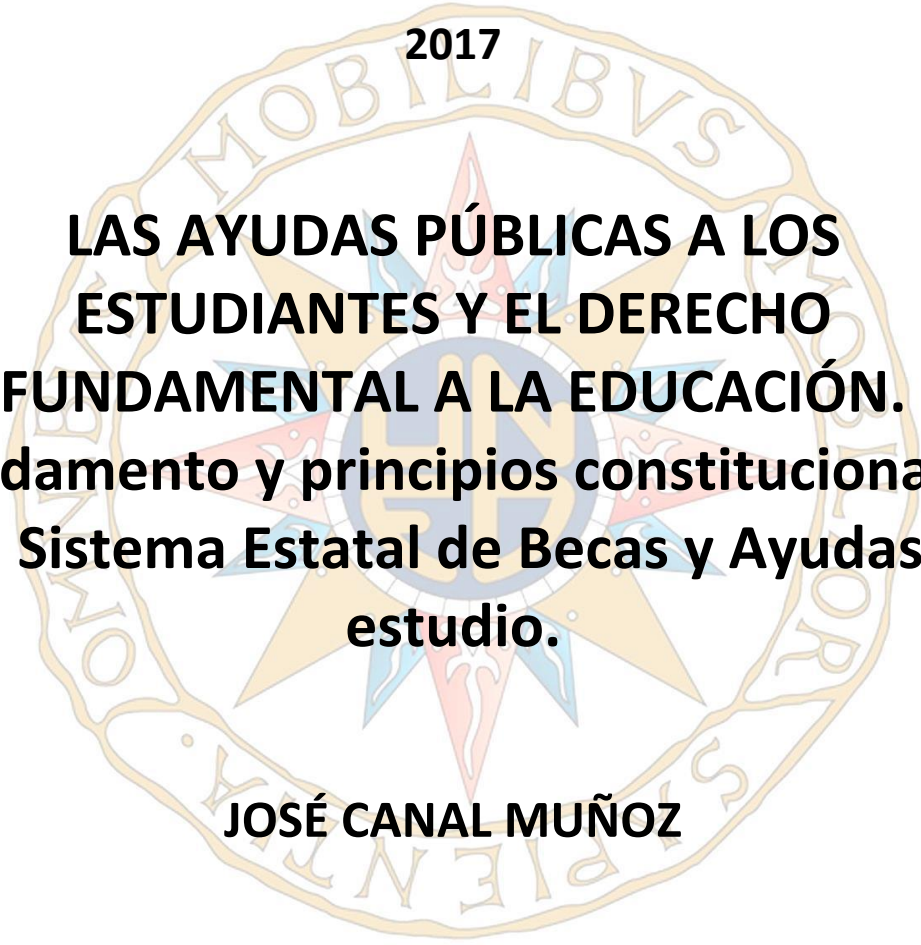


TESIS DOCTORAL

2017

The seal of the University of Seville is a circular emblem. It features a central sun with a face, surrounded by a compass rose. The sun is yellow with a red face and a blue crown. The compass rose has eight points, alternating in color between blue and red. The entire seal is enclosed in a gold-colored border with Latin text. The top part of the border reads 'MOBILIBVS' and the bottom part reads 'S P I E N T I A'.

**LAS AYUDAS PÚBLICAS A LOS
ESTUDIANTES Y EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.
Fundamento y principios constitucionales
del Sistema Estatal de Becas y Ayudas al
estudio.**

JOSÉ CANAL MUÑOZ

PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

Director: CARLOS VIDAL PRADO.

Codirector: ANTONIO TORRES DEL MORAL

ÍNDICE

1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....	1
1.1. EDUCACIÓN Y ENSEÑANZA.....	2
1.2. LIBERTADES PÚBLICAS Y DERECHOS SOCIALES.....	8
1.2.1. El origen de los derechos fundamentales.....	8
1.2.2. El concepto de derechos fundamentales.....	9
1.2.3. Las diferencias entre los derechos sociales y las libertades públicas.....	10
1.2.4. La protección de los derechos fundamentales.....	12
1.3. DERECHO DE EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA.....	18
2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	23
2.1. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	24
2.1.1. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL.....	27
2.1.1.1. Los instrumentos internacionales.....	27
2.1.1.2. La contribución de los órganos especializados.....	32
2.1.2. LA EDUCACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL DE ÁMBITO EUROPEO.....	35
2.1.2.1. Protocolo Adicional al Convenio Europeo de derechos Humanos de 1950.....	36
2.1.2.2. Carta Social Europea.....	39
2.1.3. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	40
2.1.3.1. El derecho a la educación en la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea.....	41
2.1.3.2. La cooperación en materia de educación y formación.....	46
2.2. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.....	51
2.2.1. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL.....	53
2.2.1.1. La Constitución de 1812.....	53
2.2.1.2. Las Constituciones Isabelinas (1837 y 1845).....	55
2.2.1.3. La revolución liberal-progresista.....	56
2.2.1.4. La Restauración: La Constitución de 1876.....	57
2.2.1.5. La II Republica: La Constitución de 1931.....	58
2.2.1.6. Las Leyes Fundamentales.....	60
2.2.2. EL CONSTITUCIONALISMO COMPARADO.....	62
2.2.2.1. Alemania: La constitución federal de 1949.....	62

2.2.2.2. Francia: La Constitución de 1958.....	64
2.2.2.3. Italia: La Constitución de 1947.....	66
2.2.2.4. EEUU: La Constitución de 1787.	68
2.2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	70
2.2.3.1. El proceso constituyente.....	70
2.2.3.2. La educación en el texto constitucional.	73
2.3. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.	77
2.3.1. LAS LIBERTADES EDUCATIVAS DE LOS ENSEÑANTES.	79
2.3.1.1. La libertad de creación de centros docentes.	80
2.3.1.1.1. La titularidad de la libertad de creación de centros.....	81
2.3.1.1.2. El contenido de la libertad de creación centros.	83
2.3.1.2. La autonomía de las instituciones docentes.	87
2.3.1.2.1. La autonomía de los centros docentes no universitarios.	87
2.3.1.2.2. La autonomía universitaria.	90
2.3.1.3. La libertad de cátedra.	94
2.3.2. EL DERECHO A LA ENSEÑANZA.	99
2.3.2.1. La naturaleza de la prestación: Servicio público de carácter esencial.	100
2.3.2.2. Las características de la enseñanza reglada.....	106
2.3.2.2.1. El acceso a la enseñanza.....	107
2.3.2.2.2. La permanencia y progresión en el sistema educativo.....	113
2.3.2.2.3. El respeto de las propias convicciones.....	115
2.3.2.2.4. El uso vehicular de las lenguas cooficiales.	117
2.3.2.2.5. La participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros docentes.	124
2.3.2.2.6. El reconocimiento oficial de los estudios realizados. ..	126
2.3.2.3. los titulares del derecho a la enseñanza.....	129
2.3.2.3.1. La nacionalidad: el derecho de los extranjeros a la educación.	130
2.3.2.3.2. La edad: la educación y los menores de edad.....	134
2.3.2.3.3. El sexo: educación diferenciada y coeducación.	136
2.3.2.3.4. La atención a la diversidad.	137
2.4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA.	142
2.4.1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	142

2.4.1.1.	El sistema de distribución de competencias.	142
2.4.1.2.	Los criterios constitucionales de distribución competencias.	146
2.4.1.2.1.	Las materias.	146
2.4.1.2.2.	Las funciones o potestades.	151
2.4.1.2.3.	Las competencias.	153
2.4.1.2.4.	Las normas de delimitación de competencias.	159
2.4.2.	LAS COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA.	162
2.4.2.1.	Las competencias estatales en materia educativa.	162
2.4.2.1.1.	Competencia legislativa plena sobre los títulos académicos oficiales.	163
2.4.2.1.2.	Competencia normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.	165
2.4.2.1.3.	Condiciones básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la educación.	171
2.4.2.1.4.	Competencias ejecutivas del Estado: la Alta Inspección de educación.	173
2.4.2.2.	Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia educativa.	176
2.4.2.2.1.	Los estatutos de autonomía originales.	176
2.4.2.2.2.	La generalización de las competencias educativas.	178
2.4.2.2.3.	Los Estatutos de Autonomía de nueva generación.	180
3.	LAS AYUDAS A LOS ESTUDIANTES.	189
3.1.	LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN.	190
3.1.1.	LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN	190
3.1.1.1.	La inversión en educación.	190
3.1.1.2.	Financiación pública de la enseñanza reglada.	196
3.1.2.	LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA.	198
3.1.2.1.	La extensión de la gratuidad: etapas educativas.	198
3.1.2.1.1.	La Educación Básica.	200
3.1.2.1.2.	La extensión de la gratuidad a enseñanzas no obligatorias: la Educación Infantil.	205
3.1.2.2.	La intensidad de la gratuidad: los costes educativos financiados.	209
3.1.2.2.1.	Los costes directos de escolarización.	210
3.1.2.2.2.	Los costes indirectos de la enseñanza obligatoria.	223
3.1.3.	LAS BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.	231
3.1.3.1.	Delimitación conceptual.	231
3.1.3.2.	El derecho a la obtención de ayudas al estudio.	233

3.1.3.2.1.	Naturaleza del derecho a obtener ayudas.	233
3.1.3.2.2.	contenido y límites constitucionales del derecho.	235
3.2.	EL SISTEMA ESTATAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.....	240
3.2.1.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS AYUDAS AL ESTUDIO.....	240
3.2.2.	SISTEMAS DE AYUDAS AL ESTUDIO EN EL DERECHO COMPARADO.....	246
3.2.2.1.	Gratuidad y ayudas en la enseñanza obligatoria.....	247
3.2.2.2.	Las ayudas en la enseñanza postobligatoria.	249
3.2.3.	EL SISTEMA ESTATAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN ESPAÑA.	255
3.2.3.1.	El contenido prestacional del sistema.	255
3.2.3.2.	La naturaleza jurídica de las ayudas al estudio.	258
3.2.3.2.1.	Las becas y ayudas al estudio como actividad de fomento.	259
3.2.3.2.2.	Las becas y ayudas al estudio como prestación económica.	261
3.2.3.3.	Las características generales del sistema	262
3.2.4.	LOS PROGRAMAS ESTATALES DE AYUDAS AL ESTUDIO.	267
3.2.4.1.	El programa general de becas.	271
3.2.4.1.1.	Fundamento socio-económico de las becas públicas. .	271
3.2.4.1.2.	Requisitos de los beneficiarios.	274
3.2.4.1.3.	Los costes objeto de financiación.....	279
3.2.4.2.	Los programas de apoyo a la adquisición o uso de libros de texto.	294
3.2.4.2.1.	Los libros de texto en el sistema educativo español...	294
3.2.4.2.2.	La financiación pública de los libros de texto en España.	298
3.2.4.3.	El programa de ayudas para la atención a la diversidad.	314
3.2.4.3.1.	Programas de ayuda en la enseñanza no universitaria.....	315
3.2.4.3.2.	El apoyo a la diversidad en la enseñanza universitaria.....	321
3.2.4.4.	El programa de préstamos universitarios.	324
3.2.4.4.1.	Las características de los préstamos en el derecho comparado.....	325
3.2.4.4.2.	El programa de préstamos universitarios en España.	332
3.3.	LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO. ...	339

3.3.1. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE SUBVENCIONES PÚBLICAS.....	339
3.3.2. El reparto de las COMPETENCIAS EN MATERIA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.	344
3.3.2.1. La Potestad normativa estatal en materia de becas.	346
3.3.2.2. Las Potestades ejecutivas en materia de becas.	347
3.3.2.2.1. La titularidad autonómica de las funciones ejecutivas	347
3.3.2.2.2. La descentralización de las funciones ejecutivas en materia de becas y ayudas al estudio.....	352
4. REFLEXIONES PARA LA MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.	356
4.1. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA. .	356
4.1.1. LA REVISIÓN DEL FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA ESTATAL.	358
4.1.1.1. La naturaleza prestacional de las ayudas al estudio.	358
4.1.1.2. La reivindicación de la regla 1ª del artículo 149.1.1ª de la Constitución.	364
4.1.1.2.1. La materia descrita.	365
4.1.1.2.2. Las potestades reservadas al Estado.....	367
4.1.2. LAS CONDICIONES ESENCIALES DEL SISTEMA.	370
4.1.2.1. El elemento subjetivo: los beneficiarios.	370
4.1.2.1.1. Los destinatarios de las ayudas: los estudiantes.	370
4.1.2.1.2. Los requisitos de los beneficiarios.....	372
4.1.2.2. El elemento objetivo: las prestaciones.....	377
4.1.2.2.1. El catálogo común de prestaciones.	378
4.1.2.2.2. El Fondo de apoyo a la gratuidad de la educación.	392
4.1.2.3. Los aspectos de organización y procedimiento.	395
4.1.2.3.1. EL reconocimiento del derecho a las prestaciones.	396
4.1.2.3.2. Los mecanismos de coordinación del sistema.	403
4.1.3. REVISIÓN DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE AYUDAS.	406
4.1.3.1. La provisión de material didáctico.	406
4.1.3.1.1. La unificación del modelo de prestación.....	407
4.1.3.1.2. El ámbito subjetivo de aplicación: requisitos de los beneficiarios.....	408
4.1.3.1.3. La intensidad en la cobertura de los costes.	410
4.1.3.1.4. La adecuación del objeto de los programas a los nuevos formatos electrónicos.....	411

4.1.3.2. La ayudas a la Educación superior.	413
4.1.3.2.1. Adecuación progresiva de los precios públicos a los costes reales.	415
4.1.3.2.2. Ampliación de los beneficiarios de los sistemas de apoyo financiero a los estudiantes universitarios.	419
4.2. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.	424
5. BIBLIOGRAFÍA	427
6. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....	457
7. ANEXOS.....	486

1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

El objeto de este trabajo es determinar si el derecho fundamental a la educación constitucionalmente reconocido comprende un derecho subjetivo a la obtención de ayudas individuales para el acceso y prosecución de estudios y, en este caso, cuáles serían los elementos esenciales que condicionarían su configuración jurídica.

La abundante literatura científica sobre el tratamiento jurídico de la educación hace necesario establecer, con carácter previo, un marco conceptual que sirva de referencia al trabajo y que debe comprender, al menos, tres aspectos concretos:

- En primer lugar, es preciso describir con precisión qué debe entenderse por educación y enseñanza, conceptos básicos sobre los que gira el tratamiento jurídico de la materia educativa en el Derecho internacional, en el constitucionalismo comparado y en el ordenamiento jurídico español.
- En segundo lugar, debe delimitarse el concepto de derecho fundamental y, dentro del mismo, las diferencias entre libertades públicas y derechos sociales, ya que ambas categorías se utilizan para hacer referencia a las facultades de los ciudadanos frente a los poderes públicos en materia de educación y enseñanza.
- En tercer lugar, y como conclusión al proceso de definición del marco conceptual, debe precisarse el significado de la expresión que resulta de la aplicación de las categorías jurídicas de derecho (social) y libertad (pública) a los conceptos de educación y enseñanza.

1.1. EDUCACIÓN Y ENSEÑANZA.

Los textos jurídicos internacionales, constitucionales y legales que han tratado sobre la materia educativa han utilizado terminología diversa, resultando habituales las referencias a las nociones de *educación*, *formación* o *aprendizaje*, *enseñanza* o *instrucción*. De todos ellos, son dos las nociones cuya precisa definición resulta imprescindible para delimitar el objeto de este estudio: educación y enseñanza.

Ciertamente, no es sencillo identificar las diferencias entre educación y enseñanza y, de hecho, no faltan autores que discuten la utilidad y relevancia jurídica de una distinción que es difícil establecer con rigor.¹ A pesar de estas dificultades, la doctrina ha tratado de acometer esta tarea desde diferentes perspectivas, y con resultados no siempre coincidentes.

Desde una **perspectiva histórica** debe advertirse que, en España, el concepto *educación* es un término empleado residualmente por el legislador y con una frecuencia muy escasa hasta el final de la segunda República, mientras que el término histórico más redundantemente utilizado fue el de *instrucción pública* y, en menor medida, también el de *enseñanza*.² La transición del término *instrucción* a *educación* es relativamente reciente y se sitúa en los momentos inmediatamente posteriores a la Guerra Civil, con la creación del Ministerio de Educación Nacional³, en sustitución del tradicional Ministerio de Instrucción Pública.⁴

En el ámbito internacional, los acuerdos en materia derechos fundamentales, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), utilizan ampliamente el concepto de enseñanza, aunque no de forma exclusiva.⁵ En nuestro ordenamiento interno, la LGE (1970)⁶ rompe definitivamente con el uso habitual de las nociones de instrucción y

¹ MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1985, p. 400, Nota 2).

² PRIETO DE PEDRO (1978, p. 510) analiza la frecuencia de aparición de los términos en las Constituciones y normas legales más importantes desde las Cortes de Cádiz.

³ Ley de 30 de enero de 1938 organiza la Administración Central de Estado en departamentos ministeriales y crea el ministerio de Educación Nacional, con sede en la ciudad de Vitoria, que comprendía los servicios de Enseñanza superior y media, Primera enseñanza, Enseñanza profesional y técnica, y Bellas Artes.

⁴ En 1900 se creó el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Con anterioridad, durante el siglo XIX, la administración de la enseñanza se había encomendado sucesivamente a la Dirección general de Estudios, al Consejo de Instrucción Pública y a la Dirección General de Instrucción Pública, órganos encuadrados generalmente en el Ministerio de Fomento y, esporádicamente, en los Ministerios de Gracia y Justicia y de Gobernación.

⁵ Como veremos, el término educación es ampliamente empleado en los principales instrumentos internacionales: artículos 26.2º DUDH (1948), 18.4º PIDCP (1966), 13.3º PIDESC (1966) y 5.1º Convención UNESCO para no discriminación en la enseñanza (1960).

⁶ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE).

enseñanza y emplea el concepto *educación* para referirse genéricamente a esta materia.

En todo caso, debe advertirse que, históricamente, la doctrina jurídica española no ha considerado especialmente relevante la distinción entre enseñanza y educación y, cuando se ha abordado, no ha recibido un tratamiento homogéneo. Hay quien dice que la instrucción se refiere a la inteligencia y la educación a la voluntad. Pero la posición más generalizada, basada en la doctrina jurídica italiana, considera la educación como una actividad privada cuyo deber de realización corresponde a la familia, mientras que la instrucción sería una atribución concurrente de familia y Estado, que está a cargo de órganos científicos.⁷

Por ello, y ante la ausencia de definiciones concluyentes aportadas por la legislación histórica, coincidimos con PRIETO⁸ en que la educación se concibe como una actividad privada que constituye uno de los deberes fundamentales de la familia⁹, mientras que la enseñanza se refiere habitualmente a la actividad didáctica del profesor.¹⁰

Si acudimos a **disciplinas extrajurídicas, como la Sociología o la Pedagogía**, se aprecia una pacífica aceptación de una distinción entre educación y enseñanza basada en la finalidad principal perseguida con el proceso de transmisión de la información. Por *enseñanza* se suele entender la actividad de transmisión de una serie de informaciones sobre las técnicas, valores, normas y conocimientos que posee una sociedad, que aumentan la cultura del individuo y a través de las cuales éste conscientemente va formando su personalidad. Por su parte, la *educación* comprendería la actividad directamente encaminada a la formación de la personalidad de un individuo realizada de acuerdo con un modelo previamente determinado por el transmisor, el cual aísla algunos de los valores o normas a inculcar y a través de ellos interpreta el resto de las informaciones que comunica al educando, y lleva a cabo tal actividad, bien dentro del mismo proceso de transmisión de las disciplinas, bien en un momento diferente, reinterpreta las informaciones que dicho individuo ya recibió durante un proceso de enseñanza.¹¹

⁷ ROYO VILLANOVA. Elementos de Derecho Administrativo (1930), citado por PRIETO DE PEDRO (1978, p. 512).

⁸ PRIETO DE PEDRO (1978, pp. 513 y 514).

⁹ El deber de los padres de educar e instruir a los hijos aparece ya en la Constitución española de 1931 (artículo 43, párrafo segundo) y es una referencia constante en otras constituciones europeas: irlandesa de 1937, italiana de 1947 y ley fundamental de Bonn de 1949.

¹⁰ El artículo 367 de la Constitución de Cádiz establecía que "...se arreglara y creará el número competente de universidades..., que se juzguen convenientes para la enseñanza de las ciencias, literatura y bellas artes."

¹¹ En este punto, tomamos como referencia las definiciones aportadas por PRIETO DE PEDRO, Jesús. Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución. En FERNANDEZ RODRÍGUEZ (1978, p. 509).

Por otro lado, si adoptamos una **perspectiva estrictamente jurídica**, identificamos una corriente mayoritaria que, coherentemente con lo señalado hasta ahora, diferencia entre educación y enseñanza atendiendo al objeto que pretenden transmitir: conocimientos, en el caso de la enseñanza; valores y creencias, cuando nos referimos a educación. Esta diferenciación cuenta con un amplio y sólido respaldo jurisprudencial:

- El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha declarado que la educación de los niños *"es todo el proceso por el cual, en cualquier sociedad, los adultos tratan de transmitir sus creencias, la cultura y otros valores a los jóvenes, mientras que la enseñanza o instrucción se refiere en particular a la transmisión de Conocimiento y al desarrollo intelectual"*.¹²

Más tarde concretó que la educación de los niños es el procedimiento total mediante el cual, en cualquier sociedad, los adultos inculcan a los más jóvenes sus creencias, hábitos y demás valores, mientras que la enseñanza o la instrucción se refiere especialmente a la transmisión de conocimientos y a la formación intelectual. El adoctrinamiento no forma parte ni de la educación ni de la enseñanza, sino que, en su caso, quedaría comprendido dentro de la libertad religiosa y del proselitismo que toda confesión legalmente reconocida puede llevar a cabo para ganar adeptos.¹³

- Esta línea interpretativa es acogida por la doctrina del Tribunal Constitucional, que considera la educación *"como la comunicación de unas convicciones morales, filosóficas y religiosas conformes con una determinada ideología"*¹⁴, más vinculada al derecho de los padres del artículo 27.3 CE.

¹² STEDH Campbell y Cosans v. Reino Unido, 25 de febrero de 1982, nº 1, reiterada recientemente en STEDH, asunto Orsus y otros contra Croacia. Sentencia de 17 de julio de 2008, nº 57.

¹³ STEDH caso Larissis y otros contra Grecia, de 27 de febrero de 1998.

¹⁴ El voto particular formulado por el Magistrado Díaz Picazo a la STC 5/1981, referida a varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, declaró que:

"(E)ste derecho de los padres (art. 27.3 CE) se proyecta directa y preferentemente sobre el ámbito de la educación más que sobre el de la enseñanza, entendida ésta como la transmisión de conocimientos científicos y aquella como la comunicación de unas convicciones morales, filosóficas y religiosas conformes con una determinada ideología. Por ello nuestra Constitución habla (art. 27.3) de "formación religiosa y moral"; el artículo 26.3 de la Declaración Universal de 1948 se refiere a la elección del "tipo de educación", los pactos internacionales de 1966 de derechos civiles y políticos (art. 18.4) y de derechos económicos, sociales y culturales (art. 13.3) hablan de "educación religiosa y/o moral", expresión que aparece también en el artículo 5.1.b) de la Convención para no discriminación en la enseñanza de 1960.

A nadie se le oculta la dificultad para distinguir lo que constituye enseñanza y lo que sea educación, pero aun siendo conscientes de tales obstáculos, importa señalar esa vinculación del derecho de los padres con el campo educativo, según los textos internacionales, pues ello ha de servir de base para ulteriores precisiones interpretativas en torno al "ideario educativo" de que tratan los artículos de la LOECE impugnados".

- Finalmente, el Tribunal Supremo también respalda esta distinción al establecer que la educación incluye más netamente “*una comunicación de convicciones morales, filosóficas y religiosas conforme a una determinada ideología*” que “*prima sobre la transmisión del conocimiento científico*”, que constituiría el objeto estricto de la enseñanza.¹⁵

La propia Real Academia Española avalaría esta distinción cuando define educación como la *crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes*, mientras que la enseñanza sería el *conjunto de conocimientos, principios, ideas, etc., que se enseñan a alguien*.

Sin embargo, pese a esos esfuerzos por deslindar ambas esferas, educación y enseñanza se funden y confunden¹⁶ ya que, como afirma FERNÁNDEZ-MIRANDA *no hay enseñanza sin transmisión de valores ni educación sin transmisión de conocimientos*.¹⁷ Esta evidente imposibilidad de compartimentar ambas actividades demanda la articulación de una relación ordenada entre ambas nociones que permita su tratamiento integrado.

Una primera posibilidad teórica podría consistir en considerar ambos conceptos equivalentes; a favor de esta solución se encontraría la utilización indistinta de los términos educación, enseñanza e instrucción en algunos textos jurídicos internacionales.¹⁸

Sin embargo, consideramos más adecuado sostener que nos encontramos ante **dos conceptos de diferente alcance, uno de los cuales (educación), comprende al otro (enseñanza)**. En este sentido parece pronunciarse MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ que, a pesar de manifestar dudas sobre la utilidad de diferenciar ambos conceptos, concluye que *debería quedar fuera de dudas que los derechos de los padres sobre la educación de los hijos, aun directa y preferentemente proyectados sobre lo más específicamente educativo (en la acepción expresada), se refieren también a la instrucción y la enseñanza, en cualquiera de sus dimensiones y aspectos, que asimismo forman parte de la educación*.¹⁹

¹⁵ Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1985, recaída en un recurso acumulado de varias entidades (CONCAPA, FERE, FESIE y CECE) contra tres Órdenes Ministeriales del Ministerio de Educación y Ciencia de 16 de mayo de 1984 (BOE del 30), por las que se regularon las subvenciones estatales a centros privados de Formación profesional de Primer Grado y de Segundo Grado, y a los centros de EGB, respectivamente, para el curso 1984/85.

¹⁶ COTINO HUESO (2012, p. 57).

¹⁷ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso; SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. Comentario a los artículos 20 y 27. En ALZAGA VILLAAMIL (1996, p. 206)

¹⁸ La DUDH (1948) vincula directamente la educación con el acceso a la enseñanza y la instrucción (artículo 26.1). El CEDH (1950) reconoce el derecho a la instrucción y contiene referencias tanto a la educación como a la enseñanza. Del artículo 13 del PIDESC (1966) puede advertirse con mayor claridad que se instituyen las diversas enseñanzas “con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho” a la educación (art. 13.2º).

¹⁹ MARTINEZ LÓPEZ MUÑIZ (1985, p. 400).

Partiendo de esta premisa, la educación debe considerarse en sentido amplio como todo proceso por el cual se transmiten creencias, valores o conocimientos en una sociedad, a través del sistema educativo o al margen del mismo. En la medida en que la educación se concibe, en su esencia, como *el proceso que consiste en el desarrollo integral de la personalidad del hombre*,²⁰ no puede quedar reducida a la mera instrucción o simple transmisión de unos conocimientos (que por sí solos no serían capaces de desarrollar la personalidad humana), sino que, sobre todo, debe ofrecer una pauta de interpretación de conducta de acuerdo, inevitablemente, con una concepción de la realidad y una determinada jerarquía de valores.²¹

Atendiendo principalmente al grado de estructuración formal de este proceso, la educación se ha clasificado tradicionalmente en tres categorías: formal, no formal e informal.²²

- La educación formal se proporciona en un centro de educación o formación, conduce a la obtención de un título o certificado oficial y se encuentra estructurada en cuanto a objetivos educativos, duración y apoyo. Se trata, en definitiva, de la educación que se proporciona estrictamente a través del Sistema Educativo. En la medida en que se proporcione a través de procesos más o menos sistemáticos y continuados, nos encontraríamos ante el campo de la enseñanza.²³ Esta posición es coherente con la definición de enseñanza como *“actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de determinado cuerpo de conocimientos y valores”*.²⁴
- La educación no formal no se proporciona en un centro de educación o formación ni conduce necesariamente a un título o certificado; sin embargo, está estructurada y es intencional.
- La educación informal no se proporciona en centros de educación y formación, no conduce necesariamente a un título o certificado y tampoco está estructurada. Se produce paralelamente a otras actividades de aprendizaje y puede ser fortuito o intencional. Esta educación se proporciona habitualmente en el ámbito familiar y enlaza perfectamente con la noción de formación utilizada en el artículo 27.3 CE en el referido sentido de educación como transmisión de convicciones y valores. Con el adjetivo añadido de integral, este concepto de formación se recoge en dos disposiciones de singular relevancia en nuestro ordenamiento jurídico:

²⁰ GUZMÁN VALDIVIA (1979, p. 171).

²¹ BARNES VÁZQUEZ (1984, pp. 42 y 43).

²² Nota a pie nº 29 del Libro Blanco de la Comisión de 21 de diciembre de 2001, sobre un nuevo impulso para la juventud (COM (2001)681 final, no publicado oficialmente).

²³ COTINO HUESO (2012, p. 63). EMBID IRUJO (1982, p. 243) también considera que el criterio delimitador entre educación y enseñanza es la ordenación o sistematicidad en la transmisión de conocimientos.

²⁴ STC 5/1981, FJ. 7.

- El artículo 154.1º del Código Civil cuando dispone que la patria potestad comprende el deber y facultad de los padres respecto a los hijos de *“velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral”*.
- El artículo 6 LODE, que reconoce al alumno el derecho básico *“a recibir una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de su personalidad”*.²⁵

Finalmente, debemos advertir que la Constitución emplea el término *educación* en diversas ocasiones y no siempre con el mismo alcance. Así, además del reconocimiento formal del derecho a la educación (artículo 27.1), se impone a los poderes públicos el deber de fomentar y promover *“la formación y readaptación profesional”* (artículo 40.2) *la “educación sanitaria, educación física y el deporte”* (artículo 43.3) y de *“la educación de los consumidores y usuarios”* (artículo 51.2). Estas formaciones o educaciones podrán promoverse dentro o fuera del sistema educativo, pero únicamente quedarán en el ámbito del artículo 27 cuando se realicen en el marco del mismo.

²⁵ Letra a) del artículo 6 de la LODE, en la redacción dada por la LOE (2006). También el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, de derechos y deberes de los alumnos, reconoce que *“1. Los alumnos tienen derecho a recibir una formación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad”*.

1.2. LIBERTADES PÚBLICAS Y DERECHOS SOCIALES.

Los derechos en materia educativa se han incluido en todos los catálogos de derechos fundamentales establecidos a nivel internacional y, desde ellos, han impregnado las Constituciones de la mayoría de los Estados y, desde luego, la española. No obstante, la precisa delimitación del alcance y eficacia de los derechos está íntimamente ligada a la naturaleza que se les reconozca como libertades civiles o como derechos sociales.

1.2.1. **EL ORIGEN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

La aparición de los derechos fundamentales en la vida política y jurídica no sucede de modo espontáneo, sino que hunde sus raíces en una compleja trama de teorías alumbradas siglo tras siglo por filósofos y juristas, principalmente. A juicio de PECES-BARBA²⁶, estas aportaciones comienzan con los primeros ejemplos de limitación del poder político en defensa de unos determinados individuos, gremios o clases, reflejados en textos como la Carta otorgada por el rey Alfonso IX a las Cortes de León en 1188 o en la Carta Magna de Juan Sin Tierra en 1212. Estos reconocimientos de derechos y libertades de la Edad Media y la modernidad europea se caracterizan por su parcialidad y pluralidad, de acuerdo con el status territorial y social de las personas.

En cualquier caso, la transición desde estos privilegios o elementos defensivos de los individuos que formaban parte de determinados grupos ante el poder político (representado fundamentalmente por el Rey), hasta el concepto de derecho fundamental como lo entendemos hoy, destinado al hombre en general y con un contenido abstracto de validez universal, ha requerido una larga evolución.

A partir del Renacimiento, y cimentado en su creciente capacidad económica, la Burguesía va adquiriendo un progresivo grado de poder en detrimento de la Aristocracia, que la hace acreedora de la atención y apoyo del soberano. Este fenómeno propicia el surgimiento del Estado absoluto, representado paradigmáticamente por el reinado de Luis XIV de Francia, del que se beneficia la burguesía por una expansión del comercio, al desaparecer las fronteras internas delimitadas por las antiguas marcas, ducados o condados, de importancia radical para el feudalismo y su economía de pequeña escala.

Sin embargo, el empeño de las monarquías en sostener guerras de religión y en mantener el orden *natural* y el origen divino del poder, entre otros

²⁶ PECES-BARBA MARTINEZ (1999, p. 114).

factores, van a situarlas en una posición inmovilista e intransigente que casará difícilmente con el espíritu aperturista, democrático dentro de su clase y primitivamente universalista, que cada vez irá calando más hondo en el burgués de Inglaterra y de sus colonias norteamericanas a lo largo del siglo XVII y en la burguesía francesa del siglo XVIII, con un deseo creciente de participación y dirección de los asuntos políticos, ya que su nivel cultural se lo permite y se encuentran legitimados por su contribución a las finanzas públicas.

Esta situación propicia la aparición de una serie sucesiva de derechos individuales, garantías procesales, libertades de industria y de comercio, derecho de propiedad (frente a la expropiación gratuita y caprichosa por el Príncipe), que responden a la necesidad de la Burguesía de afirmarse como clase influyente y al deseo de superar los esquemas del Estado absoluto. El reconocimiento de los derechos humanos o fundamentales en el constitucionalismo de finales del XVIII representa la traslación al Derecho positivo de la teoría de los derechos naturales elaborada por el iusnaturalismo racionalista desde comienzos del siglo precedente: su objeto o finalidad, sus titulares y su contenido resultan coincidentes. El objetivo era, en ambos casos, preservar ciertos valores o bienes morales que se consideraban innatos, inalienables y universales, como la vida, la propiedad y la libertad.²⁷ La finalidad última de este reconocimiento *no es otra que el explícito reconocimiento del hombre y de su sociedad civil a cuyo servicio nacen los instrumentos de organización de un poder político.*²⁸

1.2.2. EL CONCEPTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

No es sencillo delimitar el concepto de los derechos fundamentales de modo que comprendan a todo el conjunto de derechos que actualmente se hallan recogidos en las Constituciones y en las Declaraciones internacionales, ya que presentan perfiles muy heterogéneos.

Algunos autores han contrapuesto los *derechos naturales (morales)*, que atribuyen un carácter ético inmutable y trascendente a cualquier regulación positiva, frente a los *derechos públicos subjetivos*, pretendiendo con ello acentuar la absoluta necesidad de que sean reconocidos explícitamente en los ordenamientos como única fórmula de garantizar su efectividad jurídica.

Por su parte, el término *libertades públicas* aparece en la doctrina francesa y pretende expresar un espíritu, una moralidad apoyada por la fuerza del Derecho positivo. Sin embargo, se identifica prioritariamente con una categoría que podríamos denominar, junto a PECES-BARBA, como derechos de autonomía, porque suponen la creación por el Derecho de un ámbito

²⁷ PRIETO SANCHÍS (1995, p. 9).

²⁸ BLAS GUERRERO y GARCÍA COTARELO (1990, p. 207).

exento para la libre acción de la voluntad.²⁹ Ni los derechos participación (fruto de la aportación democrática) ni, mucho menos, los derechos-prestación (debidos a la aportación social), se podrían acomodar bien dentro de esta terminología. Este grupo de derechos, diferentes de los civiles y políticos, son los denominados derechos económicos, sociales y culturales o, más simplemente, los derechos sociales.

A pesar de estas dificultades, podemos convenir que el término derechos fundamentales³⁰ resulta omnicomprendivo y puede abarcar *tanto los presupuestos éticos como los componentes jurídicos, significando la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral, y también la relevancia jurídica que convierte a los derechos en norma básica material del Ordenamiento y es instrumento necesario para que el individuo desarrolle en la sociedad todas sus potencialidades.*

En principio, esta concepción de los derechos fundamentales comprendería a las *libertades públicas* de orientación mucho más constitucionalista o administrativista. En todo caso, esta cuestión no es, en absoluto, pacífica, como refleja el hecho de que nuestra Carta Magna haya mantenido ambas denominaciones en la propia rubrica de la Sección 1ª del Capítulo segundo del Título I: "*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*".

1.2.3. LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS.

Resulta evidente que los derechos sociales presentan una fisonomía claramente diferenciada de los primeros derechos fundamentales incorporados por el constitucionalismo de finales del siglo XVIII: los derechos civiles y políticos. Ni protegen bienes o valores que en hipótesis puedan o ser atribuidos al hombre al margen o con carácter previo a las instituciones; ni su titular es el sujeto abstracto y racional, es decir, cualquier hombre con independencia de su posición social y con independencia también del objeto material protegido; ni, en fin, su contenido consiste en un mero respeto o "abstención" por parte de los demás y, en particular, de las instituciones, sino que exigen por parte de

²⁹ Este autor clasifica los derechos en función del modo de ejercicio y el contenido de la obligación en derechos e autonomía, derechos de crédito, derechos a obtener la tutela de derechos y derechos de prestación. PECES-BARBA MARTINEZ (1999, p. 451).

³⁰ Como puso de relieve RUBIO LLORENTE (1997, p. 75), en nuestro constitucionalismo histórico ha sido precisamente la vigente Carta Magna la que ha introducido por primera vez el término "derechos fundamentales", ya que, hasta ese momento, las denominaciones habían sido diversas y variopintas, abarcando bajo estas rúbricas un elenco también distinto de instrumentos de protección del individuo en el seno del Estado. Citemos a título de ejemplo las constituciones de 1869 y de 1876, en las que se encabeza la enumeración con el título "los españoles y sus derechos" o la de 1931, que los denomina "garantías individuales y políticas".

éstas una acción positiva que interfiere en el libre juego de los sujetos privados.³¹

Abundando en esta línea, las principales diferencias entre ambas categorías de derechos (las libertades públicas y los derechos sociales) son las siguientes:

- La relación con las instituciones estatales. Los derechos civiles y políticos son concebibles sin Estado, sin necesidad de instituciones sociales que los definan, mientras que los económicos, sociales y culturales ni siquiera pueden ser pensados sin alguna forma de organización política.
 - o La vida, la propiedad y la libertad son, para la filosofía política liberal, derechos naturales anteriores a cualquier manifestación institucional y precisamente si el Estado existe es con el único fin de protegerlos; por ello, el Estado puede resultar necesario para garantizar dicha protección, pero en ningún caso para definir lo esencial del contenido de los derechos: *la libertad es aquí algo antecedente, no viene creada por la regulación legal, sino que es protegida (hecha ejercitable) y/o limitada por ella.*³²
 - o Con los derechos sociales ocurre justamente lo contrario. No estamos en presencia de derechos racionales, de pretensiones que puedan postularse en favor de todo individuo cualquiera que sea su situación social, sino de derechos que demandan la intervención estatal tanto para su reconocimiento (mediante una decisión previa acerca del reparto de los recursos y de las cargas sociales), como para su protección, que requiere de una organización de servicios y prestaciones públicas sólo conocidas en el Estado contemporáneo.

En este punto, la distancia que separa a los derechos civiles de los sociales es la misma que separa al Estado liberal decimonónico del Estado social de nuestros días.

- El contenido de las obligaciones de los poderes públicos. Desde el punto de vista jurídico, el criterio que mejor permite delimitar ambas categorías de derechos reside en el contenido de la obligación que, usando terminología kelseniana, constituye el reflejo del derecho: en los derechos civiles o individuales, el contenido de la obligación consiste en una abstención u omisión, en un "no hacer nada" que comprometa el ejercicio de la libertad o el ámbito de inmunidad

³¹ PRIETO SANCHÍS (1995, p. 11).

³² BOCKENFORDE (1993, p. 76).

garantizado; en cambio, en los derechos sociales el contenido de la obligación es de carácter positivo, de dar o de hacer.³³

Especialmente interesante en este sentido resultan las aportaciones de ALEXY, que sistematiza las posiciones jurídicas fundamentales que han de ser designadas como derechos en (1) derechos a algo, (2), libertades y (3) competencias. Estos derechos a algo se diferencian fundamentalmente en cuanto a su objeto, que puede consistir en la imposición al destinatario de una acción negativa o positiva. Cuando el destinatario de estos derechos es el Estado, los derechos a acciones negativas corresponden a aquello que suele llamarse *derechos de defensa*, mientras que los derechos frente al Estado a acciones positivas coinciden, parcialmente, con los llamados *derechos prestacionales*.³⁴

- La titularidad de los derechos. Los derechos civiles y políticos se atribuyen al hombre abstracto y racional (a todos), mientras que los derechos económicos, sociales y culturales lo son de un colectivo previamente delimitado mediante lo que lo que BOBBIO ha llamado *proceso de especificación*, consistente en el paso gradual, pero siempre muy acentuado, hacia una ulterior determinación de los sujetos titulares de los derechos... el paso se ha producido del hombre genérico, del hombre en cuanto hombre, al hombre específico, o sea, en la especificidad de sus diversos status sociales.³⁵

1.2.4. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La verdadera existencia de los derechos está ligada a su eficaz garantía. En este sentido, coincidimos con PRIETO cuando declara que *cualquiera que sean los concretos medios de tutela previstos por cada ordenamiento, cuando el sistema de derechos fundamentales no ofrece la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar de una*

³³ La aplicación de este criterio delimitador de los derechos requiere, sin embargo, alguna matización. Por un lado, algunos derechos generalmente considerados sociales se separan del esquema indicado, bien porque por naturaleza carezcan de todo contenido prestacional (derecho de huelga o la libertad sindical), bien porque la intervención pública que suponen no se traduzca en una prestación en sentido estricto. Por otra parte, cuando hablamos de derechos prestacionales en sentido estricto nos referimos a bienes o servicios económicamente evaluables, subsidios de paro, enfermedad o vejez, sanidad, educación, vivienda, etc.; pues de otro modo, si se incluyera también la defensa jurídica o la protección administrativa, todos los derechos fundamentales merecerían llamarse prestacionales, dado que todos ellos exigen en mayor o menor medida una organización estatal que permita su ejercicio o que los defienda frente a intromisiones ilegítimas, o también el diseño de formas de participación; desde la tutela judicial efectiva al derecho de voto, todos requieren de esas prestaciones en sentido amplio. PRIETO SANCHÍS (1995, p. 15)

³⁴ ALEXY (2007, p. 163 y ss).

³⁵ BOBBIO (1991, p. 109-110).

*verdadera existencia jurídica de derechos.*³⁶ Dentro de estos mecanismos de protección de los derechos fundamentales pueden distinguirse las garantías nacionales e internacionales, dependiendo de la naturaleza del instrumento jurídico que las consagre.³⁷

Como ha señalado PÉREZ ROYO³⁸, los elementos definitorios de los Derechos Fundamentales son la eficacia directa y vinculación a los mismos de todos los poderes públicos, la reserva a ley del contenido esencial y el control de constitucionalidad. El carácter exorbitante de tales elementos, ya sean considerados aisladamente, ya combinados entre sí en sus distintas graduaciones, proporciona a los derechos fundamentales un escudo protector por encima de la mayoría de los restantes preceptos constitucionales.

De acuerdo con el desarrollo de estos elementos, podemos elegir, para analizar este tema, bien un planteamiento como el determinado por el axioma genérico de que un derecho vale lo que valen sus garantías o, a la inversa, que *el problema principal de los derechos fundamentales no es el de fundamentarlos, sino el de protegerlos.*³⁹ En cualquier caso, queda claro que la clave de bóveda del proceso de juridificación o positivación de los Derechos Fundamentales y la necesidad de normativizar su ejercicio al más alto nivel del ordenamiento viene configurada por la introducción en los textos constitucionales de un conjunto de mecanismos dirigidos a asegurar su efectividad, esto es, a posibilitar a la ciudadanía la protección jurídica necesaria para su ejercicio.

Como es admitido comúnmente por la doctrina, los Derechos Fundamentales reconocidos en nuestra Constitución pueden clasificarse en tres grupos, acordes con el nivel de protección que el artículo 53 CE les otorga. No obstante, se dan discrepancias en este asunto, como es el caso de PÉREZ ROYO, para quien existirían cuatro categorías, pues, como veremos, desglosa en dos la tradicional categoría de máximo nivel de defensa.⁴⁰

Manteniendo la triple división como la más general, y siguiendo la terminología utilizada por DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO⁴¹, a continuación se desarrollan dichos grupos en sentido de menor a mayor intensidad garantizadora.

- **Derechos fundamentales informadores.** Son los contemplados en el capítulo tercero del Título I, dedicado a los "*principios rectores de la política social y económica*" (artículos 39 a 52), a los que MARTÍN y

³⁶ PRIETO SANCHÍS (1983, p. 103 y ss.)

³⁷ Así, por ejemplo, lo hace PECES-BARBA (1999, p. 501 y ss.), aunque reconoce objeciones a esta distinción.

³⁸ PÉREZ ROYO (2007, p. 228).

³⁹ BOBBIO (1991, p. 63)

⁴⁰ PÉREZ ROYO (2007, p. 236).

⁴¹ DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (1993, p. 272).

DE OTTO⁴² han situado en el nivel de baja protección, siendo también calificados como *no-derechos fundamentales*.⁴³

La protección constitucional de este conjunto de principios se articula a través de dos mecanismos:⁴⁴

- En primer lugar, su incidencia en el conjunto del ordenamiento se establece de una manera difusa al ser calificados de *principios informadores*, lo que significa que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de cualquier ley que regule una materia relacionada con alguno de ellos, que los Jueces deben considerar su existencia a la hora de dictaminar y que todos los poderes públicos en general quedan advertidos de que deben obrar en consonancia con los mismos, aunque no se establece el mecanismo de responsabilidad para el caso del incumplimiento de estos mandatos constitucionales.
 - En segundo lugar, para que un particular pueda plantear ante un Juez la defensa de uno de tales *principios* no basta con que haya quedado enumerado en la Constitución, sino que es preciso que se haya dictado una ley que desarrolle su contenido y las formas de su ejercicio y defensa. No obstante, esta exigencia tiene un efecto positivo, ya que tal reserva legal impide cualquier injerencia del Poder Ejecutivo en el desarrollo reglamentario del ejercicio y defensa de tales *principios*, a no ser que previamente el Legislativo haya ejercido su labor.
- **Derechos fundamentales complementarios.** Este nivel incluye los derechos comprendidos en la Sección 2ª del Capítulo segundo del Título I CE, agrupados bajo el epígrafe denominado *Derechos y Deberes de los ciudadanos*, que abarca los artículos 30 a 38 del texto constitucional. Este conjunto de derechos han sido situados por MARTÍN y DE OTTO⁴⁵ en el nivel intermedio de protección, lo que los convierte en *derechos sólo sustancialmente fundamentales*.⁴⁶

La protección que se dispensa a estos derechos es de mayor intensidad que los comprendidos en la categoría anterior:⁴⁷

⁴² MARTÍN RETORTILLO y DE OTTO (1988).

⁴³ PÉREZ ROYO (2007, p. 236).

⁴⁴ El artículo 53.3 de la Constitución establece que:

El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

⁴⁵ MARTÍN RETORTILLO y DE OTTO (1988).

⁴⁶ PÉREZ ROYO (2007, p. 236).

⁴⁷ El artículo 53.1 de la Constitución establece que:

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su

- En primer término, la vinculación de todos los poderes públicos significa dotar de una eficacia inmediata a estos derechos, convirtiéndolos en auténticos derechos públicos subjetivos, puesto que aun no habiéndose dictado la ley que los desarrolle deben ser respetados, desde sus respectivas funciones, tanto por el Ejecutivo como por el Judicial y, especialmente, por el Legislativo, al que se impone una directriz específica: el respeto al contenido esencial de estos derechos al dictar la ley que regule su ejercicio, lo que implica una notoria salvaguardia ante supuestos intentos parlamentarios de restringir su amplitud.
 - En segundo lugar, la reserva de ley se establece de un modo taxativo, impidiendo claramente la posibilidad de desarrollo de su ejercicio mediante reglamentos independientes, así como una eventual propuesta deslegalizadora que pretendiera tramitarse en el Parlamento, a partir de cláusulas generales habilitantes de desarrollo reglamentario.
 - Por último, se permite la tutela de estos derechos ante el Tribunal Constitucional mediante la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley que vulneren su contenido esencial.
- **Derechos fundamentales básicos.** El núcleo esencial de derechos fundamentales se contienen en la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I de la Constitución, encabezada por el epígrafe "*Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*", así como el artículo 14 (igualdad ante la ley) y, parcialmente, la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30. Es decir, los derechos y libertades enunciados en los artículos el 14 y el 29 de nuestra Norma Fundamental disfrutarán de un nivel alto de protección⁴⁸. En la taxonomía garantista de PÉREZ ROYO este grupo abarcaría dos categorías: los *derechos nominal y sustancialmente fundamentales* y los *derechos sustancialmente fundamentales con un plus parcial de fundamentalidad*, categoría, esta última, que se aplica al principio de igualdad y a la objeción de conciencia.⁴⁹

Estos derechos gozan de los mismos elementos de garantía y protección que se atribuyen a los derechos fundamentales complementarios. Pero además, en atención a su relevancia y al hecho de que constituyan el núcleo fundamental de los Tratados y

contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

⁴⁸ MARTÍN RETORTILLO y DE OTTO (1988).

⁴⁹ PÉREZ ROYO (2007, p. 236).

Convenios internacionales, la Constitución establece para ellos este amplio abanico de mecanismos tutelantes:⁵⁰

- En primer lugar, cada ciudadano dispone de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad para recabar la tutela de estos derechos y libertades ante los Tribunales ordinarios, pudiendo llegar, en su caso, a la interposición del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Esta última posibilidad del recurso de amparo es precisamente el mecanismo de tutela adicional que se atribuye a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.
- En segundo lugar, el desarrollo de los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas, sólo podrá efectuarse por ley orgánica, que requiere mayoría absoluta del Congreso en votación final sobre el conjunto del proyecto.
- Por último, cualquier propuesta de reforma constitucional que afecte a estos derechos deberá tramitarse de acuerdo con el denominado procedimiento agravado de reforma, que requiere que sea aprobada por cada una de las cámaras parlamentarias por una mayoría de dos tercios en un debate sobre todo el proyecto o propuesta de reforma. En este caso se procede de manera inmediata a la disolución de las Cortes generales y por tanto a la celebración de unas nuevas elecciones generales. Las nuevas cámaras, tanto el congreso como el senado, con su nueva composición, tienen que proceder a ratificar la voluntad de hacer la reforma, que bastaría con una mayoría simple. Posteriormente, se va a proceder, al estudio y al debate de la reforma constitucional y del nuevo texto constitucional, que tiene que ser aprobado por una mayoría de dos tercios de cada cámara. Y por último, aprobada la reforma constitucional por las Cortes generales, esta deberá ser sometida a ratificación en referéndum.⁵¹

Además de estos instrumentos garantistas específicos, se debe hacer referencia a otros mecanismos adicionales de protección, de carácter institucional en este caso, que afectan total o parcialmente al Título I. Se trata, en primer lugar, de la introducción en nuestro Ordenamiento de la figura del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes

⁵⁰ El artículo 53.2 CE establece que:

Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

⁵¹ Artículo 168 CE.

Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I⁵², así como de la labor encomendada al Ministerio Fiscal de defensa de los derechos de los ciudadanos.⁵³ Por otra parte, tenemos el conjunto de prevenciones, controles y supuestos tasados de suspensión de algunos de los derechos y libertades.⁵⁴ Finalmente, deben apuntarse también las garantías que ofrece la institución del Habeas Corpus⁵⁵, así como las posibilidades de acudir a los Tribunales u Organismos Internacionales de protección de los derechos, una vez agotadas las instancias internas sin haber obtenido la reparación pretendida.

⁵² Artículo 54 CE.

⁵³ Artículo 124.1 CE.

⁵⁴ Artículo 55 CE.

⁵⁵ Artículo 17.4 CE, desarrollado mediante la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo.

1.3. DERECHO DE EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

La piedra angular del modelo educativo de la Constitución de 1978 se establece en el apartado 1 del artículo 27, que hace referencia tanto al derecho a la educación como al reconocimiento de la libertad de enseñanza a la que, según la fórmula utilizada, parece que se otorga un carácter autónomo de preexistencia.

Las deficiencias técnicas de este precepto, tributarias sin duda del azaroso proceso constituyente, han sido ampliamente apuntadas por la doctrina científica. Especialmente certera es la opinión de TORRES, al advertir que *llama la atención esta poco cuidada terminología constitucional, según la cual los términos educación y enseñanza parecen haber cruzado sus significados. Enseñar es instruir, transmitir conocimientos. Educar (del latín e-ducere) significa conducir, formar con una orientación.*⁵⁶ Efectivamente, hubiese resultado más ajustado al significado de los términos empleados haber recogido el derecho a la enseñanza⁵⁷ y la libertad de educación.

La pugna ideológica y de intereses que suele acompañar a todo debate sobre la educación se manifiesta, no sólo en la preferencia por utilizar determinadas categorías jurídicas (libertad de enseñanza-derecho a la educación), sino, sobre todo, en torno a la determinación de la naturaleza y los contenidos que albergan tales formulaciones y en el modo de superar los conflictos entre derechos, utilizando criterios de integración. Con carácter general, podemos clasificar las posiciones doctrinales sobre este tema en dos grandes grupos.

La **doctrina científica tradicionalmente mayoritaria** ha venido considerado que **libertad de enseñanza y derecho a la educación responden a realidades diferentes** y tienen naturaleza y contenidos claramente diferenciados.

- Uno de los primeros autores en asumir esta interpretación fue MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, que distingue entre el derecho fundamental a la educación y la libertad (pública) de enseñanza, señalando que el derecho a la educación se halla conectado a la posición jurídica de quien carece de educación o instrucción en una u otra medida, en cuanto titular de facultades de hacer y poderes de exigir para lograr un bien que no posee; así pues, el objeto de tal derecho no es otro que la recepción de la educación, y su titularidad corresponde a toda persona. La libertad de enseñanza se referiría al

⁵⁶ TORRES DEL MORAL (2010, p. 643).

⁵⁷ En nuestro ordenamiento jurídico encontramos una referencia al derecho a la enseñanza en el artículo 23 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana.

derecho a enseñar o a educar, mientras que el derecho a la educación no sería una mera libertad negativa, sino positiva, que se concretaría en una serie de derechos frente a los particulares y frente a los poderes públicos obligados a ciertas prestaciones de dar o de hacer. En relación con la regulación contenida en la Constitución, critica la insuficiente protección jurídica otorgada al derecho fundamental a la educación y que el reconocimiento de la libertad de enseñanza se efectúe como una simple libertad formal.⁵⁸

- En la misma línea se situó ALZAGA, que diferencia entre el derecho a la educación, que demanda del Estado una obligación de hacer, y la libertad de enseñanza, que describe como *la libertad de fundar centros docentes, de dirigirlos, de gestionarlos, de elegir los profesores, de fijar; en su caso, un ideario del centro; la libertad de impartir los mismos, en el caso que se estime pertinente por los padres y por los directivos del centro, la formación religiosa, etc.*⁵⁹ A su juicio, la libertad de enseñanza debe considerarse como una libertad pública, pero no reconoce, en cambio, tal carácter al derecho a la educación.⁶⁰
- Destacamos también la opinión de GARRIDO FALLA, que sostiene que el apartado 1 del artículo 27 garantiza tanto el derecho a exigir una prestación administrativa (derecho a la educación) como el derecho de los propios administrados a impartir enseñanza (libertad de enseñanza); sin embargo, también señala que el hecho de que en un mismo precepto se obligue al Estado a hacer y a abstenerse no debe considerarse como una incongruencia⁶¹, lo que constituye una primera contribución a una interpretación integradora.

