

=====
Ref. Queja nº 051527 y 051562 acumuladas
=====

Asunto: Denegación de beca o ayuda a estudios

Señoría:

Ante esta Institución, D. (...) y D^a (...) formularon sendos escritos de queja que quedaron registrados con los números arriba referenciados y en los que, sucintamente exponían los siguientes hechos y consideraciones:

Que con fecha 27 de mayo de 2005 interpusieron ante el Ayuntamiento de Catarroja, localidad donde tienen su domicilio habitual, instancia reclamando, para sus hijos, el acceso a las ayudas públicas al estudio que habían sido reconocidas a todos los alumnos empadronados en Catarroja, matriculados en centros docentes de otras localidades vecinas, por entender que el derecho de los padres a elegir centro docente para sus hijos, en función de sus circunstancias personales, familiares, laborales, etc. no debía determinar la exclusión de las ayudas y becas al estudio que el Ayuntamiento de Catarroja había aprobado para los alumnos empadronados en esa localidad.

Considerando que la queja reunía los requisitos establecidos en los artículos 12 y 17 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, fue admitida, dando traslado de la misma a S.S^a de conformidad con lo determinado en el artículo 18.1 de la citada Ley, con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por dicho ciudadano, y con el ruego de que nos remitiese información suficiente sobre la realidad de las mismas, y demás circunstancias concurrentes en el presente supuesto e hiciera extensivo su informe a concretar las razones por las cuales se había incumplido el deber de la Administración Pública de resolver expresamente cuantas solicitudes formulen los interesados, habida cuenta de que habían transcurrido más de tres meses desde que los interesados formularan su petición ante ese Consistorio.

Asimismo, interesamos dictamen sobre las ayudas y becas aprobadas por ese Ayuntamiento para la concesión de becas y ayudas al estudio al alumnado empadronado en Catarroja y ámbito de aplicación de las mismas.

El M.I. Ayuntamiento de Catarroja, en relación con las quejas que nos ocupan, referentes a la concesión de becas a alumnos escolarizados en Catarroja, cuya unidad familiar reside en el municipio nos remitió copia del expediente de aprobación de dichas becas, así como de la contestación que, con fecha 20 de septiembre de 2005, realizó a las peticiones a que hacen referencia las quejas, y donde constan los criterios y condiciones de la prestación.

El Ayuntamiento de Catarroja, señalaba en su comunicación que teniendo en cuenta que uno de los criterios para la concesión de estas ayudas se fundamentaba en la obligatoria disponibilidad de plazas escolares tanto en centros públicos como concertados, para niños empadronados en el término municipal, no consideraba que la concesión, impugnada por los promotores de ambas quejas, limitara la libertad de elección de centro docente, ya que “se trata de ayudas a un destinatario específico, es decir a escolares empadronados en el municipio de Catarroja”.

La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada con carácter ordinario en fecha 4 de noviembre de 2004, adoptó, entre otros, el acuerdo del siguiente tenor literal:

7. EDUCACIÓN . APROBAR CONCESIÓN AYUDAS PARA LA ADQUISICIÓN DE LIBROS DE TEXTO A LOS ESCOLARES DEL MUNICIPIO

Vista la conveniencia de concesión de ayudas para la adquisición de libros de texto a los escolares residentes en Catarroja, que cursen estudios de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria, durante el curso escolar 2004/05, en colegios públicos y privados concertados de Catarroja.

Que para ello los distintos centros han presentado relaciones nominales de los alumnos matriculados en los cursos citados y que se adjuntan al expediente, de los cuales se desprende que:

- CP Paluzié	158 alumnos residentes en Catarroja
- CP Bertomeu Llorens	140 alumnos residentes en Catarroja
- CP Joan XXIII	197 alumnos residentes en Catarroja
- CP Jaume El Conqueridor	255 alumnos residentes en Catarroja
- CP San Antonio de Padua I	228 alumnos residentes en Catarroja
- CP San Antonio de Papua II	207 alumnos residentes en Catarroja
- CP Larrodé	262 alumnos residentes en Catarroja
- CP La Florida	180 alumnos residentes en Catarroja
- IES Berenguer Dalmau	379 alumnos residentes en Catarroja

TOTAL 2.006 alumnos.

