

Los estudiantes en huelga. Régimen jurídico del paro académico. Retos y oportunidades en la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario

Students on strike. Legal rules in the matter of academic strike. Challenges and opportunities in the new Organic Law of the University System

Víctor Maneiro Hervella

*Contrato predoctoral financiado por el programa de Formación de Profesorado Universitario (FPU 2019) del Ministerio de Universidades
Universidad Carlos III de Madrid*

ORCID ID: 0000-0003-3634-0800

Recibido: 21/4/2023

Aceptado: 22/5/2023

doi: 10.20318/labos.2023.7943

Resumen: En tanto no son trabajadores por cuenta ajena, los estudiantes no tienen reconocido el derecho de huelga. La regulación de las huelgas de estudiantes, que deben conceptualizarse como una forma de participación política no convencional o boicot, se articula en función del nivel educativo y se caracteriza por la dispersión: el derecho de reunión e inasistencia colectiva a clase, regulado en la normativa autonómica; y el paro académico, en la normativa interna de cada universidad. Recientemente, se ha aprobado la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU) que reconoce a nivel estatal el derecho del estudiantado al paro académico. En este artículo se reflexiona críticamente sobre el contenido, alcance y efectos del paro académico, cuyo esquema intelectual es idéntico a la huelga, así como de los debates sobre su futuro.

Palabras clave: Protestas, huelga, huelga de estudiantes, paro académico, LOSU.

Abstract: As long as they are not employees, the students do not have their right to strike recognized. The regulation of student strikes should be conceptualized as a form of unconventional political participation or as boycott. It is articulated according to educational level and is characterized by dispersion: right of assembly and collective absence from class in secondary education, studied in the regional regulations; and academic strike in the university environment, analyzed in the internal regulations of each university. Recently, the Organic Law 2/2023, of March 22, of the University System has been approved, which recognizes at the state level the right of the students to academic strike. This article critically reflects on the content, scope and effects of the academic strike, whose intellectual scheme is identical to the strike, as well as the debates about its future.

Keywords: Protests, strike, student strike, academic strike, Organic Law of the University System.

I. Introducción. Contexto social y político

Decía Salvador Allende que ser joven y no ser revolucionario es una contradicción hasta biológica. Históricamente, las protestas estudiantiles han impulsado movilizaciones políticas más allá de las reivindicaciones estrictamente educativas, desde el mayo del 68 en París hasta el estallido social de Chile en 2019, pasando por su implicación en el movimiento “indignado” del 15M en España. Existe una pluralidad de formas de protesta estudiantil y modalidades de participación política, teniendo un papel central la huelga de estudiantes.

En los últimos años, se han sucedido decenas de huelgas de estudiantes, desde protestas contra los recortes en educación¹ hasta huelgas estudiantiles como acompañamiento del proceso independentista en Cataluña², pasando por la reivindicación de más becas, la derogación de la LOMCE, la dimisión del ministro de educación, el bloqueo al modelo 3+2 (grados de tres años y máster de dos) o a la LEMES.

Sin embargo, llama la atención el poco interés que ha despertado este fenómeno en la ciencia jurídica, no existiendo apenas bibliografía que estudie su regulación, sus efectos y sus potencialidades.

En este contexto, la huelga de estudiantes, entendida como la inasistencia colectiva a clase de carácter reivindicativo, tiene un papel central en movilizaciones sociales de todo tipo. La concepción de una parte de los movimientos sociales de la educación como parte del sistema de producción capitalista y las conexiones entre las protestas estudiantiles y las protestas de carácter general más exitosas seguramente se deba al carácter impugnatorio propio de la juventud y el tiempo disponible para la militancia política.

Esta cuestión es importante porque los estudiantes, como veremos a continuación, no tienen reconocido el derecho a huelga porque no son trabajadores por cuenta ajena. Por tanto, debemos reconducir la mal llamada huelga de estudiantes hacia otras concepciones de protesta o boicot político. A su vez, la regulación será diferente a la huelga.

En primer lugar, debemos recurrir a la distinción propia de la Ciencia Política entre formas de participación política convencional y no convencional. Por un lado, las primeras son modalidades de participación estimuladas desde las instituciones del Estado que no aspiran a la transformación del sistema político o a la puesta en cuestión de alguna de sus estructuras. Por otro lado, la participación política no convencional no está promocionada desde el Estado, sino que aspira a la impugnación y transformación del sistema político y de sus instituciones, incluido el propio Estado, considerándose como la modalidad más reciente de participación en las democracias³.

Mientras las formas de participación política convencional incluyen acciones como votar, participar en partidos políticos o sindicatos, ya sea militando o financiándolos, asistir a mítines o debates, financiar campañas, etc. Las formas de participación

¹ Galaup, L., “La marea verde se manifiesta contra la LOMCE: Las políticas del Gobierno ponen en peligro a la educación pública”, *eldiario.es*, 8 de mayo de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3z9CxZD>

² Blanchar, C., “Miles de estudiantes marchan en Barcelona en favor del referéndum”, *El País*, 28 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3SBf5WV>

³ Vallés, J. M., *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007, pp. 333 y ss.

política no convencional abarcan acciones no convencionales legales (peticiones o manifestaciones legales), desobediencia civil (acciones ilegales de confrontación con las autoridades, como negarse a pagar una tasa) y, finalmente, la violencia política⁴.

No obstante, la tradicional distinción entre participación convencional y no convencional se ha puesto en cuestión en los estudios más recientes: “lo que pudo haber aparecido como «no-convencional» en los años setenta, como las actividades de boicotear y de comprar ciertos productos por razones políticas, se ha convertido hoy en uno de los modos participativos más influyentes utilizados por los ciudadanos de la Europa occidental”.⁵

En el ámbito educativo, es habitual que las formas de protesta no institucionalizadas incluyan pintadas y grafitis, pegar carteles y repartir panfletos, sentadas⁶, boicots, escraches⁷, encierros⁸, ocupaciones⁹, cortes de tráfico¹⁰ (incluyendo barricadas¹¹), desobediencia, destrucción o deterioro de bienes públicos y agresión contra personas¹², cadenas humanas, acampadas (15M), festivales... Muy a menudo, estas actividades no convencionales están estrechamente ligadas a su espectacularidad mediática: formar cadenas humanas¹³, ocupar lugares de gran visibilidad (monumentos), “atacar” determinadas obras de arte¹⁴, cortar vías de tren¹⁵ o autovías etc. Son actos que adquieren mayor resonancia en la medida en que son difundidas por los medios de comunicación y las redes sociales.

De esta forma, podemos concebir la participación política como un *continuum* en el que los sujetos van avanzando desde las formas más convencionales a las menos ortodoxas¹⁶. No obstante, estas formas menos convencionales de participación gozan de di-

⁴ *Idem.*

⁵ Torcal, M., Montero, J.R., Teorell, J., “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 132, 2006, p. 23.

⁶ Granada Hoy, “Sentada y pegada de carteles contra la ‘mala praxis’ de un profesor de la UGR”, en *Granadahoy.com*, 18 de febrero de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3UfxxXm>

⁷ *eleconomista.es*, *Iglesias sufre un escrache en la Complutense casi 10 años después de impulsar él uno contra Rosa Díez*, 4 de marzo de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3DwACfj>

⁸ De Lucas, A., “Estudiantes de la URJC: encierro y manifestaciones”, *elplural.com*, 21 de febrero de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3SclDVM>

⁹ Fernández, A., “‘Okupada’ la Universidad de Barcelona en protesta por los recortes”, *elconfidencial.com*, 2 de febrero de 2012. Disponible en: <https://bit.ly/3eUkx9k>

¹⁰ EFE, “La huelga de universidades empieza cortes de tráfico y seguimiento irregular”, *La Vanguardia*, 15 de mayo de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3qGKEDt>

¹¹ EFE, “La huelga de estudiantes comienza con barricadas en los accesos a la Autónoma”, *La Vanguardia*, 24 de marzo de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3R1UsTa>

¹² EFE, “Tres detenidos por daños y desórdenes durante la huelga estudiantil de marzo”, *La Vanguardia*, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3Bjy2qJ>

¹³ EFE, “Miles de estudiantes gallegos forman una cadena humana contra la marea negra”, *La Vanguardia*, 21 de enero de 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3DzNm5c>

¹⁴ Morales, M. “Dos ecologistas arrojan sopa de tomate al cuadro ‘Los girasoles’ de Van Gogh en la National Gallery de Londres”, *El País*, 10 de octubre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3TLZi9v>

¹⁵ EuropaPress, “Estudiantes cortan las vías en la estación de Sants de Barcelona”, *El Periódico*, 8 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3r2yMMI>

¹⁶ Barnes, S. H., Kaase, M., *Political action: mass participation in five western democracies*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1979.

ferente grado de aceptación y legitimación social, siendo la violencia política la fórmula menos admitida. En tanto toda intervención política conlleva cierta dosis de coacción¹⁷, cuanto más lejos están los proyectos políticos de las ideas y valores dominantes, sólo la aplicación de una mayor dosis de coacción podrá hacerlos efectivos¹⁸.

Además, la acción política está condicionada por las oportunidades que el propio sistema político ofrece para la participación¹⁹. De esta forma, la existencia de instrumentos de participación estudiantil institucionalizados y efectivos canaliza las reivindicaciones sociales hacia fórmulas legales, dialogadas y no violentas de resolución de conflictos. Es lo que Dahrendorf llamaba institucionalización del conflicto²⁰.

En este contexto, vamos a estudiar el régimen jurídico de las huelgas estudiantiles.

En primer lugar, debemos matizar que el estudiantado no tiene reconocido el derecho de huelga. La huelga es un derecho fundamental reconocido en el art. 28.2 CE y, en ausencia de una Ley Orgánica que lo desarrolle, está regulado en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (que debe interpretarse de conformidad con la STC 11/1981, de 8 de abril).

De esta forma, la huelga es “el incumplimiento colectivo y concertado de la prestación laboral debida, adoptada como medida de conflicto”²¹ por los trabajadores por cuenta ajena. En cambio, los estudiantes, “jurídicamente, no son trabajadores sino usuarios de un servicio público, donde los usuarios de un servicio público no van a la huelga, simplemente en señal de protesta no lo utilizan, como es la enseñanza superior, lo cual no quiere decir que no cuenten con otros medios similares, como sucede con el paro académico”²².

El paro académico —denominado habitualmente por sus promotores *huelga de estudiantes*— y la huelga son dos instrumentos de presión para la defensa de intereses colectivos impulsados por sujetos también colectivos (normalmente por asociaciones estudiantiles, en ocasiones autodenominadas *sindicatos de estudiantes*, y por sindicatos, respectivamente). Cada uno se despliega en su ámbito de actuación, laboral o educativo, pudiendo coincidir ante la convocatoria de una huelga general, ya sea regional o estatal, o de una huelga del sector educativo.