Conforme a estos planteamientos, el derecho a la educación es un derecho social. No se trataría de un derecho de libertad o libertad pública que justifique una abstención de intervención por parte de los poderes públicos, sino de un título que legitima las pretensiones de exigir a los poderes públicos determinadas prestaciones. En consecuencia, resultaría cuestionable su inserción dentro de la sección dedicada a Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, llegándose a afirmar que hubiese encontrado mejor ubicación en el capítulo III del título primero de la Constitución.

Frente a esta corriente mayoritaria, otros autores han sugerido una reelaboración doctrinal y jurisprudencial del contenido del derecho que permita **superar la dualidad libertad de enseñanza/derecho a la educación**, alejándose de planteamientos más conservadores e intentando, mediante una fórmula conceptual amplia, dar respuesta a la complejidad

⁵⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 234).

⁵⁹ ALZAGA (1989, P. 1143).

⁶⁰ ALZAGA (1978, pp. 250-257).

⁶¹ GARRIDO FALLA (1980, pp. 342-343).

existente en el ámbito de la educación.⁶² En este sentido se manifiesta COTINO, al señalar que la compatibilidad de los principios configuradores del modelo educativo español reconocidos en el artículo 27 CE lleva a afirmar que la Constitución impuso un modelo peculiar, si cabe, por su propia hibridez.⁶³ Esta visión integradora resulta coherente con la tendencia a superar la dualidad entre libertades públicas y derechos sociales y económicos, al considerar un aspecto social en todos los derechos, reduciendo las diferencias entre los Derechos Fundamentales clásicos y los sociales a una cuestión de grado.⁶⁴

Prescindiendo de los matices, podemos considerar que la integración de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación se articula mediante la configuración de la enseñanza como un servicio público.⁶⁵ Las principales contribuciones a esta corriente integradora son las siguientes:

- Para ORTIZ, el derecho a la educación se configura como un derecho subjetivo del administrado a recibir prestaciones docentes, si bien en virtud del reconocimiento de la libertad de enseñanza tales prestaciones pueden ser satisfechas no sólo por la Administración, sino también por instituciones educativas privadas, ya que la función educativa del Estado es sustancialmente garantizadora, más que prestadora. Si la satisfacción del derecho a la educación se realiza exclusivamente por parte de los poderes públicos, podría pensarse que la libertad de enseñanza entraría en colisión con el derecho a la educación, al no ser así, es preciso reconocer la compatibilidad de ambas figuras jurídicas orientadas, respectivamente, hacia el abstencionismo (libertas) e intervencionismo (derecho) estatal.⁶⁶
- Por su parte, PUELLES vincula el derecho a la educación con el principio de igualdad ante la educación, pero asociado o limitado por la libertad de enseñanza, ya que reconocer esta libertad significa aceptar un contrapeso privado al carácter público que se desprende del principio de igualdad. De este modo, el deber del Estado de velar por el interés público de la educación y de garantizar el ejercicio del derecho a la misma mediante las oportunas prestaciones se equilibra con el deber de reconocer un ámbito de actuación para las iniciativas educativas no públicas. La noción de servicio público se determina mediante el criterio teleológico del interés general, que permite considerar a los centros docentes del Estado y de los restantes poderes públicos como soportes de un servicio público en sentido estricto, mientras que los centros privados podrían acogerse a la

⁶² EMBID IRUJO (1982, pp. 179-183)

⁶³ COTINO HUESO (1998, pp. 89-136)

⁶⁴ EMBID IRUJO (1981, p. 655).

⁶⁵ VILLAR EZCURRA (1979, p. 207) afirma de forma expresa que la utilización de la categoría de servicio público fue la respuesta primordial de la LGE (1970) a la tensión entre el derecho y la libertad de educación.

⁶⁶ ORTIZ DÍAZ (1980, p. 245).

figura de servicio público virtual o impropio. La calificación de la educación como servicio público no impediría la libertad de enseñanza, ya que ésta se opone únicamente al monopolio educativo estatal, es decir, a la consideración exclusiva de la educación como servicio público en sentido estricto.⁶⁷

- MARTÍNEZ RUANO advierte que en aquellas situaciones en que el Estado monopolizaba el sistema de educación, ejercía funciones públicas de enseñanza, y que el reconocimiento del derecho de los particulares a enseñar (libertad de enseñanza), a crear centros privados y las libertades de los docentes respecto a los contenidos de la enseñanza supone que la enseñanza deje de ser una *función pública*, convirtiéndose en una actividad de *servicio público*, es decir, de organización y predisposición de los medios materiales y personales necesarios para que los fines de la instrucción se pudiesen llevar a cabo.⁶⁸

GARRIDO FALLA⁶⁹ representa con especial acierto el esfuerzo por unificar ambas nociones, ya que partiendo, como vimos, de la diferenciación inicial de libertad de enseñanza y derecho a la educación, sostiene que la historia de la enseñanza es la historia de su conversión en servicio público, siendo trascendental el que a lo largo del siglo XIX se fuera organizando en nuestro país un sistema educativo en el que determinados niveles de enseñanza se facilitasen a todos los ciudadanos como un derecho y con cargo a fondos públicos. No existe un derecho subjetivo al establecimiento del servicio público pero, cuando está ya establecido y lo que se solicita es una pretensión concreta, dada la posición que en nuestro texto constitucional ocupa el derecho a la educación, cabría concluir que tal demanda podría ser jurídicamente exigible.

El Tribunal Constitucional parece haber adoptado esta posición integradora, y considera la libertad de enseñanza como una especie dentro del derecho a la educación, al plantear que mientras alguno de los preceptos incluidos en el artículo 27 de la Constitución consagran derechos de libertad (así, por ejemplo apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8), o imponen mandatos al legislador. *La estrecha conexión de todos estos preceptos derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como de unificación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación o incluso del derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicomprendensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula liminar.*⁷⁰ Esta **consideración omnicomprendensiva del derecho a la educación** resultaría adecuada para la redacción

⁶⁷ PUELLES BENÍTEZ (1981, p. 506).

⁶⁸ MARTÍNEZ RUANO (2011, pp. 171-181) y MARTÍNEZ RUANO (2010).

⁶⁹ GARRIDO FALLA (1980, p. 344).

⁷⁰ STC 86/1985, FJ. 3.

inicialmente propuesta del precepto constitucional,⁷¹ pero convierte en redundante la referencia en la redacción final a la *libertad de enseñanza*.

En consecuencia, a pesar de lo que inicialmente podrían hacer pensar los diez apartados en los que se divide el art 27 CE, debería concluirse que contiene **un único derecho: el derecho fundamental a la educación**.⁷²

⁷¹ En el Anteproyecto de la Constitución, elaborado por la Ponencia, elegida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, figuraba únicamente la expresión derecho a la educación. En el dictamen de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se amplía en el siguiente sentido: "Todos tienen el derecho y el deber a la educación". Sin embargo, en el Dictamen de la Comisión aparece un nuevo texto: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza". Este texto sería finalmente aprobado como artículo 27 de la Constitución.

⁷² CASTILLO CÓRDOVA (2004, p. 552).

2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

El sistema educativo ha experimentado una evidente transformación que le ha llevado a pasar de ser un instrumento para educar a las élites del país o un bien de lujo accesible exclusivamente a las clases privilegiadas económicamente, a convertirse en el vehículo necesario tanto para la supervivencia y desarrollo de los Estados como para la realización personal de sus individuos. Por tanto, la educación es un bien público de primera importancia y una fuente de ventajas materiales y simbólicas para los individuos, lo que justifica la protección jurídica que le han dispensado los Gobiernos, tanto a nivel nacional como internacional.

Una vez asentado el marco conceptual, esta parte del trabajo acomete un detallado análisis del derecho a la educación, que se estructura en las siguientes partes:

- En primer lugar, se hará referencia al reconocimiento internacional de los derechos fundamentales en el ámbito educativo, acudiendo tanto a instrumentos de alcance universal, como a otros de nuestro ámbito geográfico.
- En segundo lugar, nos detendremos en el tratamiento de la educación en los textos constitucionales, atendiendo no solo al constitucionalismo histórico español, sino también a las constituciones contemporáneas de otros Estados de nuestro entorno.
- A continuación, nos detendremos en la delimitación del contenido del derecho a la educación en la Constitución española de 1978, a partir de la amplia doctrina científica sobre el tema, de la doctrina del Tribunal Constitucional y de los principales pronunciamientos contenidos en la jurisprudencia ordinaria.
- El análisis terminará con una referencia a la incidencia de la organización territorial del Estado sobre el ejercicio del derecho a la educación, que conducirá a la delimitación de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas en la materia, elemento esencial para la comprensión de la configuración y funcionamiento del Sistema Educativo.

2.1. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

Hasta la II Guerra Mundial, la cuestión de los Derechos Fundamentales se había movido en los terrenos meramente estatales. Con la configuración de la ONU y la proclamación por su Asamblea General de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), comienza una etapa de internacionalización en la que, partiendo de que los Derechos Fundamentales son algo inmanente al ser humano y que, por tanto, deben ser comunes a todas las personas, se reconoce la necesidad de que exista una instancia internacional que vele por el respeto a los mismos en todos los países de la tierra. Así, a lo largo de la segunda mitad del S.XX se procedió a la aprobación de sucesivos textos legales de ámbito regional o universal que procedieron al reconocimiento formal de los derechos humanos.

Más recientemente, se apreció una evolución en el funcionamiento de las organizaciones internacionales, que han pasado de la sacralización del principio de no intervención en los asuntos internos de sus países miembros a una filosofía de injerencia positiva o creativa en defensa del cumplimiento de los Derechos Fundamentales, siempre en el marco del rechazo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, que ha sido el valor que ha empujado decisivamente este proceso.⁷³ Este proceso de internacionalización de los derechos fundamentales se ha producido tanto en el ámbito universal, al amparo de las Naciones Unidas, como en los diferentes ámbitos regionales, entre los que nos interesará destacar el europeo.

La importancia de **este acervo internacional** para la interpretación y aplicación del derecho a la educación en España radica en que el artículo 10.2 de la Constitución lo convierte en un **referente interpretativo necesario** al declarar que "*Las normas relativas a los derechos*

⁷³ La teoría de las relaciones internacionales y el derecho internacional se han basado tradicionalmente en la primacía del Estado y de la soberanía. Sin embargo, a finales del siglo XX comienza a construirse una doctrina que reconoce el derecho de injerencia de la comunidad internacional en un Estado cuando la democracia o los derechos humanos están amenazados, lo que constituye una evidente limitación de su soberanía nacional. En este sentido, en una de sus últimas declaraciones (1991), cuando estaba a punto de dejar el cargo, el secretario general de la ONU, PÉREZ DE CUÉLLAR, se definió claramente sobre el particular: "El derecho de injerencia, en contraposición a la interpretación rígida del principio de no intervención, se está abriendo camino...".

Apenas un mes después, y en la primera entrevista concedida a un medio de comunicación, el nuevo secretario general, BUTROS GALI, preguntado sobre si la ONU debía favorecer la proliferación democrática en el mundo, manifestó que: "Igual que se ofrece asistencia técnica para construir hospitales y carreteras, debe existir una en favor de la democracia... Sin embargo, esta ayuda debe evitar toda injerencia en los asuntos internos".

fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España."

No son muchos los precedentes constitucionales relativos al reconocimiento de los tratados y acuerdos internacionales como normas interpretativas de los derechos y libertades. En el constitucionalismo histórico español el único precedente que puede invocarse se encuentra en la Constitución de la Segunda República Española de 1931.⁷⁴ La inspiración inmediata de la norma española se encuentra en la Constitución Portuguesa de 1976.⁷⁵

Esta cláusula interpretativa supone la apertura al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de modo que tanto la DUDH (1948) como los tratados se convierten en parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título I de nuestra Constitución, con independencia de cuál sea su ubicación en la sistemática del mencionado Título y por tanto de su sistema de garantías.⁷⁶

En cualquier caso, el propio Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance de esta cláusula, señalando que

"esta norma se limita a establecer una conexión entre nuestro propio sistema de derechos fundamentales y libertades, de un lado, y los Convenios y Tratados internacionales sobre las mismas materias en los que sea parte España, de otro. No da rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución".⁷⁷

De este modo, *"aunque los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 constituyen una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional, la interpretación a que alude el citado artículo 10.2 del texto constitucional no los convierte en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos*

⁷⁴ El artículo 7 de la Constitución española de 1931 establece que:

"El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo".

⁷⁵ El artículo 16.2 de la Constitución portuguesa de 1976 señala que:

"Los preceptos Constitucionales y legales relativos a derechos fundamentales deberán ser interpretados e integrados en armonía con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre."

⁷⁶ DIAZ REVORIO (2002a, p. 25).

⁷⁷ STC 36/1991, FJ 5.

desde la perspectiva de los derechos fundamentales, es decir, no los convierte en canon autónomo de constitucionalidad". "Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones internacionales de Derechos Humanos o, en general, a los tratados que suscriba el Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas".⁷⁸

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional ha reconocido, en este contexto, el valor casi constitucional de la normativa internacional⁷⁹ y ha buscado apoyos en los tratados internacionales para desarrollar su propia doctrina sobre derechos fundamentales.⁸⁰ En cualquier caso, debe advertirse que en la aplicación interna del Derecho Internacional deberá tomarse en consideración no sólo la literalidad de los tratados, sino también las decisiones de los órganos especializados a los que los propios acuerdos internacionales atribuyen las facultades interpretativas de los mismos.

⁷⁸ SSTC 64/1991 (FJ. 4), 372/1993 (FJ 7), 41/2002 (FJ. 2) y 236/2007 (FJ 5).

⁷⁹ COTINO HUESO (2012, P. 12).

⁸⁰ STC 236/2007, de 7 de noviembre.

2.1.1. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL.

El derecho a la educación ocupa un lugar destacado en la regulación y la actividad internacional en materia de derechos humanos⁸¹ y resulta llamativo que su configuración jurídica presente unos perfiles más concretos que la regulación internacional de ámbito regional europeo e, incluso, que la propia regulación constitucional española.

2.1.1.1. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

El derecho a la educación ocupa un lugar primordial en Naciones Unidas, lo que queda reflejado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

- La **Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948** (DUDH) proclama que "*Toda persona tiene derecho a la educación*".⁸² Es interesante notar que el derecho a la educación no llegó simplemente a ser enumerado por la Declaración, sino que es efectivamente desarrollado por la misma, aspecto meritorio para una regulación de tan alto nivel.⁸³
- **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966** (PIDCP)⁸⁴ no reconoce el derecho a la educación, ya que su contenido se limita a recoger un catálogo de derechos esencialmente civiles y políticos. Sin embargo, la educación tiene una presencia indirecta indiscutible en el artículo 24.1, que reconoce que "*Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo,*

⁸¹ Esta relevancia justifica la atención doctrinal que ha recibido, mereciendo destacarse los trabajos de CHACÓN MATA (2007) y ESCOBAR ROCA (2008).

⁸² La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Su artículo 26 se dedica al derecho a la educación en los siguientes términos:

"1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

⁸³ FARRIER BRAIS, LOBO QUIROS y PEÑARANDA SECREDA (1988). Citado por CHACÓN MATA (2007, p. 4).

⁸⁴ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

El Comité de Derechos Humanos (CDH) viene entendiendo por niño la definición que del mismo existe en la Convención sobre Derechos del Niño (artículo 1), esto es, “*el menor de dieciocho años*”. Y dado que una de las medidas de protección que el niño, en su condición de menor, requiere es la educación, implícitamente el PIDCP está exigiendo que sean adoptadas las medidas necesarias para que el niño disfrute de su derecho a la educación.

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966** (PIDESC)⁸⁵ dedica los artículos 13 y 14 al derecho a la educación. El primero de ellos, el más extenso del catálogo, codifica el derecho a la educación y, tras reproducir lo dispuesto en la DUDH (1948)⁸⁶, precisa, por un lado, el contenido del pleno ejercicio del derecho, en lo que respecta a la enseñanza primaria, secundaria, superior y fundamental⁸⁷ y, por otro, el

⁸⁵ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200.ª (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En vigor el 3 de enero de 1967, de conformidad con el artículo 27.

⁸⁶ Artículo 13.1 PIDESC (1966) establece que:

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

⁸⁷ Artículo 13.2 PIDESC (1966) establece que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

contenido de las obligaciones que asumen los Estados Partes⁸⁸, sin perjuicio de que el artículo 14 precise otras obligaciones.⁸⁹

- **La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN)**⁹⁰ constituye el primer tratado que reconoce estos derechos con fuerza coercitiva para todos los Estados que lo ratifiquen, ya que la Declaración de 1959⁹¹ tenía un carácter meramente programático.

Más allá del reconocimiento de compromisos genéricos de los poderes públicos y de los padres o tutores para proteger y garantizar el desarrollo adecuado de los niños⁹², la regulación del derecho a la educación se establece en el artículo 28⁹³, que recoge un catálogo de

⁸⁸ Artículo 13.3 PIDESC (1966) establece que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

⁸⁹ Artículo 14 PIDESC (1966) establece que:

“Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.”

⁹⁰ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

⁹¹ La Declaración de los Derechos del Niño es un tratado internacional aprobado el 20 de noviembre de 1959 de manera unánime por todos los 78 Estados miembros que componían entonces la Organización de Naciones Unidas.

⁹² Artículos 19 y 27 CDN (1989).

⁹³ Artículo 28 CDN (1989) establece que:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

las políticas a seguir por parte de los Estados miembros, y en el artículo 29⁹⁴, que establece los propósitos que deben perseguir la educación de los niños, que deben proteger su mejor interés y favorecer su desarrollo personal.

- **Otros tratados de derechos humanos adoptados en Naciones Unidas** no llegan al reconocimiento expreso del derecho, pero contienen disposiciones orientadas a prohibir cualquier tipo de discriminación, también en el ámbito educativo: la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965⁹⁵ y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1979.⁹⁶ También hacen referencia a aspectos educativos la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

⁹⁴ Artículo 29 CDN (1989) establece que:

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

⁹⁵ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. (Artículos 5 y 7).

⁹⁶ Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27.1 (Artículos 5, 10, 14 y 16).

de sus Familiares de 1990⁹⁷ y la Convención Internacional para la Protección de las Personas con Discapacidad de 2006.⁹⁸

- Finalmente, debe advertirse que en uno de los Organismos Especializados de Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), fue adoptada en 1960 la **Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza** (CLDE)⁹⁹. Este instrumento internacional resulta interesante puesto que, en primer lugar, define las diferentes modalidades de discriminación sobre las que se puede fundar la exclusión del derecho a la enseñanza y, en segundo lugar, impone una gama de obligaciones de diferente índole a los Estados suscriptores para evitar estas prácticas.¹⁰⁰ Una de las principales novedades de este instrumento es la posibilidad de que los Estados parte puedan denunciarse entre sí, con la finalidad de exigirse el cumplimiento de los compromisos acordados.

Aunque no constituyen tratados en el sentido estricto, y su incidencia en la delimitación del contenido del derecho a la educación no es relevante, hay que tener presente diversas Declaraciones fruto de **Conferencias Internacionales**, que reflejan el compromiso de la comunidad internacional con la educación. El primer hito destacable lo constituye la Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje de 1990 (Declaración de Jomtien¹⁰¹), cuyos objetivos fueron evaluados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar (Senegal), celebrado del 26 al 28 de abril de 2000, y en el Informe de Seguimiento de 2008 de la UNESCO sobre Educación para Todos. Por otro lado, hay que tener presente que en el año 2000 se celebró la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, cuya declaración final¹⁰² adoptó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁰³, un total de ocho objetivos, todos interrelacionados. A los efectos que nos ocupa, resulta fundamental el segundo objetivo: Lograr la enseñanza primaria universal. Para su consecución se estableció como meta: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

⁹⁷ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Entró en vigor el 1 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 87 (Artículos 12 y 30).

⁹⁸ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 61/611, de 13 de diciembre de 2006. Entró en vigor el 3 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 45 (Artículos 8, 16, 23, 24 y 26).

⁹⁹ Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962, de conformidad con el artículo 14.

¹⁰⁰ CHACÓN MATA (2007, pp. 10-11).

¹⁰¹ Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) del 5 al 9 de marzo de 1990. <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>.

¹⁰² Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 55/2, de 13 de diciembre de 2000.

¹⁰³ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

2.1.1.2. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS.

Más allá de la literalidad de los preceptos recogidos en los instrumentos internacionales, el alcance y contenido del derecho a la educación ha sido delimitado a partir de las contribuciones de los órganos instituidos en los tratados de derechos humanos, todos integrados por expertos independientes, así como otros órganos instituidos en los denominados *Procedimientos temáticos* por la antigua Comisión de Derechos Humanos y por el actual Consejo de Derechos Humanos; todo ello sin perjuicio de la atención particular que vienen prestando a este derecho algunos de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, fundamentalmente la UNESCO.

En principio, cada tratado cuenta con su propio órgano especializado, pero en el ámbito del derecho a la educación destaca el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**¹⁰⁴ (CDESC), tanto por el alcance de sus competencias como por la intensidad de su actividad.¹⁰⁵ El CDESC ha aprobado dos observaciones generales en relación el derecho a la educación; se trata de las observaciones n.º 11¹⁰⁶ y n.º 13¹⁰⁷, que tienen carácter complementario. En ellas reconoce la relevancia del derecho a la educación que es, simultáneamente, un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos.¹⁰⁸ Por otra parte, sostiene que está cada vez más aceptada la idea de que *la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.*

Refiriéndose al contenido normativo del derecho a la educación, el CDESC ha precisado las **características o elementos esenciales del derecho a**

¹⁰⁴ Fue instituido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas mediante la Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a dicho Consejo por la parte IV del PIDESC.

¹⁰⁵ A diferencia de otros órganos, el CDESC no tiene competencias para conocer de quejas individuales, esto es, para conocer de violaciones de los derechos reconocidos. Su actividad se centra en la emisión de «Observaciones (o Comentarios) generales» que dan precisión al contenido y alcance del derecho a la educación, y de Observaciones Finales en el ejercicio del control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados (al examinar los informes que con carácter periódico están obligados a presentar), en las que expresan sus motivos de satisfacción o preocupación en relación con los derechos sobre los que ejercen sus competencias de control, entre ellos, en relación con el derecho a la educación.

¹⁰⁶ Observación General n.º 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (art. 14 del PIDESC). Doc. E/C.12/1999/4, de 10 de mayo de 1999;

¹⁰⁷ Observación General n.º 13. El derecho a la educación (art. 13 del PIDESC). Doc. E/C.12/1999/10, de 8 de diciembre de 1999.

¹⁰⁸ Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y a los menores marginados, económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico.

la educación, que resultan aplicables a todas las etapas de la enseñanza (primaria, secundaria, superior): disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

- Disponibilidad, entendida en el sentido que debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito de los Estados Partes. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan.
- Accesibilidad, en tanto que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos. Esta accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - Debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.
 - Ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - Ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción respecto de cada etapa educativa:
 - La *"enseñanza primaria debe ser obligatoria y accesible a todos gratuitamente"*. En este sentido, se emplaza a los Gobiernos a intensificar la educación fundamental de aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.
 - La *"enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita"*.
 - La *"enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita"*.
- Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, incluidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres.
- Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En un riguroso análisis, PÉREZ MURCIA realiza una completa descripción de los compromisos que se imponen a los poderes públicos en relación con el

derecho a la educación¹⁰⁹, que comprenderán: asegurar el acceso geográfico; garantizar adecuadas condiciones de infraestructura física de las instituciones educativas y los centros de enseñanza; asegurar la disponibilidad de docentes y la mejora de su capacidad; establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas; ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo con el fin de velar por su calidad y establecer si la educación se orienta a los objetivos; velar por que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables; respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos; asegurar la permanencia y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

A nivel institucional hay que destacar asimismo a los **Relatores Especiales sobre el Derecho a la Educación**¹¹⁰ que, además de contribuir a dar precisión y contenido a dicho derecho, vienen analizando las causas que dificultan el ejercicio efectivo del mismo, ya sea con carácter general¹¹¹ o respecto de determinados grupos de personas en particular¹¹². A ello hay que añadir la supervisión que llevan a efecto respecto de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para constatar la efectividad del derecho a la educación.

¹⁰⁹ PÉREZ MURCIA (2007, p. 158). El trabajo trae causa de PÉREZ MURCIA (2004).

¹¹⁰ Esta Relatoría (instituida por la antigua Comisión de Derechos Humanos en su Resolución 1998/33, de 17 de abril de 1998, en el contexto de los Procedimientos Temáticos) comenzó a ejercer sus funciones en 1999 habiendo recaído el nombramiento para el ejercicio del mandato en la señora Katarina Tomasevski (1999-2004) y posteriormente en el señor Vernor Muñoz Villalobos (desde 2004 hasta la actualidad), ambos expertos independientes.

¹¹¹ Docs E/CN.4/1999/49, de 13 de enero de 1999; E/CN.4/2000/6, de 1 de febrero de 2000; E/CN.4/2001/52, de 11 de enero de 2001; E/CN.4/2002/60, de 7 de enero de 2002; E/CN.4/2003/9, de 16 de enero de 2003; E/CN.4/2004/45, de 25 de enero de 2004; E/CN.4/2005/50, de 17 de diciembre de 2004; y E/CN.4/2006/45, de 8 de febrero de 2006.

¹¹² Docs. E/CN.4/2006/45, de 8 de febrero de 2006: El derecho a la educación de las niñas; Doc. A/HRC/4/29, de 19 de febrero de 2007: El derecho a la educación de las personas con discapacidad; y Doc. A/HRC/8/10, de 20 de mayo de 2008: El derecho a la educación en situaciones de emergencia

2.1.2. LA EDUCACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL DE ÁMBITO EUROPEO.

La regulación del derecho a la educación en el marco regional europeo es menos prolija y detallada que la de ámbito universal y se concentra en dos instrumentos normativos adoptados en el marco del Consejo de Europa, que deben ser analizados separadamente.

Al igual que en el ámbito de la ONU, las instituciones y órganos especializados del Consejo de Europa han contribuido decisivamente a la interpretación del derecho a la educación. Especial relevancia tienen las contribuciones realizadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Pero el entramado institucional del Consejo de Europa contempla otros órganos especializados cuyas actuaciones inciden en materia educativa, mereciendo ser mencionados el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) que, en el marco de sus funciones, se ocupa del derecho a la educación de los niños privados de libertad¹¹³, y el Comité Consultivo para la Protección de las Minorías Nacionales.¹¹⁴ Por otro lado, hay que hacer notar que, dado que la educación es una de las áreas temáticas del Consejo de Europa, diversos órganos han sido creados a tales efectos: Comité para la Educación, Comité para la Educación Superior y la Investigación y Comité de Reconocimiento. Finalmente, existen dos órganos en el Consejo de Europa de carácter subsidiario: Comisario para los Derechos Humanos (cuyo mandato incluye temas relacionados con la educación) y Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (CER)¹¹⁵ que ha adoptado la Recomendación General nº 10 sobre el combate del racismo y la discriminación racial en y a través de la educación escolar.

¹¹³ El CPT ha sido instituido por el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes, adoptado el 26 de noviembre de 1987 y en vigor el 1 de febrero de 1989. Ha sido ratificado por Andorra el 6 de enero de 1997, por España el 2 de mayo de 1989, y por Portugal el 29 de marzo de 1990. El CPT, sobre la base de las visitas que realiza a los Estados Partes en dicho tratado, viene recopilando las sesiones sustantivas de sus Informes anuales y están publicadas en un documento titulado Normas Generales del CPT.

¹¹⁴ Dicho Comité Consultivo se ocupa de examinar los informes que los Estados Partes en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales están obligados a presentar. Este convenio fue adoptado el 1 de febrero de 1995 y en vigor el 1 de febrero de 1998. Ha sido ratificado por España el 1 de septiembre de 1995 y por Portugal el 7 de mayo de 2002.

¹¹⁵ Órgano competente para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia en toda Europa. Fue prevista su creación en la Primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de dicha organización (Declaración de Viena, 9 de octubre de 1993) y la Segunda Reunión (11 de octubre de 1997) decidió ampliar las competencias de la misma, por lo que el 13 de junio de 2002 el Comité de Ministros aprobó un nuevo Estatuto para dicho órgano de derechos humanos integrado por expertos independientes.

2.1.2.1. PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE 1950.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)¹¹⁶ reconoce esencialmente derechos civiles y políticos, pero el artículo 2 del Protocolo Adicional nº 1 consagra expresamente el *derecho a la instrucción*.¹¹⁷

Hay que tener en cuenta la interpretación de este Convenio llevada a cabo por el TEDH, que posee gran transcendencia para la interpretación de los derechos fundamentales recogidos en nuestra Constitución y que, en el ámbito concreto del derecho a la educación comprende varias sentencias referidas, principalmente, a los derechos educativos de los padres.¹¹⁸

Pero el TEDH tiene atribuida competencias no sólo para conocer de violaciones del Protocolo Adicional nº 1, sino también para otorgar protección al derecho a la educación por vía indirecta, esto es, a través de la afectación a otros derechos reconocidos en el CEDH y/o en sus Protocolos Adicionales normativos. Consecuentemente, en Europa (como en América), el derecho a la educación es justiciable ante un tribunal de justicia internacional.

Debe advertirse que la interpretación auténtica de este precepto por el TEDH tiene una directa proyección en España, mayor de la que tiene el acervo internacional de carácter universal, mucho más abundante y preciso.¹¹⁹ Las principales aportaciones jurisprudenciales a la delimitación del contenido del derecho a la educación son las siguientes:

- No puede afirmarse que el derecho a la educación se configure como un derecho de naturaleza social del que deriven unas necesarias contraprestaciones por parte del Estado, pero tampoco puede incardinarse entre las libertades individuales que implican la mera

¹¹⁶ Su título oficial es Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Fue adoptado el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Ha sido modificado por distintos Protocolos de Enmienda, el último el nº 11 adoptado el 11 de mayo de 1994 y en vigor el 1 de noviembre de 1998 que es el texto vigente del CEDH, mientras que no entre en vigor el Protocolo de Enmienda nº 14 que ha sido ratificado por todos los Estados Partes en el CEDH, salvo por Rusia.

El texto original de 1950 fue ratificado por Andorra el 22 de enero de 1996 (en la misma fecha ratificó el Protocolo de Enmienda nº 11); por España el 4 de octubre de 1979 (el Protocolo de Enmienda nº 11 lo ratificó el 16 de noviembre de 1996); y por Portugal el 9 de noviembre de 1978 (el Protocolo de Enmienda nº 11 lo ratificó el 14 de mayo de 1997).

¹¹⁷ Protocolo Adicional nº 1 al CEDH, adoptado el 20 de marzo de 1952 y en vigor el 18 de mayo de 1954. Ha sido ratificado por Andorra el 6 de mayo de 2008, por España el 27 de noviembre de 1990 y por Portugal el 9 de noviembre de 1978. Su artículo 2 establece:

“A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

¹¹⁸ DÍAZ REVORIO (2002a, p. 26).

¹¹⁹ COTINO HUESO (2012, p. 25).

abstención del Estado.¹²⁰ Por ello, aunque la jurisprudencia no haya reconocido genéricamente la dimensión prestacional del derecho a la educación, resulta evidente que **el TEDH ha reconocido prestaciones concretas que forman parte del contenido de este derecho** y que comprometen la actuación de los Estados:¹²¹

- Se ha reconocido que el derecho a la instrucción tiene una dimensión subjetiva que *"implica el correlativo (derecho) a disponer de la plaza escolar en un centro educativo, como soporte físico e instrumental que permite recibir la enseñanza adecuada"*.¹²²
- Se reconoce la posibilidad de beneficiarse de la educación recibida, mediante el reconocimiento oficial de los estudios completados.¹²³
- Se *"garantiza el acceso a la educación elemental que es de primordial importancia para el desarrollo del niño"*¹²⁴. El derecho a la educación *"concierna principalmente a los escolares de la enseñanza primaria y secundaria, y para que el derecho sea efectivo el mismo debe ser adecuado y apropiado"*.¹²⁵
- Se *"impone (...) organizar y financiar la enseñanza pública"*¹²⁶; pero *"en cuanto a la extensión de estos medios y al modo de organizarlos o de subvencionarlos, el Convenio no impone obligaciones determinadas"*.¹²⁷

El alcance de estas prestaciones es limitado por el propio TEDH, al precisar que no se trata de obligar a cada Estado a crear un sistema semejante, sino de *"garantizar a las personas dependientes de la jurisdicción de las Partes Contratantes el derecho a servirse, en principio, de los medios de instrucción existentes en un momento determinado"*.¹²⁸ El derecho a la instrucción requiere, por su propia naturaleza, una reglamentación por parte del Estado, que puede variar en el tiempo y en el espacio en función de las necesidades y recursos de la comunidad y de

¹²⁰ FERNÁNDEZ SEGADO (1987, P. 9).

¹²¹ COTINO HUESO (2012, P. 120).

¹²² STS de 22 de diciembre de 2003, con cita de STS 8 de julio de 1986.

¹²³ STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca. STEDH de 23 de julio de 1986, asunto Lingüístico belga.

¹²⁴ STEDH de 13 de diciembre de 2005, asunto Timishev contra Ruidia. Apartado 64, in fine.

¹²⁵ STEDH de 17 de julio de 2008, Caso Orsus y otros c. Croacia. Apartados 57 y 58.

¹²⁶ STEDH de 25 de mayo de 2000 Alejandro Jiménez Alonso y Pilar Jiménez Merino contra España. FD. 1.

¹²⁷ STEDH de 23 de junio de 1968, asunto relativo a algunos aspectos del régimen lingüístico belga en la enseñanza.

¹²⁸ STEDH de 23 de junio de 1968, asunto relativo a algunos aspectos del régimen lingüístico belga en la enseñanza. Fundamento de derecho, parte I, B, apartado 5.

los individuos.¹²⁹ En cualquier caso, esta potestad reglamentaria nacional no es absoluta, sino que encuentra límites precisos en el contenido sustancial del propio derecho a la instrucción y en los restantes derechos contemplados en el Convenio y los Protocolos.¹³⁰

- **Se reconoce con claridad la libertad de enseñanza**, en el sentido de libertad de creación de escuelas privadas, que se considera determinante para garantizar el pluralismo educativo, esencial a su vez para la preservación de la sociedad democrática. Sin embargo, resulta imprescindible que este pluralismo exista también en los centros docentes creados por el propio Estado.¹³¹
- **Se consagra lo que se ha denominado *derecho paterno a una educación de los hijos conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas***, como contrapartida lógica al deber natural hacia sus hijos de asegurar su educación y enseñanza.

Este derecho tiende "*a proteger la posibilidad de un pluralismo educativo, esencial en la preservación de la "sociedad democrática", tal como la concibe el Convenio. En razón del peso del Estado en la actualidad, mediante la enseñanza pública sobre todo, debe ser realizado este objetivo*".¹³² Consecuencia de ello es la prohibición al Estado del adoctrinamiento en la difusión y transmisión del conocimiento por medio de la educación y la enseñanza, al ordenarse expresamente a los poderes públicos "*respetar las convicciones, tanto religiosas, como filosóficas, de los padres en el conjunto del programa de la enseñanza pública*".¹³³

En cualquier caso, el TEDH ha impuesto límites a las *convicciones filosóficas* que pueden invocar los padres, señalando que solo serán merecedoras de respeto cuando se incardinan en el marco de una sociedad democrática, no sean incompatibles con la dignidad humana y queden supeditadas al derecho fundamental del niño a la educación, que prevalece sobre el derecho educativo paterno. Este posicionamiento del TEDH ha permitido a EMBID manifestar que dentro del plano de los derechos educativos existe una jerarquización que relega a segundo plano el derecho paterno.¹³⁴

¹²⁹ FERNÁNDEZ SEGADO (1987, P. 17).

¹³⁰ FERNÁNDEZ SEGADO (1987, P. 21).

¹³¹ FERNÁNDEZ SEGADO (1987, P. 12).

¹³² STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto Kjeldsen, Busk y Pedersen c. Dinamarca. Apartados 50, 52 y 53.

¹³³ FERNÁNDEZ SEGADO (1987, p. 11).

¹³⁴ EMBID IRUJO (1983).

2.1.2.2. CARTA SOCIAL EUROPEA.

La **Carta Social Europea** constituye el texto fundamental en materia de derechos económicos, sociales y culturales y, consecuentemente, el derecho a la educación forma parte de este tratado internacional. En la actualidad está vigente la Carta Social Europea en su versión original de 1961¹³⁵ (CSE de 1961), así como en su versión revisada de 1996¹³⁶ (CSE revisada).

La CSE de 1961 recoge alusiones a aspectos educativos en varias disposiciones¹³⁷, pero no reconoce de forma expresa el derecho a la educación. La CSE revisada subsana esta deficiencia, introduciendo en el artículo 17¹³⁸ el reconocimiento del derecho a la educación (apartado 1) y afirmando el derecho a la enseñanza primaria y secundaria obligatoria y gratuita para niños y jóvenes¹³⁹ (apartado 2), sin que ello implique que exista

¹³⁵ Adoptada el 18 de octubre de 1961 y en vigor el 26 de febrero de 1965. Ha sido ratificada por España el 6 de mayo de 1980.

¹³⁶ Adoptada el 3 de mayo de 1996 y entró en vigor el 1 de julio de 1999. España firmó la Carta el 23 de octubre de 2000, pero se encuentra pendiente de ratificación, por lo que no se encuentra en vigor en España.

¹³⁷ El artículo 7 CSE de 1961 establece que:

“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de los niños y adolescentes, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A fijar en quince años la edad mínima de admisión al trabajo, sin perjuicio de excepciones para los niños empleados en determinados trabajos ligeros que no pongan en peligro su salud, moralidad o educación.
2. (...).
3. A prohibir que los niños en edad escolar obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio del derecho a la educación».

Por su parte, el artículo 10 establece que:

“Para afianzar el ejercicio efectivo del derecho a la formación profesional las Partes Contratantes se comprometen:

1. A asegurar o favorecer, según se requiera, la formación técnica y profesional de todas las personas, incluidos los minusválidos, previa consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores, y arbitrar medios que permitan el acceso a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria, con base únicamente en el criterio de la aptitud individual.”

¹³⁸ El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) hace notar que el artículo 17 de la CSE de 1996 ha sido revisado, en algunos aspectos, teniendo presente sus reflexiones e interpretación del artículo 17 de la CSE de 1961. Vid. entre otras, las conclusiones del CEDS en relación con Bulgaria, Rumanía y Suecia. Doc.-ID: c-2003-en2, de 30 de septiembre de 2003, pp. 64, 406 y 416 respectivamente.

¹³⁹ La CSE de 1961, en el artículo 17 titulado Derecho de las madres y los niños a una protección social y económica, nada dispone en relación con la educación. Por su parte, la CSE revisada, en el artículo 17 titulado Derecho de los niños y adolescentes a una protección social, jurídica y económica, los Estados Partes se comprometen a adoptar una serie de medidas a fin de asegurar el ejercicio efectivo a los niños y adolescentes a desarrollarse en un ambiente que favorezca el pleno desarrollo de sus capacidades físicas y mentales. En este contexto, los Estados adoptarán la medidas necesarias para asegurar a los niños y adolescentes la educación (artículo 17.1.a), haciendo especial referencia a la enseñanza primaria y secundaria gratuita a fin de favorecer la asistencia regular a las escuelas (artículo

obligación de asegurar la enseñanza obligatoria a cualquier edad¹⁴⁰. Por último, el artículo 30.a) también contiene alusiones a la educación¹⁴¹.

El **Comité Europeo de Derechos Sociales** (CEDS) es competente para examinar de forma periódica los informes nacionales que los Estados Partes en la CSE están obligados a presentar sobre el grado de cumplimiento de sus compromisos. Examinado el Informe, el Comité procede a adoptar unas conclusiones en las que pondrá de manifiesto si, en su opinión, la legislación y/o la práctica interna del Estado cuyo informe examina es compatible o no con la CSE. Pero además, el CEDS puede conocer de reclamaciones (quejas colectivas) que, en alguna ocasión han estado relacionadas con el derecho a la educación.¹⁴²

El artículo 17 de la CSE revisada ha sido interpretado por el CEDS, que declara que los Estados están obligados a establecer y mantener un sistema de educación que sea accesible y efectivo¹⁴³ y que garantice a los niños y a los adolescentes un ambiente adecuado a fin de favorecer el "*pleno desarrollo de su personalidad y de sus capacidades físicas y mentales*". Pero la principal contribución de este órgano en esta materia se refiere a la educación inclusiva para los niños con discapacidad. El reconocimiento con carácter general del derecho a la educación para *todos* exige, en particular, la creación y mantenimiento de instituciones y servicios adecuados y suficientes destinados a la educación. Dado que esta disposición sólo se refiere a los niños y adolescentes, es conveniente leerlo en conjunción con el artículo 15.1 tratándose de adultos.¹⁴⁴

2.1.3. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.

De forma coherente con las motivaciones económicas que justificaron su formación, las Comunidades europeas concentraron inicialmente sus esfuerzos en la construcción de un mercado común, sin mostrar interés por los derechos humanos. A diferencia de las Constituciones de los Estados miembros, los tratados constitutivos no recogían ninguna declaración de derechos, más allá del reconocimiento de las cuatro libertades fundamentales de carácter económico: la libertad de circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, la

17.2). Dado que España no ha ratificado la CSE revisada, no existe texto oficial traducido de la misma en castellano.

¹⁴⁰ Anexo a la CSE revisada. Nota relativa al artículo 17.

¹⁴¹ En el marco del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas para promover el acceso efectivo, entre otros, a la educación.

¹⁴² Especialmente relevante fue el pronunciamiento de la CEDH en el Caso Autism-Europe vs. Francia (Reclamación n.º 13/2002).

¹⁴³ Conclusiones del CEDS en relación con Bulgaria, Rumanía y Suecia. Doc.-ID: c-2003-en2, de 30 de septiembre de 2003, pp. 64, 406 y 616 respectivamente.

¹⁴⁴ Caso Autism-Europe vs. Francia (Reclamación n.º 13/2002), par. 49.

libertad de circulación de trabajadores y la libertad de circulación de capitales.

Sin embargo, en una segunda fase, las instituciones comunitarias han manifestado un creciente interés por el derecho a la educación, que se concretó en dos líneas de actuación. En primer lugar, su preocupación por establecer un catálogo común de derechos humanos y, en segundo lugar, la progresiva inclusión de la formación en el marco de materias *comunitarizadas*.

2.1.3.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

La preocupación de la Unión Europea por los Derechos Humanos es consecuencia de la labor del Tribunal de Justicia (TJUE, en las siglas correspondientes a su denominación actual). En su primera etapa, el TJCE limitaba su actividad a la interpretación y aplicación puramente formal del Derecho positivo, eludiendo cualquier pronunciamiento sobre los Derechos Humanos, que no se mencionaban en ellos; de este modo, se garantizaban los principios de primacía y de efecto directo del Derecho comunitario, evitando la confrontación con los ordenamientos nacionales en materia de derechos fundamentales. A finales de los años sesenta, se produce un cambio en la jurisprudencia del Tribunal que aborda la protección de los derechos humanos acudiendo a los "*principios generales del Derecho Comunitario*" entre los cuales se encuentran comprendidos los derechos fundamentales "*cuyo respeto el Tribunal asegura*".¹⁴⁵

A medida que esta línea jurisprudencial se va consolidando, comienzan a recogerse en los tratados referencias a los Derechos Humanos. El Acta Única Europea¹⁴⁶ no recoge una tabla de derechos, pero incluye una referencia a los derechos fundamentales en el Preámbulo. El Tratado de la Unión Europea¹⁴⁷ recoge referencias a los Derechos Humanos tanto en el Preámbulo¹⁴⁸, como en su parte dispositiva.¹⁴⁹ El Tratado de Ámsterdam¹⁵⁰

¹⁴⁵ El punto de inflexión puede situarse en las Sentencias del TJCE de 12 de noviembre de 1969, casos *Stauder v. Ciudad de Ulm* y de 17 de diciembre de 1970, caso *Internacional Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhrund Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

¹⁴⁶ El Acta Única Europea supuso la primera modificación de importancia de los tratados constitutivos. Fue firmada el 17 de febrero de 1986 (Luxemburgo) y 28 de febrero de 1986 (La Haya), entrando en vigor el 1 de julio de 1987. Su finalidad fue reformar las instituciones para preparar la adhesión de España y Portugal, y agilizar la toma de decisiones para preparar la llegada del mercado único.

¹⁴⁷ El Tratado de la Unión Europea fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

¹⁴⁸ Se proclama la "adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Estado de Derecho".

¹⁴⁹ El artículo F.2 establece que:

"La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades

da un paso más al incluir expresamente el respeto de los derechos fundamentales en el ámbito de competencias del TJCE.

En cualquier caso, las instituciones comunitarias (fundamentalmente la Comisión y el Parlamento Europeo) han mantenido la pretensión de elaborar un catálogo propio de derechos fundamentales, ya sea incluida en un tratado de carácter constitucional¹⁵¹, ya en instrumento autónomo.¹⁵²

Finalmente, la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en Colonia en junio de 1999 lanzó la idea de elaborar una Carta de los Derechos fundamentales, y el Consejo Europeo de Tampere acordó el procedimiento y método de trabajo para ello.¹⁵³ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente en el Consejo Europeo de Niza los días 7 a 9 de diciembre de 2000.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclama en el artículo 14 el derecho a la educación.¹⁵⁴ Este artículo se inspira tanto en las

Fundamentales, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

¹⁵⁰ El tratado de Ámsterdam fue un acuerdo firmado el 2 de octubre de 1997 en la ciudad neerlandesa de Ámsterdam. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999, tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, pasando a convertirse en la nueva normativa legal de la Unión Europea, tras revisar el tratado de Maastricht.

¹⁵¹ GÓMEZ-REYNO (2013, p.185) hace referencia a dos ocasiones fallidas de adoptar la técnica de la Constitución frente a la progresiva integración, particularizada de sucesivas reformas de los tratados institucionales de las Comunidades. Los textos son el proyecto de Unión Europea del socialista italiano SPINELLI, de 14 de febrero de 1984, y el texto del Pleno del Parlamento Europeo aprobado el 10 de febrero de 1994, cuya redacción definitiva se encomendó posteriormente a un Comité de Sabios.

¹⁵² Esta previsión de elaboración de una Declaración de Derechos es recordada por la Comisión en la Comunicación de 19 de noviembre de 1990, sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como a algunos de sus protocolos adicionales.

Por otro lado, el Parlamento, más sensible con este tema, aprobó el 12 de abril de 1989, la Declaración sobre los derechos y libertades fundamentales, que contiene un listado de derechos civiles y políticos clásicos (23 artículos), al cual añade unos objetivos políticos en materia de protección del medio ambiente y de los consumidores (artículo 24).

¹⁵³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de la Unión celebrado en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999.

La Convención celebró su primera reunión el 17 de diciembre de 1999. El 26 de septiembre de 2000, los distintos grupos estimaron que podían aprobar el proyecto de Carta y el 2 de octubre de 2000 el presidente Herzog, considerando que todas las partes podían adoptarlo, lo transmitió al Consejo Europeo. En la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Biarritz los días 13 y 14 de octubre de 2000 se decidió solicitar al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión que aprobaran la Carta.

¹⁵⁴ Artículo 14. Derecho a la educación:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la

tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como en el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH (1950).

- Por un lado, se consideró conveniente ampliar este derecho a la formación profesional y continua¹⁵⁵, así como añadir el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria. Tal y como está formulado, este último principio únicamente implica que, para la enseñanza obligatoria, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. No impone que todos los centros, y en particular los privados, que dispensen dicha enseñanza sean gratuitos. Tampoco prohíbe que determinadas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, si el Estado adopta las medidas necesarias destinadas a conceder una compensación financiera.
- Se garantiza la libertad de creación de centros docentes públicos o privados como uno de los aspectos de la libertad de empresa, pero se halla limitada por el respeto de los principios democráticos y se ejerce con arreglo a las modalidades definidas por las legislaciones nacionales.

Debe recordarse que la Carta es un texto programático que carece de fuerza vinculante para las instituciones y órganos comunitarios o para los Estados miembros. Sin embargo, la ausencia de fuerza vinculante no implica por sí ausencia de efectos jurídicos¹⁵⁶, como demuestra claramente el papel que ha venido desempeñando en el cuadro del ordenamiento jurídico comunitario el propio CEDH (1950), el cual aun no vinculando jurídicamente a la Comunidad, ha venido funcionando como fuente inspiradora de los derechos fundamentales *vía pretoriana* por el Tribunal de Justicia.¹⁵⁷

En este sentido, pese a esta naturaleza limitada de las competencias en los tratados, la proyección real de la formación y la educación en la actividad y en la organización de la Unión Europea es importante.¹⁵⁸ La libre circulación de trabajadores y las cualificaciones para acceder al mercado de trabajo generan una *vis atractiva* de la formación profesional y las enseñanzas

enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.”

¹⁵⁵ Véase punto 15 de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y artículo 10 de la Carta Social.

¹⁵⁶ GÓMEZ REYNO CARNOTA (2013, p. 191).

¹⁵⁷ ALONSO GARCÍA (2007, p. 256).

¹⁵⁸ Orgánicamente, cabe recordar que en el seno de la Comisión Europea existe la Dirección General de Educación y Cultura. Una de las formaciones en que se reúne el Consejo de la Unión Europea es el Consejo de Educación, Juventud y Cultura. También se han creado en este ámbito el Centro Europeo de Desarrollo de la Formación Profesional, la Fundación Europea de Formación, la EURYDICE (Red de información sobre la educación en Europa).

La acción del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia es relevante en la materia, así como las actuaciones del Defensor del Pueblo Europeo. Inciden también en la materia el Banco Europeo de Inversiones y Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural.

universitarias hacia el Derecho comunitario, al punto de una *europización* del Derecho educativo, como el TJUE ha ido apuntando.¹⁵⁹ El TJUE ha tenido ocasión de afirmar que el acceso y la participación en los cursos de enseñanza y de aprendizaje de formación profesional “*no son ajenas a la comunidad*”, sino elemento indispensable de sus actividades vinculado con el objetivo de la libre circulación de personas, la movilidad de mano de obra y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores.¹⁶⁰

En este sentido, es relevante la jurisprudencia sobre derechos educativos de hijos de trabajadores comunitarios migrantes, reconocimiento de diplomas, cómputo de prácticas, lenguas oficiales en la formación y en la universidad, creación de centros por extranjeros. Al respecto, cabe destacar los siguientes criterios jurisprudenciales:¹⁶¹

- Los hijos de los trabajadores comunitarios migrantes tienen derecho a las ayudas concedidas para cubrir los gastos de enseñanza y manutención en las mismas condiciones que estas mismas ventajas son concedidas a los propios nacionales.¹⁶² Y ello aunque sean mayores de edad y no estén a cargo de sus padres, incluso en la enseñanza universitaria.¹⁶³
- Se reconoce a los hijos de un trabajador nacional de la Unión Europea el derecho a continuar residiendo en el Estado miembro de acogida para seguir cursos de enseñanza general en dicho Estado donde comenzaron estudios. Al tiempo, se reconoce el derecho del progenitor que ostenta la guarda y custodia a continuar residiendo con sus hijos en el Estado miembro de acogida, para que prosigan sus estudios.¹⁶⁴

¹⁵⁹ COTINO HUESO (2012, p. 28).

¹⁶⁰ Así, en Sentencia Gravier v. Ciudad de Lieja, 13 de febrero de 1985, asunto 293/8. En Blaizot c. Universidad de Lieja y otros, 2 de febrero de 1988, asunto 24/86, se afirma: “Toda forma de educación que se prepara para una cualificación para una profesión, oficio o empleo o proporciona la formación necesaria y los conocimientos para ello es la formación profesional y, por lo tanto, en la medida en que las condiciones de acceso a esta formación se refiere, entra en el ámbito del tratado”.

Por ello, los Estados tienen la obligación de cooperar en programas de Política común de formación profesional, sin distinción entre formación inicial y formación continua. Así en Reino Unido y otros contra Consejo de las Comunidades Europeas con relación a la Segunda fase del Programa de Cooperación entre la Universidad y la Empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett II) (1990-1994), Sentencia de 11 de junio de 1991, asuntos acumulados C-51/89, 90/89 y 94/89).

¹⁶¹ Un claro y completo resumen de la doctrina jurisprudencial del TJCE sobre la materia se recoge en FREIXES SANJUÁN (1998a, pp. 175-176).

¹⁶² STJCE Carmina di Leo contra Land Berlin, de 13 de noviembre de 1990, C-308/89 y STJCE Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen v. Lubor Gaal, de 4 de mayo de 1995, Caso C-209/03.

¹⁶³ Lubor Gaal y STJCE Echternach y Moritz contra Ministro holandés de Educación y ciencia de 15 de marzo de 1989 (asuntos acumulados 389/87 y 390/87).

¹⁶⁴ STJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-413/99, Baumbast y R contra Secretary of State for the Home Department.

- Cuando los planes de estudios exigen aspectos teóricos y prácticos, los estudios prácticos deben entenderse comprendidos en la duración oficial de las enseñanzas si son organizados y controlados por los establecimientos universitarios.¹⁶⁵
- El derecho comunitario obliga al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, tanto entre universidades públicas y privadas como entre los distintos Estados miembros, ya que es necesario facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento de ciertas actividades farmacéuticas.¹⁶⁶
- El derecho comunitario no se opone a la adopción de medidas de defensa y promoción de las distintas lenguas oficiales en un Estado miembro. Pero estas medidas no pueden ser desproporcionadas a la finalidad perseguida y no pueden comportar discriminaciones en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros.¹⁶⁷
- Los lectores de lengua extranjera de las universidades de los Estados miembros tienen derecho a la igualdad de trato en relación con los demás trabajadores de las universidades, como por ejemplo en la duración de los contratos o la cobertura de la seguridad social.¹⁶⁸
- Un trabajador nacional de otro Estado miembro, que se comprometió en una relación laboral por un período de ocho meses, con el fin de iniciar estudios en el mismo sector profesional en el Estado de acogida, y que no habría sido contratado por el empresario si no hubiese estado admitido en la universidad, no tiene derecho a beneficiarse de una asignación por gastos de manutención.¹⁶⁹
- La prohibición de creación de centros de enseñanza privados a los nacionales de otros Estados constituye una violación del derecho comunitario.¹⁷⁰
- El Derecho comunitario prohíbe que se puedan exigir derechos de inscripción complementarios a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros.¹⁷¹

¹⁶⁵ STJCE, Nationale Raad van de Orde van Architecten contra Ulrich Egle, de 21 de enero de 1992, asunto C-310/90, sobre reconocimiento de títulos en el sector de la arquitectura.

