación, por lo que debe producirse mediante un notable «autocontrol de la labor judicial» (cfr. Canosa Usera, 2003-2011, a partir de las SSTC 218/1988, de 22 de noviembre; y 56/1995, ya mencionada, entre otras).

83 La redacción no es muy afortunada, porque entraña una aparente limitación que es irreal: ni siquiera puede restringirse este ejercicio a un sujeto con interés legítimo («interesado» en términos jurídicos), porque el Ministerio Fiscal no puede ignorar la información que reciba, por cualquier conducto, que pueda afectar a la protección de un niño o una niña (nunca podrá justificar su inacción porque supo de algo por un actor no legitimado, si aquello que supo bastaba objetivamente para que actuase de oficio).

84 La LOPJM, de 1996, ha sido precisamente reformada de forma reciente por la LOPIVI (de 2021, a la que nos referiremos más adelante), para precisar que, las resoluciones jurisdiccionales en caso de conflictos de intereses (con progenitores, tutores o representantes legales, frente a otros defensores judiciales y el Ministerio Fiscal) pueden suscitarse, de hecho, cuando «la opinión de la persona menor de edad sea contraria a la medida que se adopte sobre ella o suponga una restricción de sus derechos», entre los que ya hemos indicado que se encuentra el de asociación.

## B. Los efectos en la capacidad asociativa del estudiantado en función de su estatus jurídico

El artículo 7.º LODE proclama el derecho de asociación del alumnado. Ya hemos indicado que a él también podría aludir de forma implícita la invocación de estas asociaciones en el artículo 3 LODA, aunque solo mencione a la LOPJM. [La proclamación del artículo 7.º de la ley educativa acompaña esta declaración de dos referencias de exégesis complicada.](#)

En primer término, **el apartado 1 señala que la capacidad asociativa de los alumnos depende «de su edad»**, sin precisar otros factores que la demás legislación sí impone (capacidad natural, desarrollo personal, etc.), o que van a ser recurrentemente invocados por otras normas educativas (el nivel que cursa el alumno, con independencia de la edad).

En segundo término, **el apartado 2 parece imponer una serie de fines asociativos obligatorios a las asociaciones de alumnos**. Pero esta lectura imperativa no puede conciliarse con la libertad de asociación para cualquier fin lícito, salvo que el tipo específico de asociaciones de alumnos dependa de una singularidad objetiva (para qué sirve la asociación) y no subjetiva (quiénes la componen). Esta interpretación (que las asociaciones de alumnos existen, principalmente, para servir unos fines y no por ser alumnos en el contexto escolar quienes las promueven) conduce a tener que contemplar cómo podrán los alumnos crear otras asociaciones en el contexto escolar cuando decidan perseguir fines lícitos que excluyan los del artículo 7.º.2 LODE. Y no hay respuesta aparente del legislador orgánico, pero la negativa sería insostenible en virtud del contenido esencial del artículo 22 CE: prohíbe a unos sujetos perseguir fines lícitos por desenvolverse en un contexto, sin ninguna justificación.

Veamos cómo se desarrolla este precepto reglamentariamente.

El Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos<sup>85</sup>, está dictado al amparo del artículo 7.º LODE, según reconoce su propia parte expositiva. No alude a la legislación orgánica sobre asociacionismo, puesto que no existía ningún texto equivalente a la actual LODA (de 2002). Pero conviene subrayar que tampoco engarza las previsiones con la libertad asociativa constitucional, sino solo mediada por la previsión ínsita en el contenido esencial del derecho a la educación. Por tanto, parece una reglamentación de más calado educativo que asociativo<sup>86</sup>.

Desde la óptica formal, es un texto breve. Contiene dieciséis artículos, con dos disposiciones adicionales y otras dos finales. Desde el punto de vista sustantivo, detendremos el siguiente análisis en cinco aspectos relevantes para el objeto de estudio de estas páginas: a) quiénes pueden asociarse como alumnos (a lo que responden los dos primeros artículos); b) qué régimen jurídico se aplica y qué administraciones velan por ello; c) qué tipo de intervención de control está justificada en este tipo de asociaciones por parte del sector público; c) qué problemas suscita en materia de representatividad del sector la reglamentación estatal; y d) qué aporta esta reglamentación sobre la forma de complementar la capacidad asociativa de la infancia.

<sup>85</sup> Publicado en el BOE núm. 180, de 29 de julio de 1986.

<sup>86</sup> Este Real Decreto de 1986 fue desarrollado por la Orden de 27 de mayo de 1987 por la que se desarrolla lo dispuesto en los artículos 7.º del Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, y 8.º del Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, Reguladores de las Asociaciones de Alumnos y de Padres de Alumnos, respectivamente. Pero su contenido no añade información significativa para el análisis recogido en estas páginas, por lo que se prescinde de profundizar en ella.

## a. La sujeción especial por la escolarización y el curso de matriculación como condicionantes subjetivos de la capacidad asociativa

El artículo primero delimita la consideración formal y oficial de las «asociaciones de alumnos» a aquellas que cumplan un requisito de constitución en el entorno educativo: en los centros docentes, públicos o privados, que impartan enseñanzas de la actual educación primaria, secundaria y terciaria no universitaria<sup>87</sup>.

En íntima relación con este precepto, la disposición adicional segunda señala que el Gobierno, a través de la estructura ministerial competente, adaptará lo dispuesto en el Real Decreto a las enseñanzas artísticas y de idiomas, y otras modalidades singulares de estudios reglados. En todo caso, es un tipo asociativo restringido a la previa condición de alumno en estudios reglados.

El artículo 2 contiene el ámbito de aplicación subjetiva del tipo regulado: indica que podrán asociarse «todos los alumnos de los centros docentes señalados, a excepción de los que cursen» la actual educación infantil y los dos primeros ciclos de educación primaria<sup>88</sup>.

Es importante subrayar que, en este sentido, remarca la delimitación subjetiva de la capacidad para asociarse en este tipo no basada en la edad, sino en el nivel educativo cursado. Utiliza aquí el Ejecutivo, así, un criterio distinto del de la edad para determinar una presunción positiva de capacidad de obrar, aunque generalmente coincida con los mayores de doce años<sup>89</sup>. De esta forma, emergen dudas razonables sobre la correcta interpretación actual del sistema: habiéndose reestructurado la barrera de la educación primaria y la educación secundaria, ¿qué criterio debe prevalecer al delimitar la capacidad asociativa del alumnado con el sistema educativo en vigor? ¿Debe priorizarse el efecto original de la norma favorable a que existan asociaciones en centros de educación de la primera enseñanza básica (hoy, Educación Primaria)? ¿Aunque sea limitada a los cursos superiores en consonancia con una barrera de ciclos? ¿O debe prevalecer un criterio de ajuste a la edad, aunque esto no sea algo mencionado por el texto reglamentario?

Si optamos por la primera lectura, esto indica que no habría obstáculo para un asociacionismo

---

87 En su redacción literal, menciona las «enseñanzas de Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional», que en 2022 debe entenderse que se corresponden con la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, y la Formación Profesional (Básica, Media y Superior, siendo esta última de carácter terciario, no secundario).

88 El texto señala, literalmente, que «(P)odrán asociarse todos los alumnos de los Centros docentes señalados, a excepción de los que cursen la Educación Preescolar y los ciclos inicial y medio de la Educación General Básica». La primera abarcaba hasta los cinco años (según el art. 13, aptdo. 2, de la hoy derogada Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa), y hoy la educación infantil comprende de cero a seis años (art. 14 LOE). La Educación General Básica comprendía «ocho años de estudio, cumpliéndose normalmente entre los seis y trece años de edad», siendo los ciclos inicial y medio los que se corresponderían con la primera etapa, de seis a diez años, y el ciclo final correspondería a una segunda etapa «de once a trece años» (cfr. art. 15.2 de la Ley 14/1970). Hoy, de acuerdo con el art. 4 LOE, «la enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad». Esto supone que la actual «educación primaria comprende tres ciclos de dos años académico cada uno» (art. 18 LOE), lo que significa que el último ciclo comprende, normalmente, a los alumnos de diez y once años (en quinto y sexto curso, respectivamente).

89 De acuerdo con el entonces vigente Real Decreto 69/1981, de 9 de enero, de ordenación de la Educación General Básica y fijación de las enseñanzas mínimas para el Ciclo Inicial, los ciclos excluidos (inicial y medio) comprendían los cursos de primero a quinto de la entonces llamada «EGB», permitiendo sin mayor limitación el asociacionismo a partir del sexto curso al octavo.

estudiantil «etariamente» más temprano del concebido por la norma, desde los diez años a los que suele iniciarse la escolarización en el último ciclo de la actual Educación Primaria (quinto curso).

La segunda lectura tampoco impide el asociacionismo en tales centros, pero exigiría limitarlo al último curso (sexto), por ser este el único que suele ser etariamente coincidente con el antiguo ciclo superior de la EGB. El artículo 7.º LODE parece invocar la edad como criterio preferente, algo ignorado por el Real Decreto.

Una interpretación que resultaría restrictiva e incongruente con los efectos ya desplegados por la norma, sin que hayan sido cuestionados, sería aquella que pretendiera impedir hoy el asociacionismo en los centros de primaria, circunscribiendo este tipo asociativo a las etapas de la actual Educación Secundaria Obligatoria, y siguientes (de doce o más años). Sea como fuere, de lo que no cabe duda es de que el Ejecutivo contempló la existencia de estas asociaciones antes de la edad que permitía el acceso con plenos derechos a otro tipo asociativo apto a menores de dieciocho años (nos referimos a los catorce años de las asociaciones juveniles, regidas sucesivamente por los Reales Decretos de 1977 y 1988 ya mencionados). Por lo tanto, desde los primeros años de la etapa constitucional se aceptó, sin controversia jurídica conocida, que la capacidad asociativa en ciertos tipos especiales podía ejercerse antes de los catorce años del tipo etario por excelencia (las asociaciones juveniles). Esta barrera anticipada para las asociaciones de alumnos estuvo etariamente presumida de forma ordinaria a los once años (sexto de EGB en el sistema escolar vigente al adoptarse el RD de 1986), y quizá puede discutirse si hoy aplica a los diez, a los once o a los doce años, pero en ningún caso puede negarse que sigue produciéndose antes de los catorce años.

## **b. La aparente evanescencia de la dimensión asociativa del derecho al reglamentar el régimen jurídico del tipo especial**

El artículo 3 aclara el régimen jurídico aplicable a este tipo específico, ignorando (en apariencia) la regulación de la LODA, para limitar las fuentes normativas de las asociaciones a tres esenciales: la LODE, el Real Decreto y los estatutos de la asociación. Es cierto que la LODA no existía cuando se promulgó este Real Decreto. Pero en todas estas décadas, no ha habido la más mínima revisión de las notables incongruencias que ello conlleva.

