

=====  
Ref. Queja nº 031235  
=====

Señoría:

Acusamos recibo por el que nos informa de la queja promovida ante esta Institución por D<sup>a</sup> (...) y 56 personas más.

Como conoce, los autores de la queja, integrantes de la Comunidad educativa del Colegio (...) de Chella (Valencia), presentaron un escrito de queja en esta Institución, manifestando los siguientes hechos y consideraciones:

Primero. Que el Colegio (...) es un centro incompleto de educación infantil que tiene unidades de 1, 2, 3, 4 y 5 años, cuyo primer ciclo se haya sostenido parcialmente con fondos públicos, mediante subvención de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte para asociaciones y entidades sin ánimo de lucro y cuyo segundo ciclo tiene un concierto educativo con la mentada Conselleria.

Segundo. Que el Ayuntamiento de Chella había puesto en marcha unas ayudas para la adquisición de libros de texto.

Tercero. Que cuando los padres y madres de alumnos del Colegio solicitaron al Sr. Alcalde la concesión de estas ayudas, éste les informó personalmente de que las ayudas no serían concedidas, toda vez que las mismas iban dirigidas exclusivamente a los alumnos de educación infantil y obligatoria del Colegio Público existente en la localidad.

Considerando que reunía los requisitos exigidos por la Ley reguladora de esta Institución, la queja fue admitida a trámite. En este sentido y con el objeto de contrastar este escrito, solicitamos informe a la Dirección Territorial de Cultura y Educación de Valencia y al Ayuntamiento de Chella.

La Dirección Territorial de Cultura y Educación, en la comunicación recibida, nos manifestaba su falta de competencia, dado que los hechos y consideraciones que se contenían en el escrito de queja se referían al Ayuntamiento de la Chella.

Del Informe remitido por el Ayuntamiento de Chella se deducen los siguientes hechos y consideraciones:

- Que el Colegio Público de la localidad se encontraba en proceso de rehabilitación debido al deficiente estado que el mismo presentaba y que este proceso de adecuación duraba ya casi tres años, lo que había provocado que muchos padres de la localidad hubieran matriculado a sus hijos en otros centros públicos de los pueblos vecinos, haciendo peligrar la existencia de aquel por la falta de alumnos.

- Que el Ayuntamiento acordó la ayuda para la adquisición de los libros de texto a favor de los alumnos del centro público, alegando un compromiso electoral.

- Que cuando los padres de alumnos del Centro Concertado (...) solicitaron la concesión de estas ayudas, el Ayuntamiento lo denegó, pues su compromiso, según nos informa, “es con lo público”.

Recibido el informe, le dimos traslado del mismo a los firmantes de la queja, al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, como así hizo, ratificando íntegramente su escrito inicial.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos del promotor de la queja, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de la Sugerencia con la que concluimos, a continuación le expongo:

Como resulta bien sabido, el artículo 27 de la Constitución española consagra en sus diversos apartados varios derechos referidos todos ellos al genérico derecho a la educación. De esta forma, el “genérico derecho a la educación” aparece constituido, en realidad, por una pluralidad o haz de *derechos de libertad* (libertad de enseñanza – apartado 2º-, libertad de los padres de que los hijos reciban la formación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones – apartado 3º - o la libertad de creación de centros docentes, dentro de los principios constitucionales – apartado 6º), *deberes* (la obligatoriedad de la enseñanza obligatoria), *garantías* (la autonomía Universitaria – apartado 10º-) y *derechos de prestación* (la gratuidad de la enseñanza básica – apartado 3º).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar, no obstante, que el derecho a la educación así definido incorpora, junto a su contenido primario de derecho a la libertad, “*una dimensión de prestación, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el artículo 27.4 de la Constitución*” (STC 86/1985, de 10 de Julio). Desde esta óptica, la labor esencial de las Administraciones públicas en materia educativa aparece indudablemente imbuida por la obligación que éstas deben asumir de garantizar a todos los ciudadanos **el acceso a la educación en régimen de absoluta igualdad**, lo cual pasa, en gran medida, por la remoción de todos aquellos obstáculos que, ya sean de tipo económico o social, puedan impedir el efectivo disfrute del mismo. En materia educativa, por lo tanto, el objetivo primordial que debe perseguir la actividad del Estado, debe ser la creación de las condiciones precisas que favorezcan el efectivo disfrute del derecho a la educación, con la superación de todas aquellas desigualdades que pudieran convertir el mismo en una mera declaración ficticia o programática.