Ambas instituciones son medidas de conflicto que se caracterizan por la cesación de la actividad, se configuran jurídicamente como un derecho subjetivo, aunque su tutela tiene diferente intensidad, y cuyo desarrollo y posibles limitaciones nos plantea cuestiones muy similares: qué sujetos están legitimados para impulsarlas o para secundarlas (titularidad del derecho), qué requisitos se exigen para convocar el paro (asambleas o *quorum*, p. ej.), el objetivo del paro (prohibición de motivaciones políticas), un preaviso, la duración, la imposición del mantenimiento de una actividad mínima en el servicio o

¹⁷ Vallés, J. M., *Ciencia Política...*, op. cit., p. 420.

¹⁸ *Ibidem*, p. 41.

¹⁹ *Ibidem*, p. 324.

²⁰ Dahrendorf, R., *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, RIALP, Madrid, 1962.

²¹ Ojeda Avilés, A., *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid, 2003, 8ª edición, p. 478.

²² Jiménez Soto, I., “Del inexistente derecho de huelga de los estudiantes al paro académico”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 193, 2018, p. 12.

la prohibición de paros en fechas, sectores o colectivos estratégicos, los piquetes informativos o las consecuencias de secundar la convocatoria. De esta forma, analizaremos cómo el paro estudiantil sigue el esquema intelectual de la huelga.

En lo referente a la mal llamada huelga de estudiantes, en rigor podemos distinguir entre la inasistencia colectiva a clase, en la educación secundaria, y el paro académico, en la Universidad, pues, aunque coinciden en sus reivindicaciones, no sucede lo mismo en lo que atañe al ámbito jurídico, entre otras causas por la edad que juega un término muy importante en materia de responsabilidades²³.

A continuación, se realiza un análisis sistematizado de las normativas de las diecisiete comunidades autónomas, respecto al derecho a la inasistencia a clase en la educación secundaria, y de las normas internas de las cincuenta universidades públicas españolas, con respecto al paro académico estudiantil.

II. La huelga de estudiantes en la educación secundaria: entre el derecho de reunión y la inasistencia a clase

1. Conceptualización y régimen jurídico

En este apartado se analizarán los mecanismos e instrumentos dentro de los centros educativos, para que los estudiantes puedan ejercer sus derechos fundamentales de reunión, expresión y asociación, en conexión con el derecho de participación política y educación, que incluye el desarrollo de una conciencia crítica y el derecho a participar en la toma de decisiones, reivindicar sus intereses y formular protestas y discrepancias.

La llamada 'huelga' de los estudiantes de enseñanzas medias, en realidad, debería denominarse derecho de inasistencia a clase, paro académico, derecho de reunión o derecho a manifestar discrepancias, de acuerdo con los títulos que recibe en diferentes normas, que estudiaremos a continuación.

La disposición final 1.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, añade un segundo párrafo al artículo 8 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación:

«A fin de estimular el ejercicio efectivo de la participación de los alumnos en los centros educativos y facilitar su derecho de reunión, los centros educativos establecerán, al elaborar sus normas de organización y funcionamiento, las condiciones en las que sus alumnos pueden ejercer este derecho. En los términos que establezcan las Administraciones educativas, las decisiones colectivas que adopten los alumnos, a partir del tercer curso de la educación secundaria obligatoria, con respecto a la asistencia a clase no tendrán la consideración de faltas de conducta ni serán objeto de sanción, cuando éstas hayan sido resultado del ejercicio del derecho de reunión y sean comunicadas previamente a la dirección del centro».

Por lo tanto, el ejercicio del derecho de participación estudiantil, en su vertiente del derecho reunión y de inasistencia colectiva de los alumnos, exige tres requisitos. En pri-

²³ *Idem.*

mer lugar, un elemento subjetivo: que los alumnos estén matriculados en un nivel igual o superior al tercer curso de la educación secundaria obligatoria, con excepción de los estudiantes universitarios, cuyos estudios se regulan por sus normas específicas (art. 3.7 LOE).

De acuerdo con el art. 3.4 de la LOE, la educación secundaria se divide en educación secundaria obligatoria y educación secundaria postobligatoria. Constituyen la educación secundaria postobligatoria el bachillerato, la formación profesional de grado medio, las enseñanzas artísticas profesionales tanto de música y de danza como de artes plásticas y diseño de grado medio y las enseñanzas deportivas de grado medio. También se aplicará a los alumnos de las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior, las enseñanzas deportivas de grado superior constituyen la educación superior, las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas y las deportivas tendrán la consideración de enseñanzas de régimen especial (art. 3.5 y 3.6 LOE).

En segundo lugar, un elemento objetivo: que la decisión con respecto a la asistencia a clase tenga carácter colectivo, esto es, que haya sido resultado del ejercicio del derecho de reunión. Finalmente, un elemento formal: la previa comunicación a la dirección del centro educativo.

Esta vaga regulación, que la propia ley remite a las normas de organización y funcionamiento de los centros para su concreción, plantea una serie de dudas típicas de la regulación del derecho de huelga. Por un lado, no está claro cómo se articula la decisión colectiva respecto a la interrupción de la actividad académica. La ley no exige que se convoque una asamblea, con un determinado quórum, ni exige mayorías para adoptar la decisión. Tampoco recoge la posibilidad de que convoquen el paro la representación institucionalizada de los estudiantes (por ejemplo, delegados de grupo) ni sindicatos estudiantiles. Además, debemos puntualizar que técnicamente no son sindicatos, sino asociaciones. El recurso a la denominación sindical es una mera marca de clase de carácter político. Su constitución se articula a través del art. 22 CE y no del 28 CE.

Por otro lado, la ley no recoge el plazo de preaviso. No está claro si la opción legal es que no haya un plazo determinado, pudiendo los estudiantes comunicar el paro incluso a lo largo de su desarrollo (igual que un trabajador puede sumarse a la huelga en cualquier momento podría hacerlo un estudiante), o si es una cuestión que podrían regular las comunidades autónomas o los centros educativos. También sobre el preaviso surgen dudas sobre si en un supuesto de huelga general, o con afectación a una pluralidad de centros, debe comunicarse el paro individualmente a cada uno. Incluso podríamos cuestionar si la decisión colectiva de interrumpir la actividad académica debe tomarse en cada centro educativo llamado al paro.

A pesar de que la normativa lo denomina “derecho de reunión”, la jurisprudencia ha afirmado que lo que se denomina “derecho de reunión” de los alumnos, en el fondo, no es sino un eufemismo para designar las decisiones colectivas de inasistencia a clase en señal de protesta²⁴.

²⁴ STS, de lo Contencioso Administrativo, de 18 de diciembre de 2014 (Rec. 8/2013).

Es preciso puntualizar que este derecho que se reconoce a los estudiantes no está supeditado a ninguna autorización previa y, de hecho, no se permite que las comunidades autónomas en sus normativas de desarrollo lo exijan. No se exige autorización de ninguna autoridad pública (ya sea del propio centro educativo o de la Consejería con competencias en educación) ni de los padres, madres, o tutores o tutoras, ni siquiera en supuestos de que los estudiantes sean menores de edad, porque desnaturalizaría lo previsto en la LODE.

La jurisprudencia entiende que el art. 8 LODE reconoce un derecho a los alumnos y que el ejercicio de ese derecho –tal como está legalmente configurado- no queda supeditado a ninguna autorización previa. Este dato es de crucial importancia para resolver la cuestión planteada: someter el ejercicio de un derecho a la previa autorización de otra persona equivale a exigir la concurrencia de dos voluntades. En otras palabras, el ejercicio del derecho ya no depende únicamente de la voluntad de su titular, sino también de la voluntad de la persona llamada a dar la autorización. Esto no es lo previsto en el art. 8 LODE, con arreglo al cual el derecho puede ser ejercido por la sola voluntad de los alumnos²⁵.

Una parte de la doctrina científica ha calificado como “dislate” la redacción abierta del precepto: “mientras siga la regulación actual, será muy difícil evitar la instrumentalización política de los estudiantes, pues se puede realizar ante cualquier decisión colectiva”²⁶. No obstante, una regulación que especifique que los paros académicos se limitan materialmente a reivindicar cuestiones académicas impediría secundar convocatorias de alcance más amplio, como una huelga general.

También se critica “la apuesta que se hace por fomentar las decisiones asamblearias, en vez de derivar este tipo de decisiones a los órganos académicos, bien Consejo escolar, claustro, etc., luego desde los primeros niveles educativos se les está abriendo a los estudiantes la posibilidad de tomar decisiones fuera de los canales institucionales, algo difícil de entender, que debe de llevar a las autoridades académicas a valorar el ejercicio de derecho fuera de las estructuras académicas”²⁷.

En este contexto, estas críticas se centran en cuestiones que las Comunidades Autónomas podrían regular, como veremos a continuación, exigiendo motivar el paro en discrepancias respecto a decisiones de carácter educativo o atribuyendo la facultad de convocar el paro a la junta de delegados.

2. El desarrollo normativo por las comunidades autónomas

En este sentido, algunas comunidades autónomas han desarrollado de forma bastante restrictiva el derecho de reunión de los estudiantes. En este apartado estudiaremos en primer lugar la normativa de Andalucía que lo regula en el art. 18 del Decreto 85/1999, de 6 de

²⁵ *Idem*.

²⁶ Jiménez Soto, I., “Del inexistente derecho de huelga...”, *op. cit.*, p. 6.

²⁷ *Ibidem*, p. 9.

abril, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y las correspondientes normas de convivencia en los Centros docentes públicos y privados concertados no universitarios, porque es la primera comunidad que lo desarrolla y la que lo hace con mayor detalle (otras normativas son posteriores y siguen el esquema de la norma andaluza).

Andalucía exige una propuesta razonada y motivada por discrepancias respecto a decisiones de carácter educativo, que deberá presentarse por escrito ante la dirección del Centro, siendo canalizada a través de la Junta de Delegados. La misma deberá ser realizada con una antelación mínima de tres días a la fecha prevista, indicando fecha, hora de celebración y, en su caso, actos programados. La propuesta deberá venir avalada, al menos, por un 5% del alumnado del Centro matriculado en esta enseñanza o por la mayoría absoluta de los delegados de este alumnado. La dirección del Centro examinará si la propuesta presentada cumple los requisitos establecidos. Una vez verificado este extremo, será sometida a la consideración de todo el alumnado del Centro de este nivel educativo que la aprobará o rechazará en votación secreta y por mayoría absoluta, previamente informados a través de sus delegados. En caso de que la propuesta sea aprobada por el alumnado, la dirección del Centro permitirá la inasistencia a clase (art. 18 apartados 5, 6 y 7 Decreto 85/1999).