Sabemos que, en realidad, las reglas sobre los niveles educativos son relevantes, como demuestra el artículo 2, y también que la LODE no puede ignorar algunas precisiones realizadas sobre el contenido esencial del derecho de asociación por parte de la posterior LODA. Por tanto, aunque el Real Decreto no lo diga, el contenido esencial del derecho de asociación, en los términos precisados por la LODA y la jurisprudencia derivada, son plenamente aplicables a estos tipos asociativos especiales de la esfera educativa.

En todo caso, semejante omisión puede haber contribuido a distraer a los operadores jurídicos del sector sobre algunos aspectos del contenido esencial. Por ejemplo, que las asociaciones privadas existen para cualquier fin lícito, por lo que el reconocimiento público de algunas de estas no puede condicionar los objetivos sociales de todas ellas (las que obtengan el reconocimiento y las que no). También que cualquier limitación de un derecho fundamental de este calado requiere una cuidadosa justificación objetiva y razonable. Todo esto y otros aspectos conflictivos lo encontraremos, desafortunadamente, en los siguientes artículos del precepto, de una forma que resulta difícil de imaginar entre otras organizaciones que no estuvieran constituidas mayoritariamente por personas de menos de dieciocho años.

### c. Un control no justificado sobre la actividad y la organización asociativa de la infancia escolarizada

Los artículos del 4 al 9 comprenden una serie de prescripciones de difícil encaje con la libertad de asociación. Interpretaciones rigoristas y excesivamente textualistas, que ignoren el contorno de la legislación orgánica y de la jurisprudencia de todos los niveles aplicables, pueden conducir a una aplicación del Real Decreto que sea incompatible con dos aspectos de la libertad de asociación: su vertiente organizativa y la interpretación más extendida de la libertad general (o de su vertiente negativa, como libertad de hacer —aquí, asociarse— todo lo que no esté prohibido —aquí, perseguir cualesquiera fines lícitos—). Veamos cómo sucede, y al final del epígrafe nos detendremos en el análisis de la racionalidad y la proporcionalidad de la interpretación más ajustada a la literalidad de estos preceptos, y cuáles serían sus alternativas viables<sup>90</sup>.

En primer lugar, el artículo 4 incorpora una de las prescripciones más conflictivas de este tipo de regulaciones: la aparente imposición de finalidades obligatorias para estas organizaciones<sup>91</sup>. Lamentablemente, este precepto ha sido textualmente incorporado de forma acrítica en buena parte de la ordenación autonómica sobre el asociacionismo estudiantil. Si su literalidad fuera plenamente exigible, estaríamos ante un tipo de asociaciones obligadas a ejercer una funcionalidad legalmente prescrita, en contra de la esencia misma de la libertad de fines.

No debe confundirse esta primera limitación con la exigencia de adoptar una determinada forma organizativa colectiva para poder perseguir unos ciertos fines. Esto último sería lícito de forma poco o nada controvertida (sucede con sectores profesionales, para competiciones deportivas y otras actividades): si un cierto grupo de estudiantes quisiera ejercer una representatividad del colectivo ante la sociedad o unos determinados órganos de los poderes públicos, estos podrían requerirles que se organizaran de una determinada forma, o que entre sus fines dieran un determinado servicio de interés general o público (el turno de oficio en los colegios de abogados, por ejemplo). Pero el artículo 4, por el contrario, no regula la representatividad general de estas organizaciones de alumnos, sino que está aparentemente obligando a perseguir un amplio abanico de fines que pueden exceder las pretensiones originarias que motiven la libertad positiva de asociación de un grupo de alumnos, no interesados en representar a nadie más que a quienes compartan sus inquietudes. De hecho, la lista no

---

<sup>90</sup> Invoca también la necesidad de aplicar el test de proporcionalidad a las restricciones a la minoría de edad, *ex* artículo 14 CE, Aláez Corral (2013: 48).

<sup>91</sup> Este catálogo de fines impuestos reglamentariamente se expresa en los siguientes términos literales:

Las asociaciones de alumnos asumirán las siguientes finalidades:

- a) Expresar la opinión de los alumnos en todo aquello que afecte a su situación en los Centros.
- b) Colaborar en la labor educativa de los Centros y en las actividades complementarias y extraescolares de los mismos.
- c) Promover la participación de los alumnos en los órganos colegiados del Centro.
- d) Realizar actividades culturales, deportivas y de fomento de la acción cooperativa y de trabajo en equipo.
- e) Promover federaciones y confederaciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación vigente.
- f) Facilitar el ejercicio de los derechos de los alumnos reconocidos por la legislación vigente, y en particular por el artículo 6.º de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.
- g) Asistir a los alumnos en el ejercicio de su derecho a intervenir en el control y gestión de los Centros sostenidos con fondos públicos.
- h) Facilitar la representación de los alumnos en los consejos escolares de los Centros públicos y concertados y la participación de los alumnos en la programación general de la enseñanza a través de los correspondientes órganos colegiados.
- i) Cualquier otra finalidad determinada y lícita prevista en sus estatutos siempre que resulte compatible con las anteriores.

plantea problemas por su amplitud (al tener una cláusula relativamente abierta al final del precepto, no impide perseguir más fines de los «impuestos»). El problema emerge por la aparente obligatoriedad de acometer todos los fines desde cualquier iniciativa asociativa llevada a cabo por alumnos en su condición de tales. Esto, en suma, les prohibiría ignorar fines dados por la norma, o les obliga a perseguir asociativamente aquello que el poder público ha entendido que era bueno, coincidan o no los alumnos con tal criterio. De hecho, el artículo 12 prueba la falta de correspondencia entre exigencias de representatividad para la constitución y garantías de legitimidad *ex post*<sup>92</sup>. Así estimamos que sucede porque remite la participación de estas asociaciones en los consejos escolares de los centros a disposiciones de las normas de estos últimos, que podrán incluso ignorar a las asociaciones de alumnos de los centros (algo que la normativa no permite en el caso de AMPAS representativas, por el contrario).

El artículo 5 incluye otra de las cláusulas controvertidas por su discutible racionalidad: la exigencia de una composición mínima de la asociación respecto del censo de estudiantes en el centro educativo de origen<sup>93</sup>. También es una condición incorporada, después, en no pocas regulaciones de las comunidades autónomas. Exigen el mínimo inexcusable de cinco alumnos para poder constituir la entidad asociativa. De esta forma, el tipo asociativo de alumnos se revela como uno de los más exigentes en cuanto a afiliación: se requieren más personas para crear una asociación de alumnos que cualquier otro tipo asociativo sin fin de lucro, de los previstos en el ordenamiento jurídico español (incluso más que para crear partidos y sindicatos, por ejemplo). Esto supone una extraña imposición de cargas representativas que luego no se corresponden con una garantía de legitimación proporcionada<sup>94</sup>. Además, es una exigencia formal que parece excluir de tutela constitucional aquellas asociaciones de hecho con menos del mínimo reglamentario de alumnos, algo que la doctrina ha rechazado de manera bien fundada (Gómez Montoro, 2004, pág. 93).

Por su parte, el artículo 6 incluye el contenido mínimo de los estatutos<sup>95</sup>. En sus prescripciones

92 En concreto, este artículo 12 lo expresa en los siguientes términos:

La participación de los alumnos en los Consejos Escolares a que se refiere el artículo 35 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación se realizará a través de las federaciones de asociaciones de alumnos en la forma que establezcan las disposiciones de organización y funcionamiento de dichos consejos.

93 El precepto señala:

Las asociaciones de alumnos se constituirán mediante acta que deberá ser firmada, al menos, por el 5 por 100 de los alumnos del Centro con derecho a asociarse y, en todo caso, por un mínimo de cinco. En dicha acta constará el propósito de asumir, de acuerdo con los respectivos estatutos, el cumplimiento de las finalidades señaladas en el artículo anterior. El acta y los estatutos se depositarán en la Secretaría del Centro a los efectos prevenidos en el artículo 7.º del presente Real Decreto y a fin de acreditar la constitución de la asociación.

94 De hecho, llama la atención que es una exigencia de composición mínima que no se proyecta sobre las asociaciones de padres y madres de estos mismos alumnos (no hay mínimo de ningún tipo en el Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos). Estas últimas, por el contrario, podrán constituirse con los números que quieran integrarse, pero obtendrán la legitimación colectiva en función de la representatividad por adscripción (si hubiera más de una vinculada al centro). Tal posibilidad no la contempla de ninguna forma el Real Decreto de asociaciones de alumnos, por lo que no puede presumirse que sea una exigencia organizativa sectorial en el ámbito educativo.

95 En concreto, dice el artículo 6 de este Real Decreto:

Los estatutos deberán regular, al menos, los siguientes extremos:

- a) Denominación de la asociación, que deberá contener una referencia que la singularice y una indicación al Centro docente en el que se constituye.
- b) Fines que se propone la asociación, además de los señalados en el artículo 4.º
- c) Domicilio, que será el del Centro docente en el que cursen estudios los alumnos.
- d) Órganos rectores y forma de actuación de los mismos, que en todo caso deberán ser democráticos.
- e) Procedimiento de admisión y pérdida de la cualidad de socio.
- f) Derechos y deberes de los asociados.
- g) Recursos económicos previstos.

encontramos, de nuevo, imposiciones de difícil justificación racional: a) que la denominación incluya una vinculación con el centro en el que se constituye, y b) que el domicilio social sea, necesariamente, el centro docente donde cursen estudios los alumnos. Estos dos mandatos imposibilitan la creación, por ejemplo, de asociaciones sujetas a esta tipificación con fines lícitos hacia más de un centro educativo, sin que exista para ello ninguna justificación explícita (ni mucho menos objetiva o razonable).

El artículo 7 revela parte de la posible lógica subyacente en las prescripciones conflictivas expuestas, y es que el Ejecutivo confiere un extraordinario papel de tutela sobre estas asociaciones al personal docente y administrativo de los centros educativos<sup>96</sup>. Lo hace, además, de una forma que hace depender de actores ajenos a la asociación la potestad de iniciar el procedimiento para la inscripción ante la Administración educativa y la producción de sus consiguientes efectos. Y esto es algo que, en los demás tipos asociativos, es de exclusiva potestad y responsabilidad de los promotores de la asociación. Tal brecha es indicio de una concepción de cierto tutelaje de actores ajenos sobre este tipo asociativo.

El artículo 8 regula una serie de formas en las que se materializa la libertad asociativa dentro del centro educativo, permitiendo el uso de instalaciones «previa conformidad del Director» y otros requisitos análogos. En suma, supone el despliegue de una reglamentación de control sobre la actividad asociativa de estas entidades que tampoco tiene parangón en ningún otro tipo asociativo distinto, y que no cuenta con una fundamentación explícita<sup>97</sup>.