¹⁶⁶ Asunto Comisión contra Bélgica.

¹⁶⁷ STJCE Anita Craener contra Ministerio de Educación y el Vocational Education Committee de la Ciudad de Dublín, de 28 de noviembre de 1989, asunto C-379/87.

¹⁶⁸ STJCE, Pilar Allué y Carmel Mary Coonan y otros contra Università degli studi di Venezia y Università degli studi di Parma, de 2 de agosto de 1993, Asuntos acumulados C-259/91, C-331/91 y C-332/91.

¹⁶⁹ STJCE, Steven Malcolm Brown contra The Secretary of State for Sorland, de 21 de junio de 1988, asunto 197/86.

¹⁷⁰ STJCE, Comisión contra Grecia, de 15 de marzo de 1988, asunto 147/86.

¹⁷¹ STJCE Blaizot c. Universidad de Lieja y otros, 2 de febrero de 1988, asunto 24/86.

2.1.3.2. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN.

Los Estados miembros de la Unión Europea son los responsables del contenido y la organización de sus sistemas de enseñanza y formación profesional. La Unión Europea no tiene competencias para armonizar las disposiciones legales y reglamentarias de sus Estados miembros en estos campos y sus actuaciones deben limitarse a la cooperación, de conformidad con los artículos 165 (educación)¹⁷² y 166 (formación profesional)¹⁷³ del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁷² El artículo 165 del TFUE establece que:

1. La Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.

La Unión contribuirá a fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa.

2. La acción de la Unión se encaminará a:

- desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros,
- favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios,
- promover la cooperación entre los centros docentes,
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros,
- favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa,
- fomentar el desarrollo de la educación a distancia,
- desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte, y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes.

3. La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y de deporte y, en particular, con el Consejo de Europa.

4. Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el presente artículo:

- el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros,
- el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.

¹⁷³ El artículo 166 del TFUE establece que:

1. La Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la

En ejercicio de estas competencias, el Consejo Europeo aprueba marcos de actuación basados en el establecimiento de objetivos comunes y encaminados a apoyar la mejora de los sistemas nacionales de educación y formación mediante la creación de instrumentos complementarios a escala de la UE, el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas a través del método abierto de coordinación. El primero de estos marcos comunes fue el programa de trabajo *Educación y Formación 2010* (ET 2010)¹⁷⁴, que ha sido sustituido por *Educación y Formación 2020* (ET 2020)¹⁷⁵, que constituye un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación hasta 2020. Dicho marco se basa en los logros del programa de trabajo ET 2010 y tiene como objetivo responder a los retos pendientes para crear una Europa basada en el conocimiento y hacer del aprendizaje permanente una realidad para todos.

La cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación hasta 2020 deberá situarse en el contexto de un marco estratégico que abarque los sistemas de educación y de formación en su totalidad, dentro de una perspectiva de aprendizaje permanente. En concreto, el marco contempla los siguientes **objetivos estratégicos**:

- Objetivo estratégico número 1: *Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.* Los desafíos que plantea el cambio demográfico y la necesidad periódica de actualizar y desarrollar las cualificaciones para adaptarlas a unas circunstancias

responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.

2. La acción de la Unión se encaminará a:

- facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales,
- mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral,
- facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes,
- estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas,
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

3. La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.

4. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, y el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.

¹⁷⁴ Refrendado en el Consejo Europeo de Barcelona, celebrado en marzo de 2002.

¹⁷⁵ Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) (Diario Oficial de la Unión Europea C 119/2 de 28.5.2009)

económicas y sociales cambiantes exigen un enfoque permanente del aprendizaje y unos sistemas de educación y formación que sean más sensibles al cambio y estén más abiertos al mundo en general. Si bien pueden adoptarse nuevas iniciativas en el campo del aprendizaje permanente que reflejen los retos del futuro, sigue siendo necesario avanzar en las iniciativas ya en marcha, especialmente en la aplicación de unas estrategias coherentes y amplias de aprendizaje permanente. En particular, se considera necesario trabajar para garantizar la creación de redes nacionales de cualificaciones con arreglo a los resultados del aprendizaje correspondientes y a su relación con el Marco Europeo de Cualificaciones.

- Objetivo estratégico número 2: Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación. Unos sistemas de educación y formación de alta calidad, que sean a la vez eficaces y justos, son cruciales para el éxito de Europa y para mejorar la empleabilidad. El principal reto consiste en garantizar que todas las personas puedan adquirir competencias clave, desarrollando al mismo tiempo la excelencia y el atractivo en todos los niveles de la educación y la formación, lo que permitirá que Europa conserve una posición mundial sólida.

Para lograr este objetivo de forma duradera, deberá prestarse mayor atención a elevar el nivel de las cualificaciones básicas, como el alfabetismo y las nociones aritméticas elementales, haciendo más atractivas las matemáticas, la ciencia y la tecnología, así como a potenciar las competencias lingüísticas. Al mismo tiempo, es necesario garantizar una docencia de alta calidad, ofrecer una formación inicial del profesorado adecuada, así como un desarrollo profesional continuo de profesores y formadores y hacer de la docencia una opción atractiva de carrera. Asimismo es importante mejorar la gobernanza y la dirección de los centros de educación y formación e impulsar unos sistemas eficaces de aseguramiento de la calidad. Una alta calidad sólo se conseguirá mediante una utilización eficaz y sostenible de los recursos, tanto públicos como privados, según convenga, y mediante el fomento en la educación y la formación de una política y una práctica basadas en datos reales.

- Objetivo estratégico número 3: Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa. Las políticas de educación y formación deberían permitir que todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias personales, sociales y económicas, adquieran, actualicen y desarrollen durante toda su vida tanto unas aptitudes profesionales específicas como las competencias clave necesarias para su empleabilidad, así como respaldar el aprendizaje continuo, la ciudadanía activa y el diálogo intercultural. Los sistemas de educación y formación deberían tener el objetivo de garantizar que todos los educandos, incluidos los procedentes de medios desfavorecidos, aquellos con necesidades especiales y los migrantes, completen su educación, recurriendo cuando proceda a la educación compensatoria y facilitando un aprendizaje más personalizado. La educación debería promover las aptitudes interculturales, los valores democráticos y el respeto de los derechos fundamentales.

- Objetivo estratégico número 4: Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación. Además de favorecer la realización personal, la creatividad es una fuente primordial de innovación, que además está reconocida como uno de los principales impulsos del desarrollo económico sostenible. La creatividad y la innovación son decisivas para el desarrollo empresarial y para la capacidad de Europa de competir en el ámbito internacional.
 - o El primer desafío consiste en fomentar la adquisición por todos los ciudadanos de las competencias clave transversales, como la competencia digital, la capacidad de aprender a aprender, el sentido de la iniciativa y el carácter emprendedor y la conciencia cultural.
 - o Un segundo desafío consiste en garantizar un triángulo del conocimiento (educación, investigación e innovación) plenamente operativo. La asociación entre el mundo empresarial y diferentes niveles y sectores de la educación, la formación y la investigación puede ayudar a que los esfuerzos se centren en las aptitudes y las competencias necesarias en el mercado de trabajo, así como a impulsar la innovación y el espíritu empresarial en todas las modalidades de aprendizaje.

Deberán fomentarse unas comunidades de aprendizaje más amplias, con participación de representantes de la sociedad civil y otras partes interesadas, a fin de crear un clima que conduzca a la creatividad y a una mejor conciliación de las necesidades profesionales y sociales, así como al bienestar individual.

Como medio para efectuar un seguimiento de los progresos y para definir los desafíos, así como para contribuir a la concepción de políticas sobre la base de las pruebas, los objetivos estratégicos esbozados en las conclusiones expuestas para el período comprendido entre 2010 y 2020 deberían apoyarse en una serie de niveles de referencia del rendimiento medio europeo (*valores de referencia europeos*).¹⁷⁶ Se insta a la Comisión a

¹⁷⁶ Estos valores de referencia europeos que permitirán comprobar el grado de consecución de los objetivos perseguidos son:

- Participación de los adultos en el aprendizaje permanente. Para 2020, una media de un 15% como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente. Personas que obtienen un bajo rendimiento en aptitudes básicas. Para 2020, el porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá ser inferior al 15%.
- Rendimiento en materia de enseñanza superior. Para el año 2020, la proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que hayan terminado la educación superior deberá ser de al menos un 40%.
- Abandonos prematuros de la educación y formación. Para 2020, la proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10%.

que respalde la cooperación entre los Estados miembros, a que evalúe los avances realizados hacia la consecución de los objetivos y los valores de referencia, y a que trabaje sobre propuestas de posibles valores de referencia en los ámbitos de la movilidad, la empleabilidad y el aprendizaje de idiomas.

-
- Educación en la primera infancia. Para 2020, al menos un 95 % de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia.

2.2. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

Uno de los aspectos más problemáticos de la civilización occidental contemporánea es, sin duda, la preocupación institucional por la educación y el derecho de acceso a la misma de los ciudadanos.¹⁷⁷

El problema de la educación se plantea desde perspectivas nuevas a partir de la Revolución francesa. Desde entonces la educación bascula en torno a los principios de igualdad y de libertad. Inicialmente, la derecha política trata de conservar el orden existente, dentro del cual no hay lugar para una educación que abarque por igual a todos; la izquierda política, por el contrario, trata de transformar el orden establecido, bien por el camino de las reformas, bien por el de la revolución, a fin de llegar a un nuevo orden político en el que reine la justicia, la igualdad y la libertad: la educación aparece entonces como un instrumento esencial para la transformación social.¹⁷⁸

La configuración jurídica del derecho a la educación es relativamente reciente¹⁷⁹, al menos como derecho subjetivo y como derecho fundamental, pero la preocupación por el tema se encontraba presente desde el inicio del constitucionalismo. A nivel europeo, ya aparecen referencias al tema en la Constitución jacobina de 1793. En España, la preocupación ilustrada por la educación se incorporó a nivel constitucional prontamente en 1812, pero es en el siglo XX donde la prestación de la educación se consolida y se generaliza su reconocimiento jurídico-constitucional.

Durante los siglos XIX y XX, los partidos políticos defendieron posiciones contrapuestas. Los partidos conservadores se pronunciaron por la defensa de la libertad de creación y dirección de centros privados, por la enseñanza de religión en las escuelas y por una enseñanza pública gratuita circunscrita al nivel elemental. Los partidos que se aglutinan en torno a la izquierda defendieron, por el contrario, la libertad de cátedra, la escuela laica, la extensión de la gratuidad y la escolarización obligatoria.

Actualmente, sin embargo, parece haberse llegado a un amplio consenso político sobre los aspectos esenciales de la educación y las diferencias que subsisten se refieren a los aspectos concretos sobre los que se pone el acento.¹⁸⁰

En cualquier caso, para comprender las razones que justificaron las decisiones en materia educativa que se plasmaron en la Constitución

¹⁷⁷ ELIPE SONGEL (2003, p. 13).

¹⁷⁸ PUELLES BENITEZ (2012, pp. 68-69).

¹⁷⁹ TOMASEVSKI (2003, p. 1).

¹⁸⁰ PUELLES BENITEZ (2012, p. 69).

española de 1978 y su alcance, resulta imprescindible analizar, siquiera someramente, el tratamiento que ha recibido esta cuestión en nuestro constitucionalismo histórico y en el Derecho constitucional comparado.

2.2.1. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL.

La evolución histórica de la regulación constitucional del derecho a la educación en España ha sido ampliamente tratada por la doctrina científica¹⁸¹, e incluso ha sido sintetizada en algún pronunciamiento judicial.¹⁸² A continuación, no pretendemos más que exponer brevemente el tratamiento del hecho educativo en los diferentes textos constitucionales que se han sucedido en nuestro país desde 1812.

2.2.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

La instrucción pública es una de las preocupaciones del Estado desde la Ilustración. Hasta entonces, la única enseñanza reglada era la universitaria, siendo las enseñanzas primarias y medias ejercidas por la Iglesia con ausencia de provisiones públicas.¹⁸³

A comienzos del siglo XIX el problema del derecho a la educación estaba íntimamente relacionado con el de la escuela pública y la extensión de la instrucción y la enseñanza a todas las capas sociales de un país. En España, el espíritu ilustrado en la enseñanza se encarna en la figura de JOVELLANOS (1744-1811), que concibe la educación como el fundamento de la felicidad de los pueblos, ya que *las fuentes de la prosperidad social son muchas; pero todas nacen de un mismo origen, y este origen es la instrucción pública*.¹⁸⁴ JOVELLANOS acepta en líneas generales todos los principios teóricos de la ilustración en materia de enseñanza, y concibe su reforma educativa sobre la base de la razón y la experiencia, aunque conserva, en ciertos momentos, algún respeto por la tradición, muy propio de ciertos sectores de la Ilustración española.¹⁸⁵

¹⁸¹ Respecto de la historia del derecho a la educación en España, destacan los trabajos de PUELLES BENÍTEZ (1980, 1988, 1991, 1992, 2000) y de CAPITÁN DÍAZ (2000, 2001, 2002). En particular, se sigue el estudio en perspectiva jurídico-constitucional de ELIPE SONGEL (2003). Una visión más general, pero que incluye los aspectos educativos, se ofrece en TORRES DEL MORAL (2015).

¹⁸² Es especialmente llamativa la revisión histórica que se realiza en la STS, de 9 de marzo de 1987 (RJ 1987/1913), FJ 3º.

¹⁸³ ELIPE SONGEL (2003, p. 17).

¹⁸⁴ JOVELLANOS (2010, p. 439). La cita corresponde a su obra Memoria sobre la educación pública, o sea tratado teórico-práctico de enseñanza, con aplicación a las escuelas y colegios de niños. En ella el autor aborda diversas cuestiones relacionadas con la educación que, en sus propias palabras, son "1ª, si la instrucción pública es el primer origen de la prosperidad de un estado; 2ª, si el principio de esta instrucción es la educación pública; 3ª, cual es el establecimiento más conveniente para dar esta educación; 4ª, cuál es y que ramos abraza la enseñanza necesaria para difundirla y mejorarla; 5ª, cómo debe ser distribuida y por qué manos comunicada esta enseñanza; 6ª, qué dotación será necesaria para sostener el establecimiento más conveniente a la educación pública y cómo se podrá recaudar." Sorprende la ambición del objeto y la vigencia en nuestros días de las cuestiones planteadas.

¹⁸⁵ CASTELLANO (1980, p. 45).

La extensa Constitución de Cádiz reguló ampliamente la educación, dedicando el título IX "*De la Instrucción Pública*"¹⁸⁶ (artículos 366-371) a establecer los tímidos cimientos del sistema educativo público sobre tres elementos esenciales:

- Se establece la obligación del Gobierno de crear una red de centros de primera enseñanza¹⁸⁷ y de educación superior.¹⁸⁸
- Se apunta la relevancia de contar con un currículo común en todo el territorio nacional.¹⁸⁹
- Se contempla la creación de un supervisor único del sistema escolar.¹⁹⁰

Esta primera Constitución refleja la importancia que se otorga a la elevación de la educación del pueblo¹⁹¹, pero es ajena a la consideración de los derechos y libertades fundamentales en la materia, que ni configura ni protege jurídicamente en forma alguna.¹⁹² No obstante, como ha señalado TORRES, no resulta difícil deducir de la regulación constitucional un derecho reflejo a la instrucción básica. En efecto, al ser esta obligatoria, ya que todos los niños habían de aprender lo anteriormente señalado, nace un derecho paralelo a exigir del Estado los medios de acceso a esa instrucción básica que el mismo precepto detalla. Derecho que, al menos a la larga, era también un requisito para el ejercicio de los derechos políticos, a juzgar por lo previsto en el artículo 25.6º, según el cual, para el año 1830, tal ejercicio estaría condicionado a saber leer y escribir.¹⁹³

Al margen del texto constitucional, pero de forma simultánea, comienza a tratarse en España el asunto de la gratuidad de la enseñanza en el Informe Quintana (1814), subrayando la importancia del nivel de instrucción de los

¹⁸⁶ Esta opción del constituyente revela la influencia del pensamiento ilustrado, con ROUSSEAU, TURGOT y CONDORCET a la cabeza, para los cuales la instrucción ocupaba un lugar central en el sistema social y político. TORRES DEL MORAL (2014, p. 79).

¹⁸⁷ "En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles." (artículo 366).

¹⁸⁸ "Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes" (artículo 367).

¹⁸⁹ "El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas" (artículo 368).

¹⁹⁰ "Habrà una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública" (artículo 369).

¹⁹¹ "Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública" (artículo 670).

¹⁹² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 220).

¹⁹³ TORRES DEL MORAL (2014, p. 80).

ciudadanos como requisito previo para el ejercicio de los derechos individuales.¹⁹⁴

A partir de 1812, en las pocas ocasiones en las que se mencionaba la enseñanza en las Constituciones históricas, éstas se limitaron a reconocer el derecho a fundar instituciones educativas y sólo la Constitución de 1931 impuso la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria.

2.2.1.2. LAS CONSTITUCIONES ISABELINAS (1837 Y 1845).

Las Constituciones de la etapa isabelina (incluyendo en ella la Constitución de 1837, en plena Regencia de la Reina María Cristina) omitieron toda referencia a la instrucción o a la enseñanza.

Sin embargo, la estructura de nuestro sistema educativo nacional se construirá precisamente en esta época, consolidándose en la forma establecida por la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida por el nombre del Ministro que la promovió y refrendó, don Claudio MOYANO SAMANIEGO.¹⁹⁵ Esta ley estructura el sistema educativo en tres niveles (primario, secundario y superior) y se inspira en los siguientes principios:¹⁹⁶

- Libertad de las personas físicas y jurídicas que reúnan las condiciones legalmente establecidas para crear y dirigir establecimientos de enseñanza en los niveles primario y secundario, previa autorización administrativa. Se otorga un tratamiento privilegiado a las instituciones educativas eclesíásticas.
- Obligatoriedad general de la enseñanza primaria elemental y consiguiente derecho a ella, aunque no se formule como tal. Se trata de una obligación referida, no tanto a la escolarización, como al efectivo resultado de aprendizaje, por lo que se admite la enseñanza doméstica.
- Gratuidad de la escuela pública primaria elemental para quienes carezcan de recursos para pagarla. El hecho de que la enseñanza primaria debiera hacerse efectiva obligatoriamente en un centro público es considerado uno de los factores determinantes de discriminación y clasismo del sistema. Se establece la responsabilidad primaria del Municipio y supletoria del Estado en la financiación de la gratuidad de la escuela pública en el nivel de enseñanza obligatoria.

¹⁹⁴ De hecho, el apartado sexto del artículo 25 de la Constitución del 1812 contemplaba como causa de suspensión de la condición de ciudadano español y del ejercicio de los derechos asociados a ella el no saber leer y escribir, si bien esta exigencia únicamente sería aplicable a quienes adquiriesen esta condición a partir de 1830.

¹⁹⁵ Esta Ley responde a la moderna técnica de la legislación delegada y constituye la articulación de una Ley de Bases aprobada por las Cortes el 17 de julio de 1857.

¹⁹⁶ Estos principios han sido enunciados por MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 221, nota 8).

- Monopolio estatal de la enseñanza superior.
- Amplia potestad del Estado en la organización, planificación e inspección del sistema educativo.

En este momento histórico comienza a gestarse en España el krausismo, corriente filosófica de inspiración alemana que pretende conjugar idealismo (razón) y positivismo (experiencia) con métodos científicos y que constituye el principal exponente de la apertura a Europa. Su influencia en la pedagogía será crucial y alcanza su culmen con la creación de la Institución Libre de Enseñanza, cuya aportación a la cultura y sistema educativo españoles en el último tercio del siglo XIX será decisiva.

2.2.1.3. LA REVOLUCIÓN LIBERAL-PROGRESISTA.

La Revolución de septiembre de 1868 hizo de la libertad de enseñanza una de sus banderas más preciadas y la situó en el centro del debate político. Así, la **Constitución de 1869** reconoce por primera vez el derecho a *“fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene o moralidad”*.¹⁹⁷

Esta primera consagración constitucional de un derecho educativo tiene un evidente valor histórico, pero cuenta con claras limitaciones. Por un lado, desconoce absolutamente todo lo que pueda tener que ver con la protección jurídica directa del derecho fundamental a la educación, limitándose a la libertad de enseñanza contemplada desde la perspectiva del enseñante. Por otra parte, el reconocimiento se efectúa como simple libertad formal y sin un aparato constitucional que garantice su efectividad.¹⁹⁸

El **Proyecto de Constitución federal de la I República (1873)** trató de mejorar el tratamiento constitucional de la enseñanza, declarando en su preámbulo *“el derecho a la difusión de las ideas por medio de la enseñanza”*, concebido como un derecho natural que ningún poder habría de tener facultades para cohibir, ni ley ninguna autoridad para mermar por ser anterior y superior a toda legislación positiva.

El texto articulado reconocía la libertad de enseñanza en los términos recogidos en la Constitución del 1869¹⁹⁹ y una serie de obligaciones a cargo de los Poderes públicos tendentes a asegurar una red mínima de centros de enseñanza, entre las que destaca la obligación de todo Municipio de sostener escuelas de niños y adultos, dando a la instrucción primaria carácter gratuito y obligatorio.

¹⁹⁷ Artículo 24 de la Constitución de 1869.

¹⁹⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 219-220).

¹⁹⁹ El artículo 26 del proyecto constitucional de 1873 establecía que:

“Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación, sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene o moralidad.”

Es destacable la incorporación, por primera vez en nuestro constitucionalismo, de un mecanismo de garantía de constitucional como es el *Tribunal Supremo Federal*, dotado de competencia para suspender la eficacia de cualquier ley que vulnerase la Constitución.

2.2.1.4. LA RESTAURACIÓN: LA CONSTITUCIÓN DE 1876.

Es conocido que el nuevo régimen de la Restauración quiso establecer una Constitución (1876) bajo la cual pudieran sentirse cómodos todos los que hasta entonces se habían combatido, para lo que se intentó realizar una síntesis entre las Constituciones de 1845 y de 1869.

En el ámbito educativo, el resultado de este esfuerzo cristalizó en un artículo 12²⁰⁰, que afirmaba la libertad de enseñanza en términos similares a la Constitución de 1869, pero con algunas diferencias importantes:

- Se remite expresamente al desarrollo legal la regulación y consiguiente posible limitación de este derecho.
- Se suprime el inciso "*sin previa licencia*", con lo que podría interpretarse que la creación de centros educativos quedaba sometida a un control administrativo previo.
- Se hace una reserva expresa en favor del Estado de la potestad para otorgar o expedir títulos profesionales y para establecer las condiciones y forma de su obtención.
- Se introduce a nivel constitucional el concepto de establecimiento de instrucción pública *costeado* por el Estado, las provincias o los pueblos. La consideración del origen de la financiación como criterio determinante del *status* de establecimiento público se encontraba ya esbozada en la Constitución de 1812 (artículo 321.5) y de forma expresa en el Reglamento de 1821. Esta circunstancia derivó en una progresiva identificación de los centros públicos como los gratuitos y los privados como de pago, que ha producido importantes perjuicios al progreso de la educación y de nuestra sociedad.²⁰¹
- Debe destacarse también un primer atisbo de formulación del derecho a elegir enseñanza, al reconocerse que "*cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca*".

²⁰⁰ El artículo 12 de la Constitución de 1876 establece que:

"Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor la parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimiento de instrucción, con arreglo a las Leyes. Al Estado corresponde expedir títulos profesionales y establecer las condiciones de los que puedan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud. Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos".

²⁰¹ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 224, nota 14).

Como sus antecedentes, la Constitución canovista tampoco cuenta con un sistema institucional que garantice la debida protección de las libertades y derechos constitucionales.

Desde el inicio del siglo XX y, especialmente, durante la Dictadura de Primo de Rivera, se conformó y reglamentó el sistema educativo (planes de estudio, escuelas normales, exámenes, enseñanza de la relación, titulación del profesorado, inspección educativa, autonomía universitaria, etc.), se crearon numerosas escuelas e institutos, y se amplió la escolarización gratuita y obligatoria hasta los 14 años.

2.2.1.5. LA II REPUBLICA: LA CONSTITUCIÓN DE 1931.

La Constitución de la II República recoge una amplia regulación de la educación y la enseñanza²⁰², que marca una dirección distinta en la ordenación constitucional de la materia.

²⁰² Los artículos 48, 49 y 50 de la Constitución de 1931 establecen la siguiente regulación:

Artículo 48.

El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se hallen condicionados más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideas de solidaridad humana. Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

Artículo 49.

La expedición de títulos académicos y profesionales corresponderá exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados.

Artículo 50.

Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los anteriores.

El Estado atenderá a la expansión cultural de España, estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero, preferentemente en los países hispano-americanos.

- Se configura la enseñanza como un servicio público de titularidad exclusiva del Estado. En este sentido, se consagra la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria y el deber de la República de *"facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de la enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación"*, y paralelamente se declara el servicio a la cultura como *"atribución esencial del Estado"* que habrá de ser prestado *"mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada"*.
- Se respeta formalmente la libertad de enseñanza, al permitirse la existencia de establecimientos docentes privados, previa una autorización, cuyas condiciones habrían de fijarse en la Ley de Instrucción Pública. No obstante, el enfrentamiento político entre la Iglesia y el Estado menoscaba esta libertad de enseñanza²⁰³; de hecho, las órdenes religiosas tienen prohibido el ejercicio de la enseñanza en general (artículo 26) y el Estado se reserva la potestad de imponer en todo el sistema educativo oficial la educación *laica*, aunque se admita que las Iglesias enseñen sus respectivas doctrinas *"en sus propios establecimientos"*, pero siempre bajo la inspección del Estado (artículo 48.5).²⁰⁴
- El Estado se reserva expresamente las competencias para la expedición de títulos, la determinación de la edad escolar para cada grado, de la duración de los períodos de escolaridad y del *contenido* de los planes pedagógicos, así como la función de inspeccionar todo el sistema educativo en el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes.
- Se reconoce a las regiones autónomas la posibilidad tener sus propios centros y de ordenar la enseñanza en sus lenguas, aunque se precisa que la instrucción primaria y secundaria será en castellano y el Estado se reserva la posibilidad de mantener o crear instituciones con enseñanza en castellano.
- Se declaraban funcionarios públicos a los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial, a quienes se reconoce y garantiza la *libertad de cátedra*.

Para garantizar todo el sistema establecido por la Constitución, se erigió un *Tribunal de Garantías Constitucionales* con competencia para resolver recursos contra leyes eventualmente inconstitucionales así como recursos de amparo.

²⁰³ FERNÁNDEZ-MIRANDA y SÁNCHEZ NAVARRO (1996, p. 160).

²⁰⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 225).

2.2.1.6. LAS LEYES FUNDAMENTALES.

Las Leyes Fundamentales del Estado o del Reino son un conjunto de siete leyes que organizaban el poder del Estado durante el régimen del general Franco.²⁰⁵ Aunque no sin cautelas, una parte de la doctrina científica ha otorgado a estas disposiciones una eficacia equivalente a la de una Constitución²⁰⁶ alegando, entre otros, los siguientes argumentos:²⁰⁷

- La modificación o derogación de estas leyes estaba sometida a un procedimiento legislativo reforzado, que requería, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación.
- Cualquier acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnerase las Leyes Fundamentales constituían *contrafuero* y, en consecuencia, quedaban viciadas de nulidad, pudiendo impugnarse ante el Jefe del Estado.
- El propio proceso constituyente que elaboró la Constitución de 1978 cimentó su legitimidad en el valor constitucional de las Leyes Fundamentales, que reconoce implícitamente al proceder a la derogación expresa y singular de cada una de ellas.

Las leyes fundamentales abordan el tema educativo y reconocen por primera vez de forma expresa y completa un derecho general *"de todos los españoles a una educación general y profesional, que nunca podría dejar de recibirse por falta de medios materiales"*.²⁰⁸ La libertad de enseñanza no es objeto de declaración expresa, pero podría entenderse implícitamente reconocida en el *"derecho a recibir educación e instrucción y el deber de*

²⁰⁵ Estas siete leyes fundamentales, que configuraban lo que algunos dieron en llamar Constitución abierta, son las siguientes:

- Fuero del Trabajo de 1938.
- Ley Constitutiva de las Cortes de 1942.
- Fuero de los españoles de 1945.
- Ley del Referéndum Nacional de 1945.
- La ley de Sucesión del Jefe de Estado de 1947.
- Ley de los Principios del Movimiento Nacional de 1958.
- Ley Orgánica del Estado de 1967.

Tras la muerte de Franco, fue aprobada, con rango de Ley Fundamental, la Ley para la Reforma Política de 1977 que, en realidad, establece las condiciones mínimas para escoger las Cortes mediante el sufragio universal y habilita por el mismo procedimiento a la reforma constitucional de las leyes fundamentales.

²⁰⁶ Por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y GARCÍA DE ENTERRÍA (2015, p. 102). En todo caso, debe advertirse que los autores parten de una concepción adoptada por los tribunales de la época, que consideraba que las Constituciones organizaban y articulaban los poderes supremos, pero que sus normas no eran justiciables por sí mismas, quedando relegada su eficacia a un valor interpretativo. Evidentemente, esta concepción se encuentra actualmente superada y las normas Constitucionales gozan de eficacia jurídica directa.

²⁰⁷ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 226, nota 18).

²⁰⁸ Principio IX de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

*adquirirlas, bien en el seno de su familia, o en centros privados o públicos, a su libre elección”, debiendo velar el Estado “para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos”.*²⁰⁹

Como en la mayoría de sus antecedentes, la principal deficiencia del sistema reside en la ausencia de un cauce independiente verdaderamente garantizador del orden jurídico configurado por las leyes fundamentales, ante la evidente ineficacia del recurso de contrafuero. De hecho, bajo la vigencia de las Leyes Fundamentales se mantuvo, con pocas alteraciones, el viejo sistema educativo implantado por la Ley Moyano y levemente retocado desde entonces, aunque en más de un punto resultase incompatible con una recta aplicación de los principios contenidos en aquellas Leyes.

En 1970, la Ley General de Educación promovida por el profesor VILLAR PALASÍ, trató de llevar adelante esa adecuada aplicación de las Leyes Fundamentales, al tiempo que adaptar el sistema educativo a las nuevas necesidades asociadas a la expansión económica. Se trata de un encomiable texto normativo que contiene importantes aportaciones: se generaliza la escolarización obligatoria y gratuita, la Educación General Básica (EGB) de 6 a 14 años y se consagra un compromiso de extender la gratuidad al Bachillerato. El sistema de enseñanza era único y no discriminatorio, asimismo persiguió la calidad en la enseñanza y regulaba la función de planificación y programación estatal. De igual modo, mantuvo la enseñanza privada no universitaria con la posibilidad de que ofertaran puestos gratuitos de enseñanza obligatoria a cambio de apoyo económico. Esta ley también conectó el sistema educativo con el laboral.

²⁰⁹ Artículo 5 del Fuero de los Españoles.

2.2.2. EL CONSTITUCIONALISMO COMPARADO.

Las Constituciones de los países de la OCDE recogen las libertades y derechos educativos con las diferencias que necesariamente derivan del tiempo en que fueron promulgadas y de las características propias de las culturas y tradiciones jurídicas que las inspiran.

La aproximación al tratamiento de los derechos y libertades educativas en el constitucionalismo comparado puede abordarse desde dos perspectivas. Por un lado, es posible analizar los principales elementos que integrarían lo que podríamos denominar modelo constitucional propio de los países europeos²¹⁰, poniendo énfasis en los aspectos comunes. Para comprender en el estudio a todas las constituciones resulta necesario limitar la profundidad del análisis a los textos constitucionales en sentido estricto, debiendo advertirse que el hecho de que una determinada constitución no recoja derechos y libertades educativos de forma expresa no quiere decir que no existan como derechos legales.

El segundo enfoque se centraría en el tratamiento que reciben los derechos y libertades educativas en los textos constitucionales de los principales países que se toman como referencia; la reducción en el número de Estados analizados se compensa con un mayor profundidad en el mismo.²¹¹ Esta es la perspectiva que hemos adoptado en este estudio, seleccionando para su análisis a Estados representativos de culturas políticas y tradiciones jurídicas diferentes: Alemania, Francia, Italia y EE.UU.

2.2.2.1. ALEMANIA: LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1949.

Los derechos fundamentales carecieron prácticamente de importancia en el ámbito de la educación hasta el siglo XX. Es cierto que las constituciones liberales alemanas del siglo XIX recogen las primeras regulaciones de un deber de asistencia a la educación²¹², pero la creciente importancia de la

²¹⁰ Este es el enfoque que adoptó KAMPFER (1983, pp. 241-289). De forma más reciente y sucinta ha recurrido a esta aproximación al tema MUÑOZ ARNAU (2010, pp. 61-64).

²¹¹ La consulta de los textos constitucionales de los Estados de la Unión Europea puede realizarse on line a través del portal oficial del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>

También hemos consultado CASCAJO CASTRO (1994).

El nº7 de la Revista Española de Derecho Constitucional (1983) está monográficamente dedicado al estudio de los derechos fundamentales de la educación en los principales países miembros del Consejo de Europa, recogiendo las ponencias de la V Conferencia de Tribunales Constitucionales europeos, celebrada en Lausanne entre el 26 y 28 de octubre de 1981.

²¹² Esta regulación es particularmente extensa en la Constitución de la República de Weimar, de 11 de agosto de 1919, que dedicó un capítulo entero a la Educación y escuela (artículos 142-150), aunque limitándose a declaraciones programáticas.

educación determinó su inclusión entre los derechos fundamentales en la Constitución de la República Federal Alemana (1949).²¹³

El tratamiento de los derechos y libertades educativas es tributario de la estructura territorial de Alemania, que responde a un modelo federal, en el que los *Länder* ostentan las competencias en materia de enseñanza. Por esta razón, es preciso distinguir dos tipos de derechos con tratamientos diferenciados:

- El derecho a la educación, como derecho social, no se recoge en la Ley Fundamental Federal, sino en las Constituciones de los diferentes *Länder*, que configuran (en términos similares) un derecho fundamental a la educación garantizado mediante el reconocimiento del carácter público de la enseñanza y de las ayudas financieras. Se trata de un auténtico derecho prestacional, que legitima la pretensión del individuo a recibir una oferta educativa ajustada a sus motivaciones personales. A partir de este reconocimiento, puede concluirse la existencia de un mandato dirigido a la Federación y a los *Länder* de crear los establecimientos necesarios en el sector educativo y concederles ayudas a fin de lograr un nivel educativo apropiado de la población.²¹⁴
- La Constitución Federal, sin embargo, sí reconoce expresamente diversas libertades educativas, que no conllevan obligaciones prestacionales directas de las Administraciones Públicas:
 - o El derecho de los padres a dirigir la educación de sus hijos. Aunque el Estado tiene asignada la función educativa y formativa en el seno de los centros de enseñanza²¹⁵, se garantiza a los padres una primacía sobre la educación de sus hijos, que se concreta en dos derechos:
 - El derecho de los padres a proporcionar a sus hijos la educación religiosa e ideológica que consideren conveniente²¹⁶ que, sin embargo, no ampara la pretensión de exigir del Estado la creación de escuelas de determinada orientación religiosa o ideológica. En la práctica se ha establecido un sistema de acuerdos o conciertos entre las instituciones públicas y las

²¹³ La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (en alemán: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) es el nombre que recibe la Constitución de la República Federal de Alemania. Fue aprobada el 8 de mayo de 1949 en la ciudad de Bonn, firmada por los Aliados occidentales el 12 de mayo, y finalmente promulgada el 23 de mayo de 1949. Esta constitución continúa vigente, habiendo sido modificada por última vez el 29 de julio de 2009.

²¹⁴ FALLER (1983, p. 43).

²¹⁵ El artículo 7.1 de la LF (1949) establece que "El sistema educativo en su conjunto estará bajo supervisión del Estado."

²¹⁶ El artículo 7.2 de la LF (1949) establece que: "Los titulares de la patria potestad tienen derecho de decidir sobre la participación del niño en la enseñanza religiosa."

confesiones, aunque la escuela privada en este país esta reducida a unas dimensiones muy inferiores a las que tiene en España.²¹⁷

- El derecho "pedagógico" a la libre elección de los padres entre las diferentes vías de educación que el Estado establece en el seno de las escuelas. El Tribunal Constitucional Federal ha llegado a reconocer un derecho a la libre elección de centros de formación.²¹⁸
- El derecho del niño al libre desarrollo de su personalidad²¹⁹, que conlleva, principalmente, la prohibición de injerencias o limitaciones por parte del Estado que impidan el desarrollo del hombre en la línea de una personalidad responsable.
- La libertad de creación de centros de enseñanza privados²²⁰, aunque sometida a un estricto control de los poderes públicos, que deben otorgar una autorización previa y someten a estas instituciones docentes a la inspección estatal.
- La libertad de ciencia²²¹ protege la actuación científica frente a las injerencias públicas y las decisiones del Tribunal Constitucional Federal sobre su contenido han tenido una importancia esencial en la organización de la enseñanza universitaria.

2.2.2.2. FRANCIA: LA CONSTITUCIÓN DE 1958.

La Constitución Francesa de 1958 no recoge un catálogo de derechos fundamentales (aunque algunos aparecen reconocidos a lo largo del texto), sino que opta por remitirse expresamente a la tradición constitucional declarando en el Preámbulo que "*el pueblo francés declara solemnemente*

²¹⁷ DÍAZ REVORIO (2002a, p. 36).

²¹⁸ Esta doctrina del Tribunal Constitucional Federal se ampara, principalmente, en el artículo 12.1 de la LF (1949) que establece que: "Todos los alemanes tienen derecho a elegir libremente su profesión, puesto de trabajo y establecimiento de formación profesional, si bien el ejercicio de las profesiones podrá ser regulado por ley o en virtud de una ley."

²¹⁹ Este derecho se reconoce con carácter general en el artículo 2.1 de la LF (1949): "Cada uno tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, siempre que no vulnere los derechos de otros ni atente al orden constitucional o la ley moral."

²²⁰ El artículo 7.4 de la LF (1949) establece que: "Se garantiza el derecho a crear escuelas privadas. Las escuelas privadas que sustituyan a escuelas públicas requerirán autorización estatal y estarán sometidas a las leyes del respectivo Estado. Se concederá la autorización cuando las escuelas privadas no estén en un nivel inferior al de las escuelas públicas en programa e instalaciones y en cuanto a la formación científica de su personal docente y no fomenten una segregación de los alumnos según la situación económica de los padres. Se denegará la autorización cuando no esté suficientemente asegurada la situación económica y jurídica del personal docente."

²²¹ El artículo 5.3 de la LF (1949) establece que: "Son libres el arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica. La libertad de cátedra no dispensa, sin embargo, de la lealtad a la Constitución."

su compromiso en favor de los Derechos humanos y de los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes reconocidos en la Carta del medio ambiente de 2004".

De este modo, el armazón normativo de los Derechos fundamentales en Francia está constituido por tres textos (1789, 1946, 2004) que difieren por las circunstancias históricas, pero sobre todo por sus fuentes de inspiración.²²²

- La declaración de 1789 está impregnada básicamente de liberalismo e individualismo.
- El Preámbulo de la Constitución de 1946 incide en la ambición de reconstruir una República a la vez más justa y solidaria, preocupándose de los derechos económicos y sociales.²²³
- La Carta de Medio Ambiente de 2004 declara que "*toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y saludable*" (Artículo 1).

Al conjunto, generalmente designado por la doctrina como integrante del *Bloque de constitucionalidad*, no le falta realmente heterogeneidad, lo que contribuye a reforzar la capacidad interpretativa del juez constitucional. En este contexto, correspondió al Consejo constitucional establecer lo que eran los "*principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República*" que el constituyente de 1946 (e indirectamente el de 1958) reafirmó solemnemente, sin por ello definirlos.²²⁴

En este contexto, los principios constitucionales que rigen el sistema educativo francés son los siguientes:²²⁵

- La libertad de enseñanza. En Francia la educación pública coexiste con instituciones privadas. La escuela privada está sujeta a la

²²² PINON (2010).

²²³ El apartado 13 del Preámbulo de la Constitución de 1946 se refiere específicamente a aspectos educativos, cuando establece "La Nación garantiza la igualdad de acceso del niño y del adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. La organización de la enseñanza pública gratuita y laica en todos los niveles es un deber del Estado."

²²⁴ Hasta ahora, el Consejo constitucional ha definido diez de estos principios fundamentales: la libertad de asociación (DC del 16 de julio de 1971); los derechos de la defensa (DC 2 de diciembre de 1976); la libertad individual (DC 12 de enero de 1977); la libertad de enseñanza (DC 23 de noviembre de 1977), en particular, la libertad de la enseñanza superior (DC 8 de julio de 1999); la libertad de conciencia (DC 23 de noviembre de 1977); la independencia de la jurisdicción administrativa (DC 22 de julio de 1980); la autonomía de los profesores de Universidad (DC 20 de enero de 1984); la competencia de la jurisdicción administrativa para conocer de la anulación de decisiones tomadas en el ejercicio de las potestades públicas (DC 23 de enero de 1987); la autoridad judicial como garante de la propiedad privada inmobiliaria (DC 25 de julio de 1989); la especificidad de la justicia de los menores (DC 22 de agosto de 2002).

²²⁵ PEREGRINO MORENO (2011, p. 442)

supervisión del Estado y puede beneficiarse de ayuda económica del mismo siempre que se haya establecido mediante contrato.

La autonomía de los centros de organizar e impartir enseñanza es una manifestación de la libertad de expresión recogida por la ley Debré.²²⁶ Sin embargo, la titulación oficial la otorga el Gobierno ya que los diplomas concedidos por las escuelas privadas no tienen carácter oficial a menos que sean reconocidas por el Estado.

- La gratuidad. La enseñanza pública primaria es gratuita desde finales del siglo XIX²²⁷ y se extendió posteriormente a la enseñanza secundaria.²²⁸ La educación que se imparte en las escuelas y las instituciones públicas es gratuita. Los libros de texto son gratuitos hasta el tercer grado, así como materiales y suministros para el uso público. Normalmente en los institutos, los gastos de libros de texto son asumidos por las familias.
- La educación pública es neutral. Tanto a profesores como alumnos se les requiere neutralidad filosófica y política. La libertad de expresión de las ideologías o creencias es un derecho con el cuentan profesores de la enseñanza pública, padres y alumnos.
- El principio de laicidad determina la obligatoriedad de la instrucción laica en todas las instituciones educativas.²²⁹ El respeto a las creencias de los estudiantes y sus padres supone la falta de programas de instrucción religiosa, el carácter laico del personal y la prohibición de proselitismo.

2.2.2.3. ITALIA: LA CONSTITUCIÓN DE 1947.

La Constitución italiana de 1947²³⁰ dispensa un detallado tratamiento al derecho a la educación, considerándolo como un derecho de libertad (libertad de escuela y libertad en la escuela) y como un derecho social, esto es, como un derecho de todos a una educación y formación adecuadas, dirigidas al desarrollo de la personalidad y al cumplimiento de las tareas sociales, así como a la realización de una efectiva igualdad de todos los ciudadanos.²³¹ Ambas vertientes merecen ser analizadas.

- Desde la perspectiva prestacional, la enseñanza constituye una de las tareas fundamentales del Estado, que tiene el derecho y el deber de

²²⁶ Ley 59/1557 de 31 de diciembre de 1959 sobre la libertad de enseñar y tratar con la educación privada

²²⁷ Ley de 16 de junio de 1881.

²²⁸ Ley de 31 de mayo de 1933.

²²⁹ Se recoge por las leyes de 28 de marzo de 1882 y 30 de octubre 1886.

²³⁰ La Constitución de la República Italiana fue aprobada el 22 de diciembre de 1947, publicada el 27 de diciembre del mismo año y entró en vigor el día 1 de enero de 1948. Su última reforma se produjo el 2 de octubre de 2007.

²³¹ ELIA, VOLTERRA y DE LA PÉRGOLA (1983, p. 168).

satisfacer las necesidades educativas de la población, ya sea mediante la prestación directa del servicio público educativo a través de centros propios, o con la colaboración de los centros de iniciativa privada, sobre los que el Estado se reserva únicamente la regulación general y la potestad de control.

Aunque las Regiones ostentan en Italia una amplia capacidad legislativa en materia de formación profesional y asistencia escolar, la Constitución establece determinados principios que deben respetarse:²³²

- La enseñanza elemental y media es obligatoria y gratuita. La intensidad de esta gratuidad varía en función de la etapa educativa y en la enseñanza media incluye solamente la enseñanza en sentido estricto, y no las demás prestaciones complementarias vinculadas a ella, pero que no resultan imprescindibles para su realización, como son la facilitación de libros escolares, el material didáctico o los medios de transporte.
- Más allá de la educación obligatoria, la garantía constitucional del derecho a la educación sólo existe para quienes demuestren aptitud y méritos para acceder a la educación superior y la gratuidad universal se ve sustituida por prestaciones (becas, subsidios familiares y otras ayudas) dirigidas a quienes no dispongan de medios económicos.
- Pero la educación es también un derecho de libertad, cuyas principales manifestaciones en el texto constitucional son las siguientes:
 - o Derecho y obligación de los padres a la instrucción de sus hijos.²³³
 - o Libertad de constituir y dirigir centros de enseñanza, si bien su apertura se supedita a una previa autorización administrativa.
 - o Libertad de ciencia (de cátedra).²³⁴ El Estado no tiene ni un arte ni una ciencia propios, pero utilizará arte y ciencia en la

²³² El artículo 34 de la Constitución de 1947 establece que:

La escuela estará abierta a todos. La enseñanza primaria, que se dispensará por lo menos durante ocho años, será obligatoria y gratuita.

Las personas con capacidad y méritos tendrán derecho, aun careciendo de medios, a alcanzar los grados más altos de la enseñanza. La República hará efectivo este derecho mediante becas, subsidios a las familias y otras medidas, que deberán asignarse por concurso.

²³³ El artículo 30 de la Constitución de 1949 establece que: "Es deber y derecho de los padres mantener, instruir y educar a los hijos, incluso a los habidos fuera del matrimonio. En los casos de incapacidad de los padres, la ley dispondrá lo necesario para que sea cumplida la misión de los mismos."

²³⁴ El artículo 33.1 de la Constitución de 1949 establece que: "Son libres el arte y la ciencia y será libre su enseñanza."

consecución de sus fines sociales, por lo que debe protegerlos. En el ámbito de la enseñanza, el profesor no podrá ser limitado en el ejercicio de su actividad docente, siempre que se desarrolle con respeto a la moral y el orden público, como ocurre con la libertad de expresión.

- Autonomía de los centros educativos superiores, academias y universidades.²³⁵

2.2.2.4. EEUU: LA CONSTITUCIÓN DE 1787.

La educación como derecho no se encuentra recogida en absoluto en ninguno de los artículos o enmiendas de la Constitución Federal²³⁶, aunque sí aparece en las Cartas de Derechos de numerosos Estados de la Unión.

No obstante, el Tribunal Supremo ha utilizado diversas cláusulas de la Constitución Federal para constitucionalizar, no sólo un mínimo de prestación educativa, sino también otras facetas de la educación como derecho fundamental.²³⁷

- La cláusula de *due process*²³⁸ de la enmienda nº 14 sirvió para constitucionalizar la educación como derecho de libertad en el siglo XIX. El Tribunal Supremo aplicó la misma cláusula empleada para constitucionalizar el liberalismo económico para reconocer la libertad de creación de centros y de ideario de los mismos.²³⁹

²³⁵ El artículo 33.6 de la Constitución de 1949 establece que: "Los establecimientos de cultura superior, universidades y academias tendrán derecho a regirse por estatutos autónomos dentro de los límites fijados por las leyes del Estado."

²³⁶ La Constitución de los Estados Unidos fue adoptada en su forma original el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia, Pensilvania y luego ratificada por el pueblo en convenciones en cada estado. La Constitución ha sido objeto de 27 modificaciones (Enmiendas).

²³⁷ Para el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de EEUU en materia educativa seguiremos a ALONSO GARCÍA (1983, pp. 399-408).

²³⁸ El debido proceso es un principio legal por el cual el Estado debe respetar todos los derechos legales que posee una persona según la ley. Se trata de un principio jurídico procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, a permitirle tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez.

El término procede del derecho anglosajón, que emplea la expresión "due process of law" (traducible como "debido proceso legal"). Procede de la cláusula 39 de la "Magna Carta Libertatum" (Carta Magna), texto sancionado en Londres el 15 de junio de 1215 por el rey Juan I de Inglaterra, más conocido como Juan sin Tierra. Cuando las leyes inglesas y americanas fueron divergiendo gradualmente, el proceso debido dejó de aplicarse en Inglaterra, pero se incorporó a la Constitución de los Estados Unidos en la V y la XIV Enmiendas.

El debido proceso se ha interpretado frecuentemente como un límite a las leyes y los procedimientos legales por lo que los jueces, no los legisladores, deben definir y garantizar los principios fundamentales de la imparcialidad, justicia y libertad.

²³⁹ Sentencia Meyer vs. Nebraska (1923). El Tribunal anuló la sentencia de un tribunal estatal condenando a un profesor por enseñar en horas extraescolares alemán a algunos

- La cláusula de aconfesionalidad del Estado de la enmienda n° 1 generó una compleja jurisprudencia que limitó los supuestos en los que los poderes públicos podrían otorgar subvenciones a instituciones docentes a aquellos programas en los que pudiera asegurarse perfectamente que van a dedicarse a enseñanzas objetivas y neutrales.
- La cláusula de igualdad de la enmienda n° 14 influyó decisivamente en la configuración constitucional del derecho de la educación:
 - o Por un lado, se determinó la inconstitucional de la segregación racial en la escuela.²⁴⁰
 - o Por otra parte, se constitucionalizó la comunidad participativa, que suponía la extensión del ejercicio del derecho de voto a la Administración escolar. Se reconoce un derecho de participación universal (a todos los vecinos), ya que la educación es una prestación que debe afectar a todos los ciudadanos.²⁴¹
 - o Finalmente, se configuró tímidamente un contenido mínimo prestacional.

alumnos cuyos padres lo habían pedido, basándose en que la ley estatal prohibía enseñar otros idiomas distintos del inglés.

Sentencia *Pierce vs. Society of Sisters* (1925). El Tribunal anuló una Ley de Oregón que obligaba a todos los niños a asistir forzosamente a escuelas públicas.

²⁴⁰ Sentencia *Brown vs. Board of Education* (1954).

²⁴¹ Sentencia *Kramer vs. Union Free School District* (1969).

2.2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

2.2.3.1. EL PROCESO CONSTITUYENTE.

El tratamiento de la educación protagonizó uno de los principales debates durante el proceso constituyente de 1978, no sólo por la relevancia objetiva de una cuestión que condicionaba directamente el futuro nacional, sino también por la distancia entre las posiciones de los diferentes actores que intervenían en el proceso, herederas de una larga tradición conformada a lo largo de nuestro constitucionalismo histórico.

La mayor parte de los autores coinciden en apuntar que el debate se planteaba esencialmente como un enfrentamiento entre dos posiciones ideológicas, que podría resumirse en estos términos:

- Por un lado, la Unión de Centro Democrático priorizaba el reconocimiento constitucional de la libertad de enseñanza, concebida no sólo como el derecho de todos a crear y dirigir establecimientos de enseñanza libremente, sino también como el derecho preferente de los padres o tutores a escoger para sus hijos la educación que prefieran con arreglo a sus personales convicciones, y el deber del Estado de financiar, con arreglo al principio de igualdad, el derecho a la educación.
- Por otra parte, el Partido Socialista (PSOE) promovía un modelo único de escuela pública, en tanto que instrumento para asegurar la educación de todos en igualdad de condiciones. La exigencia constitucional de pluralismo se acataría incorporando en la gestión de los centros, junto a la Administración educativa, al resto de la comunidad educativa: profesorado, padres, personal no docente y, en su caso, los alumnos. En este planteamiento, la escuela privada sostenida con fondos públicos podría respetarse mientras siga subsistiendo, pero tendería a ser sustituida por la escuela pública al quedar prohibida toda ayuda directa o indirecta de los Poderes públicos.

Esta contraposición ideológica ha sido gráficamente resumida por MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ como: libertad de enseñanza versus escuela pública autogestionada; o bien pluralismo escolar frente a escuela pública aunque pluralista.²⁴² Aunque este aspecto concentraba la divergencia esencial, debe añadirse al debate la reivindicación tradicional de la izquierda política de extender la libertad de cátedra al ámbito no universitario, precisamente para contrarrestar el poder del centro privado de enseñanza.

Estas posiciones de partida fueron determinantes del debate constitucional.²⁴³ El proceso de redacción del actual artículo 27 fue complejo

²⁴² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 217).

²⁴³ Todos los debates constituyentes sobre educación están recogidos en MEC (1978). También se ha consultado NOGUEIRA SORIANO (1988, pp. 65 y ss). De particular interés,

y mereció una atención especial en el debate constituyente, en cuyo seno se plantearon visiones contrapuestas cuya conciliación requirió un esfuerzo suplementario que puede apreciarse en el prolijo y, en cierto sentido, ambivalente resultado final. Este precepto lleva en su seno ejes diferenciados de interpretación que no son excluyentes, pero sí difícil y delicadamente conciliables en la práctica.²⁴⁴

- El anteproyecto de Constitución dedicaba al derecho a la educación su artículo 28, cuya redacción no recibió muchas modificaciones respecto de la versión final²⁴⁵, aunque sí alguna relevante.²⁴⁶
- El informe de la Ponencia designada para analizar las enmiendas presentadas al anteproyecto de Constitución en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados²⁴⁷ fue objeto de un intenso debate que no estuvo exento de momentos de tensión.²⁴⁸ La redacción propuesta por la Ponencia introducía novedades respecto del anteproyecto.²⁴⁹

pues recoge con extensión todos los debates constituyentes, es ZUMAQUERO (1984, pp. 25 y ss).

²⁴⁴ LAPORTA SAN MIGUEL (1981, pp. 39-54)

²⁴⁵ NICOLAS MUÑIZ (1983, pp. 335-337).

²⁴⁶ El artículo 28 del anteproyecto de Constitución (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978) estaba redactado en los siguientes términos:

1. Todos tienen el derecho a la educación.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. La ley regulará la autonomía de las universidades.

²⁴⁷ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 17 de abril de 1978.

²⁴⁸ Que incluso supusieron que el Ponente socialista Peces-Barba abandonara la Ponencia, como él mismo narra en PECES-BARBA (1988, pp. 115 y ss).