Esta regulación tiene carácter restrictivo por varias razones. En primer lugar, existe una restricción material y política cuando exige una propuesta motivada por “decisiones de carácter educativo”. Los estudiantes no viven ajenos a la situación social, política y económica del país y, por ello, es habitual que se sumen a convocatorias de alcance más allá de lo estrictamente educativo. Según esta regulación, surge la duda de si los estudiantes pueden sumarse a una huelga general. Son ejemplo de huelgas convocadas por motivos no estrictamente educativos las recientes huelgas “climáticas”²⁸ o huelgas en defensa de la salud mental²⁹.

En segundo lugar, se prevé un preaviso con una antelación mínima de 3 días. Aunque esta cifra parece mejorar los 5 o 10 días previstos para una huelga, difícilmente en 3 días se podrá cumplir con el resto del procedimiento previsto. De facto, un plazo corto supone una limitación del derecho.

En tercer lugar, se contempla un doble sistema de restricciones para convocar el paro. Por un lado, sólo pueden convocarlo la junta de delegados, exigiéndose el apoyo de un 5% del alumnado del centro o por la mayoría absoluta de los delegados. Por otro lado, se convocará una votación de todo el alumnado, exigiéndose mayoría absoluta para validar la convocatoria. A diferencia de una huelga, no podrán convocar el paro directamente los alumnos ni sus asociaciones, exigiéndose además que la apoyen la mayoría absoluta en una votación secreta.

²⁸ Sindicato de Estudiantes, “23 de septiembre. Huelga climática estudiantil internacional. El capitalismo mata el planeta. ¡Tenemos que responder ya!”, en *sindicatodeestudiantes.net*, 25 de agosto de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3LxY4Ls>. Castro, N., “Un nuevo 15-M: estudiantes de 40 ciudades se manifiestan este viernes contra el cambio climático”, *20 minutos*, 14 de marzo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3S0eleC>

²⁹ Sindicato de Estudiantes, “27 de Octubre Huelga General Estudiantil. En defensa de nuestra salud mental”, en *sindicatodeestudiantes.net*, 29 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3SSTb2g>

Respecto al resto de Comunidades Autónomas, en Baleares³⁰ se regula de forma idéntica a Andalucía el “derecho a la manifestación colectiva de discrepancias”. En Asturias³¹, la única diferencia con Andalucía es un preaviso de 10 días. Mientras en Andalucía se exige que la propuesta de convocatoria sea avalada por el 5% de los estudiantes del centro o la mayoría absoluta de los delegados (requisitos alternativos), en Extremadura³² se exige un aval del 20% de los estudiantes y la mayoría absoluta de los delegados (requisitos acumulativos).

La Comunidad Valenciana establece tres requisitos para el derecho de participación y reunión de los estudiantes³³. Por un lado, exige que las decisiones colectivas de inasistencia a clase adoptadas por los alumnos y alumnas deberán disponer de la correspondiente autorización de sus padres, madres, tutores o tutoras, en el caso de que los alumnos o alumnas sean menores de edad. El TS ha considerado este requisito nulo de pleno derecho (art. 34.2). Por otro lado, exige que estas decisiones estén avaladas por 20 alumnos o alumnas, de conformidad con el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión (art. 34.3). Finalmente, recoge un preaviso de 5 días naturales (art. 34.7).

Sobre la normativa valenciana, que incorpora pocas novedades a la ley básica estatal, salvo lo referido a la autorización paterna, declarada nula por el Tribunal Supremo, llama la atención el límite de 20 alumnos. Además, llama la atención la absurda vinculación entre este límite y los 20 asistentes que exige el derecho de reunión regulado en la LO 9/1983. No está claro si es una confusión terminológica (una reunión de 19 personas también es una reunión amparada por el art. 21 CE, simplemente no exige comunicación previa para desarrollarse en lugares de tránsito público) o simple arbitrariedad.

En La Rioja³⁴, que denomina al paro académico “reunión”, establece que la propuesta de celebración de la reunión estará motivada exclusivamente por discrepancias respecto a decisiones de carácter educativo internas del propio centro o de carácter extraordinario (lo que permitiría participar en una huelga general). La propuesta deberá ser presentada por escrito ante la Dirección del centro, firmada por los representantes de los alumnos (aunque no indica quórum ni mayorías necesarias), con un preaviso de tres días.

³⁰ Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears.

³¹ 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.

³² Decreto 50/2007, de 20 de marzo, por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

³³ 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.

³⁴ 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.

Por otro lado, varias comunidades autónomas no regulan esta cuestión o no imponen especiales requisitos más allá de reproducir la LODE: Galicia³⁵, Castilla y León³⁶, Cantabria³⁷, País Vasco³⁸, Aragón³⁹, Cataluña⁴⁰, Madrid⁴¹, Castilla-La Mancha⁴², Murcia⁴³ y Canarias (que lo denomina “derecho a manifestar la discrepancia”)⁴⁴.

3. El carácter restrictivo del derecho al paro académico en la enseñanza secundaria

Estas restricciones previstas por diversas normativas autonómicas con respecto al derecho de reunión o paro académico en enseñanzas medias no superarían el filtro de constitucionalidad si le aplicásemos el canon de protección propio del derecho de huelga.

Por un lado, sobre el referéndum obligatorio como requisito previo para convocar una huelga se pronunció el Tribunal Constitucional afirmando que “se ha observado que la exigencia de un referéndum, especialmente en aquellos casos en que el quórum se refuerza, es una manera de ahogar el nacimiento de la huelga y constituye una importante limitación a este derecho”. Además, “parece bastante claro que el referéndum sólo tendría sentido si la voluntad de la mayoría se impusiera necesariamente a la minoría de los no huelguistas de acuerdo con los principios democráticos. Esta conclusión no es, sin embargo, coherente con la libertad y el derecho al trabajo que la Constitución y la legislación reconocen, porque si la huelga es, como ya se ha dicho, un derecho de carácter individual (aunque de ejercicio colectivo) es claro que no puede ser al mismo tiempo una obligación. Por ello, hay que estimar que el referéndum previo carece de justificación, opera como una pura medida impeditiva del derecho que va más allá del contenido esencial y debe por ello considerarse inconstitucional”⁴⁵.

³⁵ Decreto 8/2015, de 8 de enero, por el que se desarrolla la Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa en materia de convivencia escolar.

³⁶ Decreto 51/2007, de 17 mayo 2007. Regula los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y establece las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León.

³⁷ 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.

³⁸ Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

³⁹ 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.

⁴⁰ Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius.

⁴¹ 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.

⁴² Decreto 3/2008, de 08-01-2008, de la Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha.

⁴³ Decreto n.º 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

⁴⁴ Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁴⁵ STC 11/1981, de 8 de abril.

Por otro lado, y con respecto al *quorum*, como el aval de la mayoría absoluta de delegados o del 5% o del 20% del alumnado previstos en Andalucía y Extremadura, respectivamente, también es aplicable el argumento del TC cuando afirma que “al reforzar los quórum, el ejercicio del derecho se dificulta extraordinariamente y que además se privilegia a la minoría contraria o simplemente abstencionista. [...] Un derecho de naturaleza individual no puede quedar coartado o impedido por minorías contrarias o simplemente abstencionistas”⁴⁶.

Aunque, lógicamente, esta jurisprudencia se deriva del derecho de huelga (art. 28.2 CE) y no es directamente aplicable al derecho de reunión y participación de los estudiantes, los conflictos derivados de la interrupción temporal de actividades académicas nos permiten aplicar, por analogía, los mismos argumentos que en el supuesto de huelgas. Como se ha visto, las críticas del TC al RDL 17/1977 son perfectamente aplicables a la normativa andaluza que desarrolla el derecho del paro estudiantil.

En definitiva, se trata de restricciones que complican la efectiva convocatoria del paro, especialmente en centros educativos con poca implantación del movimiento estudiantil o con direcciones que directamente sean hostiles a la interrupción de la actividad académica. En tanto el procedimiento exige una actitud activa por parte de la dirección del centro, revisando documentación y organizando una votación, parece sencillo boicotear la convocatoria: bastaría con no dar por cumplidos los requisitos formales o no llegar a convocar la votación o convocarla fuera del horario académico para que la participación sea mínima. El papel central que esta normativa da a la dirección de los centros educativos, precisamente contra quienes se podrían dirigir las quejas de los estudiantes, hace depender la efectividad del derecho de reunión y participación de la voluntad de una parte interesada.

4. El alcance del paro académico en la enseñanza secundaria

En último lugar, debemos llamar la atención sobre un elemento central en las mal llamadas huelgas de estudiantes: las consecuencias respecto de las pruebas de evaluación. El derecho de reunión y participación de los estudiantes se concreta en que la inasistencia a clase “no tendrá la consideración de faltas de conducta ni serán objeto de sanción”. No obstante, este derecho no se traducirá en un deber de colaboración con el paro estudiantil, no obligando a los centros a posponer pruebas de evaluación, exámenes ni, desde luego, pruebas de acceso oficiales (EVAU).

De nuevo, el esquema jurídico es idéntico al derecho de huelga: el derecho de reunión de los estudiantes genera la inmunidad frente a las sanciones, aunque el estudiante debe soportar los perjuicios derivados del paro (mientras que para un trabajador el perjuicio es la pérdida de su salario, para un estudiante el perjuicio podría ser no presentarse a un examen).

⁴⁶ *Idem.*

No obstante, esta cuestión no es pacífica. Por ejemplo, el Sindicato de Estudiantes defiende que el art. 8.2 LODE debe aplicarse en concordancia con el art. 13.1 RD 732/1985⁴⁷: “Los alumnos tienen derecho a que su rendimiento escolar sea evaluado con plena objetividad”. Por ello, defienden que “cuando se sanciona a los alumnos por no asistir a clase, afectando a sus notas, además de incumplir el primero de los preceptos, se incumple el segundo, abandonándose la ‘plena objetividad’ por una decisión arbitraria por motivos políticos”⁴⁸.

A pesar de ello, debemos rechazar este argumento por, al menos, dos motivos. En primer lugar, no existe una previsión legal expresa que permita a los centros educativos posponer actividades de evaluación. En principio, para simples pruebas de evaluación continua el problema no parece relevante, pero en el supuesto de exámenes oficiales, por ejemplo, la convocatoria extraordinaria o la EVAU, está claro que se exigiría una normativa que lo regule, más allá de la voluntad de los organizadores. En segundo lugar, la propia naturaleza del derecho de conflictos incluye soportar un perjuicio derivado del ejercicio del derecho. El paro estudiantil, al igual que la huelga, no genera ni una inmunidad absoluta ni el deber de las autoridades de colaborar con los objetivos del paro ni el deber de minimizar sus efectos.