Si se parte de esta comprensión del derecho a la educación, y de las líneas de actuación que la misma atribuye a los poderes públicos en esta materia, resulta evidente la especial importancia que *el principio de igualdad*, proclamado en el artículo 14 del texto constitucional, adquiere en esta sede. La labor de los poderes públicos en este ámbito se centra, consecuentemente, en **la consecución de la**

**igualdad en el acceso a la educación** y en la continuidad del mismo, esto último frente a aquellos sujetos que, en niveles postobligatorios, se hallen en condiciones de aprovecharla.

Desde esta visión material del derecho a la educación, la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación* (en adelante, LOCE), proclama en su exposición de motivos que todos los principios que fundamentan una elevación de la calidad en la educación se sustentan prioritariamente “en la garantía de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, derecho que debe asegurarse, entre otras medidas, mediante un sistema de becas y ayudas que remueva los obstáculos de orden económico que impidan o dificulten el ejercicio de dicho derecho”.

Con ello, la actual normativa reguladora del sistema educativo no hace sino refrendar lo que, ya desde la aprobación de la LO 8/1985, de 3 de Julio, del Derecho a la educación y a través de la LO 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante, LOGSE), constituía una concepción imperante del contenido material de aquel derecho.

De esta manera, y de acuerdo con la primera, “recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural” constituye un derecho básico de los alumnos (artículo 6, apartado 1, letra g); por su parte, en la segunda, el artículo 66 establecía, bajo la rúbrica “De la compensación de las desigualdades en la educación” que encabeza su Título V, que para garantizar “la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación, se arbitrarán becas y ayudas al estudio que compensarán las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos...”.

Consecuencia de todo ello es el reconocimiento expreso por parte de la LOCE de que uno de los principios básicos de calidad que debe regir el sistema educativo español es *la equidad*, entendida como principio que garantice una igualdad de oportunidades de calidad (artículo 1), y especialmente, la atribución a los alumnos del derecho “a recibir las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, especialmente en el caso de presentar necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo” (artículo 2.2 f), “sin más distinciones que las derivadas de su edad y del nivel que estén cursando” (artículo 2.1 a).

La proclamación de estos principios generales y de estos derechos básicos del alumnado, conlleva que el artículo 40 de esta norma imponga a los poderes públicos la obligación de desarrollar las acciones que resulten necesarias y aportar los recursos y los apoyos precisos que permitan compensar los efectos de situaciones de desventaja social para el logro de los objetivos de educación y de formación previstos para cada uno de los niveles del sistema educativo; todo ello, con el fin de asegurar el derecho individual a una educación de calidad.

De todo cuanto antecede, y tal y como ha destacado la doctrina especializada, se colige que *la finalidad de las becas y ayudas al estudio no es tanto garantizar el derecho a la educación de forma directa, como la igualdad en el ejercicio de ese*

*derecho tratando de evitar que se produzcan discriminaciones por razones económicas.*

Expresado de una manera más directa, uno de los aspectos básicos que debe presidir la actuación de los poderes públicos en materia educativa debe ser precisamente el de **fomentar la igualdad efectiva** de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación, arbitrando cuantos medios sean precisos para remover aquellos obstáculos económicos que puedan impedir la consecución de este objetivo.

La principal consecuencia que se deriva de las anteriores consideraciones, es que la política de becas y ayudas al estudio diseñada por los poderes públicos, al fundarse en la consecución de esta igualdad real en el efectivo disfrute de este derecho, debe partir necesariamente de **criterios vinculados a la capacidad económica** a la hora de fijar las condiciones de adjudicación de las subvenciones fijadas en las mismas.

De esta forma, y a modo de ejemplo, la normativa estatal sobre becas y otras ayudas al estudio (integrada principalmente por el RD 2298/1983, de 28 de Julio) es bastante elocuente en este sentido al indicar taxativamente que la concesión de las ayudas de carácter especial (que resultan ser aquéllas que, entre otras hipótesis, se encuentran dirigidas a la Educación preescolar, según la define la antigua LOGSE -artículo 11-, como es el caso que nos ocupa) se hallará sujeta “a la renta familiar *per capita* en orden inverso a su magnitud, sin que sea exigible, por tanto, ningún tipo de calificación media académica” (artículo 13).

En otro orden de consideraciones, se debe tener presente que, si bien es cierto que la educación infantil (que es el caso que se nos plantea en el asunto objeto de esta Sugerencia) es un nivel no obligatorio -aunque gratuito a partir del curso académico 2004/2005-, ello no puede suponer de ningún modo que en este nivel educativo *la actuación compensatoria de los poderes públicos* presente una menor importancia, cesando o reduciéndose por ello en su intensidad, la obligación de las administraciones públicas de remover los obstáculos de carácter económico que pudieran dificultar el acceso de cualquier persona a la educación.