Asimismo, se han solicitado relaciones nominales de los alumnos beneficiarios de las becas de Conselleria, de Primaria y primer ciclo de ESO, que se han contrastado con las que han presentado los centros.

Realizado el estudio pertinente, la distribución de estas ayudas para la adquisición de libros de texto, para Primaria y primer ciclo de ESO, se ha realizado por niveles educativos y teniendo en cuenta los alumnos beneficiarios de las ayudas de Conselleria. Mientras que, para 3º y 4º de ESO, se distribuirá una cantidad igual para todos los alumnos. Las cantidades asignadas son las siguientes:

1º y 2º de Educación Primaria

1º.- Conceder una ayuda económica para la adquisición de libros de texto, según las cantidades que se detallan en la parte expositiva y que supone una cuantía total de 171.089€ a todos los escolares residentes en Catarroja, que cursen estudios de Primaria y ESO, durante el curso escolar 2004/05, en colegios públicos y concertados de Catarroja, cuya relación figura en el expediente, y que asimismo se aprueba, debiendo extender diligencia de aprobación.

2º.- Autorizar el gasto total por importe de 171.089€ con cargo al presupuesto municipal para proceder al pago por transferencia bancaria a las cuentas de los beneficiarios que figuran en los listados adjuntos al expediente.

3º.- Establecer los siguientes requisitos para poder ser beneficiario de estas ayudas:

- Estar censado/a y residente en Catarroja.
- Padres o tutores censados y residentes en Catarroja.
- Estar escolarizado/a en colegios públicos y concertados de la población.

4º.- Comunicar a los centros escolares mediante circular, los requisitos para poder ser beneficiario de las ayudas, así como las cantidades asignadas por niveles.

5º.- Comunicar el presente acuerdo a los servicios municipales interesados.”

La comunicación recibida del Ayuntamiento de Catarroja fue puesta de manifiesto a los promotores de las quejas, al objeto de que formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes, como así hicieron, ratificando íntegramente sus escritos iniciales de queja, pero sin aportar elemento alguno que desvirtuara lo informado por ese Ayuntamiento.

Llegados a este punto, le ruego, que, no obstante dar por aceptados sus argumentos, considere los fundamentos de la sugerencia con la que concluimos y que 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-, 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 el derecho a la educación, se sustenta 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 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, 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, sin más distinciones que las derivadas de su edad y del nivel que estén cursando.”

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, según la define la antigua LOGSE -artículo 11-, 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).

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, **debe establecer 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 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, 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 Catarroja, sitúe en el centro de sus criterios de adjudicación, condiciones no vinculadas a la renta familiar sino, por el contrario, al lugar 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 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 los escritos de queja interpuestos 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 Catarroja para justificar esta discriminación entre los alumnos de la población, radica en la necesidad de potenciar, o si se prefiere, fomentar, los Centros Públicos del

Municipio, dada la tendencia de los padres y madres de alumnos de matricular a sus hijos en otros centros educativos 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 de los Centros docentes situados en el municipio de Catarroja y en detrimento de cualquier otro centro educativo. La finalidad de esta política de ayudas, como expone claramente el Ayuntamiento de Catarroja en el informe remitido a esta Institución, sería estimular, a través de la concesión de semejantes incentivos económicos, la matriculación en los centros mencionados, del propio Municipio de Catarroja.

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 a la libre elección del centro educativo y cuya salvaguarda se haya atribuida a los propios poderes públicos.

La posibilidad de elección del centro escolar se configura, por lo tanto y según indica 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 centro.

En este orden de consideraciones, el establecimiento de *una política de discriminación positiva* a favor de los centros de Catarroja públicos, 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 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 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 Catarroja (Valencia) la siguiente

Sugerencia: “Que adopte cuantas medidas sean precisas para que la política de becas y ayudas al estudio para el alumnado de Catarroja, 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, y que en próximos ejercicios, estudie la posibilidad de que todos los alumnos empadronados en Catarroja puedan acceder, en términos de igualdad efectiva e independientemente de que el centro docente en el que estén matriculados no esté ubicado en Catarroja

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.