Por supuesto, nada impide que, por ejemplo, la normativa interna de un centro educativo regule posponer las pruebas de evaluación continua que coincidan con un paro académico. No obstante, insistimos que en exámenes que se rigen por calendario oficial de carácter general es una cuestión de difícil regulación. Por ejemplo, el impacto de una hipotética posposición de la EVAU impactaría no sólo en la seguridad jurídica y el derecho a la educación de los estudiantes que no secundan el paro, sino también en los calendarios de las EVAU de otras comunidades autónomas y en el calendario de matrícula de las universidades.

III. El paro académico en el ámbito universitario: dispersión normativa y nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario

1. Situación actual: dispersión, desregulación y trabas

A continuación, se analiza el régimen jurídico del paro académico en las cincuenta universidades públicas en España. Su regulación actual se caracteriza por la dispersión normativa. En algunos centros, el paro académico está reconocido en los estatutos de la Universidad y desarrollado en reglamentos sobre derechos y deberes de los estudiantes, reglamentos de consejos de estudiantes y demás entes de representación estudiantil, o en normas específicas.

⁴⁷ Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros.

⁴⁸ Sindicato de Estudiantes, *Defiende tus derechos*, 5 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.sindicatodeestudiantes.net/tus-derechos>

De acuerdo con esta pluralidad de normas estudiadas, podemos identificar tres modelos de ordenamiento del paro académico.

El primer modelo se caracteriza por la ausencia absoluta de regulación. Se trata, además, del modelo mayoritario, por el que optan 36 universidades públicas⁴⁹. Esto no significa que no existan conflictos o que no se convoquen paros estudiantiles, sino que estos carecen de cobertura jurídica y se resuelven a través de una especie de 'autonomía colectiva' propia del ámbito educativo y la correlación de fuerzas entre los distintos actores.

De esta forma, podríamos afirmar que en el contexto educativo también se construyen intereses colectivos y, por tanto, sujetos colectivos que gozan de facultades similares al contexto laboral. Por ejemplo, en el ámbito universitario los estudiantes tienen capacidad de autoorganización, a través de sus asociaciones; una autonormación limitada, porque participan en órganos de representación de donde emanan normas jurídicas vinculantes para toda la comunidad universitaria, como los Estatutos de la Universidad, y mantienen vías de diálogo con las autoridades académicas; y capacidad de autotutela, que es el objeto de estudio de este trabajo: el paro académico. Así, tanto la institución universitaria como el estudiantado tienen facultades para que, a través de sus representantes, se aborden los conflictos por medio de la negociación. Existen muchas experiencias de negociación entre Rectorado y estudiantado, por ejemplo, para detener acciones de protesta como encierros⁵⁰.

En este contexto, es llamativo que todas las universidades en Cataluña se adscriban a este modelo de ausencia normativa, siendo un territorio prolífico de las protestas estudiantiles. Es posible que la influencia de ideas ácratas en el movimiento estudiantil catalán favorezca el desinterés por regular el paro académico, siguiendo la tesis sindical de que la mejor ley de huelga es la que no existe.

El segundo modelo se corresponde con el mero reconocimiento del derecho estudiantil al paro académico, pero sin desarrollo reglamentario. Al menos cinco universidades públicas⁵¹ prevén en sus estatutos el paro académico y remiten a un desarrollo reglamentario que aún no existe. Por lo tanto, las consecuencias de este modelo son las mismas que el anterior: la autonomía colectiva. Lo más llamativo es que la Universidad

⁴⁹ Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad de Córdoba, Universidad de Cádiz, Universidad de Huelva, Universidad de Jaén, Universidad de Zaragoza, Universidad de las Islas Baleares, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Universidad de Cantabria, Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Salamanca, Universidad de Valladolid, Universidad de León, Universidad de Burgos, Universidad de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, Universidad Pompeu Fabra, Universidad de Gerona, Universidad de Lleida, Universidad Rovira i Virgili, Universidad Jaume I, Universidad Miguel Hernández de Elche, Universidad de Extremadura, Universidad de La Rioja, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Universidad de Alcalá, Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad de Murcia, Universidad Politécnica de Cartagena, Universidad Pública de Navarra y Universidad Internacional de Andalucía.

⁵⁰ El Periódico, "Los universitarios ponen fin a la ocupación del rectorado de la UB", *El Periódico*, 22 de abril de 2021. Disponible en: <http://bitly.ws/FX2Z>

⁵¹ Universidad de Granada, Universidad de Málaga, Universidad de La Laguna, Universidad de Valencia y Universidade da Coruña.

da Coruña es la única que no lo denomina paro académico o algo similar, sino que reconoce directamente el derecho de huelga de los estudiantes⁵².

El tercer modelo incluye el reconocimiento y el desarrollo normativo del paro académico, aunque la intensidad de su reglamentación es dispar. En la tabla 1 se recogen los elementos más importantes de la regulación del paro académico de las nueve universidades públicas que lo desarrollan a través de una norma interna de rango reglamentario.

Además, cuatro instituciones definen el concepto de paro académico. De acuerdo con las universidades de Alicante⁵³, Oviedo⁵⁴ y Santiago de Compostela⁵⁵, se considera “paro académico” la ausencia voluntaria y previamente acordada en los órganos competentes de las y los estudiantes de sus obligaciones académicas, con el objetivo de defender sus intereses, derechos y/o reivindicaciones. En la Universidad de Almería⁵⁶, es un cese voluntario y previamente acordado por parte de los estudiantes de sus obligaciones académicas con el objetivo de defender sus derechos y en apoyo de sus reivindicaciones.

Por lo tanto, podemos definir el paro académico como un derecho de titularidad individual a la suspensión de las obligaciones académicas, de carácter temporal, que debe ejercerse de forma colectiva por los estudiantes y motivarse por una causa reivindicativa. En tanto es un derecho y no un deber, los estudiantes que no deseen secundar el paro tendrán derecho a recibir la docencia programada. De esta forma, el esquema conceptual del paro académico es idéntico a la huelga: un derecho de titularidad individual, pero de ejercicio colectivo, y que respeta la libertad de trabajo (art. 6.4 RDLRT).

A su vez, dentro del modelo de regulación podríamos identificar dos tendencias o submodelos.

a) El modelo asambleario o restrictivo

Por un lado, existe un modelo de carácter asambleario o refrendario, en gran medida restrictivo con el derecho al paro académico. En esta regulación, para declarar un paro estudiantil se exige la convocatoria de una asamblea ad hoc de alumnos, con un quórum o unas mayorías muy difíciles de alcanzar.

Además, las mayorías que exigen las Universidades que integran este modelo se refieren a los componentes de derecho, esto es, a los estudiantes con matrícula activa, no a la mayoría de los miembros que participen en una asamblea ad hoc, con un determinado quórum, y que, por tanto, podría ser una cifra menor. Si para activar un paro académico se prevé el acuerdo de la mayoría absoluta de los estudiantes de cada clase (UPO) o de

⁵² Art. 19 Estatuto do Estudantado da Universidade da Coruña: “A Universidade da Coruña reconece os dereitos de reunión, manifestación e folga dos estudantes”.

⁵³ Artículo 23.1 del Estatuto del Estudiante de la Universidad de Alicante.

⁵⁴ Artículo 1.1 del Acuerdo de 20 de julio de 2018, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo, para la regulación del Paro Académico en la Universidad de Oviedo.

⁵⁵ Artículo 39.1 del Estatuto del Estudiante de la Universidade de Santiago de Compostela.

⁵⁶ Artículo 28 del Estatuto del Estudiante de la Universidad de Almería.

cada un centro (UVigo), siendo los centros facultades con miles de alumnos matriculados, de facto es casi imposible convocar un paro general.

En este sentido, en la Universidad de Sevilla, se prevé el voto favorable de $\frac{2}{3}$ de los componentes de derecho de la asamblea de ámbito respectivo. Por ello, el Consejo de Alumnos de la Universidad de Sevilla ha denunciado que, en algunos centros, como la Escuela de Ingeniería (5736 estudiantes en el curso 2020/2021), se exige una votación cuyo aforo es imposible (3824) porque la Universidad no posee espacios con esa capacidad. Además, critican que la Universidad no les facilita los datos necesarios para celebrar la asamblea amparándose en la legislación en materia de protección de datos⁵⁷. Todo ello unido al efecto disuasorio que suponen estos requisitos tan estrictos.

Por todo ello, calificamos como bajo el grado de facilidades al paro académico de los modelos asamblearios, debido a la imposición de requisitos de muy difícil cumplimiento.

b) El modelo representativo o flexible

Por otro lado, en el modelo representativo o flexible la convocatoria del paro estudiantil se impulsa por una institución representativa preexistente (consejo de estudiantes, delegaciones, etc.), fijándose el quórum y la mayoría necesaria para aprobarla (simple, absoluta o reforzada).

Incluimos también en este modelo la previsión, en algunas universidades, de la posibilidad de recoger determinado número de firmas para convocar el paro académico (Universidad de Almería y Universidad Politécnica de Valencia). Muy raramente se permite a las asociaciones de estudiantes convocar paros (sólo la Universidad de Santiago de Compostela). No obstante, las asociaciones sin presencia en los órganos formales de representación de los estudiantes podrían recurrir al cauce de las firmas para impulsar paros.

Además de los requisitos de legitimación para convocar el paro académico, algunas universidades incluyen otros requisitos relevantes, como límites a la duración del paro. Algunos límites son muy estrictos (paros de un día en las universidades de Oviedo o Alicante) y otros más laxos (paros de 5 días o dos semanas prorrogables, en las universidades de Almería y Sevilla, respectivamente). No se prevén límites de duración en las universidades de Santiago de Compostela, Politécnica de Valencia, del País Vasco, Pablo Olavide ni de Vigo.

La cuestión central de estas normativas es el alcance de sus efectos en el plano académico y, concretamente, en los procesos de evaluación continua y periodos de exámenes. En este supuesto, la regulación es dispar. Las Universidades más restrictivas prohíben la convocatoria de paros en periodos de exámenes (Universidades de Oviedo, Alicante y Almería). En la Universidad del País Vasco no se pueden establecer nuevas

⁵⁷ Consejo de Alumnos de la Universidad de Sevilla, *Informe Ejecutivo sobre las Asambleas de Estudiantes y el Paro Académico de la Universidad de Sevilla*, 16 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3yb1sXg>

pruebas de evaluación en el horario del paro, pero las programadas se mantienen. En la Universidad de Vigo, se mantienen las pruebas de evaluación, pero el estudiante que secunde el paro tiene derecho a realizarlas en otra fecha. Por otro lado, las Universidades más flexibles establecen que se interrumpen todas las actividades docentes afectadas (Universidad de Sevilla) o que, aun sin suspenderse, la inasistencia no puede afectar negativamente a la evaluación (Universidad de Santiago de Compostela). En último lugar, ni la Universidad Pablo de Olavide ni la Politécnica de Valencia recogen esta cuestión.