Justamente al contrario y como declara la *LOCE* en este sentido, los problemas del sistema educativo en nuestros días, no se concentran ya tanto en la universalización de la educación básica, como -entre otros aspectos- en universalizar y mejorar la atención a la primera infancia (Preámbulo de la Ley). Por otra parte, no se puede desconocer asimismo que, como reconoce la exposición de motivos de la Ley, la extensión de la gratuidad de la educación al nivel infantil se halla fuertemente imbuido por la toma de conciencia de “la importancia decisiva” que dicha etapa presenta “en la compensación de las desigualdades económicas”.

La importancia crucial contra la lucha de las desigualdades en la etapa de la educación infantil ya fue apuntada por la LOGSE, al indicar en su artículo 64 (actualmente en vigor) que las administraciones educativas asegurarán “una actuación preventiva y compensatoria garantizando, en su caso, las condiciones más favorables para la escolarización, durante la educación infantil, de todos los

niños cuyas condiciones personales, por la procedencia de un medio familiar de bajo nivel de renta, por su origen geográfico o por cualquier otra circunstancia, supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación obligatoria y para progresar en los niveles posteriores”.

La asunción de esta idea es, sin duda, la que guía el principio programático contenido en el artículo 4 de la actualmente vigente *LOCE*, de acuerdo con el cual el Estado, para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades, **establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a superar los obstáculos de orden socio-económico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la enseñanza no obligatoria o la continuidad de los estudios a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento**”, que aunque relacionado por la norma a la actuación de la Administración estatal, parece razonable considerar que debe vincular la actuación de fomento de todas las administraciones públicas.

Si se parte de todo lo apuntado con anterioridad, resulta obligado colegir que la actuación de los poderes públicos a la hora de planificar la actividad de fomento en materia educativa, en el concreto nivel no obligatorio de educación infantil, debe encontrarse dirigida, ante todo y como objetivo prioritario, a remover las desigualdades de carácter económico, en orden a dar satisfacción al disfrute efectivo -y en régimen de absoluta igualdad- del derecho a la educación, sin que sea lícito anteponer -a costa de éste- otros posibles objetivos, más allá de lo que resulte razonable.

Analizada desde la perspectiva que se propone y que se extrae de la lectura de las normas constitucionales y legales vigentes sobre la materia y de las declaraciones emanadas del Tribunal Constitucional, no parece justificada una política pública de ayudas que, como la desarrollada por el Ayuntamiento de Chella, sitúe en el centro de sus criterios de adjudicación, condiciones no vinculadas a la renta familiar sino, por el contrario, a la naturaleza (pública o privada concertada) del centro educativo de adscripción del alumno solicitante, en cuanto que ello supone la vinculación directa de la política de becas y ayudas al estudio a razones no ligadas “a la compensación de las desigualdades socio-económicas”, objetivo que, no obstante, ha quedado definido como esencial y prioritario de la misma.

Es cierto, empero, que el reconocimiento de unos objetivos diversos a los fijados con carácter general para la política de becas por la normativa constitucional y de desarrollo, no tiene porque suponer inmediatamente una vulneración del principio de igualdad (centro neurálgico en realidad del sistema de ayudas analizado), pues como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución no implica “*en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado.. .que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación. (...). La igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida, debiendo darse una relación*

*razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”* (STC 22/1981, de 2 de Julio).

Ahondando en esta misma línea de pensamiento, el Alto Tribunal ha indicado que la igualdad a la que se refiere el artículo 14 de la Constitución “*significa que a los supuestos de hecho iguales deben serle aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados*” (STC 49/1982, de 14 de Julio).

En el caso analizado, que motiva el escrito de queja interpuesto ante esta Institución, no se aprecia, sin embargo, la presencia de esta “suficiente justificación” que permita entender adecuado que dos supuestos de hecho idénticos (alumnos que, con las mismas o similares rentas económicas, tratan de acceder a una ayuda para la adquisición de libros) deban ser tratados de modo diferente (concesión de la ayuda tan sólo a uno de ellos).

Si se analiza detalladamente, la razón aducida por el Ayuntamiento de Chella para justificar esta discriminación entre los alumnos de la Población, radica en la necesidad de potenciar, o si se prefiere, fomentar, el Centro Público frente al Centro Privado Concertado, dada la tendencia de los padres y madres de alumnos de matricular a sus hijos en otros centros educativos (tanto en el privado concertado como, especialmente, en los centros públicos de otras poblaciones).