El artículo 9 refuerza el carácter restrictivo del precepto anterior, mediante dos cláusulas: 1) una reiteración de la vinculación de la actividad asociativa a la previsión estatutaria; y 2) una obligación de información (al Consejo Escolar del Centro) y apertura de las actividades organizadas (a cualquier alumno no asociado). La primera es, sencillamente, tautológica; pero en la segunda emerge una aparente exigencia de asociacionismo privado en beneficio de terceras partes no elegidas, lo cual representa un claro desincentivo a la implicación asociativa (por ejemplo, ¿para qué asociarme, si los que inviertan su tiempo haciéndolo tienen que abrirme las puertas de lo que hagan sin que yo me implique?).

Vistos los preceptos objeto de particular controversia, es preciso detenernos, aunque sea someramente, en el análisis de la compatibilidad de estas lecturas con el resto de las reglas aplicables. Con ánimo

---

h) Régimen de modificación de sus estatutos.

<sup>96</sup> Este artículo recoge, literalmente, los siguientes apartados:

- «1. Una vez constituida una asociación, la Secretaría del Centro remitirá al correspondiente órgano provincial del Ministerio de Educación y Ciencia copia del acta y de los estatutos, así como de las modificaciones estatutarias que pudieran producirse y del posible acuerdo de extinción.
2. Los órganos provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia procederán a incluir las asociaciones en un censo establecido al efecto siempre que los fines de las mismas se adecuen a lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y en el presente Real Decreto.
3. La inclusión en el censo, que en todo caso tendrá carácter declarativo, se entenderá producida si, transcurridos dos meses desde la presentación del acta y de los estatutos, no hubiera recaído resolución expresa.
4. Los órganos provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia remitirán a éste la relación de las asociaciones incluidas en el respectivo censo, acompañada de certificación relativa a las características singulares de las mismas.»

<sup>97</sup> El artículo 8 dice:

- «1. Las asociaciones de alumnos podrán celebrar reuniones en los locales de los Centros en que cursen estudios sus miembros, siempre que las mismas se circunscriban a los fines propios de la asociación y no alteren el normal desarrollo de las actividades docentes.
2. A efectos de la utilización de los locales a que se refiere el apartado anterior, será necesaria la previa conformidad del Director del Centro, de acuerdo con lo que disponga el reglamento orgánico del mismo o, en su caso, el reglamento de régimen interior.
3. Los Directores de los Centros públicos, dentro de los medios materiales de que dispongan, facilitarán el uso de un local para el desarrollo de las actividades internas de carácter permanente de las asociaciones constituidas en los mismos, siempre que sea solicitado por éstas.»

de simplificar cuestiones que son, probablemente mucho más complejas, podemos detenernos en dos enfoques concretos. Primero, la racionalidad general de estas medidas, y segundo, su proporcionalidad en tanto en cuanto son límites al ejercicio de un derecho. Ambas ideas son nociones difíciles de separar (no es racional lo que es desproporcionado, ni parece proporcionado adoptar decisiones irracionales), pero permiten ser analizadas en dos etapas distintas con mecanismos de razonamiento lógico.

La racionalidad general, por su parte, exige al menos que exista una justificación objetiva y que pueda ser confrontada. De forma explícita, la norma no ofrece ninguna razón que motive estos límites: no señala por qué deben perseguir todos los fines dados, les gusten o no, por qué deben ser cinco en vez de tres, ni por qué es inconcebible que alumnos de distintos centros se asocien entre sí en su condición escolar, o a qué obedece la original responsabilidad de la iniciativa registral. La falta de razones ya es indicio de que los motivos pueden ser inexistentes o inconfesables (algo que conduciría a la arbitrariedad de las normas, y por tanto a su antijuridicidad). De forma implícita, parece emerger una presunción de incapacidad suficiente entre el alumnado para: a) determinar qué fines son idóneos para perseguir asociativamente; b) optar por asociaciones marginales que no pretendan involucrar a muchos estudiantes; c) actuar de forma coordinada colectivamente entre distintos centros sin necesidad de federarse; d) actuar en su propio nombre, por su propio interés y ante su administración más inmediata (la educativa que actúa como registro de asociaciones), en contra de lo prescrito por la Ley 39/2015. Cabe cuestionarse si estas presunciones de incapacidad (implícitas, no declaradas por la norma, pero que parecen ser la única explicación plausible), obedecen a la edad (¿suponen iguales incapacidades a las doce que a los diecisiete años?) o a los conocimientos adquiridos aún sobre la sociedad en la que desenvolver una asociación en esta etapa educativa (¿implica menos conocimiento dentro del sistema educativo a los dieciséis años que fuera de él, para constituir asociaciones juveniles a los catorce?). Otra posible razón es que estas limitaciones obedezcan a las exigencias debidas de la representatividad que van a obtener estas asociaciones en el espacio educativo. Pero tal hipótesis decae, al no encontrarlas similares en la formación de las demás asociaciones del sector (ni AMPAS, ni sindicatos del personal al servicio de los centros, docente o administrativo y de servicios)<sup>98</sup>.

En la segunda etapa podemos comprobar si se ajusta a los parámetros habituales de la proporcionalidad de una limitación en el ejercicio de derechos fundamentales. La proporcionalidad, en este caso, nos debería permitir indagar en tres aspectos: 1.º la adecuación (que la limitación sirva al fin legítimo —racional y objetivo— que se dice perseguir), 2.º la menor lesividad (mediante la elección de las limitaciones menos restrictivas, de aquellas posibles o adecuadas), y 3.º la proporcionalidad estricta (que la limitación no provoque perjuicios mayores o claramente desajustados respecto del fin perseguido y obtenido con esta). El elemento de la adecuación es particularmente difícil de evaluar,

98 Si existe una exigencia parecida de fines obligatorios en la reglamentación de las AMPAs, en virtud del artículo 10 del Real Decreto 1533/1986, que remite al artículo quinto de la LODE, y precisa que las AMPAS no podrán ejercer dentro de los centros educativos más funciones de las previstas por Ley. Pero esta aparente similitud entraña una diferencia sutil y, sin embargo, sustancial: 1.º dada esta literalidad de las normas, las AMPAS podrán ejercer las funciones que quieran fuera del centro, por lo que la medida parece proteger a los centros respecto de un intervencionismo «extralegal» de tales entidades, pero no les impide dedicarse a lo que quieran; y 2.º estas mismas AMPAS son asociaciones eminentemente objetivas (por razón de la materia) más que subjetivas (por los sujetos que las integran, que carecen de vínculo de sujeción especial, o lo tienen solo mediado e indirecto respecto de sus tutorandos, hijos o relaciones análogas no estrictamente acotadas a una relación administrativa). Y, además, disponen los promotores e integrantes de las AMPAS de toda la diversidad general del espectro tipológico de asociaciones para perseguir otros fines sin restricciones. Algo que no sucede a los alumnos menores de catorce años, cuya capacidad asociativa se ve muy limitada (cuando no inexistente de hecho) fuera del marco de esta norma.

al desconocer qué fin persiguen estas limitaciones. Pero de las dos presumidas como plausibles (una incapacidad que requiere protección por el heteroejercicio o un autoejercicio limitado; y la eventual ostentación de una legitimidad colectiva en la esfera pública), parece que ninguna se consigue con estas medidas. De una parte, y a mero título ejemplificativo, así ocurre porque no hay correlación posible entre un mínimo de individuos asociados (exigido por la norma) y la protección de estos, siendo incluso más sencillo que un grupo menor de sujetos, especialmente a edades tempranas, sea un espacio seguro para ellos mismos. De otra parte, también sucede porque la imposición de fines no protege su autonomía volitiva, sino que la ignora. Igual que podemos afirmar que la propia norma no garantiza ninguna representatividad de intereses colectivos a las asociaciones de alumnos desde su creación, sino solo después a algunas de ellas que cumplan otros criterios, por lo que el cumplimiento de las limitaciones no conduce al resultado que permitiría justificarlas. La posibilidad de optar por medidas menos restrictivas parece obvia a la luz de las normas sobre asociacionismo juvenil de 1988 (para un contexto de capacidad natural muy similar), o por las formas de reconocer legitimidad colectiva a las AMPAS y otras instituciones, luego tampoco se ajustan a este criterio de la menor lesividad. Finalmente y eludiendo una exposición más exhaustiva, basta ahora indicar este tipo de imposiciones, aun cuando persiguieran los fines antedichos, provocan perjuicios mayores, impidiendo ejercer amplias esferas de un derecho fundamental (por ejemplo, elegir con quién y para qué asociarse) por unos beneficios más que inciertos.

En definitiva, los artículos del 4 al 9 del Real Decreto de asociaciones de alumnos pueden conducir, con su actual redacción, a interpretaciones sobre el régimen constitutivo y funcional de estas entidades de forma que vulnera el ejercicio del contenido esencial del derecho de asociación, porque incorpora limitaciones carentes de justificación objetiva y razonable, y porque no supera el examen de la proporcionalidad de este tipo de prescripciones en el contexto específico de un derecho fundamental.

#### **d. Las fórmulas para complementar la capacidad de obrar asociativa**

El artículo 10 contempla una aparente fórmula para completar la capacidad de obra de los y las estudiantes menores de edad asociados, a través de la designación de dos gestores («no retribuidos») que velen por el «buen uso de sus recursos económicos» (art. 10.1). El apartado 2 señala que serán mayores de edad designados por la junta directiva de la asociación, y que podrá nombrar como tales a socios mayores, a profesores o a padres (entiéndase «tutores», en sentido amplio). El apartado 3 añade una cláusula de limitación de la actuación de los gestores llamada a restringir su proactividad, aunque con una redacción poco afortunada («la actuación de los gestores no podrá contradecir los acuerdos adoptados por los órganos competentes de la Asociación»). El sistema demuestra que el Ejecutivo estatal concibe, aunque regule con una redacción poco clara, que estas asociaciones puedan estar lícitamente lideradas y compuestas solo por ciudadanos menores de dieciocho años, y que, sin embargo: a) actúen asociativamente ante terceros sin limitación alguna, b) gestionen recursos económicos sin más obstáculo que el sometimiento ordinario al derecho, y c) que quienes complementen la capacidad de obrar no puedan separarse de los acuerdos de los órganos democráticos internos.

## e. Tres cláusulas sobre la integración federativa del asociacionismo estudiantil

Los artículos 11, 13 y 14 recogen tres normas sobre el régimen de federaciones y confederaciones de las asociaciones que ahora nos ocupan (el artículo 12 se ha mencionado *ad supra*, en relación con la representatividad de las asociaciones en los centros, a raíz del contenido del artículo 4). También estos preceptos sobre las entidades de segundo y tercer grado están plasmados de una forma que puede inducir a interpretaciones de dudosa coherencia constitucional, y que se separan de forma notable de otras formas asociativas sobre las que existe un menor grado de limitación y control público.