Finalmente, es destacable que se regulen comités de huelga (universidades de Oviedo y Santiago de Compostela) y piquetes, denominados “grupos de información” (universidades de Oviedo, Alicante y Almería).

Teniendo en cuenta la regulación de los diferentes requisitos, o su ausencia, se concluye que las universidades que facilitan en mayor medida la convocatoria de paros, incluyendo menos requisitos o siendo estos flexibles, son las universidades de Santiago de Compostela, Politécnica de Valencia y del País Vasco. Por otro lado, las universidades que imponen mayores limitaciones y dificultan la convocatoria de paros académicos son las universidades de Sevilla, de Vigo y Pablo de Olavide.

Tabla 1. Comparativa de la normativa del paro académico en las nueve universidades públicas que lo regulan. Elaboración propia.

Universidad	Modelo	Mayoría necesaria	Convocatoria por asociaciones	Límites duración	Incidencia en exámenes / Evaluación	Comité de huelga	Piquetes	Grado facilidades al paro
Universidad de Santiago de Compostela ¹	Representativo	Mayoría absoluta	Sí	No	No se suspenden actividades académicas, pero secundar el paro no incide en la evaluación	Sí	No	Alta
Universidad Politécnica de Valencia ²	Representativo	Mayoría simple	No, pero podrían recurrir a la recogida de firmas.	No	No previsto	No	No	Alta
Universidad del País Vasco ³	Representativo	Mayoría cualificada 2/3	No	No	No se pueden establecer nuevas pruebas de evaluación en el horario del paro, las programadas se mantienen.	No	No	Alta
Universidad de Oviedo ⁴	Representativo	Mayoría simple	No	1 día, 3 meses entre paros, salvo causas excepcionales	No se permite el paro durante periodos de exámenes	Sí	Sí	Media

¹ Artículo 39 del Estatuto del Estudiante de la Universidad de Santiago de Compostela.

² Delegación de alumnos de la Universidad Politécnica de Valencia. <https://bit.ly/3Fb0Ipi>

³ Artículo 28 del Reglamento del alumnado de la UPV/EHU.

⁴ Acuerdo de 20 de julio de 2018, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo, para la regulación del Paro Académico en la Universidad de Oviedo.

Universidad	Modelo	Mayoría necesaria	Convocatoria por asociaciones	Límites duración	Incidencia en exámenes / Evaluación	Comité de huelga	Piquetes	Grado facilidades al paro
Universidad de Alicante ⁵	Representativo	Solicitud: mayoría absoluta. Aprobación mayoría 2/3	No	1 día, 4 meses entre paros, salvo causas excepcionales	Se suspende cualquier prueba de evaluación continua, pero no se permite el paro durante periodos de exámenes	No	Sí	Media
Universidad de Almería ⁶	Representativo	Mayoría absoluta + Quórum 2/3	No, pero podrían recurrir a la recogida de firmas.	5 días hábiles + una única prórroga de 5 días	No se permite el paro durante periodos de exámenes. No podrá realizar actividades de asistencia obligatoria, así como sesiones de evaluación teórica ni práctica	No	Sí	Media
Universidad Pablo de Olavide ⁷	Asambleario	Mayoría absoluta en cada clase	No	No	No previsto	No	No	Bajo
Universidad de Vigo ⁸	Asambleario	Mayoría absoluta del estudiantado del centro	No	No	Nueva fecha para las pruebas de evaluación que coincidan con el paro	No	No	Bajo
Universidad de Sevilla ⁹	Asambleario	Mayoría cualificada 2/3	No	2 semanas, prorrogable periodos misma duración	Interrupción de todas las actividades docentes afectadas. Cuando no hubiere sido posible cubrir todos los contenidos de una asignatura, se adaptará la evaluación	No	No	Bajo

⁵ Artículos 23-27 del Estatuto del Estudiante de la Universidad de Alicante.

⁶ Artículos 28-41 del Estatuto del Estudiante de la Universidad de Almería.

⁷ Artículo 4.11 del Reglamento del Consejo de Estudiantes de la Universidad Pablo de Olavide.

⁸ Artículo 57 del Reglamento de estudiantes de la Universidad de Vigo.

⁹ Artículo 13 y 14 del Reglamento General de Estudiantes de la Universidad de Sevilla.

2. La nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario y el reconocimiento estatal del paro académico

Recientemente, ha entrado en vigor la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, LOSU). Entre otras novedades, destaca la primera regulación de carácter general, estatal y con rango de Ley Orgánica del derecho de los estudiantes al paro académico.

De esta forma, se reconoce el derecho del estudiantado “al paro académico, respetando el derecho a la educación del estudiantado. Las universidades desarrollarán las condiciones para el ejercicio de dicho derecho y el procedimiento de declaración del paro académico, que será efectuada por el órgano de representación del estudiantado. El paro académico podrá ser total o parcial” (art. 33.p. LOSU).

Esta escueta normativa se caracteriza por tres elementos. En primer lugar, se trata de un mero reconocimiento del derecho, pendiente del desarrollo de las condiciones de ejercicio y del procedimiento de declaración por cada Universidad. Se trata, además, de

un mandato para las universidades (la Ley dice “desarrollarán”). También se incluyen dos modalidades de paro académico, total o parcial, que corresponderá a cada Universidad definir y regular.

En segundo lugar, se recoge un derecho de carácter colectivo pues la convocatoria del paro corresponde al órgano de representación del estudiantado. De esta forma y de acuerdo con la estructura bimodal de sistemas de convocatoria de paros académicos regulada por las distintas universidades que hemos analizado (asambleario o representativo), la Ley opta por el modelo representativo o flexible. Por otro lado, la regulación no tiene carácter restrictivo (no se impone que la convocatoria sea efectuada “exclusivamente” por un órgano colectivo), manteniendo abierta la posibilidad de regular (o conservar en las Universidades que ya lo tienen regulado) sistemas como la recogida de firmas o la convocatoria por parte de asociaciones. El modelo asambleario podría coexistir siempre que el impulso del paro corresponda, al menos, a un órgano de representación estudiantil.

En tercer lugar, el derecho al paro académico se ejercerá “respetando el derecho a la educación del estudiantado”. Este inciso supone una enmienda incorporada en la tramitación parlamentaria frente al texto original del proyecto que reconocía el derecho “al paro académico, garantizando, en cualquier caso, el derecho a la educación del estudiantado”⁵⁸. Frente a una salvaguarda muy fuerte y de carácter restrictivo (“garantizando”, “en cualquier caso”), la ponencia opta por el “respeto” a la educación del estudiantado, que es una concepción más flexible del derecho al paro y, por tanto, una mejora para los estudiantes.

En cualquier caso, la cuestión sigue siendo el alcance de cómo garantizar al derecho a la educación, o en los términos del texto legal, cómo se respeta el derecho a la educación en un contexto de paro académico.

Por un lado, este precepto podría referirse a una suerte de libertad de trabajar de los no huelguistas (art. 6.4 RDLRT: Se respetará la libertad de trabajo de aquellos trabajadores que no quisieran sumarse a la huelga) y podría interpretarse como el derecho de los estudiantes que no secunden el paro a asistir a clase en condiciones de normalidad.

No obstante, no se refiere exclusivamente a los estudiantes que secunden el paro. En su lugar, utiliza una fórmula más amplia, “el derecho a la educación del estudiantado”, de todo el estudiantado. El derecho a la educación de todo el estudiantado podría interpretarse de forma amplia y progresista como un derecho a no ser penalizado por secundar al paro, por ejemplo, permitiendo posponer o repetir las pruebas de evaluación continua que coincidan con el mismo. De esta forma, se garantizaría el derecho a la educación de los no huelguistas, resguardando también el derecho a la protesta de los huelguistas.

En último lugar, debemos destacar que no se regulan los efectos ni las consecuencias tanto personales como académicas del paro. En principio, la LOSU coloca, como analizamos anteriormente, a las 36 universidades públicas que optaron por la ausencia de reconocimiento y regulación del paro académico en la misma situación de las 5 universi-

⁵⁸ Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, BOCG, Serie A Núm. 111-1, 1 de julio de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3DIvSnp>

dades públicas que simplemente reconocen el derecho al paro, pero sin desarrollarlo. Por ello, concluíamos que el conflicto, en ambos supuestos, se resuelve a través de la negociación y la autonomía colectiva (por ejemplo, cada profesor decidirá las consecuencias de que sus alumnos no asistan a clase).

Antes, las Universidades que así lo decidían, como una prerrogativa propia de su autonomía, reconocían un derecho con naturaleza y características propias y también decidían ellas mismas no desarrollarlo reglamentariamente. No obstante, aquí defendemos que la mera aprobación de la LOSU introduce un cambio sustancial porque mandata a las universidades a desarrollar un derecho que la LOSU reconoce.

En tanto el desarrollo del derecho al paro académico ya no es una mera opción de política normativa de cada centro, sino un mandato recogido en la LOSU (“las Universidades desarrollarán”), debemos plantearnos cuáles son las consecuencias de su incumplimiento, esto es, de que las universidades decidan ignorar la LOSU y no desarrollar internamente las consecuencias del derecho al paro académico en cada centro universitario.

De nuevo, el elemento central del paro académico son las consecuencias con respecto a los procesos de evaluación afectados por el paro. A partir de aquí podemos plantear dos hipótesis en lo que respecta a la incidencia en los procesos de evaluación.

Por un lado, una hipótesis restrictiva defendería que, hasta que la universidad regule la cuestión (ya sea interrumpiendo las actividades docentes, suspendiendo pruebas de evaluación, estableciendo que secundar el paro no debe tener incidencia en el sistema de evaluación, planteando la posibilidad de posponer pruebas de evaluación, etc...), el estudiante está obligado a evaluarse y debe asumir las consecuencias de su inasistencia a pruebas de evaluación.

Por otro lado, una hipótesis progresista o flexible argumentaría que, en tanto la universidad no regule la cuestión (ya sea prohibiendo convocar paros durante los periodos de exámenes o impidiendo convocar nuevas pruebas, pero manteniendo las ya programadas, por ejemplo), debemos interpretar la nueva ley salvaguardando los derechos académicos de los estudiantes, en consonancia con los derechos fundamentales a la educación, a la libertad de expresión, asociación y reunión. Una interpretación del derecho al paro de carácter garantista permitiría prosperar a esta tesis, evitando que el estudiantado se viese perjudicado por el ejercicio legítimo del derecho al paro académico. A fin de cuentas, se respetaría el derecho a la educación de los estudiantes, en los términos del propio precepto. Esta idea se corresponde con el espíritu de la norma que busca consolidar y ampliar el catálogo de derechos de los estudiantes.

Además, esta tesis impondría a la Universidad la carga de regular expresamente las consecuencias de secundar el paro, que serían las que la propia universidad estime pertinentes. De lo contrario, debe asumir la responsabilidad de anular o posponer las pruebas de evaluación, preservando el derecho a la educación de los estudiantes, que sólo podría limitarse expresamente.