²⁴⁹ El artículo 26 del informe de la Ponencia estaba redactado en los siguientes términos (las novedades respecto del artículo 28 del anteproyecto aparecen subrayadas):

1. Todos tienen el derecho y el deber a la educación.

- El dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados²⁵⁰ fijó el contenido definitivo del artículo 27, que no fue objeto de modificaciones posteriores en el Senado. Destaca, en todo caso, la importante inclusión en la libertad de enseñanza en el apartado 1, junto al "derecho a la educación", así como la remisión a la ley respecto del derecho a intervenir en los centros sostenidos con fondos públicos y cierto fortalecimiento de la autonomía de las universidades.
- Ni en el Senado ni en la Comisión Mixta hubo ya variación alguna en el artículo 27, pero debe destacarse un cambio en el artículo 10, que tendría una indudable importancia sobre su interpretación. Se trata de la introducción de la cláusula de apertura internacional, que permitía integrar la libertad de enseñanza, y en especial el derecho a crear y dirigir centros privados, reconocidos en el ordenamiento internacional.²⁵¹ En este contexto cobra especial importancia determinar el contenido constitucional del derecho a la educación, para lo cual resultará esencial acudir a los criterios interpretativos expresamente invocados por el artículo 10 de la Carta Magna: por un lado, "*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás*" que se reconocen como fundamento del orden político y de la paz social y sobre los que el Tribunal

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

3. Los padres tienen derecho a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La Ley determinará el nivel de la educación obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación y promoción de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de establecer y dirigir centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca.

²⁵⁰ El Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados fue aprobado el 26 de junio de 1978 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 1 de julio.

²⁵¹ La enmienda consistió en añadir un párrafo segundo al artículo 10 que obliga a interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Constitucional ha elaborado una amplia doctrina (apartado 1) y, por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (apartado 2).

De lo que se trataba con este precepto no era sino incidir sobre el artículo 27, sin alterar los términos de lo pactado en ese lugar de la Constitución, lo que habría puesto en peligro el conjunto del consenso constituyente, subsanando con esta incorporación indirecta del derecho internacional de los derechos humanos alguna de las carencias que, por mor del acuerdo con la izquierda parlamentaria, los centristas, y sobre todo las fuerzas más o menos conservadoras, hubieron de aceptar inicialmente en el seno del artículo 27.²⁵²

La voluntad de consenso que presidió el proceso constituyente²⁵³ se tradujo finalmente en un extenso y complejo precepto, una *fórmula de compromiso muy apurada en todos sus términos*.²⁵⁴ El partido de centro-derecha (UCD) cedió en los apartados 5º y 7º (participación), mientras que el partido socialista transigió en los apartados 1º (reconocimiento de la libertad de enseñanza), 6º (libertad de creación de centros) y 9º (ayudas a los centros privados). De este modo, desde la izquierda se renunciaba a la escuela pública unificada y a la escuela laica excluyente.²⁵⁵ En cualquier caso, no faltan quienes han puesto en duda la existencia de un auténtico consenso, analizando las posiciones manifestadas por las formaciones políticas en los debates parlamentarios sobre cuestiones educativas abordados durante la primera Legislatura.²⁵⁶

2.2.3.2. LA EDUCACIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El delicado equilibrio alcanzado convirtió el artículo 27 de nuestra Constitución en uno de los más polémicos y que más atención ha merecido, no sólo por la doctrina científica, sino también por el Tribunal Constitucional. De hecho, más que un consenso, el resultado final ha sido calificado como una tregua²⁵⁷ que ha diferido el debate sobre la materia a la futura actuación del legislador y de la jurisprudencia.²⁵⁸

²⁵² NICOLAS MUÑIZ (1983, pp. 345-346).

²⁵³ Una visión actual y cualificada de este consenso constitucional en la educación PUELLES BENITEZ (2007b, pp. 29 y ss).

²⁵⁴ NICOLAS MUÑIZ (1983, pp. 335).

²⁵⁵ NICOLAS MUÑIZ (1983, p. 337).

²⁵⁶ En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1981, p. 27) señala ¿Qué es lo que se consensuó en materia de enseñanza al aprobar el artículo 27 de la Constitución?. El debate de la ley orgánica aprobatoria del estatuto de Centros Escolares de 19 de junio de 1980 demuestra que absolutamente nada.

²⁵⁷ NICOLAS MUÑIZ (1983, p. 337).

²⁵⁸ NOGUEIRA SORIANO (1988, pp. 67 y 70-76).

La Constitución de 1978 recoge, por primera vez en la historia de nuestro constitucionalismo, una proclamación explícita y completa del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza en el artículo 27, sistemáticamente integrado en la sección 1ª del capítulo II del título I, bajo el epígrafe "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas". Esta expresión hace referencia a una serie de derechos subjetivos que sirven para fundar pretensiones jurídicas frente a los poderes públicos, de los que se demanda una determinada actitud (derechos fundamentales) o que permitan un libre desenvolvimiento del individuo (libertades públicas). Estos derechos fundamentales y libertades públicas están sometidos a unos principios especiales sobre su regulación normativa y también a un régimen de protección judicial especial.

La redacción del artículo 27 resultante del proceso constituyente descrito es la siguiente:

- 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*
- 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
- 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*
- 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*
- 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*
- 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*
- 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*
- 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.*
- 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.*

La búsqueda del consenso que presidió todo el proceso constituyente se manifestó con especial intensidad en la redacción de este artículo 27, hasta

el punto de suscitar críticas, ya que la falta de flexibilidad de los ponentes, temerosos de romper los acuerdos alcanzados, impidió introducir mejoras técnicas importantes durante la tramitación parlamentaria. Especialmente autorizadas son las opiniones manifestadas en este sentido por SÁNCHEZ AGESTA²⁵⁹ o EMBID IRUJO.²⁶⁰ Las deficiencias técnicas del precepto han sido ampliamente apuntadas por la doctrina científica y puede resumirse con la valoración de FERNÁNDEZ SEGADO, para quien el artículo 27 es muy extenso, realmente confuso y cuyos enunciados no siempre respondían a la unidad de objetivos.²⁶¹

Entre las servidumbres del consenso se encuentra también la intencionada indeterminación del artículo 27, que obligó a conferir al legislador un amplio margen para desarrollar los derechos reconocidos, trasladando a las Cortes Generales la solución de las tensiones entre los modelos educativos propuestos desde los diferentes planteamientos políticos.²⁶² Probablemente por ello, en pocos ámbitos como el educativo se ha padecido una inestabilidad jurídica tan evidente, tanto por el número de disposiciones legales que se han ido sucediendo, como por las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional. La mera relación de las normas con rango de ley evidencia que una de las prioridades de los Gobiernos de cualquier signo político ha sido la revisión del modelo educativo.

Legislatura	Denominación de la ley
I (1979-1982)	LEY ORGÁNICA 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros escolares, LOECE (BOE 27/06/1980).
II (1982-1986)	LEY 8/1983, de 29 de junio, sobre medidas urgentes en materia de Órganos de Gobierno de las Universidades (BOE de 30/06/1983)
	LEY ORGÁNICA 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, LORU (BOE 01/09/1983).
	LEY ORGÁNICA 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, LODE (BOE 4/07/1985).
	LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, LOGSE (BOE 4/10/1990).

²⁵⁹ SANCHEZ AGESTA (1987, p. 161) señala que Todos los esfuerzos realizados en el Congreso y en el Senado para aclarar su contenido resultaron inútiles, porque los dos partidos mayoritarios consideraron este artículo como intocable por estimar que era la quintaesencia del consenso.

²⁶⁰ EMBID IRUJO (1983, p. 181) sostiene que los defectos (del artículo 27) había que buscarlos en su elaboración, en la rigidez con la que los parlamentarios aplicaron la doctrina consensual, pues modificaciones que llevaban consigo una evidente mejora técnica fueron incapaces de prosperar dado que se rompía, según los defensores del texto, el consenso difícilmente logrado.

²⁶¹ FERNÁNDEZ SEGADO (1992, p. 341).

²⁶² Una de estas cuestiones es la referida a la tensión histórica entre la enseñanza pública y privada, que se resuelve con un compromiso confuso. SANCHEZ AGESTA (1987, pp. 160-161).

- LEY ORGÁNICA 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros docentes, LOPEG. (BOE 21/11/1995).
- IV (1989-1993) LEY ORGÁNICA 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. (BOE 22/04/1999).
- VI (1996-2000) LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, LOU. (BOE de 24/12/2001).
- VII (2000-2004) LEY ORGÁNICA 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, LOCFP (BOE 20/06/2002).
- LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, LOCE (BOE 24/12/2002).
- VIII (2004-2008) LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, LOE (BOE 4/05/2006).
- LEY ORGÁNICA 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE de 13/04/2007).
- X (2011-2016) LEY ORGÁNICA 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, LOMCE (BOE de 10 de diciembre de 2013)

A pesar de estas críticas, el tiempo parece haber demostrado la compatibilidad de las líneas básicas que este *pacto de inclusión de mínimos*²⁶³ estableció para la educación en España. Las décadas que lleva en vigor este precepto parecen dar la razón a FERNÁNDEZ-MIRANDA²⁶⁴ que mantuvo la no contraposición de los modelos educativos que el mismo incluye. En parecido sentido se pronuncia también TORRES DEL MORAL, cuando afirma que el artículo 27 CE *ha proporcionado un juego aceptable para el encauzamiento de tan espinoso problema como lo es la ordenación de la enseñanza en un Estado social y democrático de Derecho a fines del siglo y de milenio.*²⁶⁵

²⁶³ El artículo 27 CE ha sido así calificado en CÁMARA VILLAR (1988, pp. 2 y 164).

²⁶⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA y SÁNCHEZ NAVARRO (1984, p. 125). En contra de esta interpretación, NOGUEIRA SORIANO (1988, p. 67).

²⁶⁵ TORRES DEL MORAL, Antonio. Prólogo a RODRÍGUEZ COARASA (1998, p. 16).

2.3. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

Ya hemos señalado que, a pesar de la confusa utilización de los conceptos derecho a la educación y libertad de enseñanza, y de la inusual extensión del artículo 27, debe concluirse que contiene un único derecho: el derecho fundamental a la educación, cuya regulación nuclear se encontraría en los dos primeros apartados del artículo 27, pudiendo considerarse los restantes preceptos como matizaciones o flecos, también constitucionales, de la esencia de este derecho fundamental.²⁶⁶

Para que un derecho fundamental funde pretensiones jurídicas individuales, contribuya a formar el carácter de un ordenamiento jurídico o sea elemento hábil en el proceso de interpretación jurídica, debe tener unos contornos precisos, un contenido definible referido siempre a situaciones sociales con visos de realidad.²⁶⁷ Pero, además, la definición del contenido esencial del derecho reviste relevancia, ya que delimita el núcleo material constitucionalmente garantizado y protegido frente a las eventuales violaciones provenientes de actuaciones del Legislador, de cualquier otro poder público o incluso de sujetos privados.

Aunque las Cortes Generales realizan una primera aproximación al establecer el ámbito material de la legislación orgánica, corresponde en último término al Tribunal Constitucional delimitar el contenido esencial de cada derecho fundamental, aplicando para ello dos metodologías complementarias: acudir a la naturaleza jurídica o el modo de concebir o configurar el derecho, o identificar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos.²⁶⁸

Partiendo de estas premisas, el Tribunal Constitucional ha generado una amplia doctrina sobre el contenido del derecho a la educación, con ocasión de sus decisiones sobre los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la legislación educativa²⁶⁹, pero también sobre los conflictos de competencias que tuvieron por objeto las disposiciones reglamentarias de desarrollo. La eventual contradicción entre derecho a la educación y libertad de enseñanza se ha salvado mediante la aplicación de **la doctrina de la**

²⁶⁶ BARNES VÁZQUEZ (1984, p. 40).

²⁶⁷ EMBID IRUJO (1981, p. 653).

²⁶⁸ STC 11/1981, FJ 8.

²⁶⁹ STC 5/1981, de 13 de febrero, sobre la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de julio, del Estatuto de los Centros docentes (LOECE).

STC 77/1985, de 27 de junio, sobre la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE).

SSTC 184/2012, 212/2012, 213/2012, 214/2012 y 6/2013 sobre la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE).

doble dimensión de los derechos fundamentales, que lleva a reconocer en su contenido constitucional, por un lado, unas facultades de acción reconocidas a los titulares del derecho (dimensión subjetiva) y, por otra parte, una serie de prestaciones (legislativas, ejecutivas o judiciales) que los poderes públicos deben proporcionar a los titulares del derecho (dimensión objetiva). De este modo, el genérico derecho a la educación *“incorpora, así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional”*.²⁷⁰

Como apuntamos, los primeros autores que analizaron el contenido del artículo 27, tras la aprobación del texto constitucional, diferenciaban claramente entre derecho a la educación y libertad de enseñanza. Los posteriores intentos de la doctrina científica de abordar el análisis del contenido del artículo 27 CE han partido de esta concepción omnicomprendiva del derecho a la educación adoptada por el Tribunal Constitucional, pero conducen ineludiblemente, de forma más o menos explícita, a la distinción de dos categorías de facultades educativas, agrupadas en torno a los conceptos jurídicos tradicionales de libertad de enseñanza y derecho de educación en sentido estricto.

- BARNÉS empleó la expresión libertades educativas, que comprendía el derecho a la educación en sentido estricto, la libertad de enseñanza, referida a la libertad de creación de centros docentes y la libertad de cátedra.²⁷¹
- CASTILLO CÓRDOVA diferenció dos dimensiones del derecho fundamental a la educación: una dimensión subjetiva o de libertad, que se correspondería con el contenido primario del derecho a la educación, y una dimensión objetiva o prestacional. En la medida en que la libertad de enseñanza es la manifestación del valor libertad en el sistema educativo, se proyecta sobre todos los sujetos de la relación educacional: docentes, titulares de centros, padres y estudiantes²⁷²; es decir, atribuye facultades a todos los miembros de la comunidad educativa.
- TORRES DEL MORAL incide en el aspecto subjetivo y considera que la libertad de enseñanza se proyecta sobre la totalidad de los actores jurídicos del proceso educativo, dando lugar a derechos subjetivos concretos desde una doble perspectiva, activa y pasiva.²⁷³ Desde el punto de vista activo, debería hablarse de una libertad de educación que presentaría dos facetas: respecto a los profesores se concreta en la libertad de expresión docente, la libertad de cátedra y la participación en la gestión de los centros; con relación a los titulares de los centros, se reconoce la libertad de creación de centros, que

²⁷⁰ STC 86/1985, FJ. 3.

²⁷¹ BARNES VÁZQUEZ (1984).

²⁷² CASTILLO CÓRDOVA (2004, p. 572).

²⁷³ TORRES DEL MORAL (1998, p. 446).

incluye el derecho a dirigirlos y dotarlos de un ideario propio. Desde el punto de vista pasivo, con relación a los padres, se manifiesta en el derecho a elegir la formación que desean para sus hijos, bien a través de la elección de centro docente, bien a través de la posibilidad de que reciban formación religiosa y moral también en la escuela estatal. En lo que afecta a los hijos, por último, se concreta en el derecho al estudio y el derecho a recibir instrucción que, a su vez, tienen diversas ramificaciones.²⁷⁴

Independientemente de la aproximación que se escoja, no existen diferencias importantes sobre la extensión y contenido del derecho a la educación. En este caso, consideramos adecuado el enfoque que atiende a la titularidad de las facultades, lo que nos permite distinguir entre las libertades educativas de los enseñantes y el derecho de los educandos a la prestación de una enseñanza institucionalizada o reglada.

2.3.1. LAS LIBERTADES EDUCATIVAS DE LOS ENSEÑANTES.

El alcance de la libertad de enseñanza constitucionalmente reconocida ha sido objeto de amplia atención por la jurisprudencia y la doctrina científica, ya que se trata de una expresión que no ha tenido un sentido unívoco en nuestra historia constitucional.

En los inicios de nuestro constitucionalismo se aprecian datos suficientes como para concluir que la libertad de enseñanza se configuraba como un derecho que la persona concreta ponía en marcha por la creación de un centro en el que él mismo impartía clases.²⁷⁵ A partir de este argumento histórico, la postura tradicionalmente mayoritaria en nuestro país ha señalado la identidad entre la libertad de enseñanza y la libertad de crear centros docentes.

Sin embargo, debe advertirse que en algunas ocasiones se ha empleado en nuestra legislación la libertad de enseñanza como sinónimo de libertad del enseñante. En este sentido, *"Es lo cierto que dentro de nuestra tradición legislativa sobre temas educativos y de instrucción pública dicha locución se ha empleado con pluralidad de significados, en uno de los cuales ha equivalido a la libertad de los profesores "de exponer y de discutir lo que piensan" y ello en atención a que la ciencia "debe ser libre en sus manifestaciones, cualquiera que sea el encargado de enseñarla"*.²⁷⁶ Posteriormente, también se recogió esta acepción en la LOECE (1980).²⁷⁷

²⁷⁴ VIDAL PRADO (2003-2004, p. 199).

²⁷⁵ EMBID IRUJO (1983, p. 234).

²⁷⁶ Decreto del ministro de Fomento Manuel RUIZ ZORRILLA de 21 de octubre de 1968, "Colección Legislativa", tomo C, páginas 411-424. Citado por BARNES VÁZQUEZ (1984, p. 46).

²⁷⁷ El artículo 15 de la LOECE (1980) declara que "los profesores, dentro del respeto..., tienen garantizada la libertad de enseñanza".

De este modo, la libertad de enseñanza sería la posibilidad del ciudadano de transmitir los conocimientos que posee, y ello no está vinculado por naturaleza a la fundación de un centro de enseñanza. Es decir, la libertad de enseñanza sería un supraconcepto del que se derivarían además de la libertad de creación de centros, la libertad de cátedra que protege al docente concreto en su actividad.²⁷⁸

El Tribunal Constitucional parece haber recogido este enfoque al delimitar el alcance de esta libertad de enseñanza, cuando determina que *"implica de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan (artículo 20.1 c)"*. A continuación añade un tercer componente, al señalar que *"(d)el principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (artículo 27.3)"*.²⁷⁹

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la autonomía universitaria también encuentra su fundamento en la libertad de enseñanza e investigación. De tal forma que la libertad de cátedra sería el reconocimiento individual de ese ámbito de libertad y la autonomía universitaria su aspecto colectivo.²⁸⁰

De este modo, podríamos concluir que la Constitución reconoce a las personas y entidades responsables de impartir la enseñanza diversas libertades que pretenden preservar su independencia en el ejercicio de su actividad: cualquier persona podrá crear instituciones docentes; una vez creadas, dichas instituciones ostentarán autonomía y, a título individual, los profesores que impartan docencia, disfrutarán de libertad de cátedra.

Se trata de libertades cuyo ejercicio resulta especialmente relevante en el ámbito de la enseñanza institucionalizada, pero que no se limitan al mismo, y que, lógicamente, no tienen carácter absoluto, encontrando límites (como veremos) en el conflicto con otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos.

2.3.1.1. LA LIBERTAD DE CREACIÓN DE CENTROS DOCENTES.

La libertad de creación de centros docentes ha estado tradicionalmente en el centro del debate político en materia educativa desde la época napoleónica y, como hemos visto, ha sido un tema central del debate constitucional español desde 1812.

²⁷⁸ EMBID IRUJO (1983, p. 24).

²⁷⁹ STC 5/1981, FJ. 7.

²⁸⁰ DOMÍNGUEZ-BERRUETA y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 154).

2.3.1.1.1. LA TITULARIDAD DE LA LIBERTAD DE CREACIÓN DE CENTROS.

A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, que fundamentan esta facultad con la libertad de empresa, el artículo 27.6 de nuestra Constitución *“reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto de los principios constitucionales”*. Esta libertad se recoge en la legislación educativa²⁸¹ y se extiende a las enseñanzas regladas y no regladas²⁸² y a todos los niveles educativos.²⁸³

No obstante, la propia legislación educativa establece **limitaciones a la titularidad de centros docentes privados**, prohibiendo la misma en determinados supuestos que encuentran algún tipo de fundamento constitucional.²⁸⁴ Así, no podrán ser titulares de centros privados:²⁸⁵

- Las personas que presten servicios en la Administración educativa estatal, autonómica o local, con objeto de preservar el principio de neutralidad constitucionalmente impuesto a la Administración por el artículo 103 CE.
- Quienes tengan antecedentes penales por delitos dolosos, para garantizar la protección de la juventud y la infancia que el artículo 20.4 CE encomienda a los poderes públicos.²⁸⁶

²⁸¹ El artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación establece que:

Toda persona física o jurídica de carácter privado y de nacionalidad española tiene libertad para la creación y dirección de centros docentes privados, dentro del respeto a la Constitución y lo establecido en la presente Ley.

En términos prácticamente idénticos, el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, establece que:

En virtud de lo establecido en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución, las personas físicas o jurídicas podrán crear Universidades privadas o centros universitarios privados, dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en esta Ley y en las normas que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

²⁸² STC 5/1981, FJ. 7.

²⁸³ FERNÁNDEZ-MIRANDA y SÁNCHEZ NAVARRO (1984 p. 192). EMBID IRUJO (1983, p. 318). BARNES VÁZQUEZ (1984, p. 50).

²⁸⁴ STC 77/1985, FJ. 29.

²⁸⁵ Artículo 21.2 LODE.

²⁸⁶ Debe advertirse que la concurrencia de esta circunstancia no sólo inhabilita para el ejercicio de la libertad de creación de centros educativos, sino también para el ejercicio de cualquier actividad docente. En este sentido, el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio y en vigor desde el 18 de agosto de 2015, establece:

“5. Será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. A tal

- Las personas físicas o jurídicas expresamente privadas del ejercicio de este derecho por sentencia judicial firme.

Lógicamente, estas prohibiciones, aplicables principalmente a personas físicas, resultan extensibles a las personas jurídicas en las que aquellas desempeñen cargos rectores o sean titulares del 20 por 100 o más del capital social.

No parece existir ninguna limitación en cuanto a la naturaleza pública o privada de las personas jurídicas, aunque algunos autores mantengan reticencias al reconocimiento a las entidades locales de la potestad de crear universidades públicas.²⁸⁷

Finalmente, en cuanto a **la incidencia de la nacionalidad sobre la titularidad de esta libertad**, debe indicarse que, desde el punto de vista constitucional, la libertad de enseñanza es un derecho que puede ser ejercido por los extranjeros, en los términos que establezcan los tratados y la ley que, en consecuencia, podrían modular o restringir su ejercicio. Aunque la LODE exige inicialmente la nacionalidad española para la creación de centros docentes, coincido con DÍAZ REVORIO en que no puede entenderse que nuestra legislación prohíba esta actividad a los extranjeros.²⁸⁸ La legislación sobre extranjería, en un determinado momento, reconoció esta libertad en términos muy amplios a cualquier persona, con independencia de su nacionalidad²⁸⁹; sin embargo, la mención a esta libertad fue suprimida posteriormente²⁹⁰, lo que parece sugerir que esta libertad educativa tendrá un tratamiento similar a la libertad de empresa, quedando restringida su titularidad a las personas de nacionalidad española, a expensas de las eventuales previsiones de la normativa internacional. No obstante, esta eventual restricción no resultará aplicable a los Estados miembros de la Unión Europea, ya que el TJUE reconoce indubitadamente a los nacionales de estos países la facultad de creación de centros de enseñanza privados.²⁹¹

efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales.”

Este Registro Central de Delincuentes Sexuales se creó mediante el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre.

²⁸⁷ SOUVIRÓN MORENILLA y PALENCIA HERREJÓN (2002, p. 123).

²⁸⁸ DÍAZ REVORIO (2002a, p. 82).

²⁸⁹ El apartado 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social otorgaba expresamente a los extranjeros residentes la facultad de “crear y dirigir centros de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes”.

²⁹⁰ El apartado 5 de la Ley Orgánica 4/2000 fue suprimido por la Ley Orgánica 2/2009.

²⁹¹ La prohibición de creación de centros de enseñanza privados a los nacionales de otros Estados constituye una violación del derecho comunitario. STJCE, Comisión contra Grecia, de 15 de marzo de 1988, asunto 147/86.

2.3.1.1.2. EL CONTENIDO DE LA LIBERTAD DE CREACIÓN CENTROS.

La literalidad del reconocimiento constitucional supone que el contenido de esta libertad incluye la facultad de fundar instituciones docentes, lo que, desde una perspectiva negativa, implica la inexistencia de un monopolio estatal docente y, desde una perspectiva positiva, supone la existencia de un pluralismo educativo institucionalizado.²⁹² Pero su contenido no se agota con esta facultad fundadora, sino que comprende también la de dotar al centro de un ideario o carácter propio y la de dirigirlo. De este modo, esta libertad comprende los siguientes derechos o facultades:

- El **derecho de creación de instituciones docentes** constituye la manifestación más elemental de la libertad de enseñanza y "*aparece mediatizado en su ejercicio por la facultad, también constitucional, de los poderes públicos de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes, la cual se ha articulado, entre otras, mediante el sistema de autorización administrativa*".²⁹³ En cualquier caso, la exigencia de autorización administrativa previa se restringe a la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas regladas, tanto de régimen general como de régimen especial²⁹⁴; las restantes actividades educativas no requieren esta autorización previa y se rigen por las normas generales de policía.²⁹⁵

La justificación de esta intervención administrativa es garantizar que el centro cumple con los requisitos mínimos necesarios para impartir las enseñanzas regladas con garantía de calidad, en la medida en que conducen a la obtención de títulos académicos oficiales.²⁹⁶ En

²⁹² Así lo indican DOMINGUEZ-BERRUETA y SENDÍN (2005, p. 85), haciendo referencia al voto particular del magistrado TOMÁS Y VALIENTE a la STC 5/1981.

²⁹³ STS de 30 de mayo de 1995. FJ. 2.

²⁹⁴ El artículo 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece que:

La apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, se someterán al principio de autorización administrativa. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establezcan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de esta ley. Estos centros gozarán de plenas facultades académicas. La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir estos requisitos.

²⁹⁵ DÍAZ LEMA (1994, p. 448). DÍAZ REVORIO (2002a, p. 80).

²⁹⁶ El artículo 14 LODE (1985), establece que:

1. Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad. El Gobierno establecerá reglamentariamente dichos requisitos mínimos.

2. Los requisitos mínimos se referirán a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares.

cualquier caso, en la medida en que la prestación de servicios de enseñanza privada constituye una actividad económica, entendemos que los requisitos exigidos para la obtención de esta autorización deberán garantizar la libertad de establecimiento y de circulación en el territorio nacional, imprescindible para asegurar la unidad de mercado.²⁹⁷

- La libertad de creación de centros docentes conlleva **la facultad de dotarles de un carácter propio** o, como establecía la legislación anterior²⁹⁸, de un ideario propio.²⁹⁹ El derecho a establecer este ideario no aparece expresamente reconocido en el artículo 27 y, por ello, algunos autores han considerado que se trata de una manifestación de la libertad religiosa, al igual que el derecho de los padres a elegir una determinada formación religiosa para sus hijos.³⁰⁰ Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha recurrido a los tratados internacionales para justificar que esta facultad forma parte del contenido esencial del derecho a la dirección del centro.³⁰¹

La neutralidad no puede exigirse sino a los centros públicos puesto que el ideario equivale a tomar partido, al expresar ciertas convicciones ideológicas o religiosas que a través de él se pretenden inculcar al educando.

En todo caso, esta libertad de crear centros con ideario propio no es absoluta y debe respetar diversos límites:

- El respeto a los principios constitucionales, impuesto expresamente por el artículo 27.6 CE.

Estos requisitos mínimos se han establecido reglamentariamente mediante el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios.

²⁹⁷ Artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La simplificación y racionalización de las exigencias para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios privados que acomete el Real Decreto 420/2015 persigue, entre otras finalidades, la adecuación a la Ley 20/2015, como se sugiere en su preámbulo y se explicita en su Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

²⁹⁸ El artículo 73 LOCE (2000) establecía que:

1. Los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos, respetando, en todo caso, los principios constitucionales y los derechos reconocidos a profesores, padres y alumnos.

2. El carácter propio del centro deberá ser puesto en conocimiento de los distintos miembros de la comunidad educativa por el titular del centro. La elección del centro por las familias y alumnos comportará la aceptación del carácter propio de éste.

²⁹⁹ Podemos encontrar un completo análisis sobre el concepto de ideario y el alcance y límites de la facultad para su establecimiento en DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, pp. 91 a 103).

³⁰⁰ IBÁN, PRIETO y MONTILLA (1997, p. 122).

³⁰¹ STC 77/1985, FJ. 20.

- La ciencia misma, con la que el ideario no puede entrar en conflicto, puesto que frente a una enseñanza científicamente falsa habría que oponer el derecho de los educandos a recibir una enseñanza científicamente solvente.
 - El ejercicio de la libertad de cátedra, con el que debe cohonestarse el derecho a imponer un ideario³⁰², de tal suerte que el profesor del centro privado no está obligado a adherirse al ideario del centro ni menos convertirse en propagandista, sino que debe limitarse a respetarlo.
- **La facultad de dirigir el centro instituido.** La Constitución no reconoce expresamente el derecho a la dirección de los centros docentes instituidos, a pesar de que este derecho fue objeto del debate durante el proceso constituyente.³⁰³ Sin embargo, resulta indiscutible que la libertad de enseñanza conlleva la facultad de dirección y administración de los mismos, no sólo porque lo contrario supondría una limitación de aspectos esenciales de la libertad de enseñanza³⁰⁴, sino también, y sobre todo, porque la facultad de dirección se encuentra expresamente reconocida en los instrumentos jurídicos internacionales que deben tomarse como referencia necesaria en la interpretación del artículo 27 de la Constitución. Esta interpretación ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional, que ha delimitado el contenido esencial de esta facultad directiva:³⁰⁵

³⁰² SSTC 5/1981 y 77/1985.

³⁰³ En el anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978, el artículo dedicado a la educación solamente reconocía expresamente la libertad de las personas físicas y jurídicas para la creación de centros docentes. La Ponencia de la Comisión para Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados propuso modificar la redacción inicial, añadiendo expresamente la libertad de dirigir a la libertad de creación o de establecer centros docentes, pero la oposición del ponente del Grupo Socialista determinó que la Comisión para Asuntos Constitucionales rechazase finalmente la propuesta de la Ponencia, conservando la redacción inicial, que ya no se vería afectada por modificación alguna en los siguientes pasos del proceso de elaboración de la Constitución.

³⁰⁴ Con diferentes argumentos han defendido esta postura, entre otros, MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ (1979, p. 273) y RODRÍGUEZ COARASA (1998, p. 100).

³⁰⁵ STC 77/1985, FJ. 20.

“Es forzoso reconocer la existencia de un derecho de los titulares de Centros docentes privados a la dirección de los mismos, derecho incardinado en el derecho a la libertad de enseñanza de los titulares de dichos Centros. Aparte de que el acto de creación o fundación de un Centro no se agota en sí mismo, sino que tiene evidentemente un contenido que se proyecta en el tiempo y que se traduce en una potestad de dirección del titular, cabe recordar que el cuarto y último párrafo del art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por España, señala expresamente que «nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares para establecer y dirigir instalaciones de enseñanza», incluyendo así el concepto de «dirección» en un texto con el valor interpretativo que le atribuye el art. 10.2 de la C. E. Este derecho, por otra parte, no se confunde con el de fijar un carácter propio del Centro; sino por el contrario es más bien una garantía de este último, aparte de que tenga otros contenidos.”

- Desde una perspectiva positiva, *“implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de Estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del profesorado.*
- *Desde el punto de vista negativo, ese contenido exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección. De ello se desprende que el titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a una situación de imposibilidad o grave dificultad objetiva para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional”.*

En cualquier caso, la facultad de dirección del titular del centro está sometida a limitaciones que afectarán a todos los centros privados, concertados o no, aunque serán más intensas respecto de los primeros, dado que la financiación pública de un centro justifica el establecimiento de especiales restricciones al derecho de dirección. De hecho, la propia Constitución impone la intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. La determinación de la intensidad de esta participación no resulta pacífica en la doctrina, y oscila entre quienes la limitan a medidas de control financiero estrictamente orientadas a garantizar la recta utilización de los fondos públicos recibidos³⁰⁶, hasta los que defienden la legitimidad de imponerles un modelo de control similar al que establece para los centros públicos.³⁰⁷ La posición más razonable ha sido enunciada por el Tribunal Constitucional al señalar que *“el límite máximo del derecho a la intervención en el control y gestión de los Centros sostenidos con fondos públicos estaría (...) en el respeto al contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar y, en este caso, del derecho del titular a la creación y dirección del Centro docente”*.³⁰⁸ Es decir, la aceptación de financiación pública no podría privar al titular de su facultad de dirección.³⁰⁹

³⁰⁶ MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ (1979, p. 274) sostiene que *“el hecho de auxiliar económicamente en cualquier forma a la educación no justifica en modo alguno una ampliación de sus poderes ordenadores de la enseñanza: solamente le legitima para emplear los medios que aseguren el que los caudales públicos se empleen efectivamente para el fin para el que se otorgan”*.

³⁰⁷ EMBID IRUJO (1983, p. 134).

³⁰⁸ STC 77/1985, de 27 de junio. FJ 21.

³⁰⁹ DOMÍNGUEZ-BERRUETA y SENDÍN (2005, p. 105). FERNÁNDEZ SEGADO (1992, p. 368).

2.3.1.2. LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES DOCENTES.

El nuevo modelo de Estado y Sociedad que instaura la Constitución, que pretende primariamente articular una enseñanza en libertad, precisa de la implantación de un nuevo modelo de organización educativa, que atribuya una verdadera autonomía a los centros e instituciones educativas.³¹⁰

En consecuencia, coincido con DOMÍNGUEZ-BERRUETA y SENDÍN en que nuestro Derecho reconoce autonomía tanto a los centros docentes no universitarios como a las Universidades, si bien la autonomía de la que están dotados unos y otras no es, ni mucho menos, comparable.³¹¹ La autonomía universitaria está expresamente consagrada en la Constitución³¹², mientras que la autonomía del resto de instituciones docentes constituye una emanación de la libertad de enseñanza que únicamente cuenta con reconocimiento a nivel de Derecho ordinario. De este modo, la autonomía universitaria debe ser necesariamente mucho más amplia que la de los demás centros, como consecuencia lógica de las mayores necesidades de libertad que la docencia e investigación universitaria requieren.³¹³

2.3.1.2.1. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS.

La Constitución no reconoce expresamente la autonomía de los centros docentes no universitarios. Es la legislación ordinaria la que determina que *"los centros dispondrán de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la*

³¹⁰ Como señala GONZÁLEZ SEARA, "las tendencias modernas hacia una mayor personalización de los servicios y la orientación de los fines educativos hacia un desarrollo integral de la personalidad humana exigían una revisión del modelo tradicional de organización de la enseñanza, para sustituirlo por otro encaminado a dotar de autonomía a los centros e instituciones educativas, donde pudieran desarrollarse las nuevas doctrinas y experiencias pedagógicas a partir del principio básico de una educación en libertad". En MUÑOZ MACHADO, GARCÍA DELGADO y GONZÁLEZ SEARA (2000, p. 108).

³¹¹ DOMÍNGUEZ-BERRUETA y SENDÍN (2005, p. 154).

³¹² El artículo 27.10 CE establece que: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que establezca la ley".

³¹³ Como señala FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ (1982, pp. 46-47), lo "propio de la universidad no es la transmisión de un corpus científico recibido o dado, actividad nobilísima sin duda, pero que es perfectamente concebible en el marco de una gestión centralizada de la organización o del establecimiento en que tiene lugar, como lo prueba la realidad de ayer y de hoy, de aquí y de fuera, y el hecho incontestable de que nunca se haya reivindicado ni reconocido en la misma medida la autonomía de la Escuela, el Instituto o la Academia. Lo específico de la Universidad, y lo que la distingue y la diferencia de las demás instituciones integrantes del sistema educativo, es que en ella es donde nace la Ciencia, buena o mala, de un país, donde se produce, en consecuencia, ese corpus científico en perpetuo fieri que las restantes instituciones se limitan a transmitir y propagar de acuerdo con las orientaciones que los responsables del sistema imparten".

presente ley y en las normas que las desarrollen”.³¹⁴ De este modo, la autonomía de los centros docentes no universitarios (tanto públicos como privados) queda circunscrita a tres ámbitos concretos: pedagógico, organizativo y de gestión.

- La **autonomía pedagógica** se concreta fundamentalmente en la aprobación del proyecto educativo del centro, que recogerá sus valores, objetivos y prioridades de actuación.³¹⁵ El proyecto educativo se ha definido como *el instrumento para la planificación a medio plazo que enumera y define las notas de identidad del mismo, establece el marco de referencia global y los planteamientos educativos que lo definen y distinguen, formula las finalidades educativas que pretende conseguir y expresa la estructura organizativa del centro.*³¹⁶

Indudablemente, el proyecto educativo dota al centro de un estilo, personalidad o identidad³¹⁷, pero no puede confundirse en ningún caso con el carácter propio o ideario de los centros privados, en cuanto proporciona una simple autonomía pedagógica, no ideológica.³¹⁸ De hecho, los centros públicos pueden disponer de proyecto educativo pero carecen de capacidad para fijar un ideario propio, en cuanto están obligados a actuar en condiciones de neutralidad ideológica.

Los centros docentes harán público su proyecto educativo y facilitarán a los alumnos y a sus padres cuanta información favorezca una mayor participación de la comunidad educativa.

Otra manifestación de la autonomía pedagógica de los centros educativos, que analizaremos en detalle más adelante, consistirá en la adopción de los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas.³¹⁹

Las últimas reformas legales han ampliado el alcance de esta autonomía pedagógica que podría llegar a comprender desde la definición de contenidos curriculares, hasta la definición de la carga horaria de las asignaturas, parando por el diseño de los métodos pedagógicos y didácticos.³²⁰

³¹⁴ Artículo 120.1 LOE (2006). Todo el Capítulo II del Título V se dedica a la “Autonomía de los centros”.

³¹⁵ Artículo 121 LOE (2006).

³¹⁶ MONTERO ALCAIDE (1998, p. 100).

³¹⁷ MARTÍN BRIS (2002, p. 44). VERA MUR y LAPEÑA RIU (1989, p. 109).

³¹⁸ SALGUERO (1997, p. 196).

³¹⁹ Disposición adicional cuarta LOE (2006).

³²⁰ La letra d) del apartado 2 del artículo 6 bis LOE (2006), introducido por la LOMCE (2013), establece que:

- La **autonomía organizativa** se concreta, en primer lugar, en la elaboración de una programación general anual³²¹, que recogerá todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del centro, incluidos los proyectos, el currículo, las normas y todos sus planes de actuación. Pero esta autonomía también ampara la aprobación de las normas de organización, funcionamiento y convivencia.³²²

Especial relevancia en el funcionamiento ordinario del centro tendrán las normas de convivencia y conducta, que concretarán los deberes de los alumnos y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento. Estas normas serán de obligado cumplimiento y los miembros de los equipos directivo y docente tendrán la consideración de autoridad pública para su aplicación.

- La **autonomía de gestión** se refiere a la administración de los recursos económicos, humanos y materiales. La autonomía de los centros privados es plena y únicamente se verá limitada cuando reciban fondos públicos para su sostenimiento, ya que deberán permitir la participación de la comunidad educativa en los procesos de control y gestión³²³ y deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.³²⁴

Actualmente, se aprecia una tímida tendencia a la descentralización de esta gestión en los centros públicos, permitiéndoseles la elaboración de un proyecto de gestión, en el que expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos,³²⁵ lo que podría entenderse como un rudimentario presupuesto de ingresos y gastos. En cualquier caso, la intensidad de esta autonomía dependerá directamente del modelo de gestión que adopte la Administración educativa correspondiente.

El necesario reverso del reconocimiento de autonomía es la responsabilidad en su ejercicio y el desarrollo de mecanismos que permitan su exigencia y, en particular, de procedimientos de evaluación tanto de los centros³²⁶, como

“d) Dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:

1º. Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2º. Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3º. Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.”

³²¹ Artículo 125 LOE (2006).

³²² Artículo 124 LOE (2006).

³²³ Artículo 27. 7 CE.

³²⁴ Artículo 120.3 LOE (2006).

³²⁵ Artículo 123.4 LOE (2006).

³²⁶ El artículo 145 LOE (2006), establece que:

de sus directivos.³²⁷ Los resultados de las evaluaciones permitirán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros que no alcancen los niveles adecuados; pero además, las Administraciones Educativas deberán difundir los resultados de las evaluaciones.³²⁸ Por un lado, deberán ponerse en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto. Pero, además, deberá permitirse el acceso público a esta información, si bien en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

2.3.1.2.2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

La Constitución de 1978 es la primera norma constitucional española que reconoce de forma expresa e independiente la autonomía universitaria.³²⁹ Probablemente por esta novedad, se trata de una de las instituciones que ha suscitado un debate más intenso en la doctrina científica.

El primer aspecto controvertido se refiere a la **naturaleza jurídica de la autonomía universitaria**, pudiendo distinguirse diversas posiciones:

- Una primera corriente de opinión³³⁰ mantiene que la autonomía universitaria es un derecho fundamental que, por su ubicación sistemática en la Constitución, disfruta del más alto nivel de protección y garantía constitucional. La principal debilidad de esta concepción reside en la ausencia de un contenido esencial constitucionalmente garantizado, ya que su determinación se remite al legislador.
- Un segundo grupo de autores³³¹ considera que la autonomía universitaria constituye una garantía institucional que impone al legislador la preservación del núcleo esencial de la institución, de modo que no resultaría constitucional una regulación que desconociera la autonomía universitaria, esto es, la capacidad de autonormación y autogestión de sus propios intereses. No obstante,

1. Podrán las Administraciones educativas, en el marco de sus competencias, elaborar y realizar planes de evaluación de los centros educativos, que tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnos que acogen, el entorno del propio centro y los recursos de que dispone.

2. Asimismo, las Administraciones educativas apoyarán y facilitarán la autoevaluación de los centros educativos.

³²⁷ El artículo 146 LOE (2006), establece que:

Con el fin de mejorar el funcionamiento de los centros educativos, las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán elaborar planes para la valoración de la función directiva.

³²⁸ Artículo 147 LOE (2006).

³²⁹ En relación con este tema, recomendamos la consulta de TORRES MURO (2005).

³³⁰ LEGUINA y ORTEGA (1982, pp. 550-551).

³³¹ EXPOSITO (1995, pp. 272-275).

el legislador dispondrá de un considerable margen para configurar esta autonomía de la manera que crea más pertinente y adaptarla a la realidad social de cada momento.

- Un tercer sector doctrinal³³² sostiene que la autonomía universitaria debe calificarse como un principio constitucional que, más que conferir facultades concretas y determinadas, establece un diseño global y un criterio general de comportamiento de todos los poderes públicos que permite que el resultado final sea un sistema que permita dicho efecto.

El Tribunal Constitucional ha zanjado este debate a favor de la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental³³³, aduciendo la literalidad del precepto, los antecedentes del debate constituyente y, sobre todo, la ubicación de su fundamento en las necesidades de la actividad docente e investigadora (libertad de enseñanza) que se desdobra en un aspecto institucional (autonomía universitaria) y uno individual (libertad de cátedra).³³⁴

Pero esta concepción como derecho fundamental ha conllevado evidentes dificultades prácticas tanto para la identificación de los sujetos titulares del derecho, como para la determinación de su contenido esencial y límites.

Aunque no faltan quienes atribuyen **la titularidad de la autonomía universitaria** a la universidad como institución (es decir, al sistema universitario en su conjunto)³³⁵, la doctrina mayoritaria confiere esta titularidad a las Universidades, individualmente consideradas.³³⁶ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"la configuración constitucional de la autonomía universitaria es la propia de un derecho fundamental (art. 27.10), cuya titularidad ostentan las Universidades, por lo que la legitimación originaria para la defensa de dicha autonomía tan sólo a ellas les asiste (y no al Estado ni a las CC.AA.) a través del recurso de amparo, habiéndose de excluir, por tanto, la posibilidad de que otros Entes distintos a las Universidades puedan, en el ámbito de este proceso constitucional, reivindicar para sí el ejercicio de competencias fundamentado exclusivamente en la autonomía universitaria"*.³³⁷

Mayores dificultades ha planteado la determinación del núcleo irreductible de la autonomía universitaria, en la medida en que su concreción corresponde al legislador.³³⁸ Pese a ello, es posible configurar este **contenido esencial** en torno a los siguientes elementos:

³³² DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 161).

³³³ STC 187/1991, FJ. 3.

³³⁴ FERNANDEZ-RODRIGUEZ (1982, pp. 39-50).

³³⁵ FERNANDEZ-RODRIGUEZ (1982, p. 55).

³³⁶ PIÑAR MAÑAS (1989, pp. 159-160).

³³⁷ Así lo ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional en la STC 235/1991, FJ. 1.

³³⁸ De hecho, el artículo 2.2 LOU (2001), pretende establecer el contenido de la autonomía universitaria.

- En primer lugar, la capacidad de autonormación, “entendida como la capacidad de la Universidad para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse”.³³⁹ Esto se traduce en la facultad de elaborar y aprobar sus estatutos y demás normas de funcionamiento interno, como expresamente ha reconocido el legislador orgánico.³⁴⁰ Los Estatutos de las universidades públicas se consideran reglamentos autónomos que, una vez elaborados ellas, deben ser ratificados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, que los somete a un mero control de legalidad que le permite no ratificarlos u devolverlos a la universidad en cuestión, pero que carece de potestad para modificar su contenido.
- En segundo lugar, la potestad de auto-organización permite a las universidades “la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación”, así como “la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia”.³⁴¹ El ejercicio de esta potestad deberá constreñirse al marco que establezcan las normas básicas aprobadas por el Gobierno respecto a la creación, modificación o supresión de los departamentos, siempre que no reduzcan injustificadamente el régimen de autonomía organizativa de cada universidad.³⁴²
- En tercer lugar, las universidades disfrutan de capacidad para gestionar la docencia, la investigación y el estudio,³⁴³ que comprende las siguientes potestades:
 - La capacidad para elaborar sus planes de estudio e investigación.³⁴⁴ Debe advertirse que esta facultad para determinar el contenido de estos planes de estudio admite diferentes grados de intensidad³⁴⁵, dependiendo de los efectos de las titulaciones a las que conducen las enseñanzas:³⁴⁶

³³⁹ STC 130/1991, FJ. 3.

³⁴⁰ La letra a) del artículo 22 de la LOU (2001), establece que la autonomía de las universidades comprende:

a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.

³⁴¹ Letras b) y c) del artículo 2.LOU (2001).

³⁴² STC 26/1987, FJ. 7.

³⁴³ DÍAZ REVORIO (2002a, p. 153).

³⁴⁴ STC 75/1997, de 21 de abril. FJ. 2. La letra d) del artículo 2.2 LOU (2001), incluye en el contenido de la autonomía universitaria:

La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.

³⁴⁵ En este sentido, la STC 103/2001, de 23 de abril, en su FJ. 5, advierte que

- Las universidades disfrutaban de plena capacidad para configurar sus títulos propios.
 - Las universidades podrán elaborar los planes de estudios que conduzcan a la obtención de los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, pero su aprobación requerirá la intervención de los poderes públicos: el Consejo de Universidades deberá verificar la propuesta, previa evaluación favorable de una agencia especializada independiente; la Comunidad Autónoma deberá autorizar la implantación de la enseñanza; y el Consejo de Ministros deberá ordenar la inscripción del título en el Registro de Universidades, Centro y Títulos.³⁴⁷
 - Cuando los títulos oficiales conduzcan a titulaciones que habiliten para el ejercicio en España de actividades profesionales reguladas, el Gobierno de la Nación establecerá las condiciones a que deberán ajustarse los planes de estudio.
- Además de elaborar los planes de estudio, las universidades tendrán la potestad de expedir los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y sus diplomas y títulos propios.³⁴⁸
 - La organización de la docencia que, como apunta VIDAL³⁴⁹, comprende al menos dos facultades legalmente atribuidas a los departamentos: la asignación de una determinada docencia a sus

Podemos identificar distintos grados de intensidad del derecho a la autonomía universitaria, en relación con los diferentes contenidos de los planes de estudio: El derecho fundamental de autonomía universitaria se manifiesta con especial intensidad cuando se trata de fijar lo que debe ser enseñado, estudiado e investigado; esto es, los contenidos de las materias o asignaturas que son objeto de la labor docente, discente e investigadora. Pero incluso aquí el derecho a la autonomía universitaria no es absoluto sino que encuentra su límite en la fijación, por el Estado, del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional (SSTC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2).

Menor aún es la intensidad del derecho fundamental a la autonomía universitaria en relación con la ordenación formal de los planes de estudio conducentes a títulos nacionales: tipología de materias; máximos y mínimos de determinadas clases de materias; ciclos de enseñanza; combinación de enseñanzas teóricas y prácticas.

³⁴⁶ La ordenación de las enseñanzas universitarias se establece en el título VI LOU (2001) (artículos 33 a 38) y se desarrolla en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, de ordenación de las enseñanzas universitarias.

³⁴⁷ Hasta 5 de mayo de 2017, se han inscrito en el Registro de Universidades, Centros y Títulos 2.841 títulos de Grado, 4.877 títulos de Máster y 2.843 títulos de Doctor.

³⁴⁸ Letra g) del artículo 2.2 LOU (2001).

³⁴⁹ VIDAL PRADO (2008, pp. 80 y ss).

profesores y la fijación de un programa básico de la materia.³⁵⁰ En la medida en que estas funciones limitan la libertad de cátedra, su ejercicio deberá realizarse con prudencia y objetividad, en aras de la mayor efectividad en la prestación del servicio público.

- La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.³⁵¹
- En cuarto lugar, las universidades ostentan un amplio margen de autonomía para la gestión de sus recursos humanos que comprende:
 - La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.³⁵² Esta competencia solo podrá verse limitada cuando lo impongan exigencias inexcusables del sistema funcional.³⁵³
 - El establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo.³⁵⁴
- En quinto y último lugar, las universidades disfrutan de un cierto margen de autonomía financiera, que incluye la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.³⁵⁵ En cualquier caso, el régimen financiero de las universidades se encuentra supeditado al cumplimiento de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria.³⁵⁶

2.3.1.3. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA.

El primer aspecto llamativo del tratamiento constitucional de la libertad de cátedra es que su reconocimiento formal no se produce en el ámbito de los derechos educativos (artículo 27), sino en el artículo 20, dedicado a la libertad de expresión.³⁵⁷ Aunque algunos autores han considerado esta

³⁵⁰ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que “corresponde a cada Departamento, a través de su respectivo consejo, valorar la carga docente, y distribuirla, dentro de la legalidad, con arreglo a criterios académicos y necesidades”. STC 179/1996, FJ. 5.

³⁵¹ Letra f) del artículo 2.2 LOU (2001).

³⁵² Letra e) del artículo 2.2 LOU (2001).

³⁵³ STC 82/1994, FJ. 2.

³⁵⁴ Letra i) del artículo 2.2 LOU (2001).

³⁵⁵ Letra h) del artículo 2.2 LOU (2001).

³⁵⁶ Artículo 81.2 LOU (2001).

³⁵⁷ El artículo 20 CE establece que:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

ubicación asistemática y generadora de dificultades interpretativas³⁵⁸, la mayoría de la doctrina la valora positivamente.³⁵⁹

Ante la ausencia de precisiones constitucionales, la doctrina ha generado un amplio abanico de definiciones de la libertad de cátedra, entre las que nos quedamos con la proporcionada por GÁLVEZ, para quien se trata de un *instrumento de protección de actividades investigadoras y docentes, que se traduce en un complejo de garantías establecidas para asegurar la exención de trabas o constricciones, la autonomía, participación y facultades de actuación en el ejercicio de aquellas actividades. Se trata, por consiguiente, de una libertad que comprende las tres manifestaciones paradigmáticas de la libertad jurídica; ausencia de constricciones..., autonomía y participación..., y facultades de hacer.*³⁶⁰

La mayor parte de la doctrina reconoce **la titularidad de la libertad de cátedra** a todos los docentes, posición que ha sido refrendada por el Tribunal Constitucional.³⁶¹ No obstante, una corriente doctrinal sostiene la limitación de la titularidad de esta libertad al ámbito de la docencia

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

³⁵⁸ FREIXES SANJUAN (1998, p. 35). NOGUEIRA SORIANO (1988, p. 138).

³⁵⁹ CREMADES (1993, pp. 26-27). EXPÓSITO (1995, p. 101).

³⁶⁰ GALVEZ (2001). En GARRIDO FALLA (2001, p. 264).

³⁶¹ La STC 5/1981, de 13 de febrero, determina, en su FJ. 9, que:

Aunque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia sólo de los docentes en la enseñanza superior o, quizá más precisamente, de los titulares de puestos docentes denominados precisamente «cátedras» y todavía hoy en la doctrina alemana se entiende, en un sentido análogo, que tal libertad es predicable sólo respecto de aquellos profesores cuya docencia es proyección de la propia labor investigadora, resulta evidente, a la vista de los debates parlamentarios, que son un importante elemento de interpretación, aunque no la determinen, que el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora.

universitaria³⁶² e incluso, dentro de ésta, únicamente a los docentes que ostenten la condición de funcionarios públicos.³⁶³

El **contenido de la libertad de cátedra** no aparece perfilado en la Constitución, que la describe como una nuda libertad, sin recoger descripción o desarrollo alguno de las facultades positivas que pudiera implicar. No obstante, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional³⁶⁴, cabe hablar de un contenido negativo, igual para todos los docentes (que podría identificarse con el contenido esencial del derecho) y de un contenido positivo, con unas facultades distintas en función de diversos factores.³⁶⁵

- El contenido negativo de la libertad de cátedra demanda la ausencia de trabas al profesor en el marco de la función docente. *Esta libertad habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. Libertad de cátedra es, en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o una doctrina oficiales.*³⁶⁶
- En su aspecto positivo, la libertad de cátedra confiere al profesor diversas facultades, que DOMÍNGUEZ-BERRUETA y SENDÍN³⁶⁷ han sistematizado, a partir de un minucioso análisis de las aportaciones doctrinales, en los siguientes términos:
 - Por un lado, el profesor tendrá la facultad de determinar la metodología que va a emplear para desarrollar su labor docente; el contenido o programa que se va a impartir, dentro de los límites fijados por los planes de estudio; los medios pedagógicos a emplear en la docencia; y, finalmente, la elección libre de la orientación ideológica.

³⁶² GONZALEZ DEL VALLE (1981, pp. 340-347).

³⁶³ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (1988, pp. 126-139).

³⁶⁴ Fundamentalmente la STC 5/1981, cuyo FJ. 9 determina que

Se trata, sin embargo, como en principio ocurre respecto de los demás derechos y libertades garantizados por la Constitución, de una libertad frente al Estado o, más generalmente, frente a los poderes públicos, y cuyo contenido se ve necesariamente modulado por las características propias del puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad. Tales características vienen determinadas, fundamentalmente, por la acción combinada de dos factores: la naturaleza pública o privada del centro docente en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar.