El artículo 11 aclara el derecho de federación y confederación de las asociaciones vinculadas a los centros, si bien no clarifica qué requisitos de los expuestos en todos los preceptos anteriores les son de aplicación (sobre la complitud de la capacidad de obrar, la adscripción a Administraciones educativas precisas, etc.). Resulta llamativo que el esquema organizativo de este tipo específico de asociaciones parece excluir la posibilidad de la existencia de asociaciones de alumnos de primer grado (es decir, compuestas directa y exclusivamente por personas físicas) más allá del nivel «territorial» del centro educativo de origen, imponiendo el segundo grado (federativo) para la existencia de organizaciones análogas de ámbito siquiera local<sup>99</sup>, o en un barrio con varios centros.

El artículo 13 sí garantiza una representatividad de las confederaciones que dispongan de mayor número de afiliados en el ámbito estatal, para su participación en el Consejo Escolar del Estado<sup>100</sup>. Cabe preguntarse si los poderes públicos de ámbito territorial inferior, y los órganos equivalentes al Consejo Escolar del Estado en el ámbito de los centros educativos, los poderes locales y las comunidades autónomas, podrían realmente conferir una legitimidad colectiva a entidades menos representativas, en base a qué criterios objetivos y razonables, y por qué la regulación ya expuesta del artículo 12 parece reforzar estas posibles alternativas.

El artículo 14 incluye una limitación más de la libertad asociativa de estas organizaciones, también de muy difícil justificación racional y constitucional. Resulta que impone a las organizaciones asociativas regidas por esta norma la expresa autorización previa del Gobierno (a través del ministerio competente en materia de educación) para su adscripción a federaciones internacionales<sup>101</sup>. Semejante intromisión en las relaciones supranacionales no existe, hasta donde conocemos, en ninguna otra previsión del régimen jurídico de asociaciones privadas en España. No parece sencillo encontrar siquiera una justificación racional a esta imposición, incluso aunque pudiera interpretarse en el sentido de informar, y no de requerir una autorización. Los poderes públicos no pueden, bajo ningún concepto, condicionar las relaciones supranacionales de personas jurídicas privadas de manera adjetiva ni subjetiva. Podrán perseguir las redes que cometan ilícitos penales (esta es la prohibición objetiva de perseguir fines ilícitos, en los que el aspecto de extranjería es irrelevante), pero no existe justificación alguna que permita presumir un riesgo de tal magnitud por la mera condición de alumnado de los sujetos asociados, y porque interactúen fuera de la esfera de potestades de la Administración General del Estado.

99 Este artículo 11 dice: «Las asociaciones de alumnos podrán federarse en el nivel local o en ámbitos territoriales más amplios, así como confederarse.»

100 En concreto, indica: «La participación de los alumnos en el Consejo Escolar del Estado se realizará a través de las confederaciones de asociaciones de alumnos más representativas en función del número de afiliados.»

101 Dice, literalmente: «Las organizaciones que se incorporen a federaciones internacionales de asociaciones de alumnos deberán contar con la previa autorización del Ministerio de Educación y Ciencia.»

## f. La posición del Ejecutivo estatal en el fomento de este asociacionismo estudiantil

Los artículos 15 y 16, junto a las disposiciones no articuladas, contribuyen a perfilar el margen de intervención pública estatal en este ámbito sectorial, en la dimensión de fomento de esta. Son cláusulas, además, que permitirían realizar una evaluación objetiva del cumplimiento de los principales deberes activos del Ejecutivo nacional.

El artículo 15, por su parte, trata de imponer al Gobierno de España (a través del ministerio competente en materia de educación) el deber de facilitar «la constitución de asociaciones, federaciones y confederaciones de alumnos mediante la prestación del asesoramiento técnico que se solicite de sus órganos centrales y provinciales competentes en la materia». Dado el complejo reparto competencial entre las administraciones territoriales, cabe cuestionar si este mandato desaparece cuando la competencia ha sido efectivamente asumida por todas las comunidades autónomas, o sigue siendo exigible de forma concurrente, en virtud de títulos competenciales que no obstaculizan la coincidencia de funciones públicas de fomento.

El artículo 16 habilita al ministerio competente en materia de educación para fomentar la actividad asociativa mediante subvenciones<sup>102</sup>. Este deber se proyecta, en apariencia, en todos los niveles territoriales. Sin embargo, es notoria para el sector social la dilatada jurisprudencia constitucional que obliga a contar con las administraciones autonómicas cuando se trata de transferir ayudas que son susceptibles de ser regionalizadas en ámbitos de competencia autonómica, como es el caso. Algo significativo, en cualquier caso, es la exigencia del Real Decreto de priorizar la concesión conforme a criterios sociales, tales como las «condiciones socioeconómicas desfavorables» en los centros en los que estén constituidas las entidades beneficiarias, o conforme a la representatividad por filiación cuantitativa.

En cuanto a las disposiciones adicionales, ya hemos señalado que la segunda de ellas matiza el ámbito objetivo del Real Decreto, mediante la aplicación adaptada de su contenido a otros contextos educativos de las enseñanzas especiales. La disposición adicional primera, por su parte, indica la aplicación supletoria e integrativa del reglamento en el ámbito de las comunidades autónomas, aun cuando estas (todas ellas, hoy) hayan asumido competencias al efecto<sup>103</sup>.

Las disposiciones finales, por su lado, no añaden cláusulas que no sean las habituales de estas normas: la primera para autorizar al titular del ministerio competente en materia de educación «para dictar las disposiciones de ejecución y desarrollo» del presente Real Decreto; y la segunda para precisar la entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

---

102 Este último artículo del RD señala:

El Ministerio de Educación y Ciencia fomentará las actividades de las asociaciones, federaciones y confederaciones de alumnos mediante la concesión, conforme a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad, de las ayudas que para tales fines figuren en los Presupuestos Generales del Estado. En todo caso, tendrán preferencia para la concesión de tales ayudas aquellas asociaciones constituidas en Centros que atiendan poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables, así como las federaciones o confederaciones que comprendan asociaciones de tal carácter u ostenten más amplia representatividad por razón de afiliación.

103 Dice la disposición adicional primera:

Este Reglamento será de aplicación en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que tengan atribuida competencia al efecto, en tanto no desarrollen lo establecido en el artículo 7.º de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, de conformidad con su disposición adicional primera punto uno, y mientras no tengan transferidos los servicios correspondientes. En todo caso, este Reglamento se aplicará para integrar las disposiciones autonómicas.

## C. Las distintas formas de concretar los órganos de asistencia y otras formas de protección

**Cinco comunidades autónomas han incluido previsiones sobre la capacidad asociativa durante la minoría de edad:** Canarias (2003), Andalucía (2006), País Vasco (2007), Cataluña (2008) y Comunitat Valenciana (2008, con reforma sustancial de 2018). Estas previsiones condicionan el posterior desarrollo reglamentario de estas comunidades, obviamente, pero sirven también de referencia y espejo en el que pueden verse reflejadas muchas previsiones de otras comunidades autónomas carentes de legislación asociativa propia, al reglamentar o actuar sobre la participación asociativa estudiantil. Dos notas sobresalen con particular interés sobre esta cuestión de estas leyes: a) una previsión restrictiva de las capacidades asociativas de la infancia, que afecta a su ejercicio como estudiantes de secundaria; y b) un abanico de algunas soluciones equilibradas entre libertad asociativa y protección de la capacidad de obrar autónoma antes de la mayoría de edad general.

La primera de las técnicas es el reconocimiento explícito de la capacidad natural y la madurez como criterios de modulación de la capacidad asociativa, sin la imposición de barreras etarias inferiores. Utiliza este criterio para la constitución de asociaciones de estudiantes, en particular, el artículo 321-2.2 del Código civil catalán<sup>104</sup>. De forma indirecta, es también el criterio deducible del artículo 5.1.c) de la Ley canaria de asociaciones, aunque no menciona la capacidad natural ni la madurez, pero no condiciona la capacidad asociativa a una edad precisa ni a condiciones distintas de las que otras normas han afirmado que es la capacidad natural (por ejemplo, exigiendo solo el heteroejercicio de sus derechos cuando lo exija la legislación civil). Por el contrario, las demás normas autonómicas aludidas no contienen este reconocimiento de la capacidad natural para el asociacionismo estudiantil.

Luego, como consecuencia de la ausencia de reglamentos ejecutivos claros, la mayoría de las comunidades autónomas parecen negar, hasta el momento, la posibilidad de inscribir asociaciones constituidas por personas menores de catorce años. Establecen, así, una problemática equivalencia entre el régimen general dado por la LODA para la pertenencia a asociaciones generales, o el rango etario del tipo específico de entidades juveniles, con la capacidad asociativa general. En este sentido, sobresalen **dos constataciones específicas de relevancia** para el objeto de estudio.

En primer término, **un número difícil de determinar de comunidades autónomas** (no hemos obtenido respuestas precisas de todas ellas, y sus normas no lo aclaran) **no distingue el régimen jurídico de las asociaciones de estudiantes preuniversitarios del régimen de las asociaciones juveniles**. Es difícil precisar cuántas comunidades autónomas confunden ambos, ya que en numerosas ocasiones se trata de una confusión de regímenes por la inexistencia o inaplicación de reglas etarias propias de las de alumnos, que derivan en una aplicación extensiva, a los casos concretos manifestados, de las reglas asociativas juveniles. Y la falta de acceso a un conjunto homogéneo de expedientes administrativos que resuelvan eventuales solicitudes de inscripción por menores de catorce años, dificulta obtener una información precisa de los regímenes aplicados por algunas comunidades autónomas. En particular, solo cuatro comunidades autónomas parecen disponer de normas claras que permitan el ejercicio de la libertad asociativa sin obstáculos a partir del primer curso de la Educación Secundaria Obligatoria (Cataluña, Comunidad Valenciana y Cantabria), frente a dos que confirman de forma expresa la limitación

<sup>104</sup> Dice este precepto, que, «[...] (E)n las asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos y las demás integradas por menores de edad es suficiente la capacidad natural [...]».

etaria antes de los catorce años (Andalucía y Canarias). En una situación indeterminada, sin garantías interpretativas en un sentido u otro, se encuentran el resto de las diecisiete comunidades, y existen notables indicios de una aplicación extensiva de esta limitación.