De hecho, podría discutirse si sería legal una norma que prohibiese la convocatoria de paros en los periodos de mayor presión, como las convocatorias oficiales de exámenes, o supondría una limitación desproporcionada del derecho al paro académico.

Este debate choca con la propia ontología del paro académico. Mientras en las huelgas los trabajadores presionan normalmente los días que más perjudican al empresario, aquí se discute si los estudiantes ejercen medidas de presión el día que más se perjudican a sí mismos y no está claro que el perjuicio social o administrativo sea mayor. Esto lleva a preguntarnos por qué los estudiantes protestan los días que más se perjudican a sí mismos y si realmente protestar en periodos de exámenes tiene mayor capacidad de presión. Por tanto, podría plantearse si impedir la convocatoria de paros en periodos de exámenes es una restricción excesiva o, de hecho, busca proteger los derechos académicos del estudiantado. Por el contrario, si aceptamos que la convocatoria de paros durante periodos de exámenes se corresponde con los momentos de mayor capacidad de presión, su limitación podría traducirse en una restricción excesiva y desproporcionada del derecho, permitiendo sólo su ejercicio descafeinado, en periodos de poco impacto.

Por otro lado, debemos concluir afirmando que los mecanismos de protección del derecho al paro académico tienen menor intensidad que los de la huelga, que tiene rango constitucional de derecho fundamental (por ejemplo, prohibir una huelga de metro en hora punta porque tiene mayor impacto en la circulación sería inadmisibles). Por tanto, todas las restricciones del derecho al paro académico (tanto en su convocatoria como en su desarrollo) que en la sede de la huelga serían inconstitucionales (quórum, referéndum, duración...), se deben tratar como una opción de política normativa de cada Universidad y, en definitiva, una opción legítima.

IV. Análisis crítico de los efectos del paro académico

1. Efectos derivados de la convocatoria

De acuerdo con lo analizado en los apartados anteriores, podemos concluir que la asimilación del esquema intelectual entre la huelga y el paro académico es absoluta. Siendo ambos un derecho de titularidad individual, pero de ejercicio colectivo, a la hora de convocar un paro académico, al igual que en las convocatorias de huelga, se discute sobre quién tiene legitimidad para convocarlo (órganos de representación estudiantil, asociaciones de estudiantes o los propios estudiantes a través de una recogida de firmas). También se debate sobre mayorías, quórum, referéndum, duración y sus límites, preaviso o comité de huelga.

Respecto a posibles limitaciones del derecho al paro académico, debemos reflexionar sobre el posible veto a convocatorias por motivaciones políticas o de solidaridad que en sede de huelga están expresamente prohibidas (art. 11 a y b RDLRT). Esta prohibición se fundamenta en la necesaria conexión entre las reivindicaciones de los huelguistas y la capacidad del empresario para darles respuesta o, mejor dicho, el derecho del empresario a no soportar los perjuicios de conflictos fuera de su poder de disposición enmarcado en el contrato de trabajo. En este sentido, el TC ya afirmó que las huelgas de solidaridad se ajustan al ordenamiento cuando estén fundadas en los in-

tereses de los trabajadores ya que “los intereses defendidos mediante la huelga no tienen que ser necesariamente los intereses de los huelguistas, sino los intereses de la categoría de los trabajadores” y “el hecho mismo la huelga sindical obliga a reconocer la huelga convocada por un sindicato en defensa de las reivindicaciones que el sindicato considere como decisivas en un momento dado, entre las que puede encontrarse la solidaridad entre los miembros del sindicato”⁵⁹.

En el contexto educativo, nos preguntamos si la LOSU permitiría establecer un requisito como el que ya se prevé para enseñanzas medias en varias comunidades autónomas: una “propuesta razonada y motivada por discrepancias respecto a decisiones de carácter educativo”. Si la normativa del paro académico exige que la protesta se vincule exclusivamente a cuestiones educativas, se pone en duda que los estudiantes puedan participar en una huelga general o, por ejemplo, solidarizarse a través de un paro con una reivindicación salarial de trabajadores de la Universidad. Es cierto que la prohibición de las huelgas políticas o de solidaridad se fundamenta en un perjuicio para el empresario que en el paro académico soportan los propios estudiantes. En cualquier caso, parece una restricción excesiva y, en tanto el paro académico carece de la protección propia de la huelga como derecho fundamental, corresponderá a la opción política de cada Universidad regular esta cuestión.

En este sentido, es interesante que los periodos de prohibición de convocar paros académicos, por ejemplo, en periodos de exámenes, estén directamente fijados en la normativa y no queden al arbitrio de los órganos de dirección de la Universidad, como es el caso de los servicios mínimos de una huelga, donde la administración competente los fija expresamente para cada una. De hecho, podríamos entender la prohibición de algunas universidades de convocar paros en los periodos de exámenes como una suerte de servicios mínimos en el ámbito educativo, esto es, la obligación de mantener cierto nivel de prestación de actividades académicas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación. Aunque pueda valorarse como una restricción excesiva, lo cierto es que aporta seguridad jurídica y reduce el margen de intervención de la Universidad.

Al igual que comentábamos en el apartado de enseñanzas medias, podríamos aplicar las críticas al referéndum obligatorio y a la imposición de quórum que hace el Tribunal Constitucional⁶⁰ al RDLRT a los requisitos que imponen varias universidades para convocar un paro académico. Se trata de medidas impeditivas del derecho al paro académico, que lo dificultan extraordinariamente, privilegiando a la minoría contraria o simplemente abstencionista.

En definitiva, se trata de restricciones que complican la efectiva convocatoria del paro, especialmente en centros educativos con poca implantación del movimiento estudiantil o con órganos de gestión que directamente sean hostiles a la interrupción de la actividad académica. Por ejemplo, la convocatoria de asambleas de alumnos exige facili-

⁵⁹ STC 11/1981, de 8 de abril.

⁶⁰ *Idem*.

tar un censo de alumnos, con el consiguiente riesgo en materia de protección de datos, y un espacio para su celebración, a pesar de que, en determinados centros, como se señaló en el caso de la Universidad de Sevilla, no existen lugares de reunión tan grandes.

En este sentido, la realización de asambleas, votaciones y recogidas de firmas de aval permite relacionar los datos personales de los alumnos convocantes con el paro, facilitando las represalias por parte de las autoridades académicas. La obligación de nombrar un comité de huelga facilita la interlocución entre estudiantes y autoridades académicas con el fin de lograr una negociación. No obstante, los estudiantes no gozan de la protección frente a represalias propia del derecho a la libertad sindical y del derecho de huelga, que incluye garantías procesales como una modalidad procesal especial para tutelar vulneraciones de derechos fundamentales (art. 177-184 LRJS) o la inversión de la carga de la prueba (art. 181.2 LRJS).

Además, en tanto muchas huelgas de estudiantes se convocan por motivos extraacadémicos (por ejemplo, huelgas climáticas) o que exceden las competencias del propio centro (reivindicaciones sobre leyes educativas o becas estatales), tiene poco sentido fomentar una negociación estéril disgregada por centros.

Si la LOSU hubiese habilitado la convocatoria de paros académicos estatales, por ejemplo, a través del casi desconocido Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (CEUNE), habría facilitado la convocatoria de un paro estatal, pero también la interlocución con un órgano representativo estatal que podría funcionar como comité de huelga. En su lugar, un paro estatal exige ser activado en cada una de las universidades (y algunas, a su vez, en cada centro o en cada clase), impidiendo de facto, o al menos coartando, una convocatoria de alcance nacional-estatal.

También llama la atención que las Universidades ignoran el tejido asociativo de los propios centros porque sólo la Universidad de Santiago de Compostela prevé activar la convocatoria a través de asociaciones de estudiantes. Al igual que en el supuesto del derecho de huelga, podría regularse la convocatoria a través de asociaciones de estudiantes con cierto grado de representatividad, que se podría medir de acuerdo con el número de socios, antigüedad o con una recogida de firmas.

De hecho, limitar la capacidad de convocar paros exclusivamente a órganos de representación preexistentes, cuya composición puede no adecuarse a la actual correlación de fuerzas y sensibilidades de la Universidad, puede suponer frenos a huelgas de mayor alcance. Por ejemplo, la composición conservadora de un consejo de estudiantes puede impedir la convocatoria de un paro por intereses políticos, aunque exista una voluntad colectiva de protesta, que podría acreditarse a través de otros medios. Esto no es una mera hipótesis, sino que existen experiencias de consejos o federaciones de estudiantes rechazando paros académicos por motivos políticos⁶¹.

Otro elemento similar a la convocatoria de huelga es el preaviso.

⁶¹ Delegación de Estudiantes de la Universidad Carlos III de Madrid, “En rechazo del paro académico del 18 de noviembre”, en *Twitter*, 16 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3Sx7jOt>; Federación de Estudiantes de la Región de Murcia, “FEREMUR rechaza la huelga de estudiantes convocada para esta semana”, *Murcia.com*, 4 de febrero de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3LDcbza>

La finalidad del preaviso durante una huelga es triple: por un lado, dar difusión de la convocatoria tanto a trabajadores como a clientes y usuarios del servicio público; por otro, dar un margen de tiempo que permita una negociación que evite la huelga; y finalmente, organizar los servicios mínimos y los servicios de seguridad y mantenimiento⁶². En este contexto, no tiene mucho sentido regular un preaviso en una huelga de estudiantes, que no son trabajadores, sino usuarios del servicio público de educación (en este sentido, la huelga de estudiantes se asimila más a un boicot).

No obstante, para el paro académico el preaviso es irrelevante (casi ninguna universidad lo prevé) porque el procedimiento de convocatoria lleva, en sí mismo, más tiempo que los 5 o 10 días de preaviso de una huelga laboral.

Por otro lado, podemos calificar como una restricción excesiva y arbitraria la limitación de la duración del paro. A diferencia de las convocatorias en enseñanzas medias, algunas universidades establecen una doble limitación a los paros académicos: por un lado, algunas sólo permiten interrupciones de la actividad académica de unos pocos días o semanas (las más restrictivas, Oviedo y Alicante, sólo un día); por otro lado, no permiten convocar otro paro académico hasta que hayan transcurrido determinados meses (Oviedo tres meses, Alicante cuatro), impidiendo de facto más de dos convocatorias por curso. Por tanto, estaría vedada la convocatoria de una huelga indefinida.

Respecto a los piquetes informativos, que la normativa de varias universidades denomina “grupos de información”, sólo se reconocen en tres universidades (Universidad de Oviedo, Alicante y Almería). Sin embargo, apenas se mencionan. No se plantea si pueden interrumpir las clases para informar a los estudiantes, poner mesas informativas, repartir octavillas, utilizar megáfonos, pegar carteles, convocar debates o reuniones tipo mitin... Por tanto, su mero reconocimiento aporta poco.