La aceptación de tal argumento supondría, si se lleva a sus justos términos, el establecimiento de *una política de discriminación positiva* a favor del Centro Público situado en el municipio de Chella y en detrimento, no sólo del Colegio Concertado (...), sino de cualquier otro centro educativo. La finalidad de esta política de ayudas, como expone claramente el Ayuntamiento de Chella en el Informe remitido a esta Institución, sería estimular, a través de la concesión de semejantes incentivos económicos, la matriculación en el primero de los centros mencionados.

Puestos a analizar si ésta es una razón que justifique la discriminación, se debe tener presente que el Tribunal Constitucional ha declarado taxativamente que a la hora de realizar este estudio, se debe tomar en consideración que “*tal valoración tiene unos límites, ya que no puede dar lugar a un resultado que vaya contra derechos y libertades reconocidos en la Constitución, ni en general contra cualquier precepto o principio de la misma...*” (STC 34/1981, de 10 de Noviembre).

En el caso analizado, el establecimiento de dicha política podría entrar en clara colisión con el derecho constitucional, insito en el derecho a la educación, que tienen reconocidos los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (artículo 27.3 CE), que tradicionalmente se ha identificado con el derecho a la libre elección del centro educativo y cuya salvaguarda se haya atribuida a los propios poderes públicos.

El desarrollo de este derecho constitucional se encuentra en la base del establecimiento y propio desarrollo de la política de ayudas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, impuesta por la propia Constitución en su artículo 27.9, y, especialmente, en la base de la creación del propio régimen de conciertos educativos con los centros privados que rige en nuestro sistema educativo. Como declara en este punto la LO 8/1995, de 3 de Julio, reguladora del derecho a la educación, en su exposición de motivos, la programación general de la enseñanza atribuida al Estado y a las Comunidades autónomas debe dirigirse primordialmente a asegurar tanto la cobertura de las necesidades educativas, proporcionando una oferta adecuada de puestos escolares, como la posibilidad de escoger centro docente dentro de la oferta de puestos escolares gratuitos.

En este sentido, el régimen de conciertos establecidos en nuestro sistema educativa se configura como un instrumento jurídico preciso para aquellos centros privados que deseen ser sostenidos con fondos públicos e impartir la educación básica en régimen de gratuidad. Precisamente por ello, los mismos se definen como el cauce jurídico que ha establecido la LOE, con base en el artículo 27.9 CE, para garantizar el derecho a elegir centro educativo distinto de los públicos en condiciones de gratuidad, en el caso de los niveles obligatorios, o subvención total o parcial en el caso de los niveles no obligatorios. A la vez que, el mismo, se erige en el mecanismo de financiación de la educación, encaminado a dar satisfacción a la gratuidad en los niveles obligatorios o a favorecer la efectividad del derecho a la educación mediante la ayuda pública en los niveles no obligatorios.

La posibilidad de elección del centro escolar se configura, por lo tanto y según ya hemos visto que indicaba la STC 86/1985, de 10 Julio, como *una auténtica libertad* reconocida a los padres, que en cuanto tal, no puede hallarse sometida a límites ni trabas en aras a la promoción de un determinado tipo de centros.

En este orden de consideraciones, el establecimiento de *una política de discriminación positiva* a favor de los centros públicos implica, en resumidas cuentas, una limitación del derecho a la libre elección de centro educativo que, dentro de la oferta escolar, se haya atribuida a los padres, al pretenderse con ella, y sobre la base de la concesión de dichos incentivos, lograr la matriculación de los escolares en determinados centros docentes públicos y en detrimento de otros.

En resumidas cuentas, el fundamento alegado en este caso para justificar una desigualdad en el trato de aquellos alumnos que se pudieran hallar en una situación de partida similar, implica una contradicción con un derecho constitucional (libertad a la elección de centro, en este caso, distinto del público, en cuanto faceta inescindiblemente integrada en el derecho a la educación reconocido en el artículo 27 CE), que por ello mismo, no aparece como “suficientemente razonable” a la hora de refrendar esta discriminación.

Por cuanto antecede y de conformidad con lo previsto en el art. 29 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos al Ayuntamiento de Chella (Valencia) la siguiente Sugerencia: “Que adopte cuantas medidas sean precisas para que la política de becas y ayudas al estudio para el alumnado del Colegio Concertado (...), o de

cualquier otro centro educativo de la localidad, se funde en criterios basados en las necesidades económicas manifestadas por los solicitantes, de modo que el acceso a la educación pueda ser plenamente garantizado a todos los alumnos en condiciones de igualdad efectiva”.

Asimismo, de acuerdo con la normativa citada, le agradecemos nos remita en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de la Recomendación que se realiza, o en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Agradeciendo por anticipado la remisión de lo interesado, le saluda atentamente,

Bernardo del Rosal Blasco  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.