En segundo término, **numerosas comunidades autónomas han replicado algunas de las exigencias dadas por la normativa estatal, en sus respectivos ámbitos territoriales**, sin justificación objetiva ni razonable. Por ejemplo, comunidades como Andalucía, Illes Balears, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, han impuesto la exigencia estatal de ratios mínimos de composición asociativa a sus estudiantes preuniversitarios. También seis de ellas han impuesto regímenes de fines obligatorios, o una intensidad inaudita del vínculo de control administrativo (de la administración educativa a través del centro escolar) sobre estas asociaciones. Un amplio abanico de reiteraciones de las limitaciones ordinarias denotan, en este ámbito normativo, una clara desconfianza de la madurez de la infancia asociada, revelando un adultismo normativo que se proyecta también en la imposición de cargas duplicadas, como la necesidad de inscribirse en más de un registro público de la misma administración actuante, o el requerimiento de autorizaciones administrativas para actividades que, en realidad, encarnan el ejercicio de derechos fundamentales que están ordinariamente sujetos a mera comunicación previa (reuniones en espacios comunes, etc.).

## 5.4. La función representativa como justificación de límites organizativos

**Las asociaciones nacen, crecen, se desarrollan, a veces se reproducen, y con frecuencia desaparecen... sin que en ello medie la voluntad de las Administraciones públicas.** La actividad asociativa es una manifestación clara de la iniciativa privada, y puede permanecer en ese ámbito por propia iniciativa, con el único límite de las prohibiciones penales.



No obstante, algunas entidades asociativas adquieren una posición privilegiada en el espacio común, por su propia capacidad de incidencia privada, o por el reconocimiento expreso de una determinada legitimación colectiva o representatividad social por parte de los poderes públicos. Este último supuesto justifica, naturalmente, que el poder público que confiere el reconocimiento deba exigir unas condiciones preestablecidas (objetivas y razonables) para otorgarlo. Así sucede con el régimen general de la conocida «utilidad pública» en los distintos niveles territoriales (con sus consabidos beneficios fiscales, por ejemplo). Pero también puede operar este tipo de requisitos objetivos para acceder a espacios orgánicos o a oportunidades procedimentales de participación, donde solo accedan quienes acrediten una representatividad significativa.

En términos de participación estudiantil, **cabría pensar que la mejor representatividad será aquella que porte una asociación que integre a más estudiantes (criterio cuantitativo) y/o los integre desde un pluralismo mayor (criterio cualitativo).** La representatividad participativa estudiantil, de hecho, debe reunir los requisitos propios de su condición sectorial (art. 27 CE), pero también de su condición subjetiva (lo que remite, por ejemplo, al artículo 48 CE, y a sus conocidos principios de especial libertad y eficacia en la participación). De esta forma, el pluralismo, la libertad y la eficacia deben presidir cualquier exigencia pública para conferir legitimidad colectiva a una asociación estudiantil<sup>105</sup>.

En cualquier caso, merece ser subrayada la diferencia entre exigir el cumplimiento de unos determinados requisitos para la ostentación de la representatividad colectiva, y la pretensión de que todo un tipo asociativo cumpla tales requisitos (justificados en la búsqueda de la representatividad); y en particular cuando ni el tipo, por su naturaleza, ni la previsión normativa, por discrecionalidad del poder público, hacen necesaria o aplicable esa representatividad. Lo ejemplificaremos con dos circunstancias contenidas en la reglamentación autonómica y estatal ya mencionada.

<sup>105</sup> Sobre estos principios aplicados a la participación del sector, y sus distintas vertientes e implicaciones, véase la contribución de Hernández-Diez (2021).

## A. Las reglas de creación condicionadas a una ratio sobre un censo

**Varias comunidades autónomas prevén reglas de creación condicionadas a una ratio sobre un censo previo, y no en la libertad de una pluralidad de sujetos**, que hacen más difícil crear una asociación de estudiantes en un centro educativo que cualquier otro tipo de asociaciones. Por ejemplo, una asociación cualquiera, también juvenil o infantil, se crea por el acuerdo válido de tres o más personas, pero hay CCAA que exigen números mínimos de estudiantes muy superiores, o referidos a porcentajes del alumnado de centros enteros (5 o 15 %), como si solo fuera posible asociarse en la condición de estudiantes de acuerdo con mecanismos de legitimación colectiva en vez de la voluntad individual convergente. No existe ninguna razón objetiva y razonable para estas exigencias. De hecho, si quisieran servir para aclarar los grados de representatividad de intereses colectivos, bastaría negar tal condición a las asociaciones libremente compuestas por menos personas de ese rango. No es admisible impedir o cuestionar su acceso a la protección jurídica formal, y en ningún caso es lógico prohibir el ejercicio del derecho de asociación en función de ratios de convergencia. Es una limitación irracional, y de más que dudosa validez constitucional.

## B. La imposición de fines obligatorios a las asociaciones de estudiantes

**Varias comunidades autónomas no cumplen el contenido esencial de la libertad de asociación que la Constitución proclama, cuando obligan a las asociaciones de estudiantes a adoptar fines obligatorios**, decididos a discreción de los poderes públicos autonómicos. Y es algo fuera de discusión jurídica que la libertad de asociación incluye, para quienes la ejercen, la libertad de asociarse para aquellos fines lícitos que quieran perseguir, sin que puedan imponérseles contenidos mínimos de ningún tipo. Puede haber asociaciones de estudiantes nacidas sin pretender abarcar fines generalistas. Si se imponen fines públicos obligatorios a estas entidades (presumiendo que ejercen funciones conferidas por el sector público), se deberían configurar realmente como corporaciones públicas de base privada, y no como asociaciones privadas de estudiantes. Varias comunidades autónomas están confundiendo en sus reglas, de un lado, las formas de asociarse de unos sujetos por razón de su vinculación al sistema educativo, con, de otro lado, las formas de asociarse orientadas a ámbitos temáticos (es decir, confunden la tipificación subjetiva del asociacionismo infantil, juvenil o estudiantil, con la tipificación adjetiva del asociacionismo cultural, medioambiental, social, etc.).

## 5.5. La debilidad de la promoción pública de la participación asociativa estudiantil en el marco autonómico

Una dilatada jurisprudencia constitucional ha subrayado que **el protagonismo administrativo en materia de fomento de las organizaciones del tercer sector social debe recaer en las Administraciones autonómicas**<sup>106</sup>. Por esta razón, las ayudas concedidas por la Administración General del Estado al asociacionismo estudiantil tienen el alcance limitado a promover su actividad en el plano propiamente estatal o supraestatal. Pero el grueso de la actividad asociativa estudiantil debería producirse desde el plano de los centros educativos hacia los siguientes niveles territoriales superiores (*bottom-up*). Por ello, centramos el siguiente análisis en el papel de las comunidades autónomas en el desempeño de este papel.



Nótese como primera cuestión clave, no obstante, que las Administraciones públicas han conservado para sí mismas, con carácter general, la potestad de convocar subvenciones sobre estos sectores. Son estas Administraciones (notablemente, las autonómicas) las que deciden si convocan o no, bajo qué requisitos, con qué cuantías y para qué fines. En ello se separa España del modelo danés, por ejemplo, donde el consejo nacional de la juventud es la principal institución responsable de encauzar la ayuda financiera a las organizaciones de estudiantes. De esta forma, aquel modelo danés profundiza en la autorregulación del sector y en el fortalecimiento de sus estructuras de convergencia participativa (sectorial y territorial). Sea como fuere, en España no parece que ninguna comunidad autónoma haya confiado esta función a órganos participativos sobre los que no tenga un claro control de idoneidad política el poder ejecutivo correspondiente.

En suma, **la rotunda mayoría de Administraciones autonómicas carecen de programas propios y de recursos amplios en materia de información y formación sobre los específicos derechos participativos de los estudiantes**, a través de los órganos creados por las leyes (o al menos no los estamos localizando publicados y accesibles a través de Internet, es decir, al alcance de cualquier estudiante sin tener que acudir a intermediarios). La práctica totalidad de los poderes públicos de las comunidades autónomas no han escatimado grandes declaraciones sobre su firme compromiso con el fomento y la promoción de la participación estudiantil. En sus leyes, y en sus reglamentos (decretos, órdenes, etc.), casi todas las comunidades incluyen el deber público de fomentar tanto el asociacionismo estudiantil, en particular, como el ejercicio pleno de la participación, en general. Pero la realidad es que son muy pocas las actuaciones administrativas que concretan ese apoyo a través de intervenciones públicas específicas. Por ejemplo, apenas un tercio aproximado de las 17 comunidades autónomas

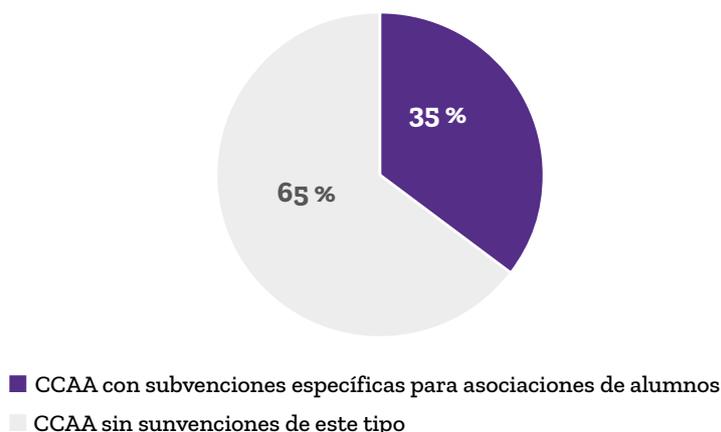
<sup>106</sup> Véanse, por todas, las SSTC 9/2017, de 19 de enero; 154/2013, de 10 de septiembre; 70/2013, de 14 de marzo; 21/2013, de 31 de enero; 226/2012, de 29 de noviembre; 178/2011, de 8 de noviembre; y, mucho antes, la STC 146/1986.

disponen de recursos informativos accesibles a través de Internet para orientar a quienes quieran constituir asociaciones estudiantiles, o relacionarse participativamente con la Administración. La amplia mayoría de estas ofrecen solo información generalista sobre asociacionismo, no especializado para el movimiento asociativo estudiantil.

En los últimos cuatro años (desde 2018 a 2021, con o sin pandemia de la covid-19), solo cinco comunidades autónomas han convocado y resuelto ayudas económicas (transferencias corrientes u otras formas de subvenciones o convenios) dirigidas específicamente al asociacionismo del alumnado y el estudiantado de educación no universitaria. Es sonrojante la brecha con las inversiones de este tipo en el fomento del asociacionismo de AMPAS y sus federaciones (por ejemplo, más de diez comunidades autónomas les han concedido ayudas directas, o en concurrencia, en los últimos cuatro años), o en organizaciones del profesorado. Con notabilísima diferencia, el sector estudiantil es el que menos apoyo tangible y material recibe del fomento público.