³⁶⁵ RODRÍGUEZ COARASA (1998, p. 212).

³⁶⁶ STC 5/1981, FJ. 9.

³⁶⁷ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 72).

- Por otra parte, el profesor participará en la toma de decisiones que tengan relevancia académica, así como en los órganos de gobierno de los centros docentes.³⁶⁸

En todo caso, la intensidad de estas facultades varía en función de los niveles educativos, ya que la libertad de cátedra tiene un amplio contenido positivo en el nivel educativo superior, mientras que en los niveles inferiores, y de modo, en alguna medida, gradual, este contenido positivo va disminuyendo *“puesto que, de una parte, son los planes de estudios establecidos por la autoridad competente, y no el propio profesor, los que determinan cuál haya de ser el contenido mínimo de la enseñanza, y son también estas autoridades las que establecen cuál es el elenco de medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor y, de la otra y sobre todo, éste no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones”*.³⁶⁹

Finalmente, como cualquier otro derecho, el ejercicio de la libertad de cátedra no es ilimitado ni absoluto. La libertad de cátedra debe ser modulada, en cada caso, por una mayor o menor exigencia del nivel científico de los conocimientos transmitidos, por la mayor o menor madurez personal de los alumnos y por la naturaleza pública o privada del centro, con la existencia, en el segundo caso, de un ideario o carácter propio del mismo.³⁷⁰ En relación con este último, es preciso señalar que la existencia de un ideario no puede coartar la actividad docente del profesor, aunque la modula: debe respetar el ideario del centro educativo en el que presta sus servicios, aunque no está obligado a convertirse en apologista del mismo.³⁷¹

³⁶⁸ En este sentido, la STC 212/1993, de 28 de junio, en su FJ 4, ha declarado que:

(...) la libertad de Cátedra, en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo (STC 217/1992). Desde esta perspectiva es manifiesto que ninguna limitación ni injerencia por parte de la Universidad ha sufrido el recurrente en el ejercicio de su función docente.

No obstante, no hay que olvidar que la dimensión personal de la libertad de cátedra presupone y precisa de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice, de tal manera que la conjunción de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria, tanto desde la perspectiva individual como desde la institucional, hacen de la organización y funcionamiento de las Universidades la base y la garantía de la libertad de Cátedra (STC 217/1992 y ATC 42/1992).

Ello incluye la participación de los profesores en los órganos de gobierno de la Universidad, lo que no implica, sin embargo, que todo profesor universitario pueda exigir, al margen de los requisitos que establezcan las leyes, la participación en los órganos universitarios.

³⁶⁹ STC 5/1981, FJ. 9.

³⁷⁰ TORRES DEL MORAL (2010).

³⁷¹ RODRÍGUEZ COARASA (1998, p. 231).

Incluso en el ámbito de la enseñanza superior, donde los docentes disfrutan, como hemos visto, de un amplio margen de actuación, existen límites que van a concretar el contenido de la libertad de cátedra en el día a día de la labor docente. Algunos límites vienen determinados por la propia Constitución (derechos, principios y valores)³⁷², pero hay otros que vendrán también establecidos por la legislación de desarrollo, y que han sido sistematizados por VIDAL, en función de su procedencia, distinguiendo los límites derivados de la organización de la docencia, tanto por parte de la autoridad competente, como por parte de los departamentos; los límites relacionados con el derecho al estudio de los alumnos; y los límites inherentes al ejercicio de la docencia en un puesto determinado.³⁷³

³⁷² Entre estos límites que deben respetar los profesores en el ejercicio de la libertad de cátedra pueden destacarse la cláusula de especialidad del artículo 20.4 de la Constitución. En relación con este límite es destacable la aportación de ESCOBAR ROCA (1993, pp. 244 y ss).

³⁷³ Un análisis amplio y pormenorizado de estos límites lo encontramos en VIDAL PRADO (2008, pp. 61-103).

2.3.2. EL DERECHO A LA ENSEÑANZA.

El derecho a la educación se garantiza materialmente a través de una actividad prestacional, como ha reconocido expresamente la doctrina científica³⁷⁴ y la jurisprudencia³⁷⁵. El Tribunal Constitucional también ha reconocido específicamente una dimensión prestacional en el derecho a la educación, comprometiendo la actuación de los poderes públicos, que *“habrán de promover la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4 del artículo 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el número 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9, de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”*.³⁷⁶

Para hacer efectiva esta actividad prestacional se configura normativamente todo un sistema educativo³⁷⁷ que tiene encomendada la prestación de las enseñanzas regladas.

³⁷⁴ Se sigue especialmente al respecto DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 143).

³⁷⁵ En este sentido, resulta interesante la lectura de la STS de 9 de marzo de 1987 (RJ 1987/1913), en cuyo FJ 3^a afirma que el derecho a la educación:

“Implica reconocer a los administrados el derecho a recibir una educación mediante la correspondiente prestación administrativa y de derecho de los propios administrados a exigir de los poderes públicos que organice un sistema educativo consustancial a impartir la libertad de enseñanza (...), facilitando la enseñanza a todos los ciudadanos, creándose el Servicio público a la educación como servicio público de carácter nacional dedicando a la enseñanza primaria en nuestra Nación a partir del siglo XIX (...), siendo esta intervención creciente del Estado también manifestada en la evolución de la enseñanza universitaria, respondiendo este poderoso crecimiento del Estado en materia de la enseñanza la evidente convicción de las necesidades e importancia que siente la población de la insuficiencia de los medios privados, y necesidad de que sean suplidos en un crecimiento e intervención administrativa en estos países occidentales de Europa por la actuación pública”.

³⁷⁶ STC 86/1985, FJ 3.

³⁷⁷ En esta línea, la STS 337/1994, de 23 de diciembre, que ha declarado que “el derecho de todos a la educación se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos (...) determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada.” En cualquier caso, se trata de un concepto restrictivo de la educación que en la medida en que excluye la no formal e informal, no se comparte.

2.3.2.1. LA NATURALEZA DE LA PRESTACIÓN: SERVICIO PÚBLICO DE CARÁCTER ESENCIAL.

La naturaleza jurídica de la prestación educativa resulta determinante en la configuración del derecho a la educación y ha suscitado un intenso debate debido a las connotaciones políticas e ideológicas eventualmente asociadas a las alternativas posibles.

- Por un lado, la educación puede calificarse como servicio público. Un sector de la doctrina ha criticado abiertamente esta pretensión de erigir la enseñanza o la educación institucionalizadas en servicio público, asociando esta posición a *diversas corrientes ideológicas y políticas, por lo general profundamente marcadas por el empeño de dirigir y transformar la sociedad en determinado sentido, para lo que han considerado fundamental poder contar con una educación entendida, en una u otra medida, como instrumento de dominación sobre los espíritus o de su conformación en la dirección deseada.*³⁷⁸
- Por otra parte, la educación podría considerarse un servicio esencial, susceptible de ser reservado al sector público cuando concurriesen razones de interés general que lo justificasen.³⁷⁹ Tampoco esta posición está exenta de detractores, ya que esta institución está inicialmente acotada a los servicios de carácter económico, mientras que en la prestación educativa predomina el contenido social. Pero además, esta institución entroncaría directamente con el concepto de servicio de interés general acuñado en el derecho comunitario que, en principio, debería ser prestado en régimen de libertad (de mercado y competencia), siempre más o menos intensamente regulada, quedando relegada su prestación con arreglo a regímenes especiales o exclusivos a supuestos excepcionales.

En nuestra tradición histórica se ha impuesto la calificación de la educación como servicio público. La LGE (1970) fue la primera en calificar expresamente la enseñanza reglada como servicio público.³⁸⁰ El artículo 27 de la Constitución no se refiere a la educación como servicio público, pero la legislación que lo desarrolló si le ha otorgado este carácter: así, la LODE

³⁷⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ (2008, p. 50).

³⁷⁹ El artículo 128.2 CE establece prevé que:

“Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.”

³⁸⁰ El artículo 3.1 LGE (1970) establece que:

“La educación, que a todos los efectos tendrá la consideración de servicio público fundamental, exige a los Centros docentes, a los Profesores y a los alumnos la máxima colaboración en la continuidad, dedicación, perfeccionamiento y eficacia de sus correspondientes actividades, con arreglo a las singularidades que confortan las diversas Junciones que les atribuye la presente ley y sus respectivos estatutos.”

(1985)³⁸¹, la LOU (2001)³⁸² y la LOE (2006)³⁸³ califican la educación como servicio público y sólo la LOCE (2002)³⁸⁴ matizó esta calificación refiriéndose a la educación como *servicio de interés público*.

La doctrina mayoritaria ha reconocido la dificultad de aplicar la teoría general del servicio público a las prestaciones educativas, ya que resulta evidente la configuración legal de la educación como servicio público no implica la estatalización de la enseñanza.³⁸⁵ Cuando la ley habla de servicio público, no está declarando un monopolio del servicio a favor de un ente público, sino que simplemente destaca el sentido social de un servicio de utilidad general.³⁸⁶ Esta afirmación conduce ineludiblemente, en el orden teórico, a replantear el concepto de servicio público y diferenciar, utilizando terminología italiana, entre servicio público subjetivo y objetivo³⁸⁷ o entre servicios públicos en sentido estricto y servicios públicos en sentido amplio, encontrándose entre estos últimos el servicio público educativo, que debería considerarse como una actividad de interés público, especialmente cualificada por el hecho de ser un servicio esencial para la comunidad cuya garantía permite exigir, además de la ordenación o regulación normativa necesaria, la prestación educativa por parte de la propia administración de forma gratuita para los niveles obligatorios, así como ayudas en los demás niveles.³⁸⁸

³⁸¹ El artículo 47.1 LODE (1985) establece que:

“Para el sostenimiento de Centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse aquellos Centros privados que, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en esta Ley, impartan la educación básica y reúnan los requisitos previstos en este Título. A tal efecto, los citados Centros deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el pertinente concierto.”

³⁸² El artículo 3.1 LOU (2001) establece que:

“La Universidad realiza el servicio público de la educación superior, mediante la investigación, la docencia y el estudio.”

³⁸³ El artículo 108.4 LOE (2006) establece que:

“La prestación del servicio público de la educación se realizará, a través de los centros públicos y privados concertados.”

³⁸⁴ El artículo 75.1 LOCE (2002) establece que:

“Los centros privados que, en orden a la prestación del servicio de interés público de la educación y a la libertad de elección de centro, impartan las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente Ley, podrán acogerse al régimen de conciertos siempre que así lo soliciten y reúnan los requisitos previstos en las leyes educativas. A tal efecto, los citados centros deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el pertinente concierto.”

³⁸⁵ DÍAZ LEMA (1992, p. 101). En este sentido, ha llegado a afirmarse que cualquier publicación de la educación escolar, total o parcialmente, sería, por sí misma, abiertamente inconstitucional. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ (2008, p. 55).

³⁸⁶ Esta fue la posición oficialmente adoptada por el Gobierno en relación con el desarrollo e interpretación de la LGE (1970). SÁNCHEZ VEGA (1981, p. 198).

³⁸⁷ GÓMEZ-FERRER MORANT (1973, p. 27).

³⁸⁸ DE LOS MOZOS TOUYA (1995).

A través de esta concepción amplia u objetiva de servicio público se está adoptando, de hecho, una solución intermedia entre el servicio público clásico y el servicio esencial de interés general, que ha sido expresamente asumida por el legislador en la exposición de motivos de la LOE, según la cual:

La Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, y la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, declaraban la educación como servicio público. La Ley Orgánica de Educación sigue y se inscribe en esta tradición. El servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza.

La nota de objetividad determina que el carácter público del servicio provenga de la naturaleza material de la actividad y no de los sujetos que la presten. Es decir, la prestación educativa es servicio público con independencia de la naturaleza del prestatario³⁸⁹, que puede ser público o privado.³⁹⁰

En este contexto, la extensión del servicio público depende de la definición material de la prestación educativa que, a nuestro juicio, consistirá en la impartición de las enseñanzas regladas ofertadas por el Sistema Educativo.³⁹¹ Las actividades educativas que se desarrollen al margen del

³⁸⁹ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 28, nota 62).

³⁹⁰ Como recuerda la STSJ Andalucía, Málaga, de 28 de enero de 2002 (JUR 2003/118721) "la Sentencia del Tribunal Superior de 24 de marzo de 1997 (RJ 1997/2447) considera a la enseñanza concertada como un servicio público, cuya cualificación descansa en al extensión a los Centros concertados, en determinados aspectos, de un régimen jurídico claramente más próximo al que es propio de los Centros públicos, que al que lo es de los Centros privados, imponiendo a aquellos obligaciones específicas de clara naturaleza jurídico-pública, añadiendo que esta caracterización de la enseñanza concertada como servicio público, traslada a la Administración su titularidad, y consiguiente responsabilidad en su correcta prestación, imponiéndose el deber de adoptar decisión sobre aquellos aspectos que directamente contribuyen a configurar y definir tal actividad prestacional servicial. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1997 (RJ 1997/9031) entiende que la enseñanza es un servicio público esencial que, aunque puede ser ejercitado por entidades privadas, ello no le priva de ese carácter, y por tanto los Centros que lo prestan no actúan con absoluta libertad, sino sujetos de forma especial a la normativa autonómica con la que se trata de dar un tratamiento unitario a la educación, ya se gestione en forma directa o indirecta".

³⁹¹ El artículo 3.2 LOE (2006) establece que "las enseñanzas que ofrece el sistema educativo son las siguientes:

- a) Educación infantil.
- b) Educación primaria.
- c) Educación secundaria obligatoria.

sistema reglado no forman parte de la realidad social que regula el derecho a la educación previsto en el artículo 27 CE.³⁹² No obstante, esto puede cambiar, pues se aprecia una tendencia a incluir en el derecho a la educación las nociones de formación para toda la vida, formación continua, formación permanente, aprendizaje para toda la vida.³⁹³ En cualquier caso, la educación no formal e informal pueden encontrar acogida en otras políticas públicas³⁹⁴ con anclaje jurídico en la dimensión objetiva genérica del derecho a la educación y no en el contenido protegido por el derecho subjetivo. En esta línea, el legislador impone a las Administraciones Públicas la promoción de las enseñanzas no incluidas en el sistema educativo.³⁹⁵

Desde la perspectiva de los proveedores del servicio público, una vez reconocida la iniciativa privada en el ámbito educativo, la intensidad de la intervención pública puede ser diferente y debe orientarse, en todo caso, a garantizar la prestación de la enseñanza: los poderes públicos puede suministrar directamente el servicio o limitarse a garantizar su viabilidad

-
- d) Bachillerato.
 - e) Formación profesional.
 - f) Enseñanzas de idiomas.
 - g) Enseñanzas artísticas.
 - h) Enseñanzas deportivas.
 - i) Educación de personas adultas.
 - j) Enseñanza universitaria.

³⁹² CASTILLO CORDOVA (2006, p. 190).

³⁹³ Se comparten los presupuestos de TORRES INSTITUTO (2005, p. 62) cuando afirma que "El derecho a la educación suele entenderse como derecho a la escuela, centrado en la matrícula escolar y, nuevamente, en la infancia. No obstante, tanto derecho a la educación tiene un niño o niña como un joven o una persona adulta. Aprender a leer y escribir comprensiblemente es un derecho fundamental de toda persona, dentro o fuera del sistema escolar, a cualquier edad".

Como afirma la autora en una visión superadora de la educación formal, "el verdadero reto es construir una "sociedad del aprendizaje" (SA), capaz de plasmar el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos. El gran desafío contemporáneo es diseñar y ejecutar políticas que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los ciudadanos. Y dicho aprendizaje que corra a cargo de una comunidad de aprendizaje más allá de las instituciones educativas clásicas, sobre la base de que todos tenemos algo que enseñar y algo que aprende" (op, cit. p.83).

³⁹⁴ Las políticas actuales se centran en el reconocimiento formal de adquisición de competencias fuera del sistema educativo, promoción de la educación para toda la vida, alfabetización digital, educación a través de medios de comunicación, campañas de transmisión de valores dirigidas a la familia, políticas en materia de acceso a información y conocimiento por la infancia, políticas de protección de los menores como consumidores, promoción de formación en el ámbito del voluntariado y adquisición de experiencia en la sociedad civil, etcétera.

³⁹⁵ El artículo 5.4 LOE (2006) establece que:

"Asimismo, corresponde a las Administraciones públicas promover, ofertas de aprendizaje flexibles que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones, a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación."

económica. En este sentido, CASTILLO CÓRDOVA³⁹⁶ sostiene que, desde un punto de vista teórico, la intervención de poder estatal en el campo de la enseñanza obligatoria, podría ajustarse a tres modelos teóricos:

- La primera posibilidad consistiría en monopolizar la educación básica y, por tanto, suministrarla exclusivamente y de modo gratuito a través de una **red única de centros docentes públicos**. Este modelo de escuela pública única fue defendido por el PSOE en el proceso constituyente, como instrumento para asegurar la educación de todos en igualdad de condiciones³⁹⁷, por considerar que *la existencia de una doble estructura escolar (escuela pública y escuela privada) es uno de los elementos fundamentales del clasismo y de las grandes diferencias del sistema educativo*.³⁹⁸ La escuela privada podría respetarse mientras siga subsistiendo, pero quedando prohibida toda futura ayuda directa o indirecta de los poderes públicos.

En la medida en que la Constitución impone la presencia en el sistema educativo de los valores superiores de la libertad y el pluralismo, junto con la igualdad, la constitucionalidad de esta posibilidad es claramente cuestionable. El monopolio público de la prestación educativa resulta contrario a la Constitución (artículo 27.6 CE) y a los tratados internacionales relativos tanto a la educación como al comercio internacional, que la incluyen como una actividad comercial.³⁹⁹

- El segundo modelo consistiría en **destinar paulatinamente todos los recursos económicos públicos hacia ayudas para las escuelas privadas, abandonando simultánea y progresivamente la titularidad pública de centros de enseñanza**, hasta configurar un sistema educativo en el cual las escuelas privadas se basten ellas mismas para prestar atender la demanda social de enseñanza reglada.

Aunque una parte de la doctrina sostiene que este debiera ser el modelo deseable,⁴⁰⁰ consideramos que se trataría de una alternativa

³⁹⁶ CASTILLO CÓRDOVA (2005, p. 82).

³⁹⁷ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 217).

³⁹⁸ BOZAL FERNÁNDEZ (1977, p. 112).

³⁹⁹ Así, el GATS (General Agreement on Trade in Service, Acuerdo General sobre la Comercialización de los Servicios) supone compromisos en materia de educación, implicando que, si bien la educación obligatoria ha de ser un servicio público, también la educación es un servicio y actividad comercial, particularmente en las etapas posteriores al ciclo obligatorio.

En este sentido, puede consultarse HERMO y BIZZOZERO (2008). También TOMASEVSKI (2004a, p. 356).

⁴⁰⁰ Así, DE LOS MOZOS TOUYA (1995, p. 92) sostiene que [l]os poderes públicos, de acuerdo con la naturaleza libre de la actividad educativa, no deberían poder suplantar a la iniciativa escolar privada, ni concurrir con ella en diferentes condiciones económicas (...). La facultad pública de crear centros de enseñanza se dirige a asegurar el derecho de todos a la

constitucionalmente reprochable, por cuanto supondría menoscabar notablemente la potestad de programación general de la enseñanza reservada a la Administración General del Estado.

No faltan posiciones muy autorizadas y de calado lideradas por TOMASEVSKI que critican el proceso de las últimas décadas de la mercantilización del derecho a la educación. Desde estas posiciones se postula *la diferencia entre la educación como mercancía y la educación como derecho humano (...) si el acceso depende del pago, no existe como un derecho humano. Los cambios recientes hacia la privatización arriesgan la educación como bien público y la escolarización como servicio público.*⁴⁰¹ Se censura la transposición de la mentalidad económica a la educación liderada por el Banco Mundial, que se traduce en un modelo educativo sin docentes ni pedagogía que prioriza los aspectos financieros y administrativos de la educación valorables aisladamente⁴⁰², todo bajo la primacía de la eficiencia de la gestión.⁴⁰³ Se critica *el paso del servicio público gratuito a la compra-venta, una sintomática mercantilización de la educación.*⁴⁰⁴

- La tercera posibilidad sería un **modelo mixto en el que el poder público es titular de determinados centros en los que ofrece una educación gratuita, y a la vez subvenciona a determinados centros privados** para que ofrezcan también una educación básica gratuita. Este escenario supone la presencia constante del poder estatal en la creación de centros y en la oferta de enseñanza, pero a la vez conlleva el apoyo financiero público a los centros docentes privados.

Resulta evidente que el sistema vigente en España responde a este modelo, aunque la doctrina no ha resuelto la intensidad de la presencia pública en la prestación del servicio educativo. Como representación de este debate, citamos dos posturas contrapuestas.

educación, por lo que únicamente tendrá sentido si la oferta escolar privada es insuficiente para atender toda la demanda escolar.

⁴⁰¹ TOMASEVSKI (2004b, p. 6).

⁴⁰² La educación, entendida como una cadena de producción de capital humano, fue reducida a un listado de insumos que, combinados en determinado orden y en proporciones adecuadas, producirían aprendizajes. Cada insumo pasó a ser valorado por separado y priorizado o no en virtud de su coste y su incidencia sobre el aprendizaje. TORRES INSTITUTO (2005, p. 50).

⁴⁰³ TORRES INSTITUTO (2005, p. 51). La autora recuerda que para el Banco Mundial "el análisis económica aplicado a la educación se centra en la comparación entre los beneficios y los costos, para las personas y para la sociedad en su conjunto. Se comparan los costos de las distintas intervenciones para lograr un objetivo educacional determinado y se mide la relación entre los beneficio y los costos, generalmente calculando la tasa de rentabilidad, considerando como el beneficio la mayor productividad de la mano de obra, medida por las diferencias de salarios" (BANCO MUNDIAL, 1996: Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial, Washington, D.C. 1996, p. 105).

⁴⁰⁴ BELTRÁN (2008, p. 82).

DE ESTEBAN manifiesta su preferencia por una red de centros docentes públicos cuando interpreta que *la Constitución prescribe, pues, un deber primario a los poderes públicos de suministrar puestos escolares públicos a todos los que pretendan su acceso a ellos. La ayuda a otros centros docentes es permitida, pero, de acuerdo con el espíritu de la Constitución, sólo en un plano secundario, una vez satisfechas totalmente las necesidades de puestos escolares públicos.*⁴⁰⁵ Por el contrario, DE LOS MOZOS apuesta por la iniciativa privada cuando afirma que *el deber de los Poderes públicos de garantizar el derecho a la educación no consiste, primariamente, en ofrecer puestos escolares públicos sino en garantizar la libertad en la enseñanza [entiéndase fundamentalmente posibilitar la creación de centros privados de enseñanza].*⁴⁰⁶

2.3.2.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ENSEÑANZA REGLADA.

Consecuentemente con lo expuesto hasta ahora, la educación se ordena como un servicio público cuyo acceso y prestación se encuentra sometido a una detallada regulación.⁴⁰⁷ De este modo, se sujeta la actividad educativa a un régimen particular con especiales obligaciones y privilegios, rompiendo las reglas del mercado.

En todo caso, cabe precisar que *“una cosa es el derecho a la educación y otra el sistema educativo a través del cual ha de ser atendido y satisfecho”*. De tal afirmación, entre otras consecuencias, se deriva que *“ese sistema educativo no está predefinido en la Constitución, sino que su configuración corresponde a la Ley”*.⁴⁰⁸

Al ser un servicio en razón de un derecho fundamental, se trata además de un *servicio esencial*. De ello deriva el carácter imprescindible de la actividad, por lo que debe garantizarse especialmente su regularidad, universalidad, igualdad, calidad y prestación a coste razonable.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA (1984, p. 335).

⁴⁰⁶ DE LOS MOZOS TOUYA (1995, p. 283).

⁴⁰⁷ La STSJ Castilla-La Mancha 94/2002, de 3 de octubre, señala que *“aunque la educación sea un derecho, es a la vez un servicio público, y una vez accedido al mismo el usuario ha de sujetarse a la forma de prestación que los poderes públicos establezcan (así, SSTC 86/1985 y 195/1989), siempre a salvo la defensa frente a la arbitrariedad en la aplicación del mismo, arbitrariedad que, en cualquier caso, no consta que concurra en el de autos”*.

⁴⁰⁸ Así en el FJ 2, STS de 19 de julio de 2002.

⁴⁰⁹ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 29).

En la misma línea se pronuncia expresamente el preámbulo de la LOE, cuando afirma que *“el servicio público de la educación considera a éste como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales”*.

Aunque el legislador dispone de un amplio margen para la configuración de este servicio, existen límites constitucionales que deben ser necesariamente respetados y cuya vulneración determinará la inconstitucionalidad del modelo. El análisis de las características de la enseñanza reglada que provee el Sistema Educativo permitirá determinar el alcance de estos límites.

2.3.2.2.1. EL ACCESO A LA ENSEÑANZA.

El derecho al acceso a los centros de enseñanza es, sin duda, parte integrante del derecho a la educación.⁴¹⁰ La mayoría de la doctrina reconoce a los padres el derecho de elección del centro docente en el que se cursen los estudios, como una manifestación de la libertad de enseñanza directamente derivada de la libertad de creación de centros.⁴¹¹ Sin embargo, no faltan autores que han negado esta conexión y consideran este derecho de elección como *parte del haz de derechos que puedan tener los padres en las condiciones legales que se determinen*.⁴¹²

En cualquier caso, es preciso aclarar, como ha señalado el Tribunal Constitucional, que el derecho a elegir no conlleva un derecho subjetivo a obtener una plaza en el centro de preferencia de los padres y estudiantes. Esta conclusión es una consecuencia lógica de la aplicación efectiva del principio de igualdad en aquellos supuestos en los que el número de plazas demandadas en un centro supere el número de plazas disponibles.

La prestación del servicio educativo se realiza por centros de titularidad pública y privada, pero el ajuste entre la oferta y la demanda no puede realizarse como en el mercado del resto de bienes y servicios, ya que presenta varias singularidades:⁴¹³

- En primer lugar, los servicios que se ofrecen no es que sean de primera necesidad, sino que son de ineludible satisfacción, porque constituyen el contenido necesario de un derecho y, en el caso de las enseñanzas obligatorias, también un deber constitucional: la educación.
- En segundo lugar, a diferencia de los mercados clásicos, el precio del servicio no constituye un factor relevante para ajustar oferta y demanda.⁴¹⁴
- En tercer lugar, el principio de igualdad se hace especialmente intenso en las relaciones educativas. Tanto la normativa

⁴¹⁰ EMBID IRUJO (1981, p. 660).

⁴¹¹ CASTILLO CÓRDOVA (2004, p. 566).

⁴¹² EMBRID IRUJO (1997, p. 87).

⁴¹³ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (2006, pp. 46-48).

⁴¹⁴ De hecho, el precio solo operará, junto con la calidad de la oferta, en el mercado de la enseñanza privada no subvencionada, de muy escasa significación cuantitativa. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (2006, p. 47).

internacional, como la Constitución proscriben toda discriminación en la esfera de la enseñanza y comprometen de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para garantizar la igualdad material en el ejercicio del derecho a la educación.⁴¹⁵ Esta exigencia se reproduce en la legislación educativa.⁴¹⁶

En este contexto, el ajuste entre oferta y demanda necesita de un regulador potente y de dosis notables de intervención que presentará características diferentes dependiendo de que nos refiramos a la enseñanza obligatoria o a la no obligatoria.

2.3.2.2.1.1. El acceso a la educación básica.

En relación con la educación básica, la oferta ha de ser necesariamente obligatoria y debe cubrir totalmente la demanda. La programación general de la enseñanza tendrá como objetivo principal ajustar la oferta a la demanda, pero debe advertirse que la imprevisibilidad de la demanda y la rigidez de la oferta impedirán la plena satisfacción de las preferencias de las familias. Ciertamente, sobre los poderes públicos pesa el deber de escolarizar a todos los alumnos, pero la imposición de la obligación de proveer todos los puestos docentes que sean reclamados por los individuos resulta desproporcionada y se encuentra subordinada a la programación educativa. De hecho, puede afirmarse que ni siquiera rige el derecho a ser escolarizado en un centro radicado en el municipio de residencia: en la Educación Primaria, las Administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida; pero en la Educación Secundaria Obligatoria, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza, si bien en este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.⁴¹⁷

Los desajustes entre la oferta y la demanda de plazas en cada centro docente deberán resolverse mediante la aplicación de criterios objetivos de admisión, que resultarán aplicables a los centros públicos, pero también a los centros privados sostenidos con fondos públicos, que ven limitada su discrecionalidad como tributo por la percepción de financiación pública. En este sentido, el legislador estatal ha establecido criterios prioritarios de admisión, que se aplicarán cuando no existan plazas suficientes en los centros docentes solicitados por las familias:⁴¹⁸

⁴¹⁵ Ver Convención de la UNESCO de 15 de diciembre de 1960 y artículo 9.2 de la Constitución.

⁴¹⁶ El artículo 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, referido a la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, establece que:

En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

⁴¹⁷ Artículos 81.3 y 82.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

⁴¹⁸ Estos criterios se establecieron en la LODE (1985) y han disfrutado de una estabilidad especialmente notable, tratándose de normativa educativa. La LOE (2006) dedica a la

- La existencia de hermanos matriculados en el centro o de padres o tutores legales que trabajen en el mismo.
- La proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales.
- La renta per cápita de la unidad familiar.
- La condición legal de familia numerosa.
- La situación de acogimiento familiar del alumno, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente.
- Asimismo, tendrán prioridad en el área de escolarización que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales aquellos alumnos cuya escolarización en centros públicos y privados concertados venga motivada por traslado de la unidad familiar debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres o tutores legales, o a un cambio de residencia derivado de actos de violencia de género.

Debe recordarse que se trata de normas básicas y que los procedimientos y criterios de admisión podrán desarrollarse mediante disposiciones de rango reglamentario. Una vez transferidas las competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas, son los reglamentos autonómicos el instrumento idóneo para concretar estos criterios y, dentro del margen de discrecionalidad técnica de las Administraciones, las posibilidades de tratamiento diferenciado encuentran dos vías: la primera es la posibilidad de introducir criterios complementarios, puesto que los regulados en las leyes orgánicas son sólo prioritarios; y la segunda deriva de la necesidad de valorar y ordenar cuantitativamente cada uno de los criterios para lo cual hay, sin duda, un cierto margen de discrecionalidad en las Administraciones educativas.⁴¹⁹

admisión de los alumnos los artículos 84 a 87, resultando especialmente destacable para la configuración de este derecho de acceso, los dos primeros apartados del artículo 84, que determinan que:

“1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo.”

⁴¹⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (2006, p. 56).

2.3.2.2.1.2. El acceso y la admisión en las enseñanzas universitarias.

En el caso de las enseñanzas postobligatorias el ajuste entre oferta y demanda presenta singularidades propias, ya que no rige el deber de cubrir completamente la demanda, aunque sí la necesidad de proscribir cualquier discriminación en el acceso a la educación.

En estas circunstancias, el legislador estatal ha prestado especial atención al acceso a las enseñanzas universitarias, sometiéndola a requisitos y criterios objetivos que garanticen la vigencia del principio de igualdad. Hasta el curso 2016/17 el acceso a los estudios universitarios estaba supeditado a la posesión del título de Bachiller y a la superación de una prueba que permitiese valorar, junto con las calificaciones obtenidas en el bachillerato, la madurez académica, los conocimientos y la capacidad de los estudiantes para seguir con éxito las enseñanzas universitarias (PAU).⁴²⁰ La superación de esta prueba daba acceso a las enseñanzas universitarias y sus resultados constituían el criterio objetivo determinante para la admisión en los centros y titulaciones universitarias en que se produzca concurrencia competitiva (más solicitudes que plazas ofertadas).

A partir del curso 2017/18 estaba prevista la implantación de un nuevo sistema cuya principal novedad reside en la diferenciación entre los requisitos que otorgan el derecho de acceso a la enseñanza universitaria y el procedimiento de admisión a cada una de las titulaciones que imparten las universidades.⁴²¹

⁴²⁰ Estaban exentos de la superación de la PAU para acceder a las enseñanzas universitarias:

- Los estudiantes procedentes de Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados con los que España haya suscrito Acuerdos Internacionales a este respecto (artículo 38.5 LOE)
- quienes se encuentren en posesión de los títulos de Técnico Superior correspondientes a las enseñanzas de Formación Profesional, Artísticas o Deportivas (artículos 44, 53 y 65 LOE)

⁴²¹ El artículo 38 LOE (2006) establece las bases para la admisión a las enseñanzas universitarias de grado desde el título de Bachiller o equivalente, que han sido desarrolladas mediante el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, prevé el establecimiento de números clausus en las universidades, lo que también constituye una limitación del derecho de acceso a los centros universitarios.

Sin embargo, el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, suspendió indefinidamente los efectos académicos de estas evaluaciones, de modo que, como señala su preámbulo, hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado Social y Político por la Educación, la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria consistirá en una prueba sin efectos académicos y de carácter muestral, mientras que en el caso del Bachillerato se realizará una prueba de características semejantes a la hasta ahora vigente Prueba de Acceso a la Universidad y válida a los solos efectos de acceso a la universidad.

- El **derecho de acceso** a las enseñanzas universitarias de grado se supedita al cumplimiento de determinados requisitos de titulación⁴²², cuya verificación es previa a la admisión a la universidad. Las recientes reformas legales⁴²³ han hecho que la Prueba de Acceso a la Universidad desaparezca como requisito general de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, aunque se implanta una evaluación externa al final de la etapa de Bachillerato. Aunque pudiera parecer que una prueba sustituye a la otra⁴²⁴, el cambio es más profundo, ya que la naturaleza de ambas es diferente: la superación de la evaluación de final de etapa no es un requisito para acceder a la universidad, sino una exigencia necesaria para la obtención del correspondiente título oficial.⁴²⁵
- **La admisión** consiste en adjudicación de las plazas ofrecidas por las Universidades españolas para cursar enseñanzas universitarias de Grado entre quienes, cumpliendo los requisitos de acceso, las han solicitado, lo que exige establecer criterios objetivos para ordenar dichas solicitudes y determinar el mejor derecho, en aquellos casos en los que la demanda de plazas supere la oferta realizada.

⁴²² Podrán acceder a las enseñanzas universitarias quienes posean alguna de las siguientes titulaciones oficiales del sistema educativo español:

- Título de Bachiller del Sistema Educativo Español o de otro declarado equivalente.
- Títulos oficiales de Técnico Superior de Formación Profesional, de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño o de Técnico Deportivo Superior perteneciente al Sistema Educativo Español, o de títulos, diplomas o estudios declarados equivalentes u homologados a dichos títulos.
- Estudiantes en posesión de un título universitario oficial de Grado, Máster o título equivalente, o de un título universitario oficial de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, correspondientes a la anterior ordenación de las enseñanzas universitarias o título equivalente.
- Estudiantes que hayan cursado estudios universitarios parciales extranjeros o españoles, siempre que la universidad correspondiente les haya reconocido al menos 30 créditos ECTS.

También podrán hacerlo quienes posean determinadas titulaciones de sistemas educativos extranjeros.

⁴²³ Artículo 36 bis LOE (2006), incorporado LOMCE (2013).

⁴²⁴ De hecho, así ocurrirá en el curso 2016/17, en el que la nueva evaluación carecerá de efectos académicos (no será necesaria su superación para obtener el título de Bachillerato), pero será requisito de acceso a la enseñanza universitaria. En este sentido, el apartado 2 de la disposición final primera del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, determina que:

“La evaluación final de Bachillerato se implantará en el curso escolar 2016-2017. La evaluación final de Bachillerato correspondiente a las dos convocatorias que se realicen en el año 2017 únicamente se tendrá en cuenta para el acceso a la Universidad, pero su superación no será necesaria para obtener el título de Bachiller.”

⁴²⁵ Las consecuencias de esta sutil matización son muy relevantes, por ejemplo, para delimitar el alcance material de la competencia normativa estatal, que podrá extenderse a la regulación de las características íntegras de las pruebas; pero también tiene relevancia en relación con la forma de financiar los costes de realización de estas evaluaciones.

La admisión ha pasado a ser competencia de las Universidades, amparada por su autonomía.⁴²⁶ El papel del Gobierno de la Nación consiste en garantizar que las condiciones de admisión se apliquen en igualdad a supuestos similares y que se conozcan con la suficiente antelación, para lo cual las Universidades deben establecer, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.⁴²⁷ Sintetizando, las universidades podrán optar por dos procedimientos de admisión:

- La admisión directa, a través de la valoración de la nota obtenida en las evaluaciones finales de Bachillerato o de la valoración de los requisitos de acceso tales como la posesión o realización de títulos o estudios universitarios previos o el estar en condiciones para acceder a la universidad en el extranjero o de acuerdo con normativa anterior.
- La admisión a través de procedimientos específicos, que ponderarán la nota obtenida en el título que da acceso a la universidad⁴²⁸, con alguno o algunos de los siguientes criterios de valoración: la modalidad y materias cursadas en el Bachillerato, en relación con la titulación elegida; las calificaciones obtenidas en materias concretas en los cursos de Bachillerato o en la evaluación final de dicha etapa⁴²⁹; la formación académica o profesional complementaria; los estudios superiores cursados con anterioridad; la calificación final obtenida en las enseñanzas cursadas, y/o en módulos o materias concretas; o la relación entre los currículos de las titulaciones anteriores y los títulos universitarios solicitados.

De forma excepcional, las universidades podrán establecer evaluaciones específicas de conocimientos y/o de competencias,

⁴²⁶ La letra f) del artículo 2.2 LOU (2001) establece que forma parte de la autonomía de las universidades:

La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

⁴²⁷ El artículo 38 LOE (2006), en la redacción dada por LOMCE (2013), establece las pautas generales a las que deberán ajustarse las universidades en el ejercicio de esta potestad. El Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, completa la normativa básica en esta materia.

⁴²⁸ En todo caso, la ponderación de la calificación final obtenida en el Bachillerato deberá tener un valor, como mínimo, del 60 por 100 del resultado final del procedimiento de admisión.

⁴²⁹ Esta última posibilidad está expresamente contemplada en la disposición adicional tercera del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.

que pueden consistir en pruebas, valoración de formación previa, entrevistas, y otros formatos que las Universidades decidan.

Las Universidades podrán acordar la realización conjunta de todo o parte de los procedimientos de admisión que establezcan, así como el reconocimiento mutuo de los resultados de las valoraciones realizadas en los procedimientos de admisión.

Por otra parte, en el ámbito de las enseñanzas universitarias se ha generalizado el establecimiento de **restricciones en la oferta de determinadas titulaciones** (comúnmente conocidas como *númerus clausus*). Estas medidas deben justificarse en razones objetivas que podemos calificar genéricamente como de interés público, concepto que, por supuesto, no es de libre determinación administrativa, sino controlable jurisdiccionalmente; pero, además, tienen que tener respaldo normativo en una norma con el rango de Ley orgánica⁴³⁰, única capacitada para regular el ejercicio de un derecho en un aspecto que afecta a su núcleo esencial.⁴³¹

2.3.2.2.2. LA PERMANENCIA Y PROGRESIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO.

Consecuencia lógica del acceso a la educación es el derecho que asiste a los alumnos a permanecer en los centros educativos cursando la enseñanza reglada.⁴³² Esta permanencia comprende no sólo el derecho a mantenerse escolarizado, sino también a progresar hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo cambio por voluntad familiar o aplicación del régimen sancionador.⁴³³

Permanencia y progresión aparecen como conceptos vinculados, entre otros, por el Tribunal Constitucional, que ha afirmado que *"el derecho de acceder al centro escolar elegido encuentra, obviamente, un imprescindible correlato en la facultad de proseguir la instrucción en el mismo."*⁴³⁴ En cualquier caso, las diferencias entre permanencia y progresión son evidentes:

- El derecho de permanencia no es un derecho absoluto ni ilimitado.⁴³⁵ Su principal límite proviene de la aplicación de régimen disciplinario al

⁴³⁰ El artículo 44 LOU (2001) regula los límites máximos de admisión de estudiantes en los siguientes términos:

El Gobierno, previo acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria podrá, para poder cumplir las exigencias derivadas de Directivas comunitarias o de convenios internacionales, o bien por motivos de interés general igualmente acordados en la Conferencia General de Política Universitaria, establecer límites máximos de admisión de estudiantes en los estudios de que se trate. Dichos límites afectarán al conjunto de las universidades públicas y privadas.

⁴³¹ EMBID IRUJO (1981, p. 663).

⁴³² MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO (2003, p. 143).

⁴³³ COTINO HUESO (2012, PP. 241-242).

⁴³⁴ ATC 382/1996, FJ. 4.

⁴³⁵ DÍAZ REVORIO (1998, PP. 267-305).

alumnado, que puede llegar a determinar la expulsión del centro.⁴³⁶ Los tribunales españoles han realizado una interpretación de las potestades disciplinarias de los centros privados en términos tan amplios⁴³⁷, que han llevado a declarar la debilidad del derecho de permanencia o incluso a hablar de permanencia en el sistema educativo, más que en un centro concreto.⁴³⁸

Por otra parte, la intensidad del derecho a la permanencia en el sistema educativo varía en función de la edad. Los alumnos menores de edad tienen derecho a cursar la enseñanza básica hasta cumplir los 18 años de edad⁴³⁹ y pueden permanecer hasta cuatro años para realizar los dos cursos de Bachillerato.⁴⁴⁰ Este derecho se difumina en las etapas previas a la Educación básica.⁴⁴¹

- La permanencia no garantiza la progresión en el sistema educativo, que puede quedar condicionada al rendimiento del alumno. En todo caso, la constitucionalidad del mecanismo de progresión académica está supeditada al cumplimiento de dos condiciones:
 - o En primer lugar, es preciso que los requisitos de promoción académica estén legalmente previstos, ya que su incumplimiento determinará que el alumno esté obligado a repetir curso.
 - o En segundo lugar, el procedimiento tendente a la evaluación del aprovechamiento académico y formación adquiridos por el alumnado debe garantizar plenamente la objetividad y proporcionar una motivación suficiente que lo haga susceptible de revisión jurisdiccional. El Tribunal Constitucional ha llegado a reconocer que *"el derecho a la educación conlleva la*

⁴³⁶ En este sentido, la STEDH de 3 de marzo de 2009, asunto Temel y otros contra Turquía, reitera que:

"(...) el derecho a la educación no excluye, en principio, recurrir a medidas disciplinarias, incluida la expulsión de una institución educacional, para asegurar el cumplimiento de sus normas internas".

⁴³⁷ La Sentencia del TSJ de Madrid de 2 de febrero de 2005 declara que una sanción nula por falta de prueba no lesiona el derecho a la educación.

⁴³⁸ COTINO HUESO (2012, P. 241).

⁴³⁹ El artículo 4.2 LOE (2006) establece que:

La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley.

⁴⁴⁰ Artículo 32.4 LOE (2006).

⁴⁴¹ La Sentencia del TSJ de Andalucía de 2 de junio de 2003 declara que el alumno que cursa una enseñanza no concertada (0-3 años) no ostenta un derecho a permanecer en el centro para cursar la enseñanza concertada que se imparte a continuación.

*articulación del procedimiento que, con las garantías y cautelas necesarias, haga posible las pruebas o exámenes”.*⁴⁴²

2.3.2.2.3. EL RESPETO DE LAS PROPIAS CONVICCIONES.

El derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones es concebido por el Tribunal Constitucional como *“distinto del derecho a elegir centro docente que se enuncia en el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”*.⁴⁴³ Este *derecho educativo paterno*⁴⁴⁴ conlleva la obligación del Estado de respetar, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y la enseñanza, las convicciones religiosas y filosóficas de los padres.⁴⁴⁵

Debe advertirse que el ejercicio de este derecho paterno a escoger el tipo de formación religiosa y moral que desean para sus hijos conlleva la **prohibición de cualquier adoctrinamiento** que pudiera llevarse a cabo por parte del Estado, tanto en los centros públicos y privados, como por parte de los docentes.⁴⁴⁶

En primer lugar, la prohibición del adoctrinamiento se plantea frente a la planificación de la enseñanza y, de forma más concreta, en la definición de los currículos, que se definen como la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje, y que comprenden entre sus elementos necesarios tanto los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa como los contenidos y la metodología didáctica de cada una.⁴⁴⁷ Esta función programadora corresponde al Gobierno de la Nación y a las Administraciones educativas, que deben tener en cuenta que *“el servicio público de la educación no puede organizarse, ciertamente, de manera que violente las libertades del artículo 16, ni ninguna otra de las que la Constitución garantiza”*.⁴⁴⁸

Sin embargo, debe advertirse que la educación supone un proceso de socialización del individuo, que impide y excluye una formación aséptica en conocimientos ideológicos, valores morales y principios éticos. Por ello, no resulta admisible la oposición de los padres a integrarse en la enseñanza institucionalizada, alegando la vulneración de su libertad ideológica o religiosa, pues resulta *“muy difícil que cierto número de asignaturas enseñadas en el colegio no tengan, de cerca o de lejos, un tinte o incidencia de carácter filosófico. Lo mismo ocurre con el carácter religioso, si se entiende en cuenta la existencia de religiones que forman un conjunto*

⁴⁴² ATC 855/1987, de 8 de julio. FJ. 2.

⁴⁴³ STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ. 8.

⁴⁴⁴ EMBID IRUJO (1983).

⁴⁴⁵ FERNÁNDEZ SEGADO (1987, p. 18).

⁴⁴⁶ COTINO HUESO (2000, p. 237).

⁴⁴⁷ Artículo 6 LOE (2006).

⁴⁴⁸ ATC 817/1985, FJ. 2.

*dogmático y moral muy vasto, que tiene o puede tener respuestas a toda cuestión de orden filosófico, cosmológico o ético”.*⁴⁴⁹

Asentada firmemente la legitimidad de los poderes públicos para diseñar e imponer la programación educativa, su responsabilidad consistirá en velar “*porque las informaciones o conocimientos que figuran en el programa sean difundidos de manera objetiva, crítica y pluralista.*”⁴⁵⁰ **El funcionamiento de esta garantía presenta diferencias significativas dependiendo de la titularidad del centro docente** en que se escolarice al alumno:

- Sobre el Estado pesa una prohibición de perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pueda ser considerada no respetuosa de las convicciones de los padres y, por ello, se impone a la enseñanza pública una exigencia de neutralidad ideológica⁴⁵¹ reforzada por la aconfesionalidad del Estado⁴⁵², que le obliga a abstenerse de imponer creencias.⁴⁵³

En este sentido, el TEDH considera que la exposición de un símbolo religioso de una confesión determinada en las aulas vulnera esta neutralidad. La libertad religiosa no se limita a exigir “*la ausencia de servicios religiosos o de la enseñanza religiosa. Abarca las prácticas y símbolos que expresan, en particular, o en general, una creencia, una religión o el ateísmo*”. Partiendo de este criterio, se impone a los Estados “*la obligación de neutralidad religiosa en el contexto de la educación pública obligatoria, donde la asistencia es necesaria independientemente de la religión y debe tratar de inculcar en los estudiantes el pensamiento crítico.*”⁴⁵⁴ Esta doctrina ha sido acogida, con mayor o menor fidelidad, por la jurisprudencia española.⁴⁵⁵

⁴⁴⁹ STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen.

⁴⁵⁰ STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen.

⁴⁵¹ El artículo 18.1 LOE (2006) establece que:

 Todos los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución.

⁴⁵² El artículo 16.3 CE establece taxativamente que: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”.

⁴⁵³ Debe advertirse que este deber constitucional debe compatibilizarse con el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno con las diferentes Confesiones religiosas y, singularmente, con la Santa Sede, en la medida en que los acuerdos con ella tienen la calificación jurídica de tratados internacionales.

⁴⁵⁴ STEDH de 3 de noviembre de 2009 (Caso Lautsi C. Italia)

⁴⁵⁵ Un ejemplo de modulación de la jurisprudencia del TEDH es la Sentencia de 14 de diciembre de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estableció que “no se puede imponer a alumnos y sus padres no conformes la presencia de crucifijos o símbolos religiosos en las aulas” pero tampoco se puede exigir la desaparición total y absoluta de los símbolos religiosos en todos los espacios públicos. Así, se considera que debe procederse a la inmediata retirada de los símbolos religiosos cuando existe un conflicto, para lo cual es preciso que exista una petición concreta de retirada materializada por los padres del alumno y que revista las más mínimas garantías de seriedad.

- En el caso de los centros de titularidad privada, no es posible el conflicto entre el derecho paterno y la facultad del titular del centro de establecer un ideario propio, puesto que la propia elección del centro ya demuestra cierta adhesión al mismo.

2.3.2.2.4. EL USO VEHICULAR DE LAS LENGUAS COOFICIALES.

Nuestra vigente Constitución no contiene ningún precepto que regule de forma expresa el uso de las lenguas cooficiales en la enseñanza, pero ello no supone que la Carta Magna no proporcione respuesta a las cuestiones que se plantean sobre dicha materia. Así lo ha destacado el propio Tribunal Constitucional, que ha señalado que, a *"diferencia de la Constitución de 1931, cuyo artículo 50 incorporaba una regulación de las lenguas oficiales en relación con la enseñanza, la Norma fundamental hoy vigente no incluye un precepto similar (...). Ahora bien, ello no implica en modo alguno que mediante una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatuarios (...) no sea posible deducir las consecuencias constitucionales aplicables a esta materia"*.⁴⁵⁶

Esta ausencia de condicionantes constitucionales expresos ha conferido al legislador estatal un amplio margen para la regulación del uso de las lenguas en la enseñanza que, sin embargo, no ha utilizado, ya que la legislación estatal en materia educativa no ha prestado especial atención, hasta la fecha, al tratamiento de la lengua en la enseñanza.

La LODE (1985) se limitaba a incluir genéricamente entre los fines de la educación *"La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España"*⁴⁵⁷ y, en la misma línea, la LOE (2006) enunciaba como fines a cuya consecución debía orientarse el sistema educativo español *"La formación en el respeto y reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural de España..."* y *"La capacitación para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere..."*.⁴⁵⁸ Posteriormente, se precisan los objetivos *lingüísticos* de cada etapa educativa.⁴⁵⁹

De nuevo, la ausencia de referentes legales ha provocado que la interpretación jurisdiccional en torno a la materia revista una especial relevancia, aunque no haya sido todo lo terminante que fuera deseable, más cuando la cuestión no afecta tan sólo al ejercicio de un derecho

⁴⁵⁶ STC 337/1994, FJ. 6.

⁴⁵⁷ Letra e) del artículo 2 LODE (1985).

⁴⁵⁸ Letras g) y j) del artículo 2 LOE (2006).

⁴⁵⁹ En Educación primaria el objetivo será conocer y utilizar de manera apropiada la lengua castellana y, si la hubiere, la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma y desarrollar hábitos de lectura (artículo 17 e). En la ESO será comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito, en la lengua castellana y, si la hubiere, en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura (artículo 23 h). En Bachillerato el objetivo será dominar, tanto en su expresión oral como escrita, la lengua castellana y, en su caso, la lengua cooficial de su Comunidad Autónoma (artículo 33 e).

fundamental, sino también igualmente al reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza se recoge en diversas sentencias, entre las que destacan las siguientes: STC 6/1982⁴⁶⁰, STC 87/1983⁴⁶¹, STC 88/1983⁴⁶², STC 195/1989⁴⁶³, STC 337/1994⁴⁶⁴, STC 134/1997⁴⁶⁵, STC 31/2010⁴⁶⁶ y STC 137/2010.⁴⁶⁷ De estos pronunciamientos **pueden deducirse los siguientes principios esenciales** cuyo respeto resulta ineludible para garantizar la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos en esta materia:

- Los poderes públicos tienen el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas cooficiales. El cumplimiento de este deber no puede excusarse por el generalizado conocimiento de una lengua por la población, sino que demanda la presencia efectiva de las lenguas en la enseñanza ya que *“el deber constitucional de conocer el castellano (artículo 3.1. CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlos a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos”*.⁴⁶⁸
- Consecuencia directa de lo anterior es la exigencia de que los currículos incluyan como materias el estudio todas las lenguas que

⁴⁶⁰ Recurso de inconstitucionalidad planteado por las Comunidades Autónomas catalana y vasca contra el Real Decreto 480/1981, de Alta Inspección del Estado.

⁴⁶¹ Conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Orden del Derecho de Educación del Gobierno Vasco, de 11 de mayo de 1982, sobre la regulación de la enseñanza en el ciclo medio de EGB, fijación de sus objetivos y por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1765/1982, de 24 de julio, sobre horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio de EGB

⁴⁶² Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre, sobre fijación de enseñanzas mínimas en el ciclo superior de EGB

⁴⁶³ Recurso de amparo contra Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Puertollano, dictada en recurso de apelación contra otra anterior del Juzgado de Distrito de Almadén.

⁴⁶⁴ Cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña.

⁴⁶⁵ Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con los dos últimos párrafos de la cláusula Cuarta.3 del Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Defensa, sobre Régimen, Promoción y Funcionamiento de Centros de Enseñanza, aprobado por Real Decreto 295/1988, de 28 de marzo, referidos a la enseñanza en establecimientos militares de los hijos de éstos.

⁴⁶⁶ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴⁶⁷ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴⁶⁸ STC 337/1994, FJ 10º.

sean cooficiales en cada comunidad autónoma.⁴⁶⁹ La regulación y organización de la enseñanza de la lengua cooficial corresponde a la comunidad autónoma y, en consecuencia, cualquier regulación básica que establezca el Estado sobre planes de estudio (singularmente los horarios mínimos) deberá permitir la existencia de horas suficientes para la enseñanza de la lengua cooficial: *“Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional”*.⁴⁷⁰

Al ser obligatoria la educación de la lengua cooficial, se admite la imposición de un conocimiento suficiente de la misma para acceder al título.

Pero el tema más controvertido ha sido, sin duda, el de **la lengua vehicular en la enseñanza**, que es aquella empleada como medio de comunicación en la docencia en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial propia. El Tribunal Constitucional ha señalado que *“Los poderes públicos (el Estado y la Comunidad Autónoma) están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación”*.⁴⁷¹

De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, las regulaciones de las lenguas propias y oficiales de la Comunidades Autónomas deben respetar las competencias del Estado en aquellas materias que constitucionalmente le han sido reservadas y que pueden verse afectadas por aquéllas. En materia de enseñanza, las competencias estatales se comparten con las atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas, suscitándose así un complejo sistema en el que, a la competencia autonómica en materia de lingüística se yuxtapone el reparto competencial para la ordenación y gestión de la enseñanza, y en particular, para la determinación de la lengua de la enseñanza y la enseñanza de las lenguas cooficiales, así como la fijación de su alcance y condiciones.