En último lugar, debemos plantearnos si los requisitos muy restrictivos para convocar un paro académico pueden provocar un efecto desaliento⁶³ del ejercicio del derecho al paro académico, en sí mismo, en conexión con los derechos fundamentales a la

⁶² Ojeda Avilés, A., *Derecho Sindical, op. cit.*, p. 577.

⁶³ El efecto desaliento es un concepto propio del Derecho penal que se refiere al “resultado disuasorio indirecto que sobre el ejercicio de un derecho fundamental produce la sanción penal de una conducta ilícita pero muy cercana a las que resultan amparadas por el derecho en cuestión, razón por la cual se estima que recurrir al Derecho penal para sancionar esas extralimitaciones resulta desproporcionado” (Cuerda Arnau, M.L., “La doctrina del efecto de desaliento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Origen, desarrollo y decadencia”, en *InDret*, nº 2, 2022). La doctrina amplía el concepto no sólo a conductas ilícitas, sino a conductas perfectamente lícitas pero que, ante la admisión automatizada de querellas que permite instrumentalizar los juzgados de instrucción por motivos ideológicos, deben soportar un proceso penal que tiene, en sí mismo, efectos disuasorios (Dopico Gómez-Aller, J., “¿Tenemos un problema con los delitos consistentes en actos de expresión?”, en *abogacia.es*, 3 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3BdQD7y>). En este sentido, “los riesgos derivados de la utilización del *ius puniendi* en la respuesta estatal ante un eventual ejercicio, extralimitado o no, del derecho a la libertad de expresión por la desproporción que puede suponer acudir a esta potestad y el efecto desaliento que ello puede generar” (SSTC 177/2015, 112/2016 y 35/2020). Sobre este tema, recomendamos la lectura de Dopico Gómez-Aller, J., “El juez instructor ante querellas infundadas por actos de expresión satírica, política, artística o activista”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 24-10, 2022, pp. 1-22. Disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/24/recpc24-10.pdf>

libertad de expresión, de asociación, de reunión y manifestación, de participación política y de educación. En definitiva, los procesos de convocatoria muy rígidos aportan pocas ventajas respecto a una convocatoria irregular (“huelga estudiantil salvaje”).

2. Efectos derivados del desarrollo del paro académico

Mientras huelga y paro se asimilan *ab initio* en la convocatoria, difieren radicalmente en los efectos. De acuerdo con el art. 6 RDLRT, durante una huelga, la relación laboral se encuentra suspendida, esto es, se suspenden las obligaciones recíprocas de trabajar y abonar el salario. El ejercicio del derecho de huelga no sólo suspende el contrato de trabajo, sino que impide cualquier represalia por participar en la misma (incluyendo sanciones o despidos) y en la promoción económica y profesional. También limita las facultades de dirección y control empresarial, impidiendo recurrir al esquirolaje, tanto interno como externo⁶⁴. Por otro lado, en el supuesto de un paro estudiantil, la cuestión central son las consecuencias en los procesos de evaluación.

Aunque ni los profesores ni la Universidad pueden asimilarse al rol de empleador propio de una huelga, podríamos afirmar que, en los mismos términos que la huelga, el paro académico tiene “el efecto de reducir y en cierto modo anestesiar, paralizar o mantener en una vida vegetativa, latente, otros derechos que en situaciones de normalidad pueden y deben desplegar toda su capacidad potencial”⁶⁵. En este caso, el derecho al conflicto colectivo se contraponen al derecho a la educación, en lugar de la libertad de empresa. De esta forma, el paro académico suspende las obligaciones propias de la prestación del servicio público de la enseñanza superior, sin que puedan derivarse sanciones por promover, convocar o secundar un paro académico.

A diferencia del trabajo por cuenta ajena, la actividad académica no está remunerada y es, en sí misma, un derecho y un beneficio para los estudiantes. Por lo tanto, el paro académico perjudica en mayor medida a los propios alumnos y alumnas, que dejan de recibir formación, ya sea teórica o práctica, o de asistir a pruebas de evaluación.

Precisamente lo que se discute respecto al paro académico es el derecho de los estudiantes a no verse perjudicados por ejercer su derecho a la protesta cívica. De esta forma, secundar un paro académico no supondrá una falta de asistencia a los efectos de expulsar al estudiante de los procesos de evaluación continua. No obstante, el gran conflicto siempre han sido los exámenes. Se plantea si los estudiantes que secunden un paro académico tienen derecho a que no se celebren pruebas de evaluación durante el paro, o a que estas se pospongan o se repiten posteriormente. Son especialmente conflictivos los paros en periodos de exámenes oficiales (las convocatorias de evaluación fijadas por las facultades o las pruebas de acceso a la universidad, por ejemplo).

⁶⁴ La prohibición del esquirolaje externo recogida en el art. 6.5 RDLRT se extiende también al esquirolaje interno en las SSTC 123/1992, de 28 de septiembre, y 33/2011, de 28 de marzo. Sobre esquirolaje tecnológico: STC 17/2017, de 2 de febrero.

⁶⁵ STC 123/1992, de 28 de septiembre.

En este contexto, debemos poner el foco en la desproporción del potencial perjuicio inherente a secundar el paro académico. Mientras la ajenidad propia de la relación laboral limita los perjuicios de la huelga para el trabajador a la pérdida del salario correspondiente día del paro (que no es poca penalización), los perjuicios de la convocatoria del paro académico, por ejemplo, durante el periodo de exámenes, podrían perpetuarse durante meses o años y arrastrar un daño social, económico y académico de carácter desproporcionado por el ejercicio de un derecho legítimo.

Esto se debe a que no presentarse a una prueba de evaluación puede suponer no superar una asignatura, con la consiguiente nueva matriculación, que tiene un coste económico mayor; la pérdida de becas o ayudas, que se vinculan a un determinado rendimiento académico; la necesidad de prorrogar un año más los estudios universitarios, con todos los costes económicos asociados e, incluso, el coste de oportunidad de posponer la entrada en el mercado laboral; o la imposibilidad de optar a algunos servicios universitarios que dependen de la superación de un determinado número de créditos (programas ERASMUS, SICUE o MUNDE; la realización de prácticas académicas externas curriculares o extracurriculares; la defensa del Trabajo Fin de Grado); entre otras.

Además, no está muy claro por qué ejercer un legítimo derecho de protesta tiene que suponer un perjuicio *per se*. De por sí, no acudir a clase ya es un perjuicio para el estudiantado, en tanto se pierde formación teórica o práctica, se altera el calendario académico, se pierde seguimiento sobre la materia objeto de estudio, etc. Además, siguiendo la tesis expuesta más arriba que defiende extender el derecho al paro académico a los estudiantes en prácticas, supondría un impacto económico y demoraría el final de las prácticas, porque se exige cumplir un determinado número de horas para superarlas.

Una parte de la doctrina es muy crítica con el problema de posponer las actividades académicas por su impacto en terceros. Afirma que supone “imponer a los profesores y personal de administración y servicios una sobrecarga de trabajo que puede rozar la ilegalidad, al exceder de sus obligaciones laborales y que por supuesto no estarían dispuestos a realizar, máxime cuando estos colectivos no tienen suspendida su actividad profesional a la hora de materializarse el paro académico, todo ello sin contar con los innumerables perjuicios que a éstos les puede ocasionar prorrogar las fechas de sus actividades, disponibilidad de medios, recursos, etc”⁶⁶.

En este sentido, debemos poner en debate el impacto del paro académico en las empresas donde los estudiantes realizan sus prácticas externas, ya sean curriculares o extracurriculares.

Por un lado, no parece razonable extender los perjuicios de un paro estudiantil a empresas que no tienen vinculación con la gestión académica y, por tanto, no tienen responsabilidad ni capacidad de dar respuesta a las demandas de los estudiantes (por ejemplo, un incremento de becas).

Por otro lado, nunca ha sido un factor determinante la conexión entre los perjuicios derivados de una huelga y la capacidad de decisión sobre las demandas de los tra-

⁶⁶ Jiménez Soto, I., “Del inexistente derecho de huelga...”, *op. cit.*

bajadores. La huelga pivota, entre otros, sobre los elementos de visibilización y presión. Lógicamente, la presión a la empresa es mayor si los clientes o usuarios del servicio se ven perjudicados. Las huelgas, por definición, provocan molestias y estas molestias pueden exceder la esfera personal del empresario. Por ejemplo, una huelga en el transporte público afecta a millones de pasajeros, no sólo a la dirección de la empresa de transporte. Precisamente, ese perjuicio masivo a los usuarios del servicio es el principal elemento de presión frente a la administración competente. Por tanto, permitir secundar paros académicos a los estudiantes en prácticas supondría un elemento adicional de presión a favor de las reivindicaciones estudiantiles.

En este sentido, los estudiantes en prácticas no perciben remuneración alguna, sino una ayuda al estudio no obligatoria, cuya cuantía suele ser muy baja, inferior al SMI. Los costes de seguridad social también están limitados a 58,09€ al mes⁶⁷, pudiéndose prever la deducción de la parte proporcional a la duración del paro académico, al igual que en el caso de una huelga. Además, los estudiantes en prácticas no pueden realizar actividades profesionales de carácter estructural en la empresa ni el empresario incorpora el trabajo del becario a su patrimonio, simplemente realiza acciones formativas porque, de lo contrario, se darían las notas de laboralidad. Su finalidad primaria es facilitar el estudio y la formación del becario y no la de apropiarse de los resultados o frutos de su esfuerzo o estudio⁶⁸. Por tanto, el perjuicio empresarial durante un paro debería ser mínimo y soportable.

Otro argumento a favor de reconocer a los estudiantes en prácticas el derecho a secundar un paro académico es que permitiría la canalización institucional de los conflictos específicos de este colectivo. En tanto no son trabajadores, no tienen derecho de huelga, aunque compartan en su actividad formativa espacios y reivindicaciones con otros trabajadores. En tanto están formándose en una empresa o institución ajena a la Universidad, no pueden secundar paros académicos. Reconocer esta segunda posibilidad supondría no sólo ampliar su catálogo de derechos, siguiendo el espíritu de la LOSU, sino también crear una vía reglada de canalización de los conflictos, las reivindicaciones y las protestas de los estudiantes en prácticas. Por ejemplo, una reivindicación a favor de un Estatuto del Becario que aumente sus retribuciones y les permita acceder a la prestación por desempleo tendría vedada la vía del conflicto colectivo porque no tienen derecho de huelga.

En este trabajo defendemos que cada Universidad, en pleno ejercicio de su autonomía, debe prever qué impacto tendrán los paros académicos en el itinerario formativo y en la evaluación de sus estudiantes. En tanto el derecho al paro académico no es un derecho fundamental, es posible que las universidades establezcan restricciones que ga-

⁶⁷ Art. 44.2 de la Orden PCM/74/2023, de 30 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2023, en la redacción dada por la Orden PCM/313/2023, de 30 de marzo de 2023.