- ▶ Sí han convocado ayudas a asociaciones de estudiantes: Canarias (2019 y 2018), Castilla y León (2019), La Rioja (2018, 2019 y 2020), Región de Murcia (2018 y 2019, concesión directa a una), y Andalucía (solo para el territorio de la provincia de Cádiz, en 2018).
- ▶ Conceden a AMPAS en el mismo período: Ceuta, País Vasco, Región de Murcia, La Rioja, Galicia, Extremadura, Comunidad Valenciana, Cataluña, Castilla y León, y Cantabria.

**Gráfico 3.** Comunidades que convocaron subvenciones específicas para asociaciones de estudiantes en alguna anualidad entre 2018 y 2021.



**Fuente:** elaboración propia a partir de los diarios oficiales y del Portal estatal de Subvenciones.

# 6

## Conclusiones

---

**PRIMERA.** La Constitución española de 1978 prevé un alcance de los derechos participativos de los y las estudiantes que no se ve fielmente recogido en la normativa que los desarrolla.

---

**SEGUNDA.** La descentralización territorial del país no justifica la disparidad de regímenes participativos de los estudiantes, que dan lugar a oportunidades participativas diametralmente distintas por razón del territorio y con graves carencias de mecanismos de integración entre unos niveles y otros.

---

**TERCERA.** Los poderes públicos deben mejorar la técnica normativa sobre la regulación de la participación estudiantil, reduciendo la dispersión normativa dentro de sus propias esferas de potestades de regulación, y procurando evitar la formulación de prescripciones aparentemente contradictorias.

---

**CUARTA.** La legislación educativa sobre la participación estudiantil requiere, en particular, una revisión sustantiva integral, que adecúe las previsiones al contexto actual, ya que fueron formuladas en un período en el que no existía la legislación orgánica del derecho de asociación, ni la madurez doctrinal contemporánea sobre la capacidad volitiva y la madurez de la infancia y la adolescencia, e incluso en una sociedad sin internet (capaz de transformar notablemente el desarrollo participativo de las generaciones nativas digitales).

---

**QUINTA.** La diversidad autonómica de previsiones sobre la participación estudiantil no obedece a justificaciones que hayan sido expuestas de forma explícita, no existen realidades de hecho tan diferentes entre unos territorios autonómicos y otros que las justifiquen, ni las diferencias sociales parecen corresponderse con las diferencias jurídicas. Parece necesaria una revisión de las causas objetivas y razonables que motivan la elección de cauces, ratios y otros parámetros que, con frecuencia, actúan como barreras a la participación estudiantil.

---

**SEXTA.** La participación administrativa diseñada por los poderes públicos mediante las normas dictadas es eminentemente orgánica y compartimentada. Existe una notable ausencia de cauces procedimentales que faciliten oportunidades de participación directa al estudiantado, así como mecanismos de interconexión sectorial y territorial entre los órganos de participación estudiantil.

---

**SÉPTIMA.** La participación orgánica en los centros educativos parece diseñada de forma eficiente para integrar cauces de representación con órganos colegiados y unipersonales, y con espacios de deliberación representativa autónoma del estudiantado. Pero no se ha dotado, en general, de garantías sobre su ejecución ni de instrumentos que permitan una evaluación objetiva de la eficiencia normativa, de su grado de cumplimiento ni de instrumentos de capacitación del estudiantado para el aprovechamiento de los cauces prescritos.

---

**OCTAVA.** La participación orgánica ante las Administraciones territoriales solo contempla la integración de representantes estudiantiles en órganos pluriestamentales, sin contemplar órganos de deliberación autónoma ni fórmulas de integración de la legitimidad representativa entre los distintos niveles territoriales. Convendría modificarlo.

---

---

**NOVENA.** La regulación del asociacionismo estudiantil contiene cláusulas de dudosa validez constitucional, como las restricciones etarias absolutas, la imposición de fines obligatorios a todo el tipo asociativo sin correlación representativa, o la injerencia en las relaciones asociativas internacionales de las federaciones de estudiantes. Deben derogarse.

---

**DÉCIMA.** Las asociaciones de estudiantes pueden ser, al mismo tiempo, encuadrables en otros tipos asociativos objetivos (sectoriales) o subjetivos (etarias), pero la regulación vigente ignora esta posibilidad, y convendría operar una reforma que permitiera de forma explícita la convergencia de los tipos asociativos naturales.

---

**UNDÉCIMA.** La especialización del tipo asociativo del estudiantado de educación secundaria obedece a la condición de especial sujeción de las personas asociadas, debido al particular contexto, pero no a los fines asociativos que estas personas quieran libremente perseguir. El asociacionismo estudiantil, como cualquier manifestación de la libertad asociativa, no existe para servir solo a aquello que las Administraciones territoriales prefieran discrecionalmente en cada momento. Las normas deberían ajustarse mejor a ello.

---

**DUODÉCIMA.** La edad de los y las estudiantes no puede implicar una barrera insalvable de incapacidad de obrar, puesto que son titulares del derecho de asociación desde su nacimiento. La capacidad natural para expresar un fin lícito compartido y operar una autoorganización mínima debe bastar para activar mecanismos de protección pública sobre esa manifestación asociativa. El derecho debe contemplarlo con más claridad.

---

**DECIMOTERCERA.** El contexto escolar permite favorecer una mayor protección al interés superior de la infancia escolarizada que decida asociarse, por lo que es plausible diseñar regímenes que reconozcan esta protección y faciliten un grado mayor de ejercicio autónomo de la capacidad asociativa. Es contradictorio que la mayor protección del contexto conduzca un desapoderamiento de las facultades que los mismos sujetos pueden ejercer fuera del entorno escolar. Por tanto, las asociaciones estudiantiles deben disponer de más capacidad de obrar que si estuvieran promovidas por los mismos sujetos fuera del entorno educativo reglado.

---

**DECIMOCUARTA.** Las comunidades autónomas que limitan de forma absoluta la capacidad de obrar asociativa de ciertos estudiantes (por ejemplo, a los menores de catorce años) pueden estar incurriendo en una vulneración del derecho fundamental.

---

**DECIMOQUINTA.** Las regulaciones sobre el voluntariado y otras formas de participación social no asociativa deben reconocer la capacidad natural real de las personas menores de edad, especialmente en el entorno escolar. Aquellas prohibiciones o limitaciones de su actuación que carecen de una justificación racional explícita pueden incurrir en una diferenciación de trato discriminatoria, por lo que deben ser revisadas y, en su caso, expulsadas del ordenamiento jurídico.

---

# Referencias

- AGUIAR DE LUQUE, L., Y ELVIRA PERALES, A. (1997-II). «Artículo 22: el derecho de asociación», en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA, pp. 607-645.
- ALÁEZ CORRAL, B. (2018a). «Artículo 27: el derecho a una educación democrática, libre y plural», en PÉREZ TREMPES, P., SÁIZ ARNÁIZ, A. Y MONTESINOS PADILLA, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 601-619.
- (2003). *Minoría de edad y derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- ALONSO GARCÍA, E. (1989). «La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España», *Aspectos constitucionales*, 61, pp. 49-66.
- (1983). «Nota acerca del derecho a la educación como derecho fundamental en la jurisprudencia constitucional norteamericana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3 (7), pp. 399-410.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2018). «Las certidumbres e incertidumbres jurídicas del actual régimen legal del Consejo de la Juventud de España», *Revista General de Derecho Administrativo*, 49.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F., Y HERNÁNDEZ-DIEZ, E. (2018). *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. Y HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2016). «Los efectos del proceso de reforma de las Administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, pp. 1-26.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (2018). «Artículo 27», en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 19-122.
- (1993). *Los derechos del niño: su reconocimiento y formulación en el marco de Naciones Unidas y en el derecho constitucional español*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y GRANDE ARANA, J. I. (2003). «La juventud en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios de Juventud* (Edición Especial: ejemplar dedicado a: Jóvenes, Constitución y Cultura Democrática), pp. 11-24.
- AMORES CONRADI, M. A. (2018). «Artículo 12», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 269-268.
- ANGEL, W. A. (coord.), et al. (2014, 2.º ed.). *The International Law of Youth Rights*. Leiden: European Youth Forum.
- ANZUREZ GURRÍA, J. J. (2014). *La protección constitucional de las asociaciones: sobre la dimensión colectiva del derecho de asociación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- APARICIO TOVAR, J. (2002). «El derecho a una política de promoción de la juventud», en MONEREO PÉREZ, J. L. Y MOLINA NAVARRETE, C. (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Albolote: Comares, pp. 1727-1753.
- ARIAS APARICIO, F. (2016). «Los jóvenes y su posición jurídico-pública», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, pp. 45-62.
- ARÓSTEGUI PLAZA, J. L. (2006). «La participación de los alumnos en los procesos de enseñanza-aprendizaje», *Participación educativa*, 2, pp. 44-50.
- AYERDI FERNÁNDEZ DE BARRENA, I. Y LARRÁYOZ BARBERANA, J. J. (1998). «Los organismos supranacionales en materia de educación (Normativa y competencias. Especial referencia a la Unión Europea)», en *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Zaragoza: Lex Nova, pp. 91-142.
- BARRIO FERNÁNDEZ, A. Y MARTÍN CORTÉS, D. (2012). «El derecho a la participación de los estudiantes en los centros de educación secundaria», *ROED: Revista Online De Estudiantes De Derecho*, 2, pp.1-23.

- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2018). «Artículo 20.1, 2 y 4», en PÉREZ TREMP, P., SÁIZ ARNÁIZ, A. y MONTESINOS PADILLA, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 465-474.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE, I., REQUEJO, P., PRESNO, M. A., ALÁEZ, B. y SARASOLA, I. F. (2004). *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- BENDIT, R (2000a). «Adolescencia y participación: una visión panorámica en los países de la Unión Europea», *Anuario de Psicología*, 31 (2), pp. 33-57.
- (2000b). Participación social y política de los jóvenes en países de la Unión Europea, en BALADRINI, S. (comp.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 19-57.
- BENEDICTO MILLÁN, J. (2008). «La juventud frente a la política: ¿desenganchada, escéptica, alternativa o las tres cosas a la vez?», *Revista de Estudios de Juventud*, 81, pp. 13-29.
- (2005). «El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía participación y ciudadanía», *Documentación Social*, 139, pp. 109-122.
- BENEDICTO MILLÁN, J. y LÓPEZ BLASCO, A. (coords.) (2008). *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- BERNALES BALLESTEROS, E. et al. (2012). *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Balance y reflexiones a cinco años de su entrada en vigor*. Ed. OIJ y UNFPA.
- BOIX PALOP, A. (2014). «La organización de los contrapoderes: sobre las (limitadas) posibilidades de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos en el modelo constitucional español», en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, pp. 93-117.
- BORZESE, D. et al. (2009). «Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina», en *Avances de Investigación*. Madrid: Fundación Carolina.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2016). «La participación ciudadana en el proceso planificador: fundamento constitucional y legal», *WPS RI-SHIUR (Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal)*, 4 (1), pp. 37-49.
- CABALLERO LOZANO, J. M. (2003). «La capacidad asociativa del menor de edad», en VV. AA., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo (Vol. 1)*. Madrid: Civitas, pp. 299-319.
- CAMPOS JIMÉNEZ, A. (2016a). «Derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. Participación orgánica», *Gabilex- Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 8; pp. 10-39.
- (2016b). «Perspectiva europea de la participación ciudadana», *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, 2, pp. 85-100.
  - (2014). *Participación ciudadana y Administración local* [tesis doctoral]. Universidad de Castilla-La Mancha.
- CANOSA USERA, R. L. (2018a). «Artículo 22», en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 99-102.
- CARDONA LLORENS, J. (2020a). «Derecho a ser escuchado y a participar», en MARTÍNEZ GARCÍA, C. (coord.), *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la convención sobre los derechos del niño en España*. Madrid: Aranzadi, pp. 229-258.
- (2020b). «La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia», *Presupuesto y gasto público*, 98, pp. 35-48.
  - (2012). «La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos», *Educatio siglo XXI: Revista de la Facultad de Educación*, 30, pp. 47-68.
- CARMONA CUENCA, E. (2018a). «Artículo 9.2», en PÉREZ TREMP, P., SÁIZ ARNÁIZ, A. y MONTESINOS PADILLA, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra* (vol. 1). Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 241-250.

- (2018b). «Representación política y democracia paritaria», en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E, RUBIO NÚÑEZ, R. Y PENDÁS GARCÍA, B. (coords.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 2601-2615.
- (2008). «¿Los derechos sociales de prestación son derechos fundamentales?», en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura* (vol. 2). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 1103-1118.

CARMONA LUQUE, M. DEL R. (2009). *La convención sobre los derechos del niño: Instrumento de progresividad en el derecho internacional de los derechos humanos* [tesis doctoral]. Jerez de la Frontera: Universidad de Cádiz.

CASTEL GAYTÁN, S. (2014). «El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: Un repaso a la reciente oleada legislativa», *Revista Vasca De Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 99, pp. 847-876.

- (2011). «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?», *Revista Catalana de Dret Públic*, 43, pp. 279-316.
- (2009a). «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: Una mirada desde el estado autonómico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34, pp. 399-448.
- (2009b). «La juridificación de la participación ciudadana», en *Participación ciudadana para una administración deliberativa* (1ª ed., pp. 73-106). Zaragoza: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana.

CISTERNAS, L.E. Y TORO, G. (2009). «Encuentros por la participación juvenil en democracia», *Aula de innovación educativa*, 187, pp. 32-36.

CORRADI, S. (2017). *La movilidad internacional de los estudiantes universitarios (Erasmus y Erasmus Plus)*. Cuacos de Yuste: Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.

CORRALES SERRANO, M., SÁNCHEZ MARTÍN, J., MORENO LOSADA, J. Y ZAMORA POLO, F. (2019). «Educar en la participación. Una visión transversal de la educación para la participación ciudadana», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 7, pp. 29-49.

COIDURAS RODRÍGUEZ, J. L., BALSELLS, M. A., ALSINET MORA, C., URREA MONCLÚS, A., GUADIX, I. Y BELMONTE CASTELL, Ó. (2016). «La participación del alumnado en la vida del centro: una aproximación desde la comunidad educativa», *Revista Complutense de Educación*, pp. 437-456.

CRUZ OROZCO, J. I. (2003-2004). «Del autoritarismo a la coparticipación. La transición de la democracia y políticas de juventud en España», *Historia de la Educación*, 22-23, pp. 194-212.

- (2001) *El yunque azul: Frente de juventudes y sistema educativo: Razones de un fracaso*. Madrid: Alianza Editorial.

DE LA FUENTE DE CASTRO, M. S. (2020). «Situación jurídica del menor en el ámbito de las cofradías y hermandades: especial referencia al derecho de asociación del menor», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 22.

DE LEÓN LÁZARO, G. (2013). «La educación en Roma», *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLVI, pp. 469-482.

DE SALAS MURILLO, S. (1999). *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho español*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad.

DÍAZ ALABART, S. (2002). «El derecho de asociación de los menores», *Revista de Derecho Privado*, 9(86), 613-648.

DOLEJŠIOVÁ, D. Y GARCÍA LÓPEZ, M. A. (eds.) (2009). *European citizenship – in the process of construction... Challenges for citizenship education and democratic practice in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., Y MORENO GONZÁLEZ, G. (coords.) (2018). *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 57-78.

ELVIRA PERALES, A. (2008). «A vueltas con el derecho de asociación: comentario a las Sentencias 133 y 135/2006, ambas de 27 de abril», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83 (28), pp. 301-323.

- EMBED IRUJO, A. (1981). «El contenido del derecho a la educación», *Revista española de derecho administrativo*, pp. 653-682.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, A. (2011). *Ciudadanía y Educación para la ciudadanía* [tesis doctoral]. Universidad de Castilla-La Mancha.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2014). «La ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la supresión de la competencia municipal en materia de educación y sus consecuencias para los centros asociados a la UNED», *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 2(17), pp. 97-115.
- FRÍAS DEL VAL, A. S. (2006). Los consejos escolares de centro en nuestra reciente historia legislativa, *Participación educativa*, 1, 24-32.
- GALLEGO ALCALÁ, J. D. (2022). «Alcance de las competencias propias locales en materia de educación tras la sentencia 1377/2021, de 21 de octubre, del Tribunal Supremo: especial incidencia de la conservación y mantenimiento en Centros públicos educativos carentes de titularidad local», *Consultor de los ayuntamientos y los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 3 (marzo de 2022).
- GALLEGO ANABITARTE, A. (1994). *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- GALSTON, W. (2001). «Political knowledge, political engagement, and civic Education», *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 217-234.
- GAMLIEL, T. (2017). « Education in civic participation: Children, seniors and the challenges of an intergenerational information and communications technology program», *New Media and Society (Bar-Ilan University)*, 19(9), pp. 1388–1405.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1979). «La participación del administrado en las funciones administrativas», *Revista de Seguridad Social*, 4, pp. 11-23.
- GIRALDES GUTIÉRREZ, L. S. (2014). «Las competencias municipales en materia de educación tras la LRSAL», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 10, pp. 1091-1102.
- GÓMEZ MONTORO, A. (2018). «Artículo 22», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 653-672.
- (2004). *Asociación, Constitución, Ley (Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. (2009). *Rebelión en las aulas: movilización y protesta estudiantil en la España contemporánea, 1865-2008*. Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. Y FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2002). *Derecho de asociación: comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ SOLER, O. E. (2002). «La protección infantil y el Tribunal Constitucional», *Bienestar y Protección infantil*, 1(2), 91-120.
- HERNÁNDEZ-DIEZ, E. (2022). «El derecho de la participación juvenil en España y en Europa», *Revista General de Derecho Administrativo*, 60.
- (2021). *La regulación jurídica de la participación juvenil en España y Europa*. Cáceres: Universidad de Extremadura (tesis doctoral).
  - (2020a). «La legislación autonómica sobre la política pública de juventud», *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
  - (2020b). «A General Approach to Spanish Law on Youth Policies», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 8, pp. 79-111.

- (2019a). «La participación juvenil en el Derecho de la Unión Europea: construcción de presente y futuro de la ciudadanía europea», en VV.AA., *Paz y valores europeos como posible modelo de integración y progreso en un mundo global / Peace and European values as a potential model for integration and progress in a global world*. Bruxelles: Peter Lang.
- (2018a). «La participación juvenil en el fortalecimiento de las instituciones y el establecimiento de la paz. Programas de participación juvenil del Sistema de Naciones Unidas», en DÍAZ BARRADO, C. & FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 137-160.
- (2017). «El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, no. 2, pp. 1-32.
- (2010). «El derecho de asociación entre los jóvenes de Europa Occidental», *Anuario de la Facultad de Derecho*, 28, pp. 301-324.

KAHNE, J. Y BOWYER, B. (2017). «Educating for democracy in a partisan age: Confronting the challenges of motivated reasoning and misinformation», *American Educational Research Journal*, 54 (1), pp. 3-34.

LETURIA NAVAROA, A. (2006a). *El derecho a la participación educativa* [tesis doctoral]. Bilbao: Universidad del País Vasco.

- (2006b). «El derecho a la participación educativa a la luz de la LOE, *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 6, pp. 169-218.

LÓPEZ CASTILLO, A. (2018). «Artículo 27: el derecho a la educación», en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 966-1002.

LÓPEZ GUERRA, L. M. (1983). «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7 (3), pp. 293-334.

LÓPEZ MEDEL, J. (1993). «Competencias en materia de educación en las comunidades autónomas», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.), *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez)* (vol. 3). Madrid: Civitas, pp. 2094-2104.

LÓPEZ RUIZ, D. (sel. y ord.) (act. 2022). *Código de leyes educativas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

LORENZO DELGADO, M. (2006). «La participación institucional de los estudiantes a través de los consejos escolares del centro», *Participación educativa*, 2, pp. 51-57.

LUNDY, L. (2007). «Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child», *British Educational Research Journal*, 33 (6), pp. 927-942.

MANCEBO ALONSO, M. F. (2000). «Asociaciones estudiantiles», en PESET REIG, M. (coord.), *Historia de la Universidad de Valencia* (vol. 3). Valencia: Universitat de València, pp. 103-110.

MARTÍNEZ MONTERO, J. (2006) «La participación de los alumnos en los centros: sentido y realidad», *Participación educativa*, 2, pp. 37-43.

MICHAVILA PITARCH, F. F. Y PAREJO, J. L. (2008). «Políticas de participación estudiantil en el proceso de Bolonia», *Revista de educación, Extra 1*, pp. 85-118.

MONTALBÁN, R. (2006). «La participación estudiantil», *Participación educativa*, 2, pp. 33-36.

MONTERO GARCÍA, F. (1998). *Juventud Estudiante Católica: 1947-1997 (50 años JEC)*. Madrid: Juventud Estudiante Católica.

MONTILLA MARTOS, J. A. (2020). «Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *Manual de derecho constitucional* (vol. 2). Madrid: Tecnos.