Conforme a la doctrina constitucional, esta potestad de las Administraciones educativas, debe respetar los siguientes parámetros:

- El derecho a la elección de centro docente por razón de la lengua debe entenderse como una libertad de las familias para fundar su opción sobre la base del idioma empleado como lengua vehicular, pero no puede anclarse en la Norma Fundamental un eventual *“derecho a elegir centros de educación obligatoria en que ésta se*

⁴⁶⁹ Las SSTC 337/1994 (FJ. 14) y 134/1997 (FJ. 4) determinan que

Del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización.

⁴⁷⁰ STC 88/1983, FJ 4.

⁴⁷¹ SSTC 337/1994, FJ 9 y 31/2010, FJ.24.

imparta en una determinada lengua” que será un derecho de configuración legal.⁴⁷²

Es decir, la lengua cooficial empleada como vehicular permite fundar legítimamente la solicitud de escolarización en un determinado centro, pero la Administración educativa únicamente estará obligada a proveer la plaza solicitada cuando la legislación autonómica correspondiente haya configurado este derecho de las familias⁴⁷³; si no ha sido así, su deber se limita a atender estas preferencias en la medida en que lo permita su programación educativa.⁴⁷⁴

- Tampoco existe un derecho a recibir la enseñanza exclusivamente en castellano⁴⁷⁵, ni en general a exigir que la lengua en que se imparta la enseñanza sea la lengua cooficial que deseemos.⁴⁷⁶
- La Administración competente puede elegir la lengua oficial como lengua de comunicación, ya que *“ello asegura que su cooficialidad se traduzca en una realidad social efectiva; lo que permitirá corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente y excluir que dicha lengua ocupe una posición marginal o secundaria”*.⁴⁷⁷

⁴⁷² STC 19/1990, FJ 4.

⁴⁷³ La STC 195/89, en su FJ.3, establece que:

Ninguno “de los múltiples apartados del art. 27 de la Constitución (...) incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho a los padres a que sus hijos reciban la educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección. Este derecho tampoco resulta (...) de su conjunción con el art. 14 de la Constitución, pues, proyectada a esta área, la prohibición de trato injustificadamente desigual que en él se establece supone, sin duda, que no puede prevalecer en el disfrute del derecho a la educación discriminación alguna basada en la lengua, pero no implica ni puede implicar que la exigencia constitucional de igualdad de los españoles ante la Ley sólo puede entenderse satisfecho (...) íntegramente en la lengua preferida por sus padres (...) en un Centro docente público de su elección”

⁴⁷⁴ En este sentido, DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 119).

⁴⁷⁵ STC 337/1994, FJ.6

⁴⁷⁶ La STC 337/1994, en su FJ.9, establece que:

“Desde la perspectiva del art. 27 CE ha de llegarse a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lengua cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos (...) determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación de la enseñanza”.

⁴⁷⁷ STC 337/1994, FJ.10.

De este modo, resulta adecuado a la Constitución un régimen de enseñanza en la que se combinen la lengua autonómica y el castellano como lengua docente, e incluso que la primera sea el centro de gravedad de ese modelo (sistemas inmersión lingüística), siempre que no se excluya el uso del castellano como lengua vehicular.⁴⁷⁸

En este contexto, las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana han regulado la incorporación de sus lenguas cooficiales a la enseñanza y al sistema educativo.⁴⁷⁹ Aunque la casuística es variada, la incorporación de las lenguas cooficiales al sistema educativo puede ajustarse a los modelos configurados por FERNÁNDEZ FARRERES:⁴⁸⁰

- El modelo de separación lingüística electiva. En el sistema seguido en el País Vasco y en Navarra, la enseñanza de las dos lenguas cooficiales se divide básicamente en modelos de enseñanza que están relacionados con las zonas de predominio de una y otra lengua. La característica más destacada del sistema lingüístico educativo es la libertad de elección de la lengua vehicular de la enseñanza, lo que lo diferencia de otros sistemas lingüísticos como el catalán o el gallego.⁴⁸¹
- El modelo de bilingüismo integral o de conjunción lingüística. Este modelo se articula a partir de la configuración de la lengua propia como lengua vehicular o común en la enseñanza, sin perjuicio de que, al finalizar la enseñanza obligatoria, todos los alumnos deban conocer correctamente la lengua propia y la lengua castellana, para poder obtener el título o certificado correspondiente. No obstante, deben apuntarse matizaciones entre las Comunidades Autónomas que se acogen a este modelo:
 - En Cataluña, el catalán ha pasado a ser la lengua de relación en el sistema educativo. El nuevo Estatuto de Autonomía incorpora la previsión por la que se reconoce "*el derecho a recibir la enseñanza en catalán, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto*" (artículo 35.1); un derecho que, sin embargo, no se

⁴⁷⁸ En este sentido, la STC 31/2010, en su FJ. 24º, establece que:

Resulta perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo», aunque siempre con el límite de que «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma (STC 337/1994, FJ 10).

⁴⁷⁹ Todo ello sin perjuicio de la existencia de otras lenguas no cooficiales que gozan de cierta protección estatutaria (el bable en Asturias, el aranés en Cataluña, o las lenguas propias en Aragón).

⁴⁸⁰ FERNÁNDEZ FARRERES (2008).

⁴⁸¹ Puede verse una exposición general en el trabajo de URRUTIA LIBARONA (2006, pp. 417 y ss).

extiende conjuntamente al castellano. De este modo, todas las áreas y materias, salvo la lengua castellana y literatura, son impartidas en lengua catalana, siendo también el vehículo de relación interna y externa de los centros educativos.⁴⁸²

Sólo existe el derecho a escoger la enseñanza en la lengua materna durante la primera enseñanza, ya que en los demás niveles la posibilidad de opción desaparece en favor del catalán como única lengua vehicular.⁴⁸³

- La situación en Galicia es parcialmente distinta. Las disposiciones más recientes⁴⁸⁴ se encaminan a conseguir una competencia idónea del gallego en la enseñanza obligatoria, para lo cual se parte de la premisa de que la adquisición de esa competencia comunicativa en gallego sólo se puede conseguir a través de su utilización vehicular en una parte significativa del currículo.

El Plan General de normalización de la lengua gallega aprobado por el Parlamento de Galicia 21 de septiembre de 2004, fija el criterio del 50 por 100 como mínimo de la enseñanza en gallego en cada nivel de enseñanza (en educación primaria, en educación secundaria obligatoria, en bachillerato y en los ciclos formativos).⁴⁸⁵

- En Illes Balears, el catalán es lengua oficial en todos los niveles, grados y modalidades del sistema educativo, con una dedicación horaria al menos igual a la destinada al castellano.⁴⁸⁶ En la enseñanza no universitaria se ha optado por un modelo de *bilingüismo tendencialmente integral*, que contempla una presencia equiparable del catalán y el castellano en los centros educativos en todas las etapas educativas; con este objeto se establece la enseñanza obligatoria en catalán de determinadas materias en la etapa de Educación primaria y ESO. No obstante, debe advertirse que el proceso de implantación de lenguas

⁴⁸² Una exposición general de la vigente regulación en PONS PARERA (2006, pp. 305 y ss). A su juicio, la aplicación del modelo muestra unos "...resultados favorables y progresivos referidos a la adquisición del conocimiento y dominio del catalán -de manera más clara en la primaria que en la secundaria, donde se asegura siempre el uso previsto del catalán como lengua vehicular-, que no van en detrimento de la adquisición y conocimiento del castellano".

⁴⁸³ De acuerdo con la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, que derogó la anterior Ley 7/1983 de normalización del uso del catalán.

⁴⁸⁴ Decreto 124/2007, de 28 de junio, por el que se regula el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo, de acuerdo con el Plan General de normalización de la lengua gallega en septiembre de 2004.

⁴⁸⁵ De ahí que, como ha señalado NOGUEIRA LÓPEZ (2006, p. 449), "no existe, pues, más que un único modelo lingüístico en la normativa gallega, un modelo bilingüe que teóricamente debería garantizar una presencia semejante de las dos lenguas".

⁴⁸⁶ Ley de Illes Balears 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística, desarrollada por el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares.

extranjeras en la enseñanza podría reducir la presencia del castellano, debido a la necesidad de respetar estas materias mínimas que deben impartirse en catalán.⁴⁸⁷

- La coexistencia de diversos modelos. El sistema lingüístico valenciano y en valenciano se articula sólo en los centros de educación infantil y primaria de los municipios de territorios de predominio lingüístico valenciano, los cuales pueden y deben poner en práctica al menos dos de los tres programas de educación bilingüe siguientes: el programa de enseñanza en valenciano, el programa de inmersión lingüística y el programa de incorporación progresiva.

El papel del Estado consiste en velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, *"el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado"*.⁴⁸⁸ Con esta finalidad, se encomienda a la Alta Inspección de Educación velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen los derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables.⁴⁸⁹

El término *velar* se ha definido por el Tribunal Constitucional como *"el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante"*.⁴⁹⁰

El legislador orgánico ha introducido recientemente un nuevo mecanismo de intervención estatal en este campo⁴⁹¹, al atribuir al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la potestad de compensar financieramente a las familias por los gastos en que hubiesen incurrido para escolarizar a sus hijos en centros privados que impartan al menos parte de la enseñanza en castellano, cuando la Administración educativa correspondiente no hubiese analizado y, en su caso, atendido, estas peticiones adecuadamente. Se trata de un mecanismo novedoso y que ha suscitado una intensa conflictividad con algunas Comunidades Autónomas, que consideran que invade sus

⁴⁸⁷ Decreto 45/2016, de 22 de julio, para el desarrollo de la competencia comunicativa en lenguas extranjeras en los centros sostenidos con fondos públicos. Esta disposición sustituye al modelo anterior de integración de las lenguas extranjeras en la enseñanza, que preveía una dedicación horaria equivalente para la enseñanza en las tres lenguas (catalán, castellano y extranjera), que llevó a hablar de trilingüismo integral. Este modelo se regulaba en el Decreto 15/2013 y, tras su anulación por STSJ de Illes Balears de 22 de septiembre de 2014, en el Decreto Ley 5/2013.

⁴⁸⁸ STC 6/1982, FJ 10.

⁴⁸⁹ Artículo 150.1 d) LOE (2006).

⁴⁹⁰ STC 76/1983, FJ. 12.

⁴⁹¹ LOMCE (2013) ha añadido una nueva Disposición adicional trigésimo octava a LOE (2006).

competencias en materia educativa.⁴⁹² A nuestro juicio, no nos encontramos ante una nueva facultad supervisora de la Administración General del Estado, sino ante un mecanismo de ejecución subsidiaria, que únicamente podría activarse en caso de la Administración educativa incumpliese su deber constitucional de garantizar la presencia de ambas lenguas cooficiales como vehiculares en su programación anual y excluyese la enseñanza en castellano.⁴⁹³

2.3.2.2.5. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL GOBIERNO DE LOS CENTROS DOCENTES.

El artículo 27 de la Constitución introduce una disposición que carece de precedentes en nuestro Derecho Constitucional y que establece la necesaria intervención de todos los miembros de la comunidad educativa en los órganos de gobierno de la escuela.⁴⁹⁴

La literalidad del precepto constitucional plantea dudas en relación con el ámbito de esta intervención:

- Desde una perspectiva subjetiva, el derecho de participación solo podrá ejercerse en los centros sostenidos con fondos públicos, previsión que ha sido cuestionada por la doctrina desde dos posiciones contrapuestas.
 - Por un lado, se encuentran quienes consideran que esta participación no puede imponerse a los centros docentes privados

⁴⁹² La disposición adicional trigésimo octava LOE (2006) fue objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y el Parlamento de Catalunya contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

El desarrollo reglamentario de esta disposición adicional se realizó mediante el Real Decreto 591/2014, de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización, que fue objeto que conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional promovido por el Gobierno de Catalunya, admitido a trámite mediante de providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 18 de noviembre de 2014 (BOE de 22/11/2014)

⁴⁹³ Aunque corresponde a cada Administración educativa determinar cuál es la presencia razonable del castellano en la enseñanza, en el caso de que no fijara esta proporción o que fuera manifiestamente insuficiente para entender que el castellano es también lengua vehicular docente, los tribunales se arrojan capacidad para determinarla de forma subsidiaria.

En ejercicio de esta potestad, el TSJ de Catalunya ha fijado la presencia mínima del castellano como lengua vehicular en Catalunya en un 25 por 100 de la horas efectivamente lectivas, debiendo impartirse en dicha lengua cooficial, además del área, materia o asignatura lingüística correspondiente a su aprendizaje, cuanto menos otra área, materia o asignatura no lingüística curricular de carácter troncal o análoga (Valga por todos el Auto de 30 de enero de 2014 de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Catalunya.).

⁴⁹⁴ El artículo 27.7 CE establece que:

Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

en los mismos términos que a los centros públicos. La asignación de recursos públicos permite someter a los centros de titularidad privada que los reciban a un estricto control de su empleo, pero no puede justificar la imposición de directrices de organización interna.⁴⁹⁵ La legitimación del control se encuentra en el interés general de toda la comunidad sociopolítica de la que surgen estos fondos públicos y, en consecuencia, no puede encomendarse su ejercicio a la comunidad educativa, garante de un interés diferente.

- Al otro lado se sitúan quienes consideran que la participación es exigible a todos los centros docentes, con independencia de su titularidad o forma de financiación.⁴⁹⁶ Se critica que el modelo de *escuela plural*, basado en la gestión democrática de los centros, no se extienda también a los de titularidad privada, con independencia de que perciban recursos públicos; su generalización sería una consecuencia jurídica necesaria derivada la aplicación del principio democrático, pero también una decisión lógica para atender a necesidades pedagógicas.

Lo cierto es que, con independencia de la posición doctrinal que se adopte, todos los centros contarán en la práctica con algún tipo de participación de la comunidad educativa. La satisfacción de los fines de la educación requiere, en todo caso, alguna forma de participación escolar⁴⁹⁷; o, dicho de otro modo, *una educación tolerante, al servicio del dialogo y la democracia difícilmente será compatible con una estructura autoritaria del centro y con una completa falta de participación.*⁴⁹⁸

- Desde una perspectiva objetiva, resulta discutible el alcance material de la intervención de la comunidad educativa, que podría incidir directamente en la gestión del centro o limitarse al control de dicha gestión. Según el Tribunal Constitucional, este derecho a la intervención debe considerarse como una variedad del de participación y *"por ello, puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión, sin que deba limitarse necesariamente a los aspectos secundarios de la administración de los Centros"*.⁴⁹⁹ Es decir, se confiere al legislador un amplio margen para configurar el derecho a la intervención en el control y gestión de los Centros sostenidos con fondos públicos, que encontraría su límite en el respeto al contenido

⁴⁹⁵ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 281).

⁴⁹⁶ EMBID IRUJO (1981, p. 670).

⁴⁹⁷ COTINO HUESO (2000, p. 160).

⁴⁹⁸ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR y SÁNCHEZ NAVARRO (1996, p. 246).

⁴⁹⁹ STC 77/1985, FJ 21.

esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar.

Resulta ilustrativa de esta discrecionalidad del legislador la última reforma educativa (2013) que ha supuesto una modificación del perfil de los Consejos Escolares, reforzando sus funciones de control de los equipos directivos, en detrimento de sus funciones de intervención directa en la gestión ordinaria del centro.⁵⁰⁰

La LODE (1985) consagra el derecho de los padres o tutores a "*participar en la organización, funcionamiento, gobierno y evaluación del centro, en los términos establecidos en las leyes*".⁵⁰¹ En cualquier caso, la intensidad de la participación varía en función de la edad del alumno y la etapa educativa que curse. En el ámbito de la enseñanza no universitaria, la participación se canalizará a través del Consejo Escolar del Estado, de los Consejos Escolares Territoriales y de los Consejos Escolares de los centros, o en otros órganos de Gobierno que, en su caso, se establezcan. En la enseñanza universitaria, los cauces de participación son el Consejo de Estudiantes Universitario⁵⁰² y los Consejos de Gobierno de las universidades.

2.3.2.2.6. EL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS.

Con la prestación de los servicios educativos, los poderes públicos pretenden incrementar el nivel de formación de la sociedad, inversión en capital humano que redundará, indefectiblemente, en una mejora de la competitividad de la economía y del crecimiento económico. Pero la consecución de este interés general redundará también en la satisfacción de intereses individuales de los educandos, que se hacen acreedores de un derecho a progresar académicamente y a obtener la acreditación oficial de dicho progreso.

Esta concepción de la educación subyace en la jurisprudencia del TEDH, que afirma con claridad que el derecho de acceso a las instituciones educativas es sólo una parte del derecho a la educación, puesto que para que este derecho pueda producir efectos útiles es necesario, en particular, que el individuo que lo posee tenga "*la oportunidad de obtener un beneficio de la educación recibida, es decir, el derecho a obtener, según la normativa de cada estado en una forma u otra, el reconocimiento oficial de los estudios realizados*".⁵⁰³ En la misma línea se ha pronunciado nuestra jurisprudencia, que declara que "*el derecho constitucional a la educación se completa*

⁵⁰⁰ Artículo 127 LOE (2006), en la redacción dada por LONCE (2013).

⁵⁰¹ Letra f) del artículo 4.2 LODE (1985).

⁵⁰² Véase Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario

⁵⁰³ STEDH de 23 de julio de 1968, caso régimen lingüístico belga. Apartado F) 4.

*necesariamente con la obtención de los títulos, diplomas o calificaciones que correspondan a los estudios realizados con aprovechamiento”.*⁵⁰⁴

Las instituciones educativas pueden expedir sus propios títulos, pero sólo los poderes públicos pueden conferirles valor oficial y dotarles de eficacia en todo el territorio nacional. Estos títulos oficiales reconocen el aprovechamiento académico del alumno, le permiten, en su caso, el ejercicio de determinadas actividades profesionales (profesiones reguladas), y franquean el acceso a niveles académicos superiores. Pero también proporcionan a los poderes públicos el instrumento necesario para homologar el sistema educativo.⁵⁰⁵ La homologación de los títulos obtenidos por los alumnos no es resultado del ejercicio de la facultad estatal sino producto del derecho a la educación.⁵⁰⁶

A lo largo de nuestra historia constitucional, el Estado ha intervenido de forma intensa en el diseño de los títulos oficiales. Esta relevancia de los títulos como eje vertebrador del sistema educativo ha sido reconocida por el Constituyente que, en un contexto de descentralización territorial de las competencias educativas, reserva al Estado una competencia legislativa plena para la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”*.⁵⁰⁷

Habitualmente, el poder público se ha reservado la facultad de establecer, no sólo la relación de titulaciones oficiales que puede expedir el sistema educativo (catálogo), sino también los contenidos que deben impartirse y cuya adquisición deben acreditar los alumnos para su obtención (Planes de estudio). Sin embargo, en la actualidad, debemos diferenciar dos formas de establecer las titulaciones oficiales, dependiendo de que nos refiramos a enseñanzas universitarias o no universitarias.

- En el caso de las enseñanzas no universitarias, el catálogo de titulaciones se recoge en la legislación educativa, mientras que la determinación del currículo se fija de forma compartida por el Estado y las Administraciones educativas.⁵⁰⁸ Desde la implantación del

⁵⁰⁴ STS de 11 de junio de 1996, sobre solicitud de homologación de cursos realizados por españoles en un colegio inglés en España. FJ 3.

⁵⁰⁵ El artículo 27. 8 de la Constitución establece que:

Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

⁵⁰⁶ Atendiendo al Diccionario de la RAE, homologar significa contrastar el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o de una acción.

⁵⁰⁷ Regla 30ª del artículo 149.1 CE.

⁵⁰⁸ El artículo 6 LOE (2006) recoge la definición de currículo y su contenido, en los siguientes términos:

1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley Orgánica, se entiende por currículo la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas.

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

Estado autonómico, el reparto de esta potestad normativa se ha estructurado en torno al concepto de enseñanzas mínimas, compartiendo Estado y Comunidades Autónomas funciones normativas sobre todas las materias que integran el currículo de una titulación. Resulta destacable el nuevo enfoque de la distribución de competencias para la definición del currículo⁵⁰⁹, que pasa de ser horizontal a estructurarse de forma vertical, de modo que el Estado ostenta competencias plenas sobre un grupo de materias troncales, las Comunidades Autónomas disponen de plena competencia para establecer y regular las asignaturas de libre configuración y ambas comparten potestades regulatorias sobre las que conforman el bloque de asignaturas específicas.

- Por su parte, la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior ha provocado una profunda modificación del sistema de ordenación de las titulaciones universitarias, como consecuencia de la desaparición del catálogo oficial de títulos. Las enseñanzas universitarias quedan estructuradas en tres ciclos: Grado, Master y Doctorado⁵¹⁰ y la intervención de Gobierno se limita al establecimiento de las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial.

Conforme a este nuevo marco jurídico⁵¹¹, con carácter general, los planes de estudio son elaborados por las universidades, en ejercicio de su autonomía académica, y sometidos a un proceso de verificación por el Consejo de Universidades y de autorización por la Comunidad Autónoma correspondiente, produciéndose la intervención del

b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.

Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.

d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

⁵⁰⁹ El artículo 6 bis LOE (2006), introducido por LOMCE (2013), acomete la distribución de competencias para la definición del currículo. Este nuevo enfoque vertical en la distribución de competencias se circunscribe a la Educación Primaria, ESO y Bachillerato. En las restantes enseñanzas se mantiene el modelo tradicional de reparto horizontal, que define las enseñanzas mínimas como una carga horaria en cada una de las materias.

⁵¹⁰ Artículo 37 LOU (2001).

⁵¹¹ Artículo 34.1 LOU (2001), desarrollado mediante el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Gobierno tan sólo en un momento posterior para, una vez verificados y autorizados, declarar mediante acuerdo del Consejo de Ministros su carácter oficial y disponer su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos.

2.3.2.3. LOS TITULARES DEL DERECHO A LA ENSEÑANZA.

La Constitución atribuye con bastante nitidez la titularidad del derecho a la educación al declarar que "*todos tienen el derecho a la educación*", reproduciendo la DUDH (1948), que declara que "*toda persona tiene derecho a la educación*". No ofrece, pues, ninguna duda de que *todos* tienen derecho a la educación y de que este *todos* debe ser entendido en sentido amplio.⁵¹²

Precisamente, el amplio número de sujetos que participan en el proceso educativo es el elemento que introduce mayor complejidad en el tratamiento jurídico constitucional de la titularidad del derecho a la educación.⁵¹³ En efecto, son varios los actores claves que interactúan en el ámbito educativo: el Gobierno, como proveedor y/o sustentador de la educación pública; el individuo, como sujeto del derecho a la educación; la niñez, con el deber de cumplir con la educación obligatoria; los padres, que son los primeros educadores; y, finalmente, los educadores profesionales, o sea, el personal docente.⁵¹⁴

En cualquier caso, el alumno es el sujeto principal del derecho a la educación, su titular natural y el eje gravitatorio de todo el régimen constitucional de la enseñanza y del sistema educativo, que no tiene otro fin que lograr el pleno desarrollo de su personalidad.⁵¹⁵ La legislación educativa asume la centralidad de la figura del alumno al configurar el derecho a la educación como el derecho a acceder o recibir enseñanza.⁵¹⁶

El principio de igualdad constitucionalmente garantizado y el abundante acervo internacional proscriben cualquier tipo de discriminación en la educación. Pero también es cierto que determinadas circunstancias personales pueden modular la extensión de la titularidad (nacionalidad) y el ejercicio del derecho (la edad o el sexo) o legitimar tratamientos singularizados dirigidos a colectivos con necesidades educativas especiales.

⁵¹² MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO (2003, p. 138).

⁵¹³ DÍAZ REVORIO (2002a, p. 23).

⁵¹⁴ TOMASEVSKI (2004b).

⁵¹⁵ COTINO HUESO (2012, p. 260).

⁵¹⁶ Esta concepción aparece ya en el artículo 1 LODE (1985) y es una constante en nuestra legislación educativa.

2.3.2.3.1. LA NACIONALIDAD: EL DERECHO DE LOS EXTRANJEROS A LA EDUCACIÓN.

La Constitución determina expresamente que *“Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley”* (artículo 13.1). El Tribunal Constitucional ha abordado este tema en múltiples ocasiones, declarando que *“La remisión a la ley que contiene el artículo 13.1 no supone una desconstitucionalización de la posición jurídica de los extranjeros puesto que el legislador, aun disponiendo de un amplio margen de libertad para concretar los “términos” en los que aquéllos gozarán de los derechos y libertades en España, se encuentra sometido a límites derivados del conjunto del título I de la Constitución, y especialmente los contenidos en los apartados primero y segundo del artículo 10 CE.”*⁵¹⁷

Es decir, la libertad del legislador para configurar los derechos de los nacionales de distintos Estados es sin duda amplia, pero en modo alguno absoluta, estando obligado a respetar ciertos límites:⁵¹⁸ la dignidad de la persona, que encabeza el título I de la Constitución (artículo 10.1 CE); la propia esencia constitucional del derecho, que prohíbe aquellas diferencias en el tratamiento legal de españoles y extranjeros que supongan la desnaturalización de su contenido⁵¹⁹; los tratados internacionales suscritos por España, que necesariamente deben condicionar la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas⁵²⁰; y, por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley, que deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

De este modo, conforme a doctrina constitucional⁵²¹, los derechos y libertades fundamentales del Título I de la Constitución pueden clasificarse en tres grandes grupos, en función de la relación que su descripción constitucional establece con los extranjeros:

- En primer lugar se encuentran los derechos que la Constitución reconoce genéricamente *“a todas las personas”*, con independencia de su nacionalidad o de cualquier otra circunstancia, por tratarse de facultades inherentes a la dignidad humana solemnemente proclamada por el artículo 10 de la Carta Magna como fundamento del orden político.

⁵¹⁷ Valga por todas la STC 236/2007, FJ 3.

⁵¹⁸ STC 94/1993, de 22 de mayo, FJ 2 y STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 4.

⁵¹⁹ El Tribunal Constitucional aplicó esta doctrina a los derechos de reunión y asociación en la STC 115/1987, pero nada parece impedir su extensión al resto de derechos de configuración legal.

⁵²⁰ Artículo 10.2 CE.

⁵²¹ STC 107/1984, FJ 4.

- En un segundo grupo, y en el extremo contrario, se encuentran aquellos derechos que la Constitución reserva expresamente “a los españoles”, como son el sufragio activo y pasivo, salvo en relación con las elecciones municipales⁵²², la libertad de circulación y residencia⁵²³ y el derecho de petición.⁵²⁴ En principio, los extranjeros carecerían de acceso a estos derechos, aunque la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido flexibilizando esta interpretación, reconociéndoles ocasionalmente la titularidad de alguno de ellos, a pesar de la literalidad de la Carta Magna.
- En tercer lugar estarán los restantes derechos, cuya titularidad no se reserva a los ciudadanos españoles, pero cuyo contenido y condiciones de ejercicio quedan enteramente diferidos a un posterior desarrollo legislativo.

Las normas internacionales en materia de derechos humanos determinan expresamente que **el derecho a la educación asiste a todas las personas**, sin diferenciar entre nacionales y extranjeros⁵²⁵, lo que lo ubica en el primer grupo de derechos. En cumplimiento de este mandato, la Constitución reconoce el derecho a la educación como un derecho fundamental para todos, sin establecer ninguna condición relacionada con la ciudadanía, lo que comprende tanto a españoles como a extranjeros.⁵²⁶

Este reconocimiento de los extranjeros como titulares del derecho a la educación es una consecuencia necesaria del reconocimiento de “*la inequívoca vinculación del derecho a la educación con la garantía de la dignidad humana, dada la innegable trascendencia que aquélla adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad, y para la misma convivencia en sociedad, que se ve reforzada mediante la enseñanza de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, necesarios para “establecer una sociedad democrática avanzada”, como reza el preámbulo de nuestra Constitución.*”⁵²⁷

Partiendo de esta premisa constitucional, el legislador español ha venido reconociendo a los extranjeros la titularidad del derecho a la educación (que comprende el acceso a la enseñanza y, consecuentemente, a la obtención de la titulación académica correspondiente, así como a beneficiarse del sistema público de becas y ayudas), pero ha establecido limitaciones para su ejercicio en función de su edad y situación administrativa y de las etapas educativas que fuesen a cursar.

⁵²² Artículos 13.2 y 23 CE.

⁵²³ Artículo 19 CE.

⁵²⁴ Artículo 29.1 CE.

⁵²⁵ Artículo 26 DUDH (1948), artículo 13 PIDESC (1966) y artículo 2 CEDH (1950).

⁵²⁶ De hecho, en la tramitación parlamentaria de la Constitución se rechazó una enmienda al apartado 1 del artículo 27 que pretendía establecer que todos “los españoles” tienen derecho a la educación.

⁵²⁷ STC 236/2007, FJ. 8.

- La Ley Orgánica 4/2000 reconoció inicialmente el derecho a la educación de los extranjeros en las mismas condiciones que a los españoles: los extranjeros menores de 18 años tenían derecho a la educación básica, obligatoria y gratuita y los extranjeros de cualquier edad tendrán derecho a la educación postobligatoria.⁵²⁸
- La reforma de la legislación de extranjería acometida en diciembre de 2000 (tan solo 10 meses después de la aprobación de la anterior) restringió la titularidad del derecho a la educación en las etapas postobligatorias a aquellos extranjeros que tengan la condición de residentes, excluyendo a quienes se encontrasen en España en situación irregular.⁵²⁹ Este precepto impedía a los extranjeros menores de dieciocho años sin autorización de estancia o residencia acceder a la enseñanza secundaria postobligatoria, a la que sin embargo podían acceder, según la legislación educativa, aquéllos que hubiesen obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria, normalmente a la edad de dieciséis años.⁵³⁰

El Tribunal Constitucional anuló la exigencia de la residencia para disfrutar del derecho a la educación postobligatoria, afirmando que el derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y

⁵²⁸ El artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción originaria, establecía que:

1. Todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

2. Los extranjeros tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles. En concreto, tendrán derecho a acceder a los niveles de educación infantil y superiores a la enseñanza básica y a la obtención de las titulaciones que correspondan a cada caso, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

3. Los extranjeros residentes podrán acceder al desempeño de actividades de carácter docente o de investigación científica de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes. Asimismo podrán crear y dirigir centros de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes.

⁵²⁹ El primer inciso del nuevo apartado 3 (anterior 2) del artículo 9 de la Ley orgánica 4/2000, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, establecía que:

Los extranjeros residentes tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles.

⁵³⁰ A pesar de esta interpretación, que deriva de la literalidad de la norma y que fue acogida por la jurisprudencia ordinaria, LARIOS PATERNA (2006, p. 63) advierte atinadamente que el desarrollo reglamentario de la legislación de extranjería (Disposición adicional decimocuarta del Real Decreto 2393/2004) incluyó una previsión sobre la capacidad de las Comunidades Autónomas para facilitar el acceso a la enseñanza no obligatoria a los menores inmigrantes empadronados.

capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor.⁵³¹

Como señalan GOMEZ y VIANA⁵³², el Tribunal, en un test de proporcionalidad tácito, entiende que es inconstitucional el condicionamiento del ejercicio del derecho a la educación a medidas propias de la política migratoria.

- La Ley Orgánica 2/2009 modifica la legislación de extranjería con objeto de incorporar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los extranjeros y la educación⁵³³, y reconoce a todos los extranjeros que se hallen en España el derecho a la educación, en las mismas condiciones que a los españoles:
 - Los menores de 16 años tendrán un derecho a la educación básica, pero también un deber de estar escolarizados, que los extranjeros residentes bajo cuya patria potestad o tutela se encuentren deberán acreditar documentalmente para obtener o renovar sus permisos de residencia. Al igual que los españoles, conservarán su derecho a cursar la educación básica hasta la finalización del curso escolar en que cumplan 18 años.

⁵³¹ STC 236/2007, FJ 8, declara que:

“(…) el contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el artículo 10.1 CE del derecho a la educación garantizado en el artículo 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentran en España y no sean titulares de una autorización para residir”.

⁵³² GÓMEZ y VIANA (2008, pp. 214-215).

⁵³³ El artículo 9 de la Ley orgánica 2/2000, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, establece que:

1. Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria.

Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

2. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

3. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social.

4. Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración.

- Los extranjeros mayores de 18 años tendrán derecho educación postobligatoria en las mismas condiciones que los españoles, siempre que tengan la condición de residente. En cualquier caso, debe advertirse que la situación de ilegalidad del alumno extranjero no queda sanada por el hecho de que curse enseñanzas postobligatorias.⁵³⁴

2.3.2.3.2. LA EDAD: LA EDUCACIÓN Y LOS MENORES DE EDAD.

Los menores no son los exclusivos titulares del derecho a la educación, aunque sí sus principales beneficiarios.⁵³⁵ De hecho, es frecuente que se haga referencia a los menores de edad como los titulares naturales⁵³⁶ o habituales del derecho a la educación.⁵³⁷

La situación de minoría de edad de los alumnos determina un tratamiento especial en el ejercicio de su derecho a la educación:

- En primer lugar, por su situación de especial vulnerabilidad, los menores son acreedores de una protección de mayor intensidad en el disfrute de todos sus derechos, también los educativos. No puede olvidarse que es en esta etapa cuando se produce el desarrollo de la personalidad, objetivo fundamental de la educación, y donde se aprecian mayores riesgos de exposición a un eventual adoctrinamiento.
- En segundo lugar, existe un deber de escolarización de los menores de edad hasta los 16 años, que otorga a la educación la doble naturaleza de derecho y deber. El cumplimiento de este deber recae sobre los padres o tutores legales de los menores, y su falta de diligencia en la atención de esta obligación podrá determinar consecuencias jurídicas en el ámbito civil⁵³⁸ e, incluso, penal.⁵³⁹

⁵³⁴ Así lo ha advertido acertadamente COTINO (2012, p 274), invocando la STS de 20 de abril de 1999, que afirma que:

“(…) el derecho a la educación reconocido en el artículo 27 de la Constitución no resulta en sí mismo vulnerado por el hecho de que para hacerlo efectivo en España sea menester cumplir con los requisitos establecidos con carácter general por la legislación vigente para la estancia en este país por parte de los extranjeros”.

⁵³⁵ ALÁEZ CORRAL (2003, p. 110).

⁵³⁶ TOMASEVSKI (2004c, p. 354).

⁵³⁷ COTINO HUESO (2012, p. 260).

⁵³⁸ El número 1º del artículo 154 del Código Civil comprende dentro de la patria potestad de los padres el deber de “Velar por ellos (los hijos), tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral”. El incumplimiento de estas obligaciones permitirá al juez adoptar, de oficio o a instancia del propio hijo, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal, cualquiera de las medidas previstas en el artículo 158.

⁵³⁹ El artículo 226 del Código Penal (aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) recoge un tipo delictivo en el que quedaría subsumido el absentismo escolar.

1. El que dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar o de prestar la asistencia necesaria

- Por último, los derechos fundamentales de los menores se encuentran supeditados a su efectiva capacidad de obrar, que depende básicamente de la edad, así como del derecho concreto de que se trate y de la concreta madurez o aptitud del sujeto.⁵⁴⁰ Corresponde al legislador determinar los supuestos en los que el menor puede ejercer las facultades por sí mismo⁵⁴¹ o requiere de la asistencia, apoyo y garantía paterna.

Como consecuencia de la responsabilidad de velar por los intereses del menor, los padres o tutores de los alumnos tienen atribuidos los derechos a elegir la formación moral o religiosa que desean para los menores sobre quienes ejerzan la patria potestad o tutela, a elegir el tipo de educación que consideren más adecuada para ellos y a participar en el control y la gestión del centro. Se ha escrito mucho sobre si los padres ostentan estos derechos en representación legal de sus hijos mientras son menores de edad⁵⁴², o si tutelan un interés propio⁵⁴³; existe incluso una posición intermedia que considera que ambos intereses, el propio de los padres y el del menor, confluyen en el ejercicio de estos derechos.⁵⁴⁴ Coincidimos con DOMÍNGUEZ-BERRUETA y SENDÍN en alinearnos con la primera de las tesis expuestas, y considerar que estos derechos se ostentan primariamente en calidad de responsable del alumno, en cuanto que éste carece de la suficiente madurez para hacer valer por sí mismo sus derechos.⁵⁴⁵

legalmente establecida para el sustento de sus descendientes, ascendientes o cónyuge, que se hallen necesitados, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a 12 meses.

2. El Juez o Tribunal podrá imponer, motivadamente, al reo la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar por tiempo de cuatro a diez años.

⁵⁴⁰ Este es el criterio que se recoge en los artículos 12 y 14 de la Convención de los Derechos del Niño y que ha establecido el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 141/2000, FJ. 5.

⁵⁴¹ Entre estas facultades que puede ejercer autónomamente el alumno menor de edad se encuentran el ejercicio del mal llamado derecho de huelga estudiantil, a partir del tercer curso de la ESO (artículo 8 LODE).

Más ambigua es la regulación del derecho a elegir la materia de religión, ya que el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, que parece permitir la elección por el alumno en la etapa de Bachillerato, al establecer que:

Las Administraciones educativas garantizarán que, al inicio del curso, los padres, madres o tutores legales y en su caso el alumnado puedan manifestar su voluntad de que éstos reciban o no reciban enseñanzas de religión.

⁵⁴² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 245).

⁵⁴³ EMBID IRUJO (1981, p. 674).

⁵⁴⁴ CONTRERAS MAZARIO (2000, p. 140).

⁵⁴⁵ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 26).

2.3.2.3.3. EL SEXO: EDUCACIÓN DIFERENCIADA Y COEDUCACIÓN.

Como ya vimos, la Convención UNESCO (1960) consideró discriminatoria *“toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial (...) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza”*.⁵⁴⁶

Indudablemente, la discriminación por razón del sexo es la que más atención ha generado a nivel internacional, hasta el punto de ser objeto de tratamiento monográfico en las Naciones Unidas.⁵⁴⁷ Aunque las discriminaciones por sexo en la enseñanza se concentran en los países en vías de desarrollo, en los países occidentales se ha planteado la polémica sobre la educación separada o diferenciada, frente a la educación conjunta de ambos sexos (coeducación).

El Derecho Internacional ha determinado que la educación separada por sexos no es discriminatoria⁵⁴⁸ y la jurisprudencia española mayoritaria ha invocado esta doctrina como argumento para declarar que *“No se puede asociar la enseñanza separada con la discriminación por razón de sexo”*.⁵⁴⁹

Partiendo de la premisa de que la educación diferenciada no está proscrita constitucionalmente y está admitida internacionalmente, el debate jurídico se ha desplazado hacia la posibilidad de que esta modalidad de enseñanza pueda ser objeto de financiación con fondos públicos. En un primer momento, ante la ausencia de una norma básica estatal que prohibiese expresamente la concertación con centros que impartan enseñanza diferenciada en función del sexo, fue la normativa autonómica la que adoptó, en su respectivo ámbito territorial, la decisión de permitir o no el acceso de estas instituciones educativas a la financiación pública. La LOMCE (2013) zanjó esta cuestión al prohibir expresamente que se excluyese del régimen de conciertos a los centros que impartan educación diferenciada.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Letra a) del artículo 1.1 Convención UNESCO (1960).

⁵⁴⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

⁵⁴⁸ El artículo 2, letra a), de la Convención de la UNESCO (1960) declara expresamente que “no serán considerados como constitutivos de discriminación: La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los del sexo femenino, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes en el acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente cualificado, así como de locales escolares y de equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes”.

⁵⁴⁹ STS de 26 de junio de 2006, de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Sección 7ª).

⁵⁵⁰ El artículo 84.3 LOE (2006), en la redacción dada por LOMCE (2013), establecer que:

3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2.3.2.3.4. LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD.

Hasta 2006 las referencias a los discapacitados en los tratados internacionales eran escasas. La CDN (1989) en su artículo 23 sobre niños con discapacidad, impone la obligación del Estado de velar por que el niño discapacitado *“tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación (...) y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual”*. La CSE (1961) reconoce el derecho de los discapacitados a la formación profesional⁵⁵¹ y, en su marco, se condena a Francia por discriminación por no adoptar las medidas educativas suficientes respecto de los autistas.⁵⁵²

No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.

En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad.

En norma ha sido recientemente aplicada por el Tribunal Supremo. La STS de 26 de mayo de 2017 desestimó el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la sentencia del TSJ de Andalucía, por la que se estimó el recurso interpuesto por el titular de un centro educativo privado contra la denegación de su solicitud de acogerse al régimen de conciertos educativos, por tratarse de un centro que impartía educación diferenciada por sexos, lo que se consideró contrario al artículo 14 de la Constitución, el artículo 84.3 de la LOE, la Convención de la UNESCO y la Ley de la Igualdad de Género en Andalucía.

La sentencia confirma que los colegios privados que quieran acogerse al sistema de concierto tienen que cumplir los requisitos legales recogidos en el artículo 84.3 de la LOE en su redacción dada por la LOMCE el 9 de diciembre de 2013, es decir, antes de la orden de la Junta de Andalucía que denegó el régimen de concierto al colegio sevillano. Dicha redacción dada por la LOMCE establece que la educación diferenciada por sexos no es un supuesto de exclusión del régimen de conciertos educativos, ni implica una discriminación por razón del sexo.

⁵⁵¹ El artículo 15 CSE (1961) establece que:

Artículo 15. Derecho de las personas física o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas físicas o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A tomar las medidas adecuadas para procurar a los interesados medios para su formación profesional e incluso, si fuese necesario, las oportunas instituciones especializadas, ya sean privadas o públicas.

2. A adoptar las medidas adecuadas para proporcionar un puesto de trabajo a los minusválidos, particularmente por medio de servicios especiales de colocación, posibilidades de empleo protegido y medidas destinadas a estimular a los empleadores a su contratación.

⁵⁵² Decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003, Reclamación nº 13/2002 Autismo-Europa vs Francia. El Comité concluye que la situación de Francia viola los artículos 15.1º y 17.1º de

El deber constitucional de garantizar la igualdad material de todos los ciudadanos conduce, en el ámbito educativo, a que deba existir un tratamiento específico, un cuidado especial por parte de los poderes públicos con medidas dirigidas concretamente a los miembros de aquellas minorías sociales que, por cualquier causa, se encuentren desprotegidos o afronten especiales dificultades para ejercer su derecho a la educación.⁵⁵³

Históricamente, estas actuaciones se han ordenado en torno al concepto de la atención a la diversidad, que ha evolucionado en las últimas décadas, como se ha ido plasmando en las reformas educativas que se han sucedido en España. Los cambios no han sido sólo terminológicos, sino también conceptuales. Se ha pasado de entender la diversidad como característica de un grupo reducido de alumnos y alumnas, a entender la diversidad como algo inherente a todas las personas y, por tanto, a todo el alumnado. Además, se toma esta diversidad como un hecho valioso que contribuye a enriquecer a todo el grupo y a favorecer la interdependencia y la cohesión social.⁵⁵⁴

En los años setenta del siglo pasado, la legislación española asumió el concepto de diversidad educativa y procedió a su progresiva ampliación hacia diferentes colectivos:

- La LGE (1970) establece, por primera vez, que los niños discapacitados deben recibir una atención educativa dentro del sistema educativo, aunque en una vía diferente y paralela a la ordinaria. Es decir, la atención a la diversidad se entiende como algo especial y diferente que debe hacerse con los alumnos que presentan necesidades educativas asociadas a discapacidad física, psíquica o sensorial.

Es una medida que garantiza la educación de estas personas, aunque en ambientes separados del resto. La diversidad se entiende bajo planteamientos homogeneizadores; es decir, la escuela establece categorías y el alumnado que no se ajusta a sus parámetros sale en todos los casos del sistema general y es atendido en centros especiales.

- La LOGSE (1990) amplía el concepto de atención a la diversidad, incluyendo desde las necesidades puntuales más comunes y

la Carta Social europea. Se alegaba que los niños y adultos autistas eran discapacitados por no disfrutar el derecho a la educación reconocido para las personas con discapacidad. El Comité (nº 54) considera que en Francia no se ha dado los avances suficientes, especialmente fija la atención en que la proporción de autista escolarizados sigue siendo "extremadamente débil y significativamente inferior a la proporción verificada en el supuesto de los demás niños, discapacitados o no" y que "existen una insuficiencia crónica de estructuras de acogida o de apoyo para autistas adultos". Se sigue de JIMENA QUESADA y TOMÁS MALLÉN (2007, p. 351).

⁵⁵³ EMBID IRUJO (2004, p. 377).

⁵⁵⁴ INSTITUTO DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA (2009, p. 201).

transitorias, a las más graves y permanentes, y contempla la posibilidad de que estos alumnos y alumnas cursen estudios en centros ordinarios en régimen de integración, siempre que esto sea posible. Se introduce el concepto de *necesidades educativas especiales*⁵⁵⁵ y se propone un currículo flexible, centrado en las capacidades del alumnado y no en sus déficits. Esta ley también introduce la necesidad de desarrollar acciones compensatorias para las personas o zonas territoriales que se encuentren en situaciones de desventaja socioeconómica, pero no incluye a este colectivo en el mismo grupo que el alumnado con necesidades educativas especiales.

- La LOPEG (1995) define al alumnado con necesidades educativas especiales incluyendo tanto a los alumnos con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, o con trastornos graves de conducta, como a los que se encuentran en situaciones culturales o sociales desfavorecidas. Si bien la atención a la diversidad se entiende en este momento como algo dirigido no sólo a las discapacidades, sino también a los factores sociales, sigue haciendo referencia a un grupo limitado de alumnos.
- La LOCE (2002) introduce el término necesidades educativas específicas, que comprende al alumnado extranjero, al alumnado con superdotación intelectual⁵⁵⁶ y al alumnado con necesidades educativas especiales⁵⁵⁷. Resulta novedosa la inclusión, por primera vez, del alumnado extranjero, dando especial importancia a quien está en edad de escolarización obligatoria, a quien desconozca la lengua y/o la cultura española, o a los que presenten graves carencias de conocimientos básicos. Asimismo, se impone a los poderes públicos el deber de desarrollar acciones y destinar recursos y apoyos para compensar los efectos de las situaciones de desventaja social.

La protección de los derechos de las personas con discapacidad experimenta un salto cualitativo a nivel internacional en 2006, con la aprobación de la **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)**⁵⁵⁸, que reconoce expresamente el derecho a la educación de las

⁵⁵⁵ El término "necesidades educativas especiales" fue utilizado por primera vez en el Informe Warnock, documento elaborado entre 1974 y 1978 por un comité investigador británico para el análisis del sistema de Educación Especial del país. La publicación del informe en 1981 supuso un punto de inflexión en la conceptualización de la educación especial con el surgimiento del término, que pone el énfasis en las potencialidades y capacidades de las personas, y no en sus déficits.

⁵⁵⁶ Este término no se utiliza en la actualidad, se ha sustituido por el término alumnado con altas capacidades.

⁵⁵⁷ Se incluye bajo esta denominación al alumnado que requiera determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, o por manifestar graves trastornos de la personalidad o de la conducta.

⁵⁵⁸ Convención aprobada mediante resolución 61/106 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Convención ratificada por España el 30 de marzo de 2007 (BOE del 21-4-2008) y se

personas con discapacidad, garantizando su no exclusión del sistema de educación general, en concreto de la enseñanza primaria y secundaria gratuita y obligatoria, con calidad y en pie de igualdad con otros.⁵⁵⁹ En este

encuentra en vigor desde 2008 en razón de superar las 20 ratificaciones, aunque son pocas más con las que cuenta (En el ámbito de la Unión Europea sólo ha sido ratificada por Hungría y Croacia). El estado de ratificaciones puede consultarse en <http://goo.gl/r30Qt>.

⁵⁵⁹ El artículo 24 CDPD (2006), específicamente dedicado al derecho a la educación, establece:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;

b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;

c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;

e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;

b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación

sentido, resulta destacable el informe específico del Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a una educación inclusiva, que postula *“la posibilidad de que todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de sus condiciones o diferencias, aprendan juntos”*.⁵⁶⁰

Prácticamente de forma simultánea, la LOE (2006) introduce un cambio de enfoque a nivel nacional en la atención a la diversidad, que deja de concebirse como algo extraordinario o singular para dar paso a una visión inclusiva del tratamiento educativo de estos colectivos, basada en el principio de equidad. De hecho, esta ley no destina un título al alumnado con necesidades educativas especiales o al alumnado con necesidad de medidas que compensen situaciones de desventaja, sino que el cambio conceptual que vive la educación a nivel mundial se plasma en la propia rúbrica de su título II: “Equidad en la Educación”.

La expresión de “necesidades educativas específicas” es sustituida ahora por “alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”, que incluye al alumnado que presenta necesidades educativas especiales, al alumnado con altas capacidades intelectuales y al alumnado cuyas necesidades provengan de una tardía incorporación al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar. Además, se dedica un capítulo a la compensación de las desigualdades en educación procedentes de personas, grupos o ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables, estableciendo principios y medidas para evitar desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

El último hito legislativo en este ámbito se produjo en 2013, con la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social⁵⁶¹, que adecua el marco jurídico nacional a los compromisos asumidos en la CDPD (2006).⁵⁶²

umentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

⁵⁶⁰ MUÑOZ VILLALOBOS (2007, p. 2).

⁵⁶¹ Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

⁵⁶² Artículos 18 a 21 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social dedica al derecho a la educación.

2.4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA.

2.4.1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

El Estado autonómico hay que entenderlo como una de las formas posibles de Estado descentralizado que conocen hoy diversos países y que, al margen de otros eventuales submodelos, se pueden concretar en el llamado Estado regional (Italia) o en los tradicionales Estados federales (Estados Unidos, Alemania). El Estado autonómico se situaría, en un principio, en un estadio intermedio entre los dos modelos citados, y se construiría en torno a tres principios fundamentales condensados en el artículo 2 CE, cuando señala que *“la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. De este modo, el modelo de organización territorial descansa en el derecho a la autonomía reconocido a determinados sujetos colectivos, aunque su ejercicio se somete a límites estrictos derivados de los principios de unidad y solidaridad.

2.4.1.1. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

La definición del modelo de organización territorial del Estado constituye una de las aportaciones más importantes y novedosas de la Constitución de 1978, lo que justifica el detallado tratamiento de que ha sido objeto, principalmente en su título VIII.

Una de las diferencias entre nuestra fórmula de Estado compuesto y el Estado federal típico es que la Constitución no ultima por sí sola la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. El Título VIII de la Constitución y, básicamente, los artículos 148 y 149, diseñan un sistema de extraordinaria complejidad que no es susceptible de ser explicado en base a ningún modelo comparado.

De hecho, se ha criticado que, en aras del consenso político durante el proceso constituyente, se mezclasen elementos de muy diversas procedencias, superponiendo a la lógica de una determinada institución la de otra distinta⁵⁶³, lo que permitió aplazar los problemas, pero a costa de

⁵⁶³ FERNANDEZ RODRIGUEZ (1979b, p. 15).

diferirlos al ulterior desarrollo legal.⁵⁶⁴ La enorme elasticidad del marco político-constitucional, capaz de albergar las cotas de autogobierno y de descentralización demandadas por los distintos actores territoriales, condujo a un sistema confuso y lleno de imprecisiones que no solo provocó importantes dudas interpretativas, sino que resulta desconcertante, ya que no responde ni al planteamiento característico de los Estados federales, ni al de los Estado regionales, ni tiene parecido con las soluciones adoptadas en las Constituciones democráticas europeas más próximas (Italia, Francia, Bélgica, Alemania, Reino Unido, etc.).⁵⁶⁵

En cualquier caso, las **características del sistema de distribución de competencias** se pueden resumir en las siguientes:

- En primer lugar, el modelo constitucional es abierto.⁵⁶⁶ A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de las Constituciones federales o regionales, nuestro texto fundamental no lleva a cabo la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se limita a establecer una serie de reglas y límites con arreglo a los cuales deberán efectuarla normas posteriores.

Esta circunstancia ha llevado a afirmar que la Constitución española llevó a cabo una *desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado*, en la medida en que *permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado*

⁵⁶⁴ La distribución de competencias en los Estados de organización territorial pluralista (federales y regionales) suele hacerse en base a la combinación de dos elementos: la competencia tasada o de atribución y la cláusula general o residual.

- En los Estados federales, las competencias de la Federación se determinan limitativamente por la Constitución mediante el sistema de lista; todas las competencias no incluidas en dicha lista corresponden a los Estados miembros. De este modo, la competencia federal sería tasada o de atribución y la cláusula residual juega en favor de los Estados miembros de la Federación, que conservan todas las funciones públicas no entregadas expresamente a la Federación misma.
- En los Estados regionales, por el contrario, las regiones no tienen otras competencias que las que especifique la Constitución, correspondiendo al Estado todas las no mencionadas en dicha lista. La competencia de atribución es la de las regiones, jugando la cláusula residual a favor del Estado.

En cualquier caso, esta descripción no responde a pautas universales y las versiones del mismo que se generalizan en el siglo XX son algo más complejas. Así, las Constituciones de los Estados federales suelen efectuar el reparto de competencias en base a tres listas: una enuncia las competencias de la Federación; otra, las competencias de los Estados miembros; y una tercera contiene las denominadas materias mixtas, que a su vez se distribuyen con arreglo a criterios muy diversos (por ejemplo, atribuyendo a la Federación la regulación legislativa de dichas materias y a los Estados miembros las funciones ejecutivas y administrativas sobre ellas; o permitiendo su regulación por los Estados miembros en tanto la Federación no lo haga).

⁵⁶⁵ MEDINA RUBIO (1981, p. 71).

⁵⁶⁶ SANTAMARÍA PASTOR (2009, p. 485).

*federal para recordar fórmulas confederales.*⁵⁶⁷ Esta indefinición trae causa, en gran medida, en las dificultades que se dieron en el proceso constituyente para consensuar la estructura del Estado entre los diversos partidos, cuyas opciones iban desde la mera descentralización administrativa, hasta el Estado federal. Aunque se ha señalado que esta desconstitucionalización ha quedado superada por los principios y reglas establecidos por el Tribunal Constitucional, lo cierto es que su doctrina no ha tenido una evolución constante y, objetivamente, la Constitución no cierra ningún modelo territorial concreto.⁵⁶⁸ Por ello, cabe plantearse hasta qué punto no resulta ya ineludible la constitucionalización del Estado autonómico, con la consiguiente modificación el Título VIII de la Constitución.⁵⁶⁹

- En segundo lugar, se trata de un modelo flexible y voluntario.⁵⁷⁰ La norma que ha de llevar a efecto la distribución no es única para todas las Comunidades, sino una norma distinta para cada una de ellas, el Estatuto de Autonomía.