⁶⁸ STS 22 de noviembre de 2005 (Rec. 4752/2004), STS 4 de abril de 2006 (Rec. 856/2005), STS de 23 de marzo de 2007 (Rec. 5517/2005), STS de 1 de junio de 2022 (Rec. 1063/2020).

ranticen el derecho a la educación, por ejemplo, con respecto a su duración o a la imposibilidad de convocar paros en periodos de exámenes. Como ya apuntábamos, aunque se trata de opciones de política normativa de carácter restrictivo, son válidas y legítimas. En su lugar, las universidades podrían optar por visiones plurales y abiertas, permitiendo la reordenación del calendario académico, posponiendo las pruebas de evaluación y adaptándolas a sus circunstancias específicas. Las Universidades deben promocionar activamente el espíritu crítico y la protesta cívica y pueden hacerlo al facilitar el ejercicio de derechos colectivos.

3. *Una reflexión sobre la huelga de estudiantes, sus límites y sus posibilidades*

Debemos afrontar la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) y el posterior debate sobre la articulación en cada Universidad del derecho al paro académico estudiantil como una oportunidad y como un reto.

El punto de partida de la discusión es el desarrollo interno de este derecho, que constituye un mandato para las Universidades. Mientras el art 28.2 CE habla de “la ley que regule el ejercicio del derecho” de huelga en términos hipotéticos (de hecho, esta hipotética ley de huelga no se ha llegado a aprobar, aunque hubo un proyecto en 1993⁶⁹), la redacción de la LOSU va más allá y mandata a las universidades a regular el paro: “Las universidades desarrollarán las condiciones [...]”. Frente a la redacción hipotética de la Constitución, la LOSU se conjuga en futuro.

En este contexto, es importante reivindicar la necesidad de ponderar un modelo de resolución de conflictos abierto, ágil y poco burocrático que garantice del derecho a la educación y del funcionamiento académico de la Universidad.

Si los estudiantes perciben el modelo de convocatoria como inaccesible no lo utilizarán, lo que no significa que no existan conflictos ni paros, sino que su expresión será irregular. Los paros fuera de cauces institucionales suponen un riesgo de conflictos de mayor duración, de mayor intensidad y de mayor probabilidad de daños en personas o bienes.

De acuerdo con lo estudiado en las páginas anteriores, podemos concluir que la mayoría de las universidades optaron por ignorar los paros académicos y las que lo regulan producen normativas pobres en calidad e imaginación, puesto que las pocas normas que hay son idénticas entre ellas.

A las Universidades les falta creatividad que permita adaptarse a la diversidad de centros, estudiantes y conflictos que se plantean en las universidades de la tercera década del siglo XXI, incluyendo diversos tejidos asociativos, fórmulas de representación estudiantil, tamaño y dispersión de los distintos campus, nuevas reivindicaciones (por ejemplo, sobre la crisis climática o la salud mental) o el papel de las redes sociales y la digitalización.

⁶⁹ Proyecto de Ley Orgánica de Huelga, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Núm. 109 (f), 29 de marzo de 1993, pp. 49-63. Disponible en: <https://bit.ly/3sn2gF1>

En este contexto, debemos poner en valor, como oportunidad y como fortaleza, el voto electrónico, que permite tanto la elección de representantes como la democracia directa en la toma de decisiones. Aunque de por sí exigir un referéndum para convocar un paro supone una política normativa de carácter restrictivo, el voto electrónico facilita enormemente tanto la convocatoria, que correría a cargo de la Universidad, y la participación. Se podría votar desde cualquier dispositivo y desde cualquier lugar, evitando el desplazamiento hasta el campus o hasta una oficina de correos para el voto postal. Además, la convocatoria podría celebrarse en un periodo de tiempo muy corto, debido a que la convocatoria, la elaboración y reclamaciones del censo electoral, votación, escrutinio y proclamación de resultados se podrían hacer de forma automatizada, sin presentar ni un sólo papel. De hecho, varias Universidades españolas ya son pioneras en el voto electrónico para diversos órganos de representación⁷⁰ (elecciones de delegados, representantes en la junta de la facultad, claustro o, incluso, Rector).

Además, las futuras normativas podrían fomentar los procesos de negociación antes y durante el conflicto, reforzando el papel del comité de huelga. También se podrían concretar las funciones de los piquetes. Lejos del anacrónico tablón de anuncios, la Universidad dispone de múltiples medios de difusión y redes sociales donde informar del paro.

En definitiva, si la única motivación de estas normativas es cumplir un mandato legal, estableciendo una regulación superficial o restrictiva, es mejor no perder el tiempo ni dedicar ningún esfuerzo. Frente a las convocatorias burocratizadas, el conflicto estudiantil seguirá existiendo, pero tomará otros cauces, seguramente imprevisibles y con riesgos de violencia. No sorprende leer en la prensa que las huelgas de estudiantes acaban con cargas policiales o barricadas. En definitiva, un conflicto que en el mejor de los casos se resolverá a través de la autonomía colectiva o a través de sanciones, que no son otra cosa que represión. Precisamente, esta normativa podría ser una vacuna que permita canalizar institucionalmente el conflicto.

V. Conclusiones

En primer lugar, debemos reivindicar la utilidad social de canalizar institucionalmente el conflicto social. Frente a las huelgas fuera de cauces institucionales, que suponen un riesgo de conflictos de mayor duración, de mayor intensidad y de mayor probabilidad de daños en personas o bienes, debe abrirse camino un modelo de resolución de conflictos abierto, ágil y poco burocrático cuyo objetivo sea la paz social.

El estudiantado no tiene reconocido el derecho de huelga porque no son trabajadores por cuenta ajena. Sin embargo, el paro académico, que podemos conceptualizar dentro del boicot político, mantiene el mismo esquema intelectual, teniendo, por tanto,

⁷⁰ UNED, “La UNED, primera universidad que elige su claustro por voto electrónico”, *Comunicación y Marketing UNED: Noticias*, 9 de junio de 2010. Disponible en: <https://bit.ly/3StIjh2>

idénticos problemas y retos. Esto incluye debates sobre la legitimidad para la convocatoria del paro, el preaviso, la duración, el comité de huelga o piquetes. Por otro lado, los efectos sobre el desarrollo del paro se centran en el impacto en los procesos de evaluación.

En este contexto, previo estudio de las diecisiete normativas autonómicas en materia de educación y derechos de los estudiantes y las normativas internas de las cincuenta universidades públicas, podemos concluir que la falta de reconocimiento como derecho fundamental permite a la administración competente imponer mayores trabas al ejercicio del paro académico que las que serían admisibles para una huelga.

Las mal llamadas huelgas de estudiantes se articulan en dos modalidades, en función de si se trata de enseñanzas medias, donde se regula a nivel autonómico un derecho de reunión y de inasistencia colectiva a clase; y educación universitaria, donde cada universidad opta entre tres modelos: la desregulación, el mero reconocimiento del derecho al paro, pero sin más desarrollo, y un desarrollo normativo propio del paro académico estudiantil. A su vez, existen dos tendencias de regulación: un modelo representativo o flexible y un modelo asambleario o restrictivo.

Surgen aquí restricciones excesivas para las convocatorias, desde la legitimidad para llamar a la huelga (exigiendo, por ejemplo, asambleas con mayorías muy estrictas), la restricción en la duración de la convocatoria, la imposibilidad de convocar paros en periodos de exámenes, etc.

La principal novedad es la aprobación de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que reconoce el derecho al paro académico estudiantil y mandata a las universidades a desarrollarlo a través de sus normas internas.

A este respecto, debemos advertir que una regulación que encorsete demasiado el acceso al paro académico, dificultando o impidiendo su convocatoria, corre el riesgo de que los estudiantes, a través de sus organizaciones formales o informales, ignoren la norma y promuevan huelgas “salvajes”, con el consiguiente riesgo para personas o bienes. No son pocas las huelgas de estudiantes que acaban con cargas policiales o barricadas.

La nueva LOSU adolece falta de concreción, dejando el ejercicio del paro en manos de la política normativa de cada Universidad. En este sentido, se trata de una oportunidad perdida. Si la LOSU hubiese habilitado la convocatoria de paros académicos estatales, por ejemplo, a través del casi desconocido Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (CEUNE), habría facilitado la convocatoria de un paro estatal, pero también la interlocución con un órgano representativo estatal que podría funcionar como comité de huelga. En su lugar, un paro estatal exige ser activado en cada una de las universidades (y algunas, a su vez, en cada centro o en cada clase), impidiendo de facto, o al menos coartando, una convocatoria de alcance nacional-estatal.

Por ello, proponemos una regulación flexible del conflicto y sus medios de resolución: una regulación que lo promueva a la vez que lo institucionalice garantiza conflictos de menor intensidad y duración, esto es, mayor paz social. Una regulación restrictiva es, en sí misma, un conflicto, una decisión política que puede ser perjudicial a largo plazo, aunque en el corto plazo parezca reducir las huelgas. En su lugar, podemos articular el paro académico a través del derecho fundamental a la educación, a la libertad de expre-

sión, de asociación y de reunión, considerando el derecho a la protesta cívica como parte del contenido del derecho a la educación.

Las Universidades tienen por delante el reto de desarrollar el derecho al paro académico estudiantil, que es, a su vez, una oportunidad de mirar al futuro. Se les exige un esfuerzo y cierta dosis de creatividad para lograr un desarrollo dialogado con la comunidad educativa, adaptado a las necesidades de cada centro, incluyendo la diversidad de tejidos asociativos, de fórmulas de representación estudiantil, de tamaño y dispersión de los distintos campus, de nuevas reivindicaciones o el papel de las redes sociales y la digitalización. Precisamente, esta normativa podría ser una vacuna que permita canalizar institucionalmente el conflicto. La respuesta exige, por tanto, audacia.

VI. Bibliografía

- Barnes, S. H., Kaase, M., *Political action: mass participation in five western democracies*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1979.
- Cuerda Arnau, M. L., “La doctrina del efecto de desaliento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Origen, desarrollo y decadencia”, *InDret*, nº 2, 2022.
- Dahrendorf, R., *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, RIALP, Madrid, 1962.
- Dopico Gómez-Aller, J., “El juez instructor ante querellas infundadas por actos de expresión satírica, política, artística o activista”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 24-10, 2022, pp. 1-22.
- Jiménez Soto, I., “Del inexistente derecho de huelga de los estudiantes al paro académico”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 193, 2018, pp. 195-221.
- Ojeda Avilés, A., *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid, 2003, 8ª edición.
- Torcal, M., Montero, J. R., Teorell, J., “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 132, 2006, pp. 7-43.
- Vallés, J. M., *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007.