- MORÓN CÍVICO, B. Y OTAOLA BARRANQUERO, M. P. (2018). «El derecho de participación y representación de los estudiantes con discapacidad en los órganos de gobierno de la Universidad. Propuestas para el fomento de la participación estudiantil con discapacidad», en SARAY HEREDIA, L. (coord.), *Nuevos Horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un Derecho inclusivo*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 491-499.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1977). «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», *Revista de Administración Pública*, 84, pp. 519-536.
- NAVAS NAVARRO, S. (2003). «El bienestar y el interés del menor desde una perspectiva comparada», en VV.AA., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*. Madrid: Civitas, pp. 689-713.
- NOVELLA CÁMARA, A. (2008). Formas de participación infantil: la concreción de un derecho, *Educación Social*, 38, pp. 77-93.
- Ogris et al. (2005). *Political Participation of Young People in Europe – Development of Indicators for Comparative Research in the European Union [Deliverable 17: Final Comparative Report]*. Viena: Institute for Social Research and Analysis (coord.).
- OLSEN, M., CODD, J. Y O'NEILL, A. (2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- PARRA MUÑOZ, J. F. (2005). «Obligaciones y competencias del municipio en materia de educación. Especial referencia al anteproyecto de Ley Orgánica de Educación», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 19, pp. 3166-3182.
- PERSSON, M., LINDGREN, K. O., & OSKARSSON, S. (2016). «How does education affect adolescents' political development?», *Economics of Education Review*, 53, pp. 182-193.
- RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (2015a). «¿Por qué dieciocho años? La mayoría de edad civil en el ordenamiento jurídico civil español», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49, pp. 129-154.
- (2015b). *Aproximación histórica a la construcción sociojurídica de la categoría infancia*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
  - (2013a). «El ejercicio de los derechos de la personalidad por las personas menores de edad. Análisis particular de su derecho de asociación», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 3, pp. 463-512.
  - (2013b). «Participación de la infancia y la adolescencia en el ámbito municipal. Principios inspiradores de un nuevo modelo de convivencia social», en CRESPO GARRIDO, M. et al., *Violencia y familia: educar para la paz*. Madrid: COLEX, pp. 465-488.
- REVERTE MARTÍNEZ (2021). *Las asociaciones juveniles en la España democrática*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- (2018). «La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español», *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 52, pp. 75-105.
  - (2017). «Las asociaciones juveniles en España. Una aportación innovadora al panorama jurídico internacional como herramienta para el fomento de la participación de los jóvenes», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 2, pp. 53-77.
  - (2015). *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*. Murcia: Universidad de Murcia (tesis doctoral).
  - (2010). *Integración social y participación juvenil*. Murcia: Ayuntamiento de Murcia.
  - (2004). *La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles*. Murcia: Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Juventud.
  - (2002). *La participación juvenil como elemento básico para la prevención de riesgos en el tiempo libre*. Murcia: Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Vivienda y Juventud.

- RODRÍGUEZ, E. (2016). *Políticas de Juventud, Administración Pública y reforma del Estado en Iberoamérica: experiencias acumuladas y desafíos a encarar* [Informe presentado a la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración y Reforma del Estado: Oportunidades para la Juventud, un Desafío de Política Pública, Bogotá, 7 y 8 de julio de 2016, organizada por el Gobierno de Colombia, en su calidad de Secretaria Pro Tempore de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno], pp. 39-47.
- (2014). «Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo», *Diálogos del SITEAL: conversación con Ernesto Rodríguez*.
- RODRÍGUEZ ALCÁZAR, M., LÓPEZ PICÓ, C., ROIG MÁZ, P. Y MARTÍNEZ GARCIA, P. (2018). «La participació estudiantil com a eina d'apoderament ciutadà. Anàlisi i propostes de polítiques a les Illes Balears», *Anuari de la Joventut de les Illes Balears*, 2018, pp. 199-217.
- RUIZ-RICO RUIZ, J. M., Y GARCÍA ALGUACIL, M. J. (2003). «Representación legal de menores y abuso de poder representativo», en VV.AA., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*. Madrid: Civitas, pp. 4935-4972.
- SÁEZ ROYO, E. (2021). «La financiación de la educación en el Estado Autonómico y su coherencia con la distribución de competencias educativas», *Revista de Derecho Político*, 111, pp. 45-76.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C. (2003). «Capacidad natural e interés del menor maduro como fundamentos del libre ejercicio de los derechos de la personalidad», en VV.AA., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*. Madrid: Civitas, pp. 951-974.
- SÁNCHEZ-LAURO PÉREZ, S. (2018). «El estudio general de Lleida como la Universidad Común de la Corona de Aragón. Trazas reformistas en el siglo XVI», *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, 49, pp. 229-259.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020; 2017). *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- (1984). «Elementos de la participación ciudadana», *Revista de estudios de la vida local*, 221, pp. 37-46.
  - (1980). *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
  - (1979a). «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de administración pública*, 89, pp. 171-206.
  - (1979b). «Sobre el concepto de participación en la Administración Pública», *Revista de Seguridad Social*, 4, pp. 25-64.
- SCHULZ, W., AINLEY, J., FRAILLON, J., LOSITO, B. Y AGRUSTI, G. (2016). *IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 Assessment Framework*. Amsterdam: IEA – The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- SOUTO KUSTRÍN, S. (2018a). Los jóvenes como actores colectivos: organizaciones y movilización, *Gerónimo de Uztariz*, 34, pp. 44-66.
- (2018b). Historiografía y jóvenes: la conversión de la juventud en objeto de estudio historiográfico, *Revista Digital de la Escuela de Historia*, 10 (22), pp. 3-15.
  - (2013). «Democracia, antifascismo y revolución: Las juventudes obreras en la Europa de entreguerras», en BOSCH SÁNCHEZ, A., CARNERO I ARBAT, T. Y VALERO GÓMEZ, S. (coords.), *Entre la reforma y la revolución: la construcción de la democracia desde la izquierda*. Granada: Comares, pp. 69-87.
- TORRES MURO, I. (1999). «Ley Autonómica y Derecho de Asociación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 55, pp. 263-285.
- VERVERI, O. (2017). «The Council of Europe's citizenship conception in 'Education for Democratic Citizenship': a critical discourse analysis of two textbooks», *Globalisation, Societies and Education*, vol. 15 (4), pp. 518-530.

VIDAL PRADO, C. (2021). «Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad», *IgualdadES*, 4 (3), pp. 255-285.

- (2017a). *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons – Fundación Manuel Giménez Abad.
- (2017b). *El diseño constitucional de los derechos educativos*, *Revista de Derecho Político*, 100, pp. 739-766.

WESTHEIMER, J. Y KAHNE, J. (2004). «What kind of citizen? The politics of educating for democracy», *American Educational Research Journal*, 41 (2), pp. 237-269.

WILLIAMSON, H. (2021a). «There's always tomorrow: strengthening agency and challenging structure through youth work and youth policy», en NICO, M. Y CAETANO, A. (Eds.), *Structure and Agency in Young People's Lives: Theory, Methods and Agendas*. Abingdon: Routledge.

- (2021b). «How non-formal education and learning impacts our lives and why we need to invest in it even more post-pandemic». *WHO Global Youth Summit 2021* (Kuala Lumpur, 23-25 abril de 2021), Malaysia.
- (2021c). «Brexit, Erasmus + and the Turing scheme: context and concerns». Paper presented at *Centre for International Learning and Leadership (CILL) Webinar* (enero de 2021).
- (2019). «Youth Workin' All over Europe: Moving, Associating, Organising and Providing», en BRIGHT, G. & PUGH, C. (eds.), *Youth Work: Global Futures*. Brill, pp. 81-97.
- (2018). *Deep, Coherent, Value-Driven and Effective Learning Pathways to Democracy: Towards a Council of Europe mid-term youth sector strategy 2030*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- (2016). «Complex Knowledge, Coherent Policy? Understanding and Responding to Young People's Needs in Times of Austerity and Crisis», *Italian Journal of Sociology of Education*, 8 (2), pp. 213-224.
- (2015). «Legitimacy, confidence and authority? A quarter of a century of EU youth engagement and the structured dialogue for youth policy and practice», en *Youth work and non-formal learning in Europe's education landscape: A quarter of a century of EU cooperation for youth policy and practice*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, pp. 82-98.

# Nota biográfica de los autores

**Enrique Hernández-Diez** es profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura (UEX). Se doctoró en Derecho con una tesis sobre el régimen jurídico de la participación juvenil en España y Europa (2021). Obtuvo dos Másteres de investigación, uno en ciencias sociales y jurídicas (2012, por la UEX) y otro en relaciones internacionales iberoamericanas (2013, por la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid). Complementó sus estudios de licenciatura en la Universidad París-X Nanterre (Francia). Ha desarrollado estancias de investigación en las Universidades de Amberes (Bélgica) y South Wales (Reino Unido). Desde su infancia participa en organizaciones de la sociedad civil, y también en cauces de participación estudiantil hasta la finalización de sus estudios universitarios. Es autor de diversas obras sobre Derecho público de la juventud, la participación ciudadana y el tercer sector.

**Miguel Ángel Rufo Rey** es estudiante de Derecho y Criminología en la Universidad de Extremadura, y realiza prácticas extracurriculares de apoyo a la investigación en el Departamento de Derecho Público de la misma institución. Participa desde su adolescencia en organizaciones juveniles y de educación no formal, y ha participado en proyectos e iniciativas de investigación en el ámbito del Derecho penal, del Derecho administrativo y de la Criminología desde el inicio de sus estudios de grado. Sobresalen sus contribuciones relacionadas con la población joven.

## Listado de tablas

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabla 1.</b> Número de comunidades autónomas que disponen de los tres conjuntos de leyes más frecuentes con incidencia relativa en la participación estudiantil en secundaria ..... | 27 |
| <b>Tabla 2.</b> Porcentaje de representación teórica prescrita por la normativa autonómica y porcentaje de representación efectiva constatada a finales de 2021. ....                  | 46 |

## Listado de mapas

|   |    |
|---|----|
| <b>Mapa 1.</b> Tipos de normas legales más frecuentes en las comunidades autónomas con reglas que inciden en la participación estudiantil en 2022. .... | 27 |
| <b>Mapa 2.</b> Comunidades autónomas con normas legales que afectan al asociacionismo estudiantil en la etapa de educación secundaria, en 2022. ....    | 28 |
| <b>Mapa 3.</b> Comunidades autónomas que exigen la implantación de consejos escolares en el ámbito local, a finales de 2021. ....                       | 49 |

## Listado de gráficos

|  |    |
|--|----|
| <b>Gráfico 1.</b> Mapa conceptual de los tipos principales de participación orgánica previstos por la legislación española en 2022. ....                     | 32 |
| <b>Gráfico 2.</b> Porcentajes de la representación (teórica y efectiva) del alumnado en los consejos escolares autonómicos (a 31 de diciembre de 2021). .... | 47 |
| <b>Gráfico 3.</b> Comunidades que convocaron subvenciones específicas para asociaciones de estudiantes en alguna anualidad entre 2018 y 2021. ....           | 76 |