Además, cada una de las disposiciones estatutarias puede llevar a cabo la asunción de competencias en volumen e intensidad absolutamente diversas a las de otras Comunidades, siempre con los límites propios de la Constitución. La doctrina habla del principio dispositivo para referirse a esta característica del modelo de organización territorial, bajo el cual se ha estructurado en la práctica el Estado autonómico a partir de la indefinición constitucional apuntada.⁵⁷¹

Como señala FERNÁNDEZ, la Constitución ha renunciado a establecer un contenido fijo de materias y ha dejado a cada Comunidad Autónoma en libertad para asumir las que tenga por convenientes dentro de la lista que el artículo 148 contiene. Serán, pues, los Estatutos de cada Comunidad los que acotarán definitivamente el campo de acción de las mismas.⁵⁷²

- En tercer lugar, rige el principio de indisponibilidad de las competencias, que impide que el legislador estatal pueda incidir, de modo general, en el marco de las competencias establecidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a no ser que exista una expresa o previa habilitación, ya sea autorizada por la propia

⁵⁶⁷ CRUZ VILLALÓN (2006, p. 384).

⁵⁶⁸ IGLESIAS GONZÁLEZ (2013, p. 136).

En este mismo sentido, RUBIO LLORENTE (1996, p. 330) afirma que “en lo que toca a la distribución territorial del poder, a la descentralización política, la Constitución no impone solución alguna, pero hace posibles muchas”.

⁵⁶⁹ BALAGUER CALLEJÓN (2016, p. 350).

⁵⁷⁰ ESTEBAN y GONZÁLEZ TREVIJANO (1992, p. 489).

⁵⁷¹ BALAGUER CALLEJÓN y OTROS (2016, p. 350).

⁵⁷² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979b, p. 11).

Constitución o por los Estatutos de Autonomía. El Estado ni siquiera puede dictar normas meramente interpretativas, ya que ello situaría al Legislador estatal en el mismo plano que el Poder constituyente originario, pretendiendo imponer una única y exclusiva interpretación de los preceptos constitucionales.⁵⁷³

- En cuarto lugar, el sistema cuenta con una única lista de competencias reservadas al Estado. En lugar de haberse adoptado el sistema, muy extendido en los Estados federales, de tres listas de materias (exclusivas del Estado, exclusivas de las Comunidades Autónomas y compartidas)⁵⁷⁴, los constituyentes españoles han acogido un singular criterio de distribución que ha provocado un gran número de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional y un costoso hándicap en el funcionamiento del Estado.⁵⁷⁵

Aunque una lectura superficial de los artículos 148 y 149 sugiere un sistema de doble lista, estatal y autonómica, un examen más profundo revela que la única lista de competencias en sentido estricto es la que contiene el artículo 149.1 CE, no sólo porque en ella se establece una enumeración imperativa e inderogable de funciones estatales (frente al carácter meramente optativo que posee la del art 148.1: "*podrán asumir*"), sino también porque es la única que rige el proceso de distribución respecto de *todas* las Comunidades Autónomas.

- Finalmente, la distribución de competencias se completa con una cláusula residual.⁵⁷⁶ El artículo 149.3 de la Constitución dice que "*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...*". En realidad, este precepto alberga una doble cláusula de cierre:
 - o La primera juega en favor de las Comunidades Autónomas, en la medida en que pueden asumir cualquier competencia no reservada expresamente al Estado.
 - o La segunda y definitiva juega a favor del Estado, que conserva todas las competencias que las Comunidades no hayan asumido expresamente. Esta regla es coherente con la lógica institucional característica del Estado regional, pero debe advertirse que tiene un valor estrictamente temporal, ya que la

⁵⁷³ STC 76/1983.

⁵⁷⁴ Así sucede en la Constitución austriaca de 1929, en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 o, incluso, en el Estado integral de la Constitución española de 1931.

⁵⁷⁵ ESTEBAN y GONZÁLEZ TREVIJANO (1992, p. Pág. 848).

⁵⁷⁶ Como la recogida en la Enmienda décima a la Constitución norteamericana de 1791 y en el artículo 30 de la Ley Fundamental de Bonn.

única frontera constitucional insalvable para las Comunidades Autónomas es la lista del artículo 149.1.⁵⁷⁷ De hecho, ya desde los primeros momentos, los Estatutos de Autonomía trataron de agotar todas las posibilidades que la constitución ofrecía⁵⁷⁸, tendencia ratificada por las ulteriores reformas estatutarias.

La competencia del Estado miembro de una federación es una competencia genérica o de derecho común; en cambio, la de las Comunidades Autónomas es una competencia de atribución (se asumen todas las competencias que se deseen, pero sólo las que singular y expresamente se declare asumir). Por ello, estas cláusulas residuales separan nuestro sistema del Estado federal clásico.

2.4.1.2. LOS CRITERIOS CONSTITUCIONALES DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAS.

La piedra angular sobre la que se construye el sistema de distribución de competencias es el artículo 149.1 de la Constitución, cuyo enunciado comienza afirmando taxativamente que "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)*". La exactitud lógica de este precepto fue inmediatamente puesta en cuestión por la doctrina. Su dicción literal parece sugerir que el listado que sigue a este encabezamiento enumeraría cuestiones o materias que se atribuirían en bloque al Estado (de donde procedería la expresión que éste tiene "competencia exclusiva" sobre ellas). Pero basta una lectura superficial de las 32 reglas del apartado 1 para comprobar que esto no es así; en numerosos supuestos, estas reglas reservan al Estado no una materia completa, sino sólo concretas y específicas funciones públicas ejercitables sobre las mismas.⁵⁷⁹

Por ello, la adecuada comprensión de este sistema requiere la precisa delimitación de los conceptos mencionados de materia y competencia, pero también de otro que, pese a no emplearse por este artículo, se deduce, por abstracción, de todo su contexto y resulta imprescindible para su concreción: el concepto de función o potestad.

2.4.1.2.1. LAS MATERIAS.

El concepto de materia procede de la Constitución italiana de 1947 y dista mucho de ser absolutamente pacífico. Partiendo de la doctrina italiana, FERNÁNDEZ proporcionó una primera definición al apuntar que por materia podría entenderse el complejo de las actividades, oficinas, bienes, institutos jurídicos relativos a un cierto sector homogéneo o, en otro caso, el tipo de

⁵⁷⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979b, p. 16).

⁵⁷⁸ Manifiesta esta opinión, refiriéndose a los Estatutos de Autonomía originarios de las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, MUÑOZ MACHADO (1980, Pág. 5).

⁵⁷⁹ SANTAMARÍA PASTOR (2009, p. 488).

disciplina que concierne a tal sector o el conjunto de supuestos que están regulados en él.⁵⁸⁰

El Tribunal Constitucional, después de haber señalado que se trata de un concepto jurídico esencial en el sistema de distribución de competencias⁵⁸¹, aunque dotado de una gran indeterminación⁵⁸², parece seguir esta línea y caracteriza la materia como *el conjunto de actividades, funciones o institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social*.⁵⁸³ Así configurada, la materia puede hacer referencia tanto al ejercicio de unas determinadas actividades⁵⁸⁴, como a un complejo relativo a *un sector disciplinar homogéneo*⁵⁸⁵, en el que no es posible, sin embargo, fijar *a priori* reglas generales de delimitación.

A partir de la doctrina constitucional, podemos deducir cuatro tipos de materias en función de que su descripción y consiguiente reserva al Estado o las Comunidades Autónomas se recoja en el artículo 149.1 de la Constitución (materias expresas), en otros preceptos de la Carta Magna (materias tácitas), se incluya en alguna de las materias anteriores, pese a carecer por completo de referencia constitucional (materias implícitas) o se atribuyan al Estado en función de la cláusula del artículo 149.3 (materias residuales).

- **Materias expresas.** Como ha apuntado SANTAMARÍA PASTOR⁵⁸⁶, la relación de materias que se contiene en el artículo 149.1 de la Constitución es absolutamente heterogénea y comprende categorías e instituciones diferentes.⁵⁸⁷

La Constitución y los Estatutos de Autonomía han identificado algunas de las materias de forma concreta⁵⁸⁸, pero en otras ocasiones el constituyente español ha recurrido a expresiones genéricas cuya aplicación plantea numerosas incertidumbres.⁵⁸⁹ Por ello, resulta de

⁵⁸⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979b, p. 27).

⁵⁸¹ STC 39/1982.

⁵⁸² STC 125/1984.

⁵⁸³ STC 123/1984.

⁵⁸⁴ STC 32/1981.

⁵⁸⁵ STC 39/1982.

⁵⁸⁶ SANTAMARÍA PASTOR (2009, p. 489).

⁵⁸⁷ Entre estas instituciones se encuentran: bienes materiales (productos farmacéuticos, puertos, cables aéreos, vías pecuarias, aguas, armas y explosivos), sectores económicos (minería, energía, marina mercante, pesca marítima, transportes terrestres), instituciones jurídicas (contratos, concesiones, expropiación, responsabilidad), sectores ideales del sistema normativo (derecho civil, mercantil, penal, procesal y laboral), objetivos sociales genéricos (sanidad, medio ambiente), servicios públicos singularizados (administración de justicia, régimen aduanero, determinación de la hora oficial, Deuda del Estado, Seguridad Social, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves), o actividades públicas genéricamente descritas (relaciones internacionales, defensa, hacienda general, tráfico y circulación, obras públicas).

⁵⁸⁸ Ej.: cables submarinos (regla 21ª).

⁵⁸⁹ Ej.: relaciones internacionales; seguridad pública; comunicaciones; medio ambiente.

extraordinaria importancia fijar criterios homogéneos que permitan solventar estos problemas interpretativos, compleja tarea que ha correspondido al Tribunal Constitucional y que puede sintetizarse en los siguientes términos:

- La primera duda se refiere a la posibilidad de recurrir para esta tarea a criterios interpretativos ajenos a la Constitución. El Tribunal Constitucional, como la mayor parte de los Estados federales europeos, ha acogido la *tesis de las nociones intrínsecas*, según la cual la indagación del significado de las fórmulas constitucionales *no puede plantearse a partir de datos extrínsecos sino, en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas a la propia Constitución.*⁵⁹⁰ En sentido estricto, no se excluye la posibilidad de acudir a criterios ajenos a la propia de la Constitución, sino que se otorga a éstos preferencia sobre cualquier otro de carácter externo.
- Un segundo problema interpretativo se refiere al momento temporal de referencia. La determinación de si una materia encaja en un título competencial concreto debe realizarse conforme al significado de la norma en el momento histórico en el que fue aprobada (tesis llamada de la petrificación adoptada por la doctrina austriaca), o en la fecha en que el problema interpretativo tenga que ser resuelto. El Tribunal Constitucional parece haber optado por la interpretación evolutiva que, además, resulta coherente con la directriz del artículo 3.1 del Código Civil que impone que las normas se interpreten conforme a la "*realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas*".
- **Materias tácitas.** Como hemos indicado, las materias expresamente reservadas al Estado no se agotan en el listado de competencias contenido en el artículo 149.1 de la Constitución, sino que existen otros preceptos constitucionales que describen materias objeto de reserva tácita, sobre las que las Comunidades Autónomas no podrán ejercer competencia alguna. Estas reservas tácitas se establecen de diversas formas:
 - Por un lado, la Constitución puede atribuir expresamente competencias al Estado de forma genérica, como ocurre con las materias de salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero (artículo 42) o de planificación de la actividad económica general (artículo 131). En todo caso, no falta quien niega a estos preceptos eficacia para atribuir competencias, ya que la referencia al Estado debe entenderse en términos generales,

⁵⁹⁰ STC 35/1982.

como hace el propio artículo 137 de la Constitución, que comprende a los entes territoriales en que se organiza.

- Otros preceptos constitucionales atribuyen funciones específicas a órganos concretos del Estado, lo que supone una reserva de hecho. Así ocurre con el artículo 116, que otorga al Congreso de los Diputados diversas funciones en relación con la declaración de los estados excepcionales de alarma, excepción y sitio, que se configuran de este modo como materias de competencia estatal.
 - Por último, la existencia de una reserva material de ley orgánica también conlleva una evidente reserva al Estado de competencias legislativas, aunque el propio tribunal constitucional ha reconocido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de ostentar competencias de desarrollo de esta normativa estatal.⁵⁹¹
- **Materias implícitas.** También debemos referirnos a la eventual existencia de competencias objeto de reserva implícita, esto es, referidas a materias no aludidas en modo alguno en la Constitución (respecto del Estado) ni en los Estatutos de Autonomía, pero relacionadas con alguna de las materias expresas o tácitas. En todos los Estados federales se admite la posibilidad de tales reservas o competencias implícitas, si bien se las rodea de numerosas cautelas, ya que un uso indiscriminado podría llegar a subvertir el sistema constitucional mismo de distribución competencial. Este criterio también se aplica a nuestro régimen autonómico, de forma que, por ejemplo, las retribuciones de los altos cargos de la Administración del Estado sólo pueden ser reguladas por éste (y, los de las Comunidades Autónomas, por aquellas).

El Tribunal Constitucional, además de aceptar expresamente la existencia de este tipo de materias implícitas, ha desarrollado criterios interpretativos dirigidos a determinar el nivel territorial al que corresponde la titularidad de las competencias sobre ellas, que varían en función de la intensidad de una eventual conexión de estas materias implícitas con otras expresamente descritas. A partir de esta doctrina, podemos distinguir diversas categorías: submaterias, materias conexas y materias instrumentales.

- Las submaterias y las materias instrumentales mantienen una intensa relación con otras materias constitucionalmente establecidas. Aunque guardan evidentes similitudes entre sí, presentan importantes diferencias:
 - Las submaterias son funciones o potestades concretas que encajan en alguno de los rótulos de la Constitución o

⁵⁹¹ SSTC 37/1981, 67/1985, 137/1986, 157/1992 y 173/1998.

de los Estatutos, ya que forman normalmente parte de su significado.⁵⁹²

- Las actividades o materias instrumentales son tareas o funciones previas o necesarias para la gestión de una o varias materias principales.⁵⁹³

En ambos casos los eventuales problemas interpretativos que pudieran suscitarse, presumiblemente de escasa entidad, se resuelven mediante la aplicación de la denominada *tesis del contenido inherente*, que les niega la consideración de materias autónomas, atribuyéndolas al ente al que pertenece la materia a la que en cada caso sirven.⁵⁹⁴

- Las materias conexas son aquellas que guardan vinculación con alguna de las materias enunciadas en la Constitución o en los Estatutos, pero que no llegan a subsumirse en alguna materia existente (como es el caso de las submaterias y las materias instrumentales). Esta conexión puede ser de distinta naturaleza: lógico-normativa u operativa.
 - La conexión lógico-normativa recomendará la regulación de la materia en un solo texto legal o por la misma autoridad para lograr una coherencia entre la normación de ambas.
 - La vinculación operativa aconseja que la gestión o regulación de la materia conexas sea unitaria con las de una materia principal, para lograr su optimización.⁵⁹⁵

En estos casos, la conexión, siempre que sea real y efectiva, supone la adscripción o anexión de la materia conexas a la principal. El problema surge cuando la conexión temática puede establecerse con dos o más materias, pertenecientes a niveles territoriales distintos. El Tribunal Constitucional ha resuelto estos conflictos en base al criterio de la mayor especificidad de uno de los títulos competenciales o materias, aunque las reglas para otorgar esta preferencia no siempre son pacíficas. Entre los criterios utilizados para ello está el teleológico, de forma que hallándose una materia comprendida en más de un título competencial, y no pudiendo ejercerse de

⁵⁹² Ej. la materia de "patentes" encaja dentro del título "propiedad industrial"; la expedición de permisos de conducción pertenece a la materia "tráfico y circulación de vehículos a motor".

⁵⁹³ Ej. la redacción de proyectos técnicos como tarea previa para la construcción de ferrocarriles, puertos, aeropuertos y edificaciones en general.

⁵⁹⁴ SSTC 71, 87, 88/1983 y 76/1984.

⁵⁹⁵ Ej.: la problemática de los vertidos industriales a los cauces públicos es materia evidentemente conexas, aunque distinta, de la gestión de los recursos hidráulicos.

forma conjunta, se adopta como criterio de prevalencia la finalidad de la norma.⁵⁹⁶

- **Materias residuales.** Finalmente, las competencias residuales que no se describan ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía y que, además, carezcan de vinculación alguna con otras materias expresa o tácitamente enunciadas, serán asumidas por el Estado en virtud de la cláusula de cierre del artículo 149.3.

No obstante, debemos indicar que la aplicación de esta cláusula residual no opera siempre de una forma automática y mecánica, como en un primer momento parecía defender la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.⁵⁹⁷ Según matizó posteriormente el propio Tribunal, rectificando su anterior doctrina, *para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios.*⁵⁹⁸

2.4.1.2.2. LAS FUNCIONES O POTESTADES.

El segundo de los elementos básicos del sistema de distribución competencial son las funciones que, sobre las diferentes materias, se reservan al Estado y, en caso contrario, pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. La lectura de las reglas del artículo 149.1 muestra que el constituyente, además de operar mediante cortes verticales, distinguiendo *materias*, actúa también mediante cortes horizontales o transversales de éstas, desglosando diferentes tipos de funciones o potestades públicas que cabe ejercitar sobre una misma materia.

La mayor parte de los rótulos indicativos de materias que se contienen en el artículo 149.1 de la Constitución parecen basarse en la distinción de dos grandes categorías de funciones: legislativas y de ejecución.

- **Función legislativa.** En primer lugar, se plantea el problema de qué se entiende por *legislación*, si aquellas disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas del poder legislativo o si también da cabida a reglamentos. El Tribunal Constitucional atribuye al concepto *legislación* un sentido material y genérico, de modo que incluye no sólo la ley en sentido estricto, en su acepción formal de normas emanadas del poder legislativo, sino también los reglamentos ejecutivos.

La Constitución utiliza diversos conceptos para referirse a las

⁵⁹⁶ Podrían citarse los siguientes ejemplos de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en este sentido: la regulación de los funcionarios de las bibliotecas pertenece más bien a la materia "régimen estatutario de los funcionarios públicos" que a la de bibliotecas (STC 42/1981); la disciplina sanitaria de los productos alimenticios tiene más que ver con la materia "sanidad" que con la de "protección a los consumidores" (STC 71/1982).

⁵⁹⁷ STC 18/1982.

⁵⁹⁸ STC 123/1984.

funciones normativas del Estado sobre una materia, entre los que merecen destacarse los términos de *legislación, regulación, normas y régimen*. Debemos señalar, no obstante, que la interpretación de algunos de estos criterios no ha sido todo lo homogénea que debiera; así, el término "régimen" se ha utilizado como sinónimo de función normativa⁵⁹⁹, pero también como una atribución en bloque al Estado de todas las funciones sobre una materia.⁶⁰⁰

En cualquier caso, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas y su posterior desarrollo evidencian la descentralización de la potestad legislativa del Estado y la consiguiente aparición de una diversidad de centros de producción normativa. Aunque las relaciones entre estos subsistemas normativos se rigen por el principio de competencia, la complejidad del modelo genera tensiones y conflictos que la Constitución pretende prevenir y subsanar mediante el establecimiento de dos normas de conflicto en el artículo 149.3 de la Constitución: la supletoriedad y la prevalencia del derecho estatal.

- **La función ejecutiva.** La función ejecutiva, por su parte, no comprende la capacidad de dictar los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales, pero sí las normas organizativas de las estructuras autonómicas que han de llevar a cabo las tareas de aplicación y gestión de las normas del Estado⁶⁰¹, además, lógicamente, de las funciones de gestión que carezcan de contenido normativo.

La Constitución española de 1978, a diferencia, por ejemplo, de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (artículo 83) y de la Constitución de la II República española de 1931 (artículo 15), no atribuye como regla general las funciones ejecutivas a las Comunidades Autónomas, dentro de lo que se ha denominado federalismo de ejecución, sino que su distribución entre éstas y el Estado dependerá de la materia particular de que se trate.

En torno a este *Federalismo de ejecución* se construyó a finales del siglo pasado en nuestro país el concepto de la Administración única, que postulaba que, con independencia de las competencias legislativas que les correspondieran, la mayor parte de las competencias de gestión debían ser autonómicas.⁶⁰²

⁵⁹⁹ Ej.: régimen jurídico de las Administraciones públicas (regla 18ª); régimen minero y energético (regla 25ª).

⁶⁰⁰ Ej.: régimen aduanero y arancelario (regla 10ª); régimen económico de la Seguridad Social (regla 17ª); régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (regla 20ª).

⁶⁰¹ SSTC 18, 35 y 39/1982.

⁶⁰² El concepto de Administración única fue acuñado por primera vez el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga, ante el Pleno del Parlamento gallego el día 10 de marzo de 1992 con ocasión del debate sobre el estado de Comunidad. Dicha propuesta aparece como un intento de acomodar la estructura administrativa del Estado en su conjunto, a la realidad

2.4.1.2.3. LAS COMPETENCIAS.

El concepto de competencia resulta de la síntesis entre los conceptos de materia y función y puede definirse como la titularidad de una determinada función o potestad pública sobre una materia. De este modo, la fórmula "tener competencia", pese a su general utilización, no deja de reflejar una deficiente técnica normativa; en realidad, no se tiene competencia, se es competente.⁶⁰³

Desde los comienzos del desarrollo del Estado autonómico, la doctrina científica y el Tribunal Constitucional han realizado numerosos intentos por reconducir a categorías generales las competencias que corresponden a los distintos entes territoriales. La más exitosa de estas clasificaciones, asumida mayoritariamente por la doctrina, distingue las categorías de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, aunque la definición del perfil de cada una de ellas no resulta tan pacífica.

- **Competencias exclusivas.** La delimitación de la categoría de competencias exclusivas no resulta fácil debido, principalmente, a que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía utilizan reiteradamente el término *exclusivo* para referirse a competencias que, con frecuencia, carecen de esta naturaleza. En este sentido, se ha destacado la complejidad del artículo 149.1 de la Constitución que comienza declarando solemnemente que "*el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*", pero que a continuación recoge supuestos de diferente naturaleza:
 - En algunas ocasiones se añade, tras la atribución al Estado de una competencia, el inciso "*(...) sin perjuicio de las competencias de la Comunidades Autónomas*", de modo que su

que impone un Estado compuesto. Con ella se pretende que sea la Administración de cada Comunidad Autónoma "la única encargada de ejecutar en sus respectivos territorios las funciones administrativas que le correspondan como propias (las que corresponden a su concreto ámbito competencial), así como las que en dicho territorio pueden corresponder a la Administración del Estado (previa la correspondiente transferencia o delegación)", excepto en las materias que definan el núcleo de la solidaridad y el marco propio del Gobierno central respecto al ámbito estatal periférico.

Su fundamento jurídico se hallaría en el principio de subsidiariedad del Derecho Comunitario europeo, en virtud del cual la ordenación político-administrativa y los diferentes sistemas jurídicos que existen en un Estado descentralizado y desconcentrado se construyen de abajo a arriba, "resolviendo en cada nivel lo que fuera posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes". De este modo, la Administración única lograría tanto el equilibrio entre los principios constitucionales de autonomía y unidad, como la satisfacción de los principios de eficacia, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al Derecho que recoge el artículo 103.1 de la Constitución. Por ello, el efecto práctico más relevante e inmediato sería la superación de las duplicidades administrativas innecesarias entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas (SSTC 101/1991 y 13 y 79/1992).

⁶⁰³ SANTAMARÍA PASTOR (2009, p. 488).

exclusividad no es tal, sino simplemente un ámbito limitado de actuación.⁶⁰⁴

- En otras ocasiones, la competencia exclusiva se limita a la potestad legislativa sobre una determinada materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su ejecución⁶⁰⁵ o, incluso, sólo a una parte de la legislación (legislación básica).

El Tribunal Constitucional no tardó mucho en pronunciarse sobre esta utilización abusiva del adjetivo *exclusiva* para condenar esta práctica nominalista que conducía a interpretaciones equívocas⁶⁰⁶, afirmando que la denominación de una competencia como exclusiva no será suficiente para conferirle este carácter, que únicamente se desprende de su configuración por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Pero el Alto Tribunal no se muestra tan preciso a la hora de determinar que debe entenderse por competencia exclusiva, limitándose a señalar que "*la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal técnicas muy diversas entre las que sobresale la diferencia entre la reserva de toda la materia (relaciones internacionales, defensa) y la reserva de potestades concretas (legislación básica)*".⁶⁰⁷ Conforme a esta descripción, una competencia será exclusiva cuando sea perfectamente deslindable de la que corresponde a las Comunidades Autónomas, concepción extensiva que comprende en esta categoría a todas las competencias, incluidas las compartidas y con la única excepción de las de carácter concurrente.

Por ello, consideramos más adecuada la posición de AJA, que considera competencias exclusivas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, *aquellas que permiten a su titular ejercer todos los poderes sobre la materia correspondiente, es decir, aprobar la ley, sus reglamentos ejecutivos y los reglamentos organizativos de los servicios, así como organizar a los empleados públicos y dirigir su gestión*.⁶⁰⁸ Por lo tanto, si la competencia es exclusiva, el titular del poder (Estado o Comunidad Autónoma) ejerce todas las funciones sobre la materia concreta sobre la que se proyecta la competencia.

⁶⁰⁴ Ej.: seguridad pública (regla 29ª).

⁶⁰⁵ Ej.: legislación en materia laboral (regla 7ª); propiedad industrial (regla 9ª); pesos y medidas (regla 12ª).

⁶⁰⁶ Partiendo de estos argumentos, la STC 37/1981 declaró inconstitucional una cláusula de la LOAPA que establecía que deberían entenderse como exclusivas todas las competencias de las Comunidades Autónomas "cualquiera que sea la denominación de las competencias que a estas atribuyen los Estatutos de Autonomía", por cuanto suponía la usurpación por el legislador de la función de intérprete de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, que se encuentra reservada al propio Tribunal Constitucional.

⁶⁰⁷ STC 35/1982.

⁶⁰⁸ AJA FERNÁNDEZ (2014, p. 162).

Por un lado, son competencias exclusivas del Estado aquellas mencionadas en varios apartados del art 149 de la Constitución que no contienen ninguna limitación de sus facultades legislativas y ejecutivas. En esta línea, GARCÍA DE ENTERRIA define como competencias exclusivas en sentido estricto aquellas *de que el Estado dispone ex constitutione, expresión concreta de la "indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles" (artículo 2), inseparables por tanto de su titularidad e inmunes tanto a los Estatutos como a cualquier norma autonómica derivada.*⁶⁰⁹ Es decir, se trata de competencias que son inasumibles por las Comunidades Autónomas, tanto en sus funciones y materias que se enumeran en el artículo 149, y que en ningún caso podrán, las Comunidades Autónomas, hacerlas propias en virtud de sus Estatutos de Autonomía. Estas competencias constituyen el núcleo irrenunciable de funciones del Estado, íntimamente vinculado al concepto de la soberanía, que comprende las siguientes materias:

- Regla 2ª: Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- Regla 3ª: Relaciones internacionales.⁶¹⁰
- Regla 4ª: Defensa y Fuerzas Armadas.
- Regla 5ª: Administración de Justicia.
- Regla 10ª: Régimen aduanero y arancelario y comercio exterior.⁶¹¹
- Regla 14ª: Hacienda general y Deuda del Estado.⁶¹²
- 17ª: Régimen económico de la Seguridad Social.

Por otra parte, son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas todas aquellas que no aparecen en el art 149.1 de la Constitución reservadas al Estado o que figuran en él como excepción a una competencia estatal, y son recogidas como tales por el Estatuto de Autonomía de cada Comunidad Autónoma.

Finalmente, existen autores que se refieren a una denominada "doble exclusividad"⁶¹³, que se producirá cuando la materia se divide entre el Estado y las Comunidades Autónomas por el territorio o por otro criterio objetivo, de manera que cada instancia tiene todas las

⁶⁰⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y GARCÍA DE ENTERRÍA (2015, p. 295).

⁶¹⁰ STC 44/1982.

⁶¹¹ STC 1/1982.

⁶¹² STC 57/1983.

⁶¹³ AJA FERNÁNDEZ (2014, p. 163).

funciones (legislación y ejecución) sobre la parcela correspondiente.⁶¹⁴

- **Competencias compartidas.** Las competencias compartidas se plantean en aquellos supuestos en los que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan la titularidad de potestades sobre una misma materia, si bien el artículo 149.1 opera en cada caso una cuidadosa disección de estas funciones que permite distinguir con precisión el alcance de cada una de ellas. Intentando reducir a esquema un conjunto de supuestos que se resisten a todo intento sistematizador, SANTAMARÍA PASTOR propone la siguiente tipificación:⁶¹⁵
 - En algunos supuestos, la Constitución reserva al Estado la totalidad de las funciones normativas sobre una materia, mediante el empleo del término legislación (o los equivalentes de regulación, normas y régimen); de donde se deduce, a sensu contrario, que todas las funciones ejecutivas pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Algunos autores se refieren a estos supuestos como competencias exclusivas limitadas, por oposición a las exclusivas absolutas, que serían las descritas en el apartado anterior.⁶¹⁶ Otros se refieren a ellas como competencias exclusivas no plenas, frente a las plenas, anteriormente descritas.⁶¹⁷
 - En otros casos, se reserva al Estado, exclusivamente, una parte de las funciones normativas: concretamente, la aprobación de la legislación básica, bases o normas básicas sobre materias determinadas. De ello resulta nuevamente, a *sensu contrario*, que las Comunidades Autónomas pueden asumir la totalidad de las funciones públicas sobre las materias respectivas (de desarrollo normativo y de ejecución), aunque respetando los principios o bases que se contengan en la normativa estatal. Algunos autores prefieren referirse calificar esta competencias como concurrentes.⁶¹⁸
 - En un tercer conjunto de supuestos, el artículo 149.1 opera divisiones funcionales de carácter parcial, mucho más sofisticadas, reservando al Estado una función completa y parte de la otra, o bien partes o manifestaciones específicas de ambas. La variedad

⁶¹⁴ Este sería el caso, por ejemplo, del art 149.1.21º CE cuando atribuye al Estado “los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma” y, por tanto, permite asumir estatutariamente a las Comunidades Autónomas toda la competencia sobre los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran íntegramente por su propio territorio.

⁶¹⁵ SANTAMARÍA PASTOR (2009, pp. 494-496).

⁶¹⁶ ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (1992, pp. 853-854).

⁶¹⁷ MUÑOZ MACHADO (2007, p. 463).

⁶¹⁸ BIGLINO y DURÁN ALBA (2013, p. 337).

de las fórmulas constitucionales es extraordinaria y queda reflejada en la siguiente enumeración, que no pretende ser exhaustiva:

- En algún caso, se atribuye al Estado la totalidad de la función normativa y alguna función ejecutiva concreta.⁶¹⁹
 - En otros, el Estado recibe una parte de la función normativa (concretamente, las bases o legislación básica) y alguna función ejecutiva específica.⁶²⁰
 - En otros, el Estado se reserva la totalidad de las funciones, pero estableciendo la posibilidad de una compartición de funciones normativas y, por tanto ejecutivas.⁶²¹
 - En otros, se reserva al Estado sólo la legislación básica, pero autorizando a las Comunidades Autónomas a excederla o modificarla en algún supuesto.⁶²²
 - En otros, las materias se delimitan en base a criterios físicos o geográficos⁶²³ o a criterios finalistas.⁶²⁴
 - En otros, finalmente, el Estado se reserva solamente funciones ejecutivas concretas, como ocurre con la "autorización" de consultas populares⁶²⁵ y con la determinación de la hora oficial.⁶²⁶
- **Competencias concurrentes.** Si las competencias compartidas hacen referencia a un reparto competencial de modo que se hagan partes separadas, en las que una parte sea competencia del Estado y la otra corresponda a las Comunidades Autónomas, en las competencias concurrentes existe una superposición de competencias, de modo que sobre un mismo hecho o materia coinciden la competencia del Estado y de la Comunidades Autónomas.

⁶¹⁹ La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (regla 22ª).

⁶²⁰ Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (regla 13ª); bases y coordinación general de la sanidad (regla 16ª); legislación básica de la Seguridad Social (regla 17ª).

⁶²¹ Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas (Regla 19ª)

⁶²² La protección del medio ambiente, cuya legislación básica corresponde al Estado, pero pudiendo las Comunidades establecer "normas adicionales de protección" (regla 23ª)

⁶²³ Ferrocarriles, transportes y aguas, cuando transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (Reglas 21ª y 22ª)

⁶²⁴ La materia de patrimonio artístico corresponde al Estado sólo para su defensa contra la exportación y la expoliación (regla 28ª)

⁶²⁵ Regla 32ª.

⁶²⁶ Regla 12ª.

De nuevo encontramos denominaciones diferentes en la doctrina científica para referirse a este tipo de competencias, que también se han denominado indistintas⁶²⁷ o de concurrencia total.⁶²⁸

La existencia de competencias concurrentes plantea dificultades prácticas para interpretar y aplicar el sistema de distribución de competencias. El problema no reside en el modelo de reparto, sino en el hecho de que sobre una misma materia concurren competencias autonómicas y estatales, sin que existan criterios para su precisa delimitación. El Tribunal Constitucional ha huido de fijar un concepto y un contenido claramente delimitado, pues su preocupación en tales supuestos ha sido sobre todo la de resolver, en cada caso concreto, la titularidad de la competencia reclamada.⁶²⁹

En todo caso, estos problemas se ven minimizados debido a los escasos supuestos de concurrencia de competencia, que se reducen a dos reconocidos por el Tribunal Constitucional:⁶³⁰

- El fomento de la investigación científica y técnica que corresponde tanto al Estado⁶³¹, como a las Comunidades Autónomas.⁶³² Como ha expresado el Tribunal Constitucional, esta competencia no se circunscribe al mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras a través de la previsión y otorgamiento de ayudas económicas, o incluso la dotación de Centros y organismos en los que se realicen actividades de investigación, sino que engloba *todas aquellas medidas dirigidas a la promoción y avance de la investigación, entre las que deben incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo de las actividades investigadores.*⁶³³
- El servicio de la cultura, que se configura expresamente como un deber y atribución esencial del Estado⁶³⁴ y como una competencia de fomento de las Comunidades Autónomas.⁶³⁵

Los eventuales conflictos que pudieran surgir con ocasión del ejercicio de potestades legislativas concurrentes se solventarán mediante la aplicación de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3, según la cual *“las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a*

⁶²⁷ AJA FERNÁNDEZ (2014, p. 165).

⁶²⁸ RUIZ-RICO RUIZ y PÉREZ SOLA (2016, p. 697).

⁶²⁹ STC 125/1984.

⁶³⁰ STC 90/1992.

⁶³¹ Regla 15ª del artículo 149.1 CE.

⁶³² Regla 17ª del artículo 148 CE.

⁶³³ STC 90/1992.

⁶³⁴ Artículo 149.2 CE.

⁶³⁵ Regla 17ª del artículo 148 CE.

la exclusiva competencia de éstas". No se contemplan, sin embargo, mecanismos para resolver los problemas derivados del ejercicio de las funciones ejecutivas, aunque la propia naturaleza de estas materias hace poco probable el planteamiento de este tipo de conflictos.

2.4.1.2.4. LAS NORMAS DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.

Hasta ahora hemos examinado los conceptos, principios y criterios que el artículo 149.1 de la Constitución emplea para el montaje del sistema de distribución de competencias. Sin embargo, el desarrollo de nuestro modelo constitucional requiere la colaboración de diversos instrumentos. Son normas internas, y fundamentalmente estatales, las que tienen encomendada la tarea de colaborar con la Constitución para determinar las competencias de las diferentes Comunidades Autónomas.

- La norma primordial para la fijación de la distribución concreta de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el Estatuto de Autonomía, norma a la que la Constitución confía primariamente la determinación de "*las competencias asumidas (por la Comunidad) dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*".⁶³⁶ Por tanto, será en gran medida el Estatuto de Autonomía el que determinará el grado de expansión autonómica en virtud de las competencias asumidas bien de forma originaria, o bien por sus sucesivas reformas. Así, el Tribunal Constitucional establece que "*son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos de autonomía*".⁶³⁷

En cualquier caso, el Estatuto no es la única norma delimitadora de competencias, ni tampoco la prevalente, papel este último que sólo corresponde a la Constitución. La Constitución no opera una remisión incondicionada al Estatuto, cuyas normas sustituirían total y definitivamente a las de aquélla: los preceptos de la Constitución siguen teniendo vigencia permanente, obviamente, erigiéndose como las *tetes de chapitre* de las disposiciones del Estatuto relativas a las competencias, y condicionando estrictamente su interpretación.⁶³⁸

- En segundo lugar, la propia Constitución permite que determinadas Leyes estatales, fundamentalmente orgánicas, contribuyan a completar el marco constitucional de condiciones a partir del cual los Estatutos podrán hacer la delimitación efectiva. Estos supuestos concretos son los siguientes:

⁶³⁶ Artículo 147.2.d)

⁶³⁷ STC 76/83.

⁶³⁸ STC 18/1982.

- La Ley Orgánica del Poder Judicial, que debe determinar "*los supuestos y las formas de participación de aquéllas [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio*" (artículo 152.1, párrafo 2º).
 - La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que debe establecer las condiciones para "*la creación de policías por las Comunidades Autónomas*" (artículo 149.1.29ª).
 - La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, a la que corresponde regular "*el ejercicio de las competencias financieras [...], las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado*" (artículo 156.3).
 - Otras leyes orgánicas cuyo ámbito material es tangente con competencias de las Comunidades Autónomas.⁶³⁹
 - Finalmente, debemos mencionar que también contribuirán a definir la distribución de competencias las normas estatales a las que los propios Estatutos de Autonomía apelan en determinados supuestos.⁶⁴⁰
- En tercer lugar, debemos señalar la existencia de mecanismos jurídicos que permiten alterar el reparto competencial al margen de los Estatutos de autonomía. Estos mecanismos son excepcionales y se encuentran expresamente regulados en el artículo 150 de la Constitución: leyes marco, leyes orgánicas de transferencia y delegación y leyes de armonización.
 - La enumeración de normas delimitadoras de las competencias estatales y autonómicas no puede cerrarse sin una alusión a los Reales Decretos de transferencias o traspasos. En teoría, tales disposiciones se concibieron como instrumentos puramente ejecutivos, que habrían de limitarse a relacionar los bienes, créditos y funcionarios a transferir por el Estado para el desempeño de las competencias ya asignadas por el Estatuto a la Comunidad Autónoma respectiva.

Sin embargo, las imperfecciones y ambigüedades técnicas de la Constitución y de los Estatutos forzaron a incluir en todos los mencionados Decretos un Anexo donde, con relación específica al

⁶³⁹ Ej.: las de desarrollo del artículo 27, que condicionan indirectamente las competencias autonómicas en materia educativa; la legislación electoral general; las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, cuyas líneas principales condicionan las regulaciones que las Comunidades Autónomas puedan hacer de manifestaciones concretas de tales derechos desde perspectivas sectoriales.

⁶⁴⁰ Ej.: las remisiones estatutarias, en materia de radio y televisión, a "los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto jurídico de la radio y la televisión".

sector objeto de transferencia, se operaba una puntualización y rectificación de límites competenciales, con aparición de técnicas atípicas, tales como informes previos y vinculantes, convenios para el desempeño de determinadas tareas y otras múltiples innovaciones por el estilo.

Así, de forma totalmente extraconstitucional, los Decretos de transferencia se han convertido en un elemento básico en el diseño del cuadro competencial, por más que la jurisprudencia constitucional haya recalado que carecen de valor como elemento de distribución competencial⁶⁴¹, pese a lo cual no se puede desconocer su innegable valor interpretativo.⁶⁴²

En cualquier caso, estos procesos de traspaso de servicios, diseñados como mecanismos bilaterales basados en la negociación política, han sido cuestionados por algunos autores, que les achacan dos importantes problemas de diseño: la falta de un plazo máximo fijado en la Constitución o en los estatutos de autonomía y la falta de un mecanismo judicial de revisión o bien para obligar el cumplimiento del traspaso.⁶⁴³

⁶⁴¹ SSTC 87 y 88/1983; 48, 87 y 102/1985; 95/1986; 37/1987; 153/1989; 147/1991; 36/1994, etc.

⁶⁴² SSTC 158/1986 y 153/1989.

⁶⁴³ CORRETJA TORRENS (2013, p. 40).

2.4.2. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA.

La educación es una materia sobre la que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan competencias compartidas, como advirtió desde el primer momento la doctrina más autorizada⁶⁴⁴ y declaró expresamente el Tribunal Constitucional.⁶⁴⁵

Una vez superada la descentralización de las competencias educativas, existe cierto consenso en considerar que, en la actualidad, la cuestión del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas está relativamente aclarada y no es discutida de manera radical.⁶⁴⁶

2.4.2.1. LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA EDUCATIVA

Las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1ª y 30ª del artículo 149.1 CE⁶⁴⁷, arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación, cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado.⁶⁴⁸

El artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional⁶⁴⁹, presentan distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la "[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución". La finalidad última a la que sirven ambos títulos competenciales es "garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia". En definitiva, esta competencia estatal está al servicio, tanto de garantizar el cumplimiento de los deberes prestacionales de naturaleza pública, como de garantizar el respeto de los poderes públicos al ámbito de libertad de las personas físicas y jurídicas en materia educativa (también esto último es contenido del art. 27 CE).⁶⁵⁰

⁶⁴⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979b, p. 23) ubica la materia de enseñanza en la zona de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En esta misma línea, y de modo más reciente, AJA FERNÁNDEZ (2014, p. 166) califica la competencia educativa como concurrente, sobre las que el Estado se reserva, en consecuencia, la aprobación de la normativa básica.

⁶⁴⁵ Por todas, STC 6/1982, FJ 3.

⁶⁴⁶ ARAGÓN REYES (2013, p. 198).

⁶⁴⁷ STC 77/1985, FJ 15.

⁶⁴⁸ STC 6/1982, FJ 3.

⁶⁴⁹ Ver por todas la STC 111/2012.

⁶⁵⁰ ARAGÓN REYES (2013, p. 195).

Ciertamente, existen otros títulos que han sido legítimamente invocados para fundar el ejercicio de competencias estatales en materia de educación,⁶⁵¹ pero se trata de preceptos no específicamente previstos para el ámbito educativo, por lo que no entraremos ahora en su análisis.

Atendiendo a la intensidad y naturaleza de la potestad estatal distinguiremos tres competencias normativas (una competencia legislativa plena sobre titulaciones académicas; una competencia legislativa compartida, limitada al establecimiento de normas básicas; y una competencia plena para establecer las condiciones básicas del derecho a la educación) y una competencia ejecutiva, circunscrita al ejercicio de la Alta Inspección Educativa.

2.4.2.1.1. COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA SOBRE LOS TÍTULOS ACADÉMICOS OFICIALES.

La competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales comprende la de *“establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”*.⁶⁵²

Esta competencia se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el artículo 139.1 CE. Esta competencia estatal exclusiva supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector⁶⁵³ y determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia; en este sentido, el artículo 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que *“[c]orresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales”*.⁶⁵⁴

⁶⁵¹ Es el caso de las reglas 15ª (“fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”) y 18ª (“las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”) del artículo 149.1 CE.

⁶⁵² STC 42/1981, FJ 3.

⁶⁵³ STC 77/1985, FJ 15.

⁶⁵⁴ En 2008 se iniciaron las negociaciones dirigidas a traspasar a varias Comunidades Autónomas las funciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de carácter no universitario.

Se ha realizado el traspaso de medios a las Comunidades Autónomas de Galicia (Real Decreto 1319/2008, de 24 de julio) y Cataluña (Real Decreto 1385/ 2008, de 1 de agosto),

Aunque existe una tendencia de las Comunidades Autónomas a restringir (por vía interpretativa o en los propios estatutos de autonomía) el alcance material de esta competencia, el Tribunal Constitucional ha declarado expresamente acogidas a esta competencia legislativa plena las siguientes submaterias:

- La organización general de las enseñanzas, en la medida en que configuren itinerarios que conduzcan a una titulación académica oficial.⁶⁵⁵ En este sentido, llama la atención que los preceptos que establecen la organización de las enseñanzas de primaria, de la ESO y de Bachillerato continúen calificándose como normativa básica, ya que en esta materia las Comunidades Autónomas carecen de potestad de desarrollo legislativo.⁶⁵⁶
- Las evaluaciones que conduzcan a la obtención de un título oficial con validez en todo el territorio nacional (evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato).⁶⁵⁷

de modo que, a partir del 1 de enero de 2009, los órganos competentes de estas Comunidades Autónomas asumieron el ejercicio efectivo de la función ejecutiva homologación y convalidación de los estudios no universitarios, de acuerdo con los criterios generales y tablas de correspondencia elaboradas por el Ministerio de Educación. Estas resoluciones se formalizarán mediante una credencial (adecuada a un modelo común), cuya fecha de expedición será la misma de la resolución de homologación y tendrá efectos en todo el territorio nacional.

⁶⁵⁵ La STC 184/2012, FJ. 6 b), establece una vinculación de la organización de las enseñanzas con las enseñanzas comunes "cuyo establecimiento, conforme a reiterada doctrina constitucional, corresponde al Estado (por todas, STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4) como con la competencia estatal relativa a la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos del mismo art. 149.1.30 CE, pues todos los itinerarios formativos conducen al título de graduado en educación secundaria, según dispone el art. 31.1 de la Ley Orgánica de calidad de la educación".

⁶⁵⁶ La disposición final quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, incluye los artículos 18, 23 bis, 24, 25, 34, 34 bis y 34 ter en el apartado 1 (normas básicas), cuando su ubicación más adecuada hubiese sido en su apartado 2 (legislación exclusiva sobre títulos académicos). Esta resistencia a modificar su calificación competencial, conforme a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, es probable que traiga causa en razones de oportunidad, orientadas a evitar conflictos territoriales en una eventual tramitación parlamentaria.

⁶⁵⁷ La STC 184/2012, FJ 6 e), establece que "La aludida prueba general de Bachillerato se configura en la LOCEduc. como requisito necesario para la obtención del título de bachiller, guardando, por tanto, directa relación con las competencias estatales en materia de obtención de títulos académicos del segundo inciso del art. 149.1.30 CE a cuyo amparo ha de entenderse establecida. En efecto, como señala la Exposición de motivos de la LOCEduc, "responde a la necesidad de homologar nuestro sistema educativo con los de los países de nuestro entorno y, al mismo tiempo, garantizar unos niveles básicos de igualdad en los requisitos exigibles a todos los alumnos, cualquiera que sea su lugar de residencia, para obtener una titulación con efectos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español".

2.4.2.1.2. COMPETENCIA NORMATIVA BÁSICA PARA EL DESARROLLO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN.

Corresponde también al Estado, en virtud del artículo 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, que debe entenderse en el sentido de que incumbe al Estado *“la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal artículo 27 de la CE.”*⁶⁵⁸

Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (artículo 9.2 CE)⁶⁵⁹, y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada.⁶⁶⁰ En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias.

El Tribunal Constitucional ha discutido intensamente sobre la naturaleza material⁶⁶¹ o formal⁶⁶² del concepto de bases. En un primer momento, la doctrina constitucional se inclinó por la noción formal; sin embargo, la necesidad de evitar el bloqueo del legislador autonómico, como consecuencia de la inactividad del legislador estatal, motivó la construcción del concepto material de legislación básica, que pronto devino mayoritario. El Tribunal Constitucional se ha alineado con esta posición al señalar que la noción de bases o de normas básicas *“ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados*

⁶⁵⁸ STC 77/1985, FJ 15.

⁶⁵⁹ SSTC 86/1985, FJ 3; y 337/1994, FJ 9.

⁶⁶⁰ SSTC 337/1994, FJ 9; y 134/1997, FJ 4.

⁶⁶¹ La concepción material mantiene que el carácter básico depende de la naturaleza intrínseca de la regulación, que deberá permitir la determinación común y única del interés general. De este modo, el Tribunal Constitucional reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de acudir a la normativa preconstitucional (tanto de rango legal como reglamentario) para deducir de sus preceptos la regulación que debía entenderse por básica, aunque, obviamente, en su día no se hubiera declarado formalmente el carácter básico de la norma o el precepto en cuestión. Los eventuales abusos en que pudiera incurrir la comunidad autónoma en ejercicio de esta prerrogativa serán controlables por el Tribunal Constitucional mediante la resolución del recurso de inconstitucional o del conflicto de competencias.

⁶⁶² La concepción formal supone que la ley básica estatal constituye una habilitación necesaria al legislador autonómico sin la cual no podrá desarrollar su actividad normativa. Esta teoría plantea una posición subordinada de la comunidad autónoma frente al Estado, de cuya actuación depende la competencia autonómica para aprobar leyes en la materia; consecuentemente, la inactividad del legislador estatal podría paralizar el ejercicio de la competencia autonómica.

como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente".⁶⁶³

En cualquier caso, pese a que el elemento material es el que permite calificar o no como básica a una determinada norma, debe tenerse en cuenta el elemento formal que debe acompañar a la norma materialmente básica como un requisito de seguridad jurídica, aunque la forma no pueda atribuir por sí misma a una norma la naturaleza básica.

2.4.2.1.2.1. Elemento formal de las bases.

La introducción de exigencias formales complementarias a la noción material de bases constituye una exigencia del principio de seguridad jurídica, que demanda la claridad y certeza normativa, la estabilidad de la regulación y el equilibrio del sistema de fuentes.⁶⁶⁴ La posición del Tribunal Constitucional sobre el rango de la norma que debe recoger las disposiciones de carácter básico ha variado a lo largo del tiempo.

En un primer momento, el Tribunal Constitucional declaró que *"dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley"*. La justificación de esta exigencia se encuentra en que *"sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas"*.⁶⁶⁵

Sin embargo, esta exigencia se reveló insostenible y poco después el Tribunal Constitucional admitió que la exigencia de ley formal no es absoluta, sino que debe entenderse como una decidida preferencia por la ley formal. Consecuentemente, señala que *"excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases"*. Esta aceptación limitada y excepcional del reglamento como vehículo para el establecimiento de las bases se denominó *principio de preferencia de ley*.⁶⁶⁶

Así, se permite excepcionalmente *"la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico"* en los siguientes supuestos:

⁶⁶³ En este sentido material de las bases ha insistido en la doctrina constitucional, entre otras, en las SSTC 48/1988, 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992 y 225/1993.

⁶⁶⁴ STC 132/1989.

⁶⁶⁵ STC 1/1982, FJ 1.

⁶⁶⁶ SSTC 76/1983, 77/1985; 158/1986; 48/1988, 69/1988, 80/1988, 182/1988, 227/1988 y 86/1989; 141/1993; 132/1992 y 179/1992.

- Cuando la utilización del reglamento *“resulte justificada por el carácter marcadamente técnico o por la naturaleza cambiante y coyuntural de la materia que es objeto de la misma”*.⁶⁶⁷
- En caso de que el reglamento pretenda *“regular alguno de los aspectos básicos de una materia cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases”*. En todo caso, *“esas remisiones son únicamente admisibles si restringen efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, sin que en ningún caso la habilitación pueda serlo para el desarrollo de lo básico, sino, estrictamente, para la definición última de la normación básica, cuyo desarrollo puede haberse erigido en competencia autonómica”*.⁶⁶⁸

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha reiterado la imposibilidad de utilizar una norma reglamentaria de rango inferior a Real Decreto para el establecimiento de disposiciones básicas.⁶⁶⁹

Uno de los aspectos destacados de las nuevas reformas estatutarias ha sido la matización de esta concepción formal de las bases estatales, constituidas en límite de las competencias compartidas de las Comunidades Autónomas que han ido enumerando los nuevos Estatutos. Concretamente, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 111), Andalucía (artículo 42.2.2ª) y Aragón (artículo 75) prevén que en aquellas materias sobre las que se ostenten competencias compartidas, las potestades de la Comunidad Autónoma comprenderán la capacidad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, que deberán desarrollarse en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, sin admitir más excepciones que las que determinen la Constitución y los propios Estatutos.

La Generalitat de Cataluña mantuvo ante el Tribunal Constitucional que estas previsiones estatutarias conllevaban una evidente restricción de la potestad estatal para establecer normas básicas desde una perspectiva formal, de modo que no podrían aprobarse bases estatales mediante normas reglamentarias. No obstante, el Tribunal Constitucional viene reconociendo expresa y reiteradamente la potestad del Gobierno de la Nación para establecer normas reglamentarias de carácter básico en materias de competencia compartida, como es la educación.

En consecuencia, los llamamientos al desarrollo reglamentario de las bases estatales son constitucionalmente legítimos, siempre que respeten los límites materiales a los que nos hemos referido.

⁶⁶⁷ SSTC 76/1983 y 86/1989.

⁶⁶⁸ STC 225/1993.

⁶⁶⁹ Valgan por todas las SSTC 15/1989 y 179/1992.

2.4.2.1.2.2. Alcance material de lo básico.

Establecido que la noción de bases es una noción material, el problema radica en delimitar qué debe entenderse por básico en cada materia, tarea cuya complejidad ha reconocido el propio Tribunal Constitucional al constatar la dificultad de dar una definición general y válida para todos los supuestos.⁶⁷⁰

Con carácter general, MUÑOZ MACHADO⁶⁷¹ apunta que el contenido de las bases debe corresponderse con las exigencias del interés general. Más preciso es JORGE DE ESTEBAN⁶⁷² que reconoce que no existen reglas generales que permitan determinar a priori el alcance de lo básico, pero remite para su delimitación a dos criterios orientativos, uno positivo y otro negativo, formulados por el Tribunal Constitucional:

- Desde una perspectiva positiva, deben considerarse como bases o legislación básica *“el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias”*.⁶⁷³ Esto es, *“un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional”*⁶⁷⁴, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual *“pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto”*.⁶⁷⁵
- Desde un punto de vista negativo, la doctrina constitucional ha reiterado que la regulación contenida en la normativa básica no puede llegar a tal grado de detalle que deje vacías de contenido las correlativas competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas.⁶⁷⁶ Aunque es difícil generalizar, el Tribunal Constitucional viene considerando que incurren en inconstitucionalidad, por existir una extralimitación de la competencia atribuida al Estado para aprobar normas básicas, aquellas normas estatales que, por ejemplo, impusiesen a la Administración de las Comunidades Autónomas procedimientos específicos de actuación.

⁶⁷⁰ La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la noción de bases resulta muy abundante (SSTC de 28 de julio de 1981, de 28 de enero de 1982, de 7 de abril de 1983 y de 28 de abril de 1983), pero se encuentra sintetizada en el FJ. 5 de la STC 97/1996 de 28 noviembre.

⁶⁷¹ MUÑOZ MACHADO (2007, Tomo I, p. 543)

⁶⁷² ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (1992, pp. 859-860).

⁶⁷³ STC 48/1988, FJ 3.

⁶⁷⁴ STC 147/1991.

⁶⁷⁵ STC 49/1988, FJ 16.

⁶⁷⁶ STC 264/1993.

Aunque en principio, son las Cortes las que *"deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la CE"*.⁶⁷⁷ En cualquier caso, la concepción material de lo básico y la reserva al Tribunal Constitucional de la competencia para delimitar en última instancia lo que sea básico en cada caso concreto, no debe ocultar que el legislador estatal posee un amplio margen de discrecionalidad para definir en cada caso concreto lo que es básico.

A lo largo de los años, la doctrina constitucional ha concretado la aplicación de los criterios generales al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la abundante normativa estatal en materia educativa que ha sido cuestionada por las Comunidades Autónomas, resultando especialmente explícitos y clarificadores los fallos referidos a la LOCE (2002). Aunque, evidentemente, no es posible enumerar exhaustivamente qué es lo básico,⁶⁷⁸ podemos afirmar que **la competencia estatal para establecer normas básicas en desarrollo del artículo 27 de la Constitución se extiende** a las siguientes submaterias:

- El contenido de los planes de estudio. Atendiendo a su íntima conexión con la obtención de titulaciones oficiales, podría defenderse que el Estado ostenta una competencia legislativa plena sobre este aspecto crucial de la enseñanza; sin embargo, desde la aprobación de la LODE (1985)⁶⁷⁹, el reparto competencial en este punto se ha construido sobre el concepto de las enseñanzas mínimas cuya fijación asumía el Estado⁶⁸⁰ y únicamente requiere que las enseñanzas comunes no abarquen la totalidad del horario escolar, de modo que las Administraciones educativas dispongan de un margen horario suficiente para impartir las materias propias que establezcan.⁶⁸¹ La delimitación material de las enseñanzas mínimas cuya fijación corresponde al Estado se ha realizado conforme a un doble criterio:

⁶⁷⁷ SSTC 32/1981, FJ 6 y 1/1982, FJ 1.

⁶⁷⁸ Así lo señaló ya tempranamente LÓPEZ GUERRA (1983, p. 320).

⁶⁷⁹ Letra a) del apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (derogada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

⁶⁸⁰ La STC 111/2012, FJ. 11, establece que:

"es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3)."

⁶⁸¹ La STC 212/2012, FJ. 4, ha señalado que:

"De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba".

horizontal, en el caso de la Educación Básica y el Bachillerato, y vertical, en el caso de las restantes enseñanzas.⁶⁸²

- La programación general de la enseñanza.⁶⁸³
- Los criterios de progresión en el sistema educativo.⁶⁸⁴
- Los criterios de admisión de alumnos en los centros públicos y en los centros privados concertados.⁶⁸⁵
- Las formas de acceso a la formación profesional.⁶⁸⁶
- El acceso a la universidad.⁶⁸⁷
- El régimen de financiación de los centros privados sostenidos con fondos públicos.⁶⁸⁸
- Las medidas de fomento en materia de educación que impliquen la disposición de fondos públicos.⁶⁸⁹

⁶⁸² Artículo 6 bis LOE (2006).

⁶⁸³ La STC 111/2012, FJ. 12, establece que:

"También hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11)".

⁶⁸⁴ La STC 184/2012 señala que:

"(...) la regulación de las condiciones en las que es posible progresar en el sistema educativo mediante el paso de un curso a otro ha de corresponder al Estado, por poseer una indudable naturaleza básica que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto."

⁶⁸⁵ La STC 184/2012, en su FJ. 4 b), establece que:

"Respecto a los criterios de admisión de alumnos, ya establecimos en la STC 77/1985, FJ 5, la conformidad constitucional de la fijación por el legislador estatal de una serie de criterios objetivos de selección de los alumnos en los casos de insuficiencia de plazas en los centros públicos y concertados, competencia estatal para el establecimiento de criterios prioritarios de selección".

⁶⁸⁶ Sentencia 184/2012, FJ. 6, f).

⁶⁸⁷ La STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10 a), establece que:

"el Estado ostenta competencia para establecer la prueba de acceso de los estudiantes a los centros universitarios, pero dicha competencia ha de entenderse, conforme al marco constitucional y estatutario al que acabamos de aludir, circunscrita al contenido básico de la misma."

⁶⁸⁸ La STC 77/1985, FJ. 11, determina la necesidad de que las Comunidades Autónomas se acomoden al desarrollar el régimen de concertados a lo establecido por el Estado al amparo del artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución.

⁶⁸⁹ La STC 214/2012, FJ.10, establece que:

"la gestión de las ayudas o subvenciones ha de corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas en los términos de nuestra doctrina (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, y específicamente en relación con el personal docente, STC 330/1993, de 12 de noviembre, FFJJ 3 y 4). En todo caso las atribuciones estatales en este ámbito no alteran el carácter compartido de las competencias en materia de educación (SSTS 187/88, de 17 de octubre, FJ 12; 13/92, de 6 de febrero, FJ 7 y 79/92, de 28 de mayo, FJ 4)".

- Las evaluaciones de diagnóstico.⁶⁹⁰
- La fijación del calendario escolar.⁶⁹¹

De esta forma, la competencia legislativa del Estado alcanza a todos los aspectos que puedan considerarse esenciales en relación con el sistema educativo. En este sentido, no puede olvidarse que el desarrollo del contenido esencial del artículo 27 de la Constitución debe ser objeto de ley orgánica, según el artículo 81.1 de la misma. No obstante, es posible que la regulación del Estado se extienda a elementos que no deban incluirse en el contenido esencial de derecho a la educación, pero que, igualmente deban ordenarse uniformemente para asegurar que todos los españoles tengan, sustancialmente, los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, conforme al artículo 139 de la Constitución. Estos aspectos pueden ser objeto de normas que tengan el carácter de ley ordinaria.

2.4.2.1.3. CONDICIONES BÁSICAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.

El artículo 149.1.1ª del texto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *"la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"*.⁶⁹²

⁶⁹⁰ La STC 212/2012, FJ. 7, realiza un análisis de la regulación de la regulación general de la evaluación del sistema educativo, al que se dedica el título VI de la LOCE, entre las que se incluyen "las denominadas evaluaciones generales de diagnóstico sobre áreas y asignaturas que habrán de realizarse, en todo caso, en la educación primaria y la educación secundaria obligatoria, y versarán sobre competencias básicas del currículo. Su desarrollo, ejecución y control corresponde a las Administraciones educativas en el marco normativo básico que establezca el Gobierno, a los efectos de que se produzcan con criterios de homogeneidad (artículo 97)".

⁶⁹¹ La STC 212/2012, en su FJ. 9, establece que:

"La fijación de un número mínimo de días lectivos y de fechas límite para el inicio y final del curso escolar puede ser considerado sin dificultad un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación, pues la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) encontrándose ínsita en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10)".

⁶⁹² En este sentido, son diversos artículos de la Constitución establecen el principio de igualdad y la no discriminación. Principalmente, el artículo 9.2 dispone que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Asimismo, el artículo 14 establece que "los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Finalmente, el artículo 49 de la Constitución dispone que "los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que

El Tribunal Constitucional considera que el artículo 149.1.1ª *"constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico"*.⁶⁹³ No obstante, posteriormente ha modulado este criterio y parece admitir la legitimación de funciones "ejecutivas" estatales.⁶⁹⁴

Es relevante comenzar afirmando que las *"condiciones básicas no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El artículo 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad" (...)* El Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias".⁶⁹⁵. Consecuentemente, las condiciones básicas no son susceptibles de desarrollo por las Comunidades Autónomas⁶⁹⁶ pero tampoco pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.⁶⁹⁷ La conciliación de ambas premisas supone, según el Alto tribunal, que *"la regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico"*.⁶⁹⁸

requieran y los ampararan especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos".

⁶⁹³ STC 61/1997, FJ. 7.

⁶⁹⁴ La STC 290/2000 establece, en su FJ. 14, que

"junto a la normación como aspecto esencial del artículo 149.1.1 CE las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional (...) De lo anterior se desprende, pues, que la exigencia constitucional de protección de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional requiere que éstos, en correspondencia con la función que poseen en nuestro ordenamiento (artículo 10.1 CE), tengan una proyección directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas «ex» artículo 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de todos los españoles en su disfrute. Asimismo, que dicha exigencia faculta al Estado para adoptar garantías normativas y, en su caso, garantías institucionales".

⁶⁹⁵ STC 61/1997, FJ 7.

⁶⁹⁶ SSTC 61/1997, FJ 7 a), 37/2002, FJ 12 y 133/2006, FJ 9.

⁶⁹⁷ STC 133/2006, FJ 3

⁶⁹⁸ STC 61/1997, FJ 7 b).

En cualquier caso, debido a la potencial intensidad de este título competencial, el Tribunal Constitucional ha mostrado extrema cautela para legitimar la invocación estatal de este título habilitante, ya que considera que su utilización abusiva podría conducir a una extralimitación de las competencias estatales, más allá de los límites establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución.

Consecuentemente, el Tribunal Constitucional se ha mostrado cauteloso en la aplicación de la regla 1ª del artículo 149.1 para fundamentar la competencia estatal en materia educativa, quizás por apreciar un solapamiento en sus fines con la mencionada regla 30ª. De hecho, el legislador recurre habitualmente a la invocación conjunta de ambos títulos, sin identificar los preceptos específicos amparados en cada uno de ellos, como requería la recta aplicación de las directrices de técnica normativa.

Sin embargo, resulta prematuro excluir la posibilidad de que este título competencial pueda operar en el ámbito de la educación, ya que se trata de competencias no excluyentes, sino complementarias.⁶⁹⁹

2.4.2.1.4. COMPETENCIAS EJECUTIVAS DEL ESTADO: LA ALTA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN.

Con carácter general, BERMEJO señala que *la función o potestad inspectora es, en primer lugar, actividad de «ejecución», lo que teniendo en cuenta el principio constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como su mayoritaria interpretación doctrinal y jurisprudencial, significa que la inspección correspondería a las Comunidades Autónomas.*⁷⁰⁰

Ya centrados en el ámbito educativo, la única referencia constitucional a la función inspectora se recoge en el artículo 27.8, que establece genéricamente que *“los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”*. La expresión *poderes públicos* no permite atribuir de modo inequívoco la competencia al Estado o a las CCAA.⁷⁰¹ A pesar de esta falta de concreción de la norma constitucional, tanto de la redacción de algunos Estatutos de Autonomía como de la doctrina del Tribunal Constitucional y de lo

⁶⁹⁹ ARAGÓN REYES (2013, p. 195).

⁷⁰⁰ BERMEJO VERA (1998, p. 44).

⁷⁰¹ De la STC 6/1982 parece deducirse que la expresión *“los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”* comprende también a los poderes públicos autonómicos (Fundamento Jurídico 7).

Sin embargo, algún autor como MEDINA RUBIO (1981, P. 83) en una temprana interpretación del precepto, indica que *“si bien las expresiones poderes públicos y Administración podrían dar lugar, una vez más, a interpretaciones de notoria ambigüedad en cuanto a competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de inspección, homologación del sistema educativo y garantía del cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia, por razones de coherencia y en armonía con las reservas de poder que hemos visto corresponden al Estado, sólo a este ha de corresponder una competencia de cobertura global o superior de la función inspectora”*.

establecido en los Reales Decretos de transferencia, se deduce con claridad que la competencia de inspección de educación que denominamos técnica pertenece a las CCAA, mientras que la denominada alta inspección corresponde inequívocamente al Estado, y ambas son funciones claramente diferenciadas.⁷⁰²

El término Alta Inspección, referido al ámbito educativo, aparece por primera vez en los Estatutos vasco y catalán como función *“necesaria para el cumplimiento y garantía de la aplicación del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen y de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30º de la misma”*. Los restantes Estatutos de Autonomía incorporan a sus textos la Alta Inspección en la misma forma.

Aunque la Constitución no menciona específicamente esta competencia, su fundamento no ha sido negado ni discutido. GARCÍA DE ENTERRIA hace derivar el principio de inspección de la práctica existente en los países federales donde la facultad de legislación del Estado necesita inexorablemente de la inspección del cumplimiento efectivo de esa legislación y, a su vez, del acopio de datos que pudieran propulsar la modificación de la normativa.⁷⁰³ EMBID llega a afirmar que, en nuestro derecho, el principio de intervención extraordinaria del Estado regulado en el artículo 155 de la Constitución sería inviable sin los poderes de inspección del Estado.⁷⁰⁴

De este modo, la doctrina mayoritaria consideró que la referencia a la Alta Inspección no puede ser más que la expresión de la reserva de la facultad inspectora del Estado, sin perjuicio de la función de inspección ordinaria que, con competencia exclusiva, puedan y deban ejercer en su ámbito las Administraciones educativas. Si bien el Estado no es el único poder público, sólo él, en tanto único poder público con potestad sobre toda la Nación, puede homologar el sistema educativo.⁷⁰⁵

Especialmente completa consideramos la definición de Alta Inspección que proporciona GALICIA, que la describe como aquella institución que tiene especialmente encomendado un procedimiento lícito de control, definido tanto en los Estatutos de Autonomía como en las Leyes Orgánicas de Educación, y que se manifiesta a través de una serie de funciones concretas y determinadas de naturaleza eminentemente jurídica⁷⁰⁶ que permiten al

⁷⁰² GALICIA MANGAS (2016, p. 295).

⁷⁰³ GARCIA DE ENTERRÍA (1985, pp. 207 y ss).

⁷⁰⁴ EMBID IRUJO (1989, p. 23).

⁷⁰⁵ Para ampliar la información sobre este tema puede consultarse GALICIA MANGAS (2016).

⁷⁰⁶ En este sentido es significativo el contenido del artículo 2 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo que especifica lo siguiente:

“La alta inspección garantizará el cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollen el artículo veintisiete de la Constitución.

Estado desempeñar las facultades⁷⁰⁷ que tiene atribuidas en materia de enseñanza, y garantizar la observancia y cumplimiento de los principios y normas constitucionales aplicables, y demás normas básicas que desarrollan el art. 27 de la CE, procurando asimismo un desarrollo armónico y coordinado de las competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas atribuidas en materia de enseñanza, y garantizar la observancia y cumplimiento de los principios y normas constitucionales aplicables, y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la CE, procurando asimismo un desarrollo armónico y coordinado de las competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.⁷⁰⁸

Pero los Estatutos de Autonomía no pueden atribuir competencias al Estado, de modo que fue el Tribunal Constitucional quien encomienda a la Administración General del Estado la competencia de la Alta Inspección de educación. A partir de este reconocimiento constitucional, la competencia del Estado de "alta inspección" ha de considerarse de pleno ejercicio, esto es, comprensiva de las potestades de control y sanción allí donde la actuación inspectora sobre la enseñanza se realice sobre competencias estatales ejecutivas; de control (sin sanción) allí donde la actuación inspectora lo sea sobre competencias normativas del Estado (y corresponda a las Comunidades Autónomas el desarrollo de lo básico y la ejecución); y de supervisión para poner en marcha mecanismos estatales para la corrección mediante la "coordinación" o incluso la impugnación jurisdiccional.

Actualmente, las funciones de la Alta Inspección se establecen en la LOE (2006) y su actuación debe someterse a la normativa que apruebe el Gobierno y, concretamente, al Real Decreto 480/1981. El Tribunal Constitucional ha reducido las funciones de la "alta inspección" y, por lo mismo, la competencia del Estado, a las de "vigilancia" y "no control jerárquico", para "*propiciar la corrección de los fallos que se detecten*" (pero no para llevar a cabo, directamente, esa corrección). ARAGÓN ha criticado esta decisión, por cuanto conlleva una degradación de la capacidad de la Administración General del Estado, en cuanto circunscrita a una actividad inspectora meramente informativa.⁷⁰⁹

Singularmente los servicios correspondientes del Ministerio de Educación y Ciencia inspeccionarán el cumplimiento de las condiciones que el Estado establezca para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como la aplicación en las Comunidades Autónomas de la ordenación general del sistema educativo y de las enseñanzas mínimas cuya fijación corresponde al Estado".

⁷⁰⁷ El TC en el Fundamento Jurídico octavo de la tantas veces citada STC 6/1982 especifica que "se trata de facultades de un contenido estrictamente normativo que no cabe -por vía de inspección- extender a otras competencias ejecutivas que no sean las de fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos (es decir, la alta inspección); y las inherentes a dicha fiscalización".

⁷⁰⁸ GALICIA MANGAS (2016, p. 295).

⁷⁰⁹ ARAGÓN REYES (2013, p. 197).

Debe advertirse, finalmente, que las competencias de Alta inspección se proyectan sobre todas las enseñanzas oficiales, también las universitarias.⁷¹⁰

2.4.2.2. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA EDUCATIVA.

En virtud del principio dispositivo, las Comunidades Autónomas pueden asumir todas aquellas competencias que no se encuentren expresamente reservadas al Estado en el artículo 149.1, a través de sus respectivos Estatutos. De este modo, estas disposiciones legales se convierten en un referente esencial para delimitar al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Tras la aprobación de los diecisiete Estatutos de Autonomía, que tuvo lugar entre 1979 y 1983, la práctica totalidad de ellos han sido modificados. Estas reformas se realizaron de acuerdo con el procedimiento establecido en cada uno de ellos y requirió su posterior aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica. Estas modificaciones se han producido en sucesivas fases y, en cada momento, han tenido una finalidad y motivación diferentes. Atendiendo al tratamiento de la educación, podemos diferenciar tres grandes etapas en el desarrollo estatutario.

2.4.2.2.1. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA ORIGINALES.

Las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos originales viene condicionada por un hecho fundamental: la ausencia en el artículo 148 de una mención expresa a las competencias en materia educativa, más allá de las referencias genéricas a "*El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma*".⁷¹¹ En consecuencia, la educación se sitúa en la zona de las competencias residuales⁷¹², que podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas pero que, en caso de no serlo, permanecerán en la esfera competencial del Estado.

De esta circunstancia derivan dos importantes consecuencias en la configuración de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia educativa:

⁷¹⁰ La disposición adicional vigésimo tercera LOU (2001) establece que:

Corresponde al Estado la alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30a de la Constitución, le competen para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas.

⁷¹¹ Regla 17ª del artículo 148.1 CE.

⁷¹² Tales materias residuales comprenden no sólo las que el Estado no se reserve por voluntad u olvido, entre los sectores competenciales vigentes, sino aquellas que pudieran generarse ex novo como resultado de la dinámica educativa futura. MEDINA RUBIO (1981, p. 73).

- Por un lado, se consagra el **tratamiento asimétrico de las competencias educativas**, en función de la forma de acceso a la autonomía de las diferentes comunidades.⁷¹³
 - o Por la vía de acceso ordinario, las Comunidades Autónomas únicamente pueden asumir inicialmente las competencias expresamente previstas en el artículo 148, entre las que no se encuentra la educación. Transcurridos cinco años desde la aprobación de los Estatutos, y mediante la reforma del mismo, dichas Comunidades podían asumir otras competencias adicionales, en el mismo régimen y con idénticos límites a las que, desde el primer momento, pueden asumir las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto fuera aprobado por el procedimiento especial.⁷¹⁴
 - o Las Comunidades Autónomas que accedan por la vía rápida, especial o privilegiada, sin embargo, están capacitadas para asumir inmediatamente el máximo de autonomía admisible y pudieron optar por un esquema más completo de competencias, entre las que sí se incluye la educación.⁷¹⁵
- Por otro lado, la ausencia de referente constitucional confiere a las Comunidades Autónomas una **amplia libertad para delimitar las materias y submaterias educativas**, sobre las que proyectarán

⁷¹³ La iniciativa autonómica podría describirse como el acto de toma de decisión de las entidades públicas de un determinado territorio en orden a constituirse en Comunidad Autónoma. Es decir, la forma en que los sujetos titulares del derecho de autonomía lo ejercen.

En los primeros borradores de la Constitución no existía más que un procedimiento de iniciativa autonómica, lo cual era lógico y consecuente con la idea de igualdad para todos los territorios españoles. Sin embargo, en sucesivas fases de la discusión del proyecto de Constitución se acabaría adoptando otra vía de acceso que propiciaba una mayor rapidez para lograr el máximo de autonomía.

De este modo, se distingue una vía ordinaria (artículos 143, 146 y 148) y una vía rápida o privilegiada (artículo 151 y disposición transitoria segunda) de acceso a la autonomía. Además de diferencias en el procedimiento de elaboración y aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía, la diferencia esencial reside en el menor o mayor tiempo para alcanzar el máximo de competencias que la Constitución permite obtener: De un lado, la vía lenta comporta la atribución de unas competencias iniciales y un plazo mínimo de cinco años para adquirir el techo máximo. Por otro lado, la vía rápida permite conseguir dicho techo desde el momento mismo de constituirse la Comunidad Autónoma.

⁷¹⁴ A este grupo de Comunidades Autónomas pertenecen: Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja. También en encuadran formalmente en este grupo la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Valenciana, aunque ambas asumen las competencias educativas mediante ley orgánica de transferencia (Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, respectivamente)

⁷¹⁵ En este grupo se encuentran las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Pero también se incluyen la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Valenciana, que acceden formalmente por la vía ordinaria, pero asumen competencias educativas mediante ley orgánica de transferencia o delegación (Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, respectivamente).

sus potestades. De este modo, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de autonomía inicial amplia⁷¹⁶ dedican un artículo singular a la competencia en materia de enseñanza⁷¹⁷, que se redacta en términos muy similares:

Es de la competencia plena de la (Comunidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

La doctrina científica fue unánime en criticar el reparto de competencias resultante. Algunos indicaron que no existirían más que competencias ejecutivas para las Comunidades Autónomas⁷¹⁸ o que nos encontramos ante textos ambiguos con un papel potencialmente muy grande de las Leyes Orgánicas.⁷¹⁹ En todo caso, existe unanimidad en afirmar que es incorrecto técnicamente hablar de *competencia plena* para referirse a la función que asumen las Comunidades Autónomas en materia educativa⁷²⁰, que parece responder al deseo de evitar los resultados que se derivarían de la atribución residual al Estado de todas las materias abiertas en los estatutos de autonomía, pero no asumidos por éstos.⁷²¹

Sin embargo, EMBID considera estas críticas desproporcionadas e, incluso, injustas, y las justifica por lo temprano del momento en fueron realizadas.⁷²²

2.4.2.2.2. LA GENERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS.

A partir de 1994 se llevan a cabo modificaciones de los Estatutos de las Comunidades con autonomía inicial limitada cuyo principal objetivo fue la

⁷¹⁶ En la terminología de EMBID IRUJO (1989, P.17), que contrapone estas Comunidades de autonomía inicial amplia a las de autonomía inicial reducida. Otros autores prefieren hablar de Comunidades Autónomas de primer u segundo grado, o de vías lenta y rápida de acceso a la autonomía.

⁷¹⁷ Artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Artículo 16 del Estatuto de Autonomía de País Vasco. Artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Artículo 35 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Canaria.

⁷¹⁸ PÉREZ MORENO (1980).

⁷¹⁹ TORNOS MÁS (1980, pp. 79 y ss).

⁷²⁰ MUÑOZ MACHADO (2007, Tomo I, p. 828).

⁷²¹ LOPEZ GUERRA, (1983, p. 314).

⁷²² EMBID IRUJO (1989, p. 17).

ampliación de sus competencias, en especial en materia de asistencia sanitaria y educación.⁷²³

Esto supone una homogeneización en el nivel de competencias de las Comunidades Autónomas, que terminó con las diferencias que fueron características del momento original del Estado de las Autonomías, a causa de la diversidad de las vías de acceso a la autonomía que previó la Constitución. De este modo, todos los Estatutos reproducen la cláusula de asunción de competencias que ya regía en las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía rápida.

Así pues, el reparto de competencias en materia de enseñanza se articuló sobre el esquema de normas básicas/desarrollo legislativo y ejecución, en el que correspondían al Estado las primeras y eran propias de las Comunidades Autónomas las competencias restantes. De manera complementaria, los Estatutos de Autonomía reconocían al Estado la alta inspección para el cumplimiento y garantía de las normas estatales.

Aun sobre la base de tal homogeneidad competencial, deben recalcar algunas diferencias de redacción en algunos de los Estatutos anteriores al año 2006.

- Algunos Estatutos obvian la denominación de la competencia autonómica como de desarrollo legislativo y ejecución.⁷²⁴
- Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas con lengua propia recogían menciones a la competencia de aquéllas sobre promoción y enseñanza de dicha lengua.
- Finalmente, la mayoría de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que alcanzaron la autonomía por alguna de las vías de los artículos 143 y 144 de las Constitución, en virtud de las reformas que se les aplicaron entre 1996 y 1999, terminaron por recoger las siguientes menciones:
 - o Establecían que la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional, con el fin de garantizar una

⁷²³ Estas modificaciones derivaban de los Acuerdos Autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español. En el caso de Canarias y la Comunidad valenciana se trataba de incorporar al Estatuto las competencias transferidas por las leyes orgánicas 11/1982 y 12/1982.

⁷²⁴ En particular, los Estatutos de Cataluña y otros que siguieron su modelo denominaron a la competencia en materia de enseñanza como "plena" (artículo 15 del Estatuto de Cataluña, artículo 31 del Estatuto de Galicia, artículo 35 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 47 de la Ley Orgánica 1/2001, por la que se modifica de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) y los Estatutos de Andalucía y País Vasco omitieron calificar de alguna forma a dicha competencia (artículo 16 EAPV y artículo 19.1 EAA).

prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse.

- Preveían la facultad de las Comunidades Autónomas de fomentar la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de cada Comunidad Autónoma, y a la creación de centros universitarios en las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, más allá de estas ocasionales diferencias de redacción, el Tribunal Constitucional llevó a cabo una interpretación homogénea del reparto de competencias en esta materia sobre el esquema normas básicas/desarrollo legislativo y ejecución, dejando a salvo la facultad de alta inspección que se reservaba el Estado.

Esta reforma estatutaria permitió la culminación en 2000 del proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas de las competencias ejecutivas en materia educativa, el cual operaba, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, como requisito necesario para su pleno ejercicio descentralizado por las mismas.

2.4.2.2.3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE NUEVA GENERACIÓN.

El proceso de reformas estatutarias iniciado en 2006⁷²⁵ tiene un hondo calado y supone la aprobación de nuevos textos completos, con especial atención e incidencia en tres ámbitos: la ampliación y mayor precisión competencial, la mayor relevancia de las instituciones y la previsión de instrumentos de participación y cooperación con el Estado. Las novedades del contenido de estas disposiciones son tan relevantes que justifican su calificación como Estatutos de autonomía de segunda generación.

Los nuevos Estatutos de Autonomía introducen diferencias en el reparto competencial en materia de enseñanza respecto a los Estatutos anteriores, pero también se registran diferencias entre ellos, ya que no responden a un modelo uniforme, como hasta ahora. De este modo, vuelve a romperse la homogeneidad en el reparto de las competencias educativas. Siguiendo a

⁷²⁵ Este proceso de reformas estatutarias ha afectado a las siguientes Comunidades Autónomas:

- Comunidad Valenciana. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.
- Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.
- Illes Balears. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.
- Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.
- Aragón. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.
- Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.
- Navarra. Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.
- Extremadura. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

MEIX CERECEDA⁷²⁶ podemos clasificar los modelos vigentes observados por las Comunidades Autónomas en la asunción de competencias educativas en los siguientes grupos:

- Comunidades Autónomas que asumen competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación de modo genérico, a través de una fórmula amplia y abierta que incluye todas sus posibles variantes sin especificarlas, es decir, sin excluir ningún aspecto de la materia, salvo los reservados por la CE al Estado. Es el caso de las CCAA de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y País Vasco.⁷²⁷
- Comunidades Autónomas que asumen competencias en materia de educación a través también de una fórmula genérica, similar a las del grupo anteriormente citado, pero a la que se incorpora un elemento que refuerza la voluntad autonomista al calificar la competencia como plena o exclusiva para la regulación y administración de la enseñanza, si bien dicha redacción ha de interpretarse en los términos ya expuestos en este mismo epígrafe para conciliarla con las competencias del Estado. Es el caso de las CCAA de Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana.⁷²⁸
- Comunidades Autónomas que asumen las competencias en materia de enseñanza según un modelo mixto que oscila entre la atribución general de potestades en materia de educación y el desglose o detalle puntal de aspectos concretos de la competencia citada. Es el caso de las CCAA de Baleares, Extremadura, Aragón y Castilla y León.⁷²⁹

⁷²⁶ MEIX CERECEDA (2013, pp. 168-173).

⁷²⁷ Sirva de ejemplo por todos ellos el artículo 32.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

1. Enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen. El Estado se reservará las facultades que le atribuye el número 30ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.

⁷²⁸ Puede verse como ejemplo de dicho modelo el artículo 31 del Estatuto de Galicia:

“Es de la competencia plena de la Comunidad Autónoma gallega la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo veintisiete de la Constitución y en las leyes orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo ochenta y uno de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número treinta del apartado uno del artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.

⁷²⁹ Véase como ejemplo el artículo 36 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears:

- Finalmente, Comunidades Autónomas que utilizan la técnica que MEIX CERECEDA denomina de *blindaje competencial* al detallar de forma pormenorizada los contenidos concretos de la competencia en enseñanza. En este modelo se combinan aspectos sometidos a la competencia exclusiva, otros a la competencia compartida, y finalmente un tercer bloque con respecto al cual la Comunidad Autónoma asume únicamente la ejecución. Es el caso de Cataluña y Andalucía.

No obstante, se registra una línea común en todos ellos, consistente en intentar consolidar y reforzar las competencias autonómicas en esta materia, que se advierte en dos ámbitos: el reconocimiento de derechos en los Estatutos y las competencias.

2.4.2.2.3.1. Los catálogos de derechos.

Si bien el reconocimiento de derechos es un denominador común en los Estatutos de Autonomía de esta nueva etapa, no todos ellos les dispensan un tratamiento homogéneo ni mucho menos sistemático. Atendiendo a la mayor o menor extensión de estas declaraciones de derechos, podríamos diferenciar tres tipos de Estatutos:⁷³⁰

- En un primer grupo situaríamos los Estatutos catalán,⁷³¹ andaluz⁷³² y, en cierta medida, de Castilla y León,⁷³³ que contienen una prolija

“De acuerdo con lo que dispone el artículo 27 y el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución en materia de enseñanza, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears:

1. En materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva en la creación, la organización y el régimen de los centros públicos; régimen de becas y ayudas con fondos propios, la formación y el perfeccionamiento del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares complementarias en relación con los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, en colaboración con los órganos de participación de los padres y las madres de sus alumnos.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

3. En materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y la homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.

4. En materia de enseñanza universitaria, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de la autonomía universitaria, en la programación y la coordinación del sistema universitario, en la financiación propia de las universidades y en la regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas”

⁷³⁰ EXPÓSITO (2007, pp. 166-167).

⁷³¹ El Título I regulador “De los derechos, deberes y principios rectores” se estructura en cinco capítulos. En el primero (arts. 15 a 28) se agrupan los “Derechos y deberes del ámbito civil y social”, el segundo (arts. 29-31) acoge la ordenación “De los derechos del ámbito político y de la Administración”, el tercero (arts. 32-36) se dedica a los “Derechos y deberes lingüísticos”, en el cuarto (arts. 37 y 38) se contiene el régimen de “Garantías de los derechos estatutario” y finalmente, el quinto (arts. 39-54) explicita los “Principios Rectores”.

⁷³² El Título I proclama los “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” y se divide en cuatro capítulos. En el primero (arts. 12-14) se establecen las “Disposiciones Generales”, el segundo (arts. 15-36) contiene el reconocimiento de “Derechos y deberes”, en el tercero

declaración de derechos de todo tipo en la que se incluyen una serie de previsiones específicas destinadas a dar efectividad y garantía a los mismos.⁷³⁴

- Un segundo grupo lo integrarían los Estatutos de la Comunidad Valenciana⁷³⁵, de las Illes Balears⁷³⁶ y de Aragón,⁷³⁷ que contienen Cartas de derechos más selectivas y sintéticas, remitiendo a una futura ley la labor de completar dicha positivación (es el caso de la remisión que los Estatutos valenciano y balear realizan a una futura Carta de Derechos Sociales).
- Finalmente, el Estatuto de Canarias⁷³⁸ que, como en el frustrado *Plan Ibarretxe*⁷³⁹, no dedica una especial atención a los derechos.

Al margen del mayor o menor grado de concreción, extensión y sistematicidad, lo cierto es que no nos encontramos ante un conjunto de disposiciones homogéneas. Por el contrario, es frecuente la confusión entre

(art. 37) se acogen los "Principios rectores de las políticas públicas" y el último, el cuarto (arts. 38-41) regula las "Garantías".

⁷³³ El Título I acoge los "Derechos y principios rectores" y se articula en cinco capítulos. En el primero (arts. 7-10) se contienen las "Disposiciones generales", el segundo (arts. 11- 14) proclama los "Derechos de los castellanos y leoneses", el tercero (art. 15) explicita los "Deberes de los castellanos y leoneses", en el cuarto (art. 16) se formulan los "Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León" y el quinto (arts. 17 y 18) incorpora el régimen de "Garantías de los derechos y principios estatutarios".

⁷³⁴ En esta misma línea iba el proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha, cuyo Título I proclamaba los "Derechos, deberes y libertades de los castellano-manchegos" y constaba de cuatro capítulos. El primero (arts. 6-10) contiene los "Principios Generales", el segundo (arts. 11-20) formula los "Derechos de la ciudadanía y de la persona", el tercero (art. 21) proclama los "Derechos económicos y sociales" y en el cuarto (art. 22) se prevé "La garantía del ejercicio de los derechos".

⁷³⁵ El Título II (arts. 8 a 19), que carece de capítulos, contiene la positivación "De los derechos de los valencianos y valencianas".

⁷³⁶ El Título II (arts. 13-29) acoge, sin estructuración en capítulos, la declaración "De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears".

⁷³⁷ El Título I se dedica a los "Derechos y principios rectores". Se integra de dos capítulos. En el primero (arts. 11-19) se proclaman los "Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas" y en el segundo (arts. 20-32) se acogen los "Principios rectores de las políticas públicas".

⁷³⁸ Si bien carece de un Título específico dedicado a los derechos, a lo largo del proyecto estatutario se contienen diversas disposiciones de las cuales pueden deducirse algún tipo de derecho.

⁷³⁹ La Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi no dedica ningún Título a la proclamación de derechos, deberes o principios. No obstante, algunas de sus disposiciones se referían de forma particular a éstos. Así, y sin ánimo de exhaustividad, podemos citar los arts. 9 (Valores del autogobierno vasco), 10 (Derechos humanos y libertades) y 11 (Ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía vasca) del Título Preliminar. También, en el Título IV ordenador "Del ejercicio del poder público en la Comunidad de Euskadi" hallamos la formulación expresa de algún derecho en el Capítulo I contenedor de las disposiciones reguladoras "Del ejercicio del autogobierno vasco", en especial en el art. 39 (Derecho al buen gobierno y a la buena administración) y encubierta de otros (los arts. 38 y 40 se refieren, respectivamente, a los valores rectores del marco social y económico y a la participación de la sociedad civil).

distintos tipos de normas (derechos, mandatos, principios) e incluso el tratamiento de una misma materia desde diferentes perspectivas: como derecho y como principio rector (amén de ulteriores concreciones de su contenido en los Títulos estatutarios relativos a las competencias). Todo ello puede originar serios problemas a la hora de determinar el alcance de la regulación estatutaria del derecho.

A lo anterior se añade la constatación de cómo, en algunos casos, el estatuyente no ha considerado consumada esta operación, difiriendo al legislador autonómico la posibilidad de ampliar este catálogo. Se permitiría, de esta manera, en un futuro, ir positivizando otros derechos al margen de la rigidez del Estatuto, extendiéndoles, no obstante, el mismo régimen de garantías que el Estatuto dispone para los derechos en él proclamados.⁷⁴⁰

Centrándonos en los derechos educativos, algunos Estatutos de Autonomía han intentado identificar unos derechos relacionados con la educación cuya pretensión es vincular al legislador autonómico y, en general, a todos los poderes públicos de cada Comunidad Autónoma, a la hora de ejercer las competencias que les corresponden sobre educación.

- Algunos Estatutos de Autonomía han reconocido un listado de derechos que corresponde a los poderes de la Comunidad Autónoma desarrollar y garantizar.⁷⁴¹ En general, se trata de garantizar una educación de calidad, el acceso a la misma en condiciones de igualdad, el derecho de los padres para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública de forma compatible con el principio de que la enseñanza es laica, la posibilidad de que los centros privados sean sostenidos con fondos públicos, la gratuidad de la enseñanza en las etapas obligatorias y en los demás niveles que se establezcan por ley, el derecho a la formación profesional y a la educación permanente, el derecho a disponer de ayudas públicas en el ámbito de la educación, el derecho de las personas con necesidades educativas especiales a recibir el apoyo que les permita acceder al sistema educativo y el derecho a participar en los asuntos escolares y universitarios. No obstante, resulta difícil reducir a una formulación general de contenido de los Estatutos en este aspecto, ya que registran una considerable disparidad.⁷⁴²

⁷⁴⁰ EXPÓSITO (2007, p. 168).

⁷⁴¹ Entre ellos, tienen particular desarrollo los derechos en el ámbito de la educación, que se encuentran en los artículos 21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 21 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 26 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears y 13.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁷⁴² Resalta especialmente el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de Andalucía por su detalle y concreción, que incluye algunos derechos no recogidos en los otros Estatutos de Autonomía, entre los que destaca el derecho a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos, que la ley puede hacer extensivo a otros niveles educativos.

- Además, los Estatutos recogen algunos principios rectores de las políticas públicas de algunas Comunidades Autónomas que se refieren a la educación.⁷⁴³
- Finalmente, existe una amplia lista de derechos y principios en los Estatutos de Autonomía que tiene una influencia indirecta, pero importante, en el ámbito educativo, al referirse a aspectos tales como el fomento de la investigación, la cultura, la igualdad, la integración de determinados colectivos sociales, etc.⁷⁴⁴

Aunque formalmente se presenten como derechos, estos conceptos tienen la naturaleza de meros principios u objetivos que necesitan ser concretados y desarrollados por el legislador autonómico para alcanzar eficacia jurídica práctica. Lógicamente, este rasgo es mucho más acusado en el caso de los elementos que suponen meros principios rectores u objetivos.⁷⁴⁵

2.4.2.2.3.2. La ampliación de las competencias autonómicas.

Los nuevos Estatutos de Autonomía también han supuesto la consolidación y reforzamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de educación o enseñanza.⁷⁴⁶ Para ello, los nuevos Estatutos han

⁷⁴³ Ocurre esto en:

- Los artículos 37.1.2 y 37.1.3 del Estatuto de Andalucía, sobre educación en valores y participación de las personas mayores en la vida social, educativa y cultural;
- Los artículos 21, 29 y 3º del Estatuto de Aragón, sobre desarrollo de un modelo educativo de calidad y de interés público que garantice el libre desenvolvimiento de la personalidad de los alumnos, en el marco del respeto a los principios constitucionales y estatutarios y a las singularidades de Aragón, integración de las personas inmigrantes en el mundo educativo e incorporación de valores al sistema educativo,
- Los artículos 16.19 y 16.20 del Estatuto de Castilla y León, que establece como principios rectores de los poderes públicos de dicha Comunidad Autónoma, "la promoción de un sistema educativo de calidad, abierto, plural y participativo, que forme en los valores constitucionales" y "el apoyo a las Universidades de Castilla y León y el estímulo a la excelencia en su actividad docente e investigadora".
- Asimismo, los artículos 16.3 del Estatuto de Illes Balears y 10.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana establecen, entre los aspectos en los que se debe centrar primordialmente la actuación de la Comunidad Autónoma, la integración de las personas dependientes y sus familias en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa y económica.

⁷⁴⁴ En este sentido, es especialmente explícito el artículo 31.g) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que recoge un deber de todas las personas de contribuir a la educación de los hijos, especialmente en la enseñanza obligatoria, que debe ser desarrollado por ley

⁷⁴⁵ En ese sentido, resulta oportuno recordar que, según la STC 247/2007, FJ 15, los derechos reconocidos de los Estatutos de Autonomía "han de entenderse... como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya", y "que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitaran para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico".

⁷⁴⁶ En los Estatutos de Autonomía de la etapa anterior, la denominación era "competencias en materia de enseñanza" siguiendo el modelo del primer Estatuto de Cataluña. Entre los

adoptado la técnica de enunciado detallado de las competencias empleado por el artículo 131 del Estatuto de Cataluña, que descompone la materia de educación en una amplia lista de submaterias susceptibles de clasificarse en tres categorías:

- Un primer grupo (el cuantitativamente más significativo), sobre el que la Comunidad autónoma asume competencias exclusivas.⁷⁴⁷ De esta manera, se pretende reservar a la Comunidad Autónoma determinadas funciones y actividades de forma exclusiva en el ámbito de la educación. Desde otro punto de vista, este Estatuto, aunque sea indirectamente, delimita el ámbito de la competencia básica del Estado, ya que pretende impedir que el Estado actúe en aquel grupo de submaterias que aun afectando a la educación, es objeto de competencias exclusivas.
- Existe un segundo grupo de submaterias sobre las que el Estado y la Comunidad ejercen competencias compartidas, y que está integrado por todos aquellos aspectos no calificados como competencia exclusiva.
- Hay una submateria específica (expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales) sobre la que la Comunidad autónoma únicamente asume competencias ejecutivas.

Otros Estatutos de Autonomía que siguen esta técnica de enunciado de las competencias son los de Andalucía (artículo 84), Illes Balears (artículo 36) y Castilla y León (artículo 73).⁷⁴⁸ Técnicas distintas siguen el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁷⁴⁹ y el de Aragón.⁷⁵⁰

nuevos Estatutos, los de Cataluña, Andalucía y Castilla y León se refieren a la materia de educación, mientras que los demás siguen mencionándola como enseñanza. En todo caso, en el concepto de los Estatutos de Autonomía, se trata de la misma materia.

⁷⁴⁷ Esta submateria es objeto de una prolija descripción, ya que estará integrada por la regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio; la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de las plantillas de profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante; la creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos; la inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas, así como la garantía de la calidad del sistema educativo; el régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios; la formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación y aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos; los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias con relación a los centros docentes públicos y privados sostenidos con fondos públicos; y los aspectos organizativos de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.

⁷⁴⁸ Mientras el Estatuto de Andalucía sigue muy directamente la línea del Estatuto de Cataluña, en los otros dos Estatutos mencionados el grado de detalle al enunciar submaterias objeto de competencias exclusivas es menor. De hecho, en el de Castilla y León ni siquiera se menciona que las submaterias individualizadas integren competencias exclusivas, aunque parece deducirse del texto, y en el de Illes Balears, la competencia aparece "de acuerdo con lo que dispone el artículo 27 y el número 30 del apartado 1 del

Ciertamente, estos nuevos Estatutos de Autonomía han introducido un elemento de diversidad en el reconocimiento de las competencias en materia de educación o de enseñanza de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, estos preceptos deben interpretarse de conformidad con el régimen de distribución competencias consagrado en el Constitución y con la interpretación de la misma que realiza el Tribunal Constitucional. Así, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, FJ. 77, en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación contempladas en el artículo 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña declara que

"no puede verse perjudicada por la sola utilización en el artículo 131.1 EAC de la expresión «competencia exclusiva», toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC", y que "Se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la «educación» y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64). A lo que debe añadirse, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la jurisprudencia constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, «las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña ... serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su

artículo 149 de la Constitución en materia de enseñanza, corresponde a la Comunidad Autónoma". Además, en estos dos últimos Estatutos se denomina con la terminología clásica de competencias de desarrollo legislativo y ejecución lo que el Estatuto de Cataluña y el Estatuto de Andalucía denominan como competencias compartidas.

⁷⁴⁹ El artículo 53.1 de Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, utiliza la técnica clásica de enunciado de las competencias, pero con la importante novedad de que califica la competencia autonómica sobre enseñanza como exclusiva.

⁷⁵⁰ El artículo 73 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docentes; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respecto al principio de autonomía universitaria.

contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.»

3. LAS AYUDAS A LOS ESTUDIANTES.

Una vez analizado el contenido esencial del derecho fundamental a la enseñanza, nos centramos en las ayudas a los estudiantes. Las ayudas individuales para el acceso o prosecución de estudios son una institución esencial para garantizar la igualdad material de los ciudadanos en el acceso a la enseñanza que, sin embargo, no ha merecido por parte de la doctrina científica una atención proporcional a su importancia en la configuración del Estado Social y Democrático de Derecho. Existen estudios que abordan esta cuestión desde una perspectiva económico-financiera⁷⁵¹, pero son escasas las aportaciones desde un enfoque jurídico-constitucional, laguna a cuya cobertura pretende modestamente contribuir este trabajo.

Para abordar de forma completa el estudio de la institución de las ayudas individuales al estudio, seguiremos la siguiente metodología:

- En primer lugar, se analizará la cuestión de la financiación de la enseñanza, prestando especial atención a los mecanismos de aportación de recursos públicos, que son la gratuidad de la enseñanza obligatoria y las ayudas a los estudiantes. Partiendo de esta contextualización, se procederá a la delimitación del concepto de ayudas al estudio, a la identificación de su fundamento constitucional, a la determinación de su naturaleza jurídica y a la descripción de sus características y tipología.
- En segundo lugar, se examinará detenidamente la configuración jurídica del denominado Sistema Estatal de Becas y Ayudas al Estudio, tratando de identificar, tanto sus características generales, como los diferentes programas que lo integran, con sus respectivas singularidades.
- Finalmente, se tratará el reparto de competencias entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas en materias de ayudas al estudio, aspecto relevante para comprender la actual configuración jurídica del Sistema y esencial para poder esbozar posibles propuestas de mejora.

⁷⁵¹ En este sentido, revisten gran interés las aportaciones realizadas por la Asociación de Economía de la Educación, tanto por sus miembros a título individual, como a nivel colectivo. A algunas de ellas se hará referencia a lo largo de este trabajo.

3.1. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN.

3.1.1. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

3.1.1.1. LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN.

Hasta el siglo XVIII, los objetivos educativos se centraban en los grandes beneficios sociales derivados de la educación que se impartía en los centros escolares, sin apenas referirse a las repercusiones económicas de la misma. Incluso los economistas presmithianos en raras ocasiones se referían al factor educativo. En 1776, Adam Smith atribuyó al trabajo humano la importancia básica para la creación de la riqueza. Los conceptos de los economistas neoclásicos ejercieron gran influencia entre 1870 y 1930, pero a raíz de la gran depresión económica de los años treinta, se produjo un giro copernicano. El pensamiento social giró hacia nuevas direcciones inéditas hasta entonces: el hambre, la pobreza, el paro, el debilitamiento del capitalismo competitivo, el peligro de los monopolios, la escasez de recursos, etc. La importancia de las inversiones educativas, como parte de las inversiones sociales, quedó fuera de toda duda y, desde entonces, son consideradas como parte primordial de toda programación financiera del gasto social estatal.⁷⁵²

Así, en la actualidad, la inversión en educación se encuentra justificada, entre otros motivos, en su decisiva contribución para fomentar el crecimiento económico, mejorar la productividad, promover el desarrollo personal y social de la población y reducir las desigualdades sociales.

Por estas razones, todos los países de la OCDE dedican a la educación una significativa proporción de su riqueza nacional, de modo que en 2014 el gasto medio en educación primaria, secundaria y terciaria se situó en el 5,2 por 100 del PIB.⁷⁵³

En todo caso, la adecuada comprensión de la financiación de la enseñanza requiere el análisis de diversos aspectos de este gasto, que son objeto de estudio por la OCDE: el destino del gasto, la procedencia de la financiación y los diferentes niveles educativos.

- La inversión social en educación **se destina a financiar diferentes bienes y servicios cuya conexión con el núcleo esencial de la educación es diferente**. Siguiendo la metodología de la OCDE, es posible distinguir tres categorías de bienes y servicios financiados:

⁷⁵² LLORENT BEDMAR (2004, p. 263).

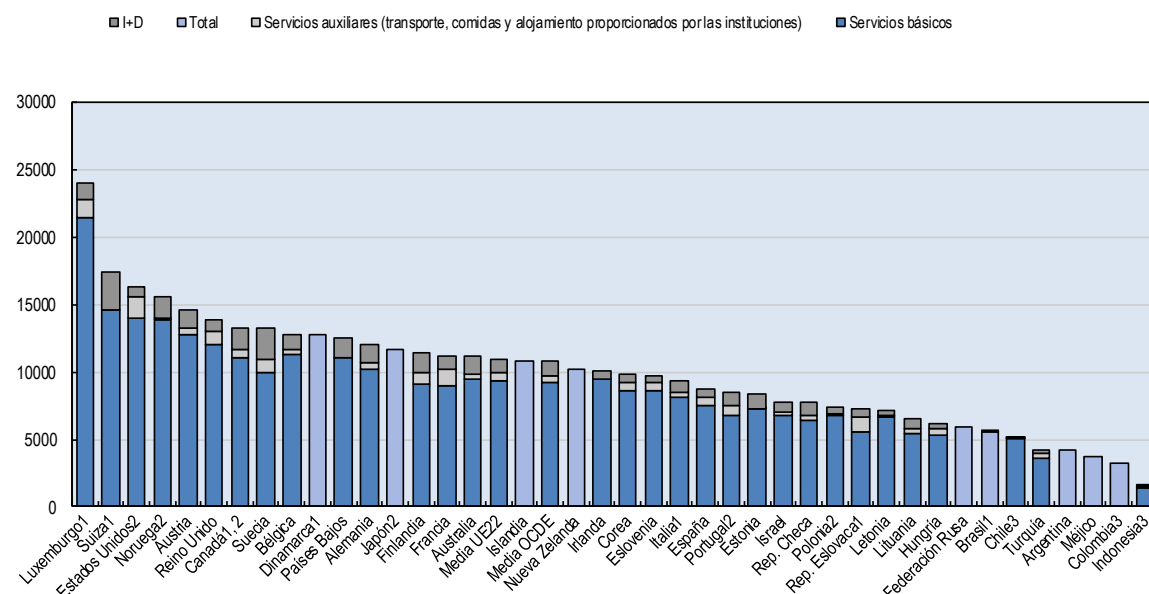
⁷⁵³ En 2014, en el ámbito de la OCDE, este dato varía entre el 3,3% de la Federación Rusa y el 6,6% de Reino Unido. OECD (2017, p. 182).

- En primer lugar, estarían los servicios educativos básicos, que comprenden todos aquellos relacionados directamente con la enseñanza en las instituciones educativas, tales como las retribuciones del profesorado, la inversión y mantenimiento de las instalaciones escolares, pero también el material didáctico, los libros de texto y material educativo y la administración de los centros educativos.
- En segundo lugar, se encuentran los denominados servicios auxiliares, que son proporcionados por las instituciones educativas de forma complementaria a su misión docente principal. El componente cuantitativamente más importante esta partida lo constituyen los servicios de asistencia a los estudiantes, como son comedor, servicios sanitarios escolares, transporte escolar (en primaria y secundaria) y residencias para estudiantes (principalmente en educación terciaria).
- El tercer bloque considerado es el gasto en investigación y desarrollo, que se concentra de forma casi exclusiva en la educación terciaria y, principalmente, en las universidades, resultando irrelevante en los demás niveles.

El esfuerzo de los países puede ser comparado a través del indicador de gasto por estudiante, que pone en relación el esfuerzo inversor con la población escolarizada (grafico 1).

GRAFICO 1. Gasto anual de instituciones educativas por estudiante de educación primaria a terciaria, por tipo de servicios. 2014

En dólares estadounidenses-PPA, basado en equivalentes a tiempo completo, de educación primaria a terciaria



Nota: PPA y USD representan la paridad del poder adquisitivo y los dólares de los Estados Unidos, respectivamente.

1. Instituciones públicas únicamente (Italia, enseñanza primaria y secundaria, Canadá y Luxemburgo, enseñanza terciaria y primaria y terciaria, R. Eslovaca, grado, máster y doctorado).

2. Algunos niveles de educación se incluyen con otros. Consulte el código "x" en la Tabla B1.1 para más detalles.

3. Año de referencia 2015.

Los países están clasificados en orden descendente según el gasto total por estudiante en instituciones educativas.

Fuente: OECD / UIS / Eurostat (2017), Table B1.2. Consulte la sección Fuente para obtener más información y el Anexo 3 para las notas (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).

- **La procedencia de los recursos invertidos constituye un segundo elemento relevante.** De hecho, el equilibrio entre financiación pública y privada de la educación es uno de los aspectos más importantes en la configuración de los servicios educativos, y se encuentra sometido un intenso debate de profunda raigambre ideológica, que se resume en la cuestión de quién debe financiar el esfuerzo de las personas para recibir más educación: los gobiernos o los propios individuos.

La financiación de las instituciones educativas en los países de la OCDE sigue siendo principalmente pública, aunque existe una parte sustancial de financiación privada en la educación terciaria. En 2014, como media en los países de la OCDE, el 85% de todos los fondos de las instituciones educativas provino directamente de fuentes públicas y el 15% restante de fuentes privadas, aunque esta proporción de fondos públicos y privados varía considerablemente entre países.

El peso de la financiación pública está íntimamente vinculado al carácter obligatorio o no obligatorio de las etapas educativas:

- La educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, que es en su mayor parte obligatoria, se concibe generalmente como un bien público y, por tanto, se financia mayoritariamente con fondos públicos. De hecho, en 2014, tiene origen público casi el 91 por 100 de los fondos de las instituciones educativas.

- Sin embargo, la financiación de la educación terciaria suscita una mayor discusión, ya que en estas etapas educativas es menos frecuente una financiación pública completa o casi completa. El debate es especialmente intenso en lo que se refiere al pago de la educación universitaria. Algunos manifiestan su temor a que el equilibrio entre financiación pública y privada se altere hasta el extremo de disuadir a los estudiantes potenciales; otros consideran que los países deben aumentar considerablemente la ayuda pública a los estudiantes; finalmente están los partidarios de fomentar la participación financiera de las empresas privadas. En cualquier caso, en 2014, las instituciones educativas terciarias reciben un 30% de su financiación de fuentes privadas, apreciándose una tendencia de incremento de esta proporción.

Debe advertirse que la capacidad de los Estados para modificar sustancialmente esta proporción entre financiación pública y privada está fuertemente limitada por los compromisos internacionales asumidos en diferentes instrumentos jurídicos. Sin embargo, aunque los recursos públicos siguen suponiendo una parte muy significativa de la inversión en educación de los países, el papel de la financiación privada es cada vez más destacado. Han contribuido a esta tendencia las dificultades de muchos gobiernos para atender la creciente demanda de educación en sus países utilizando solo fondos públicos en un escenario general de consolidación fiscal, o el creciente arraigo de una corriente de pensamiento que propugna que quienes más se benefician de la educación, los individuos que la reciben, deben hacerse cargo al menos de parte de los costes.

- La estructura, características y comportamiento del gasto varía también considerablemente **en función del nivel educativo**.⁷⁵⁴ En los países de la OCDE se destinan como media casi dos tercios del gasto en educación (excluyendo la educación de la primera infancia⁷⁵⁵) a las etapas primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria⁷⁵⁶ y más de un cuarto se destina a educación terciaria.⁷⁵⁷ Tomando como referencia el año

⁷⁵⁴ OCDE (2017, pp. 165-246).

Para una adecuada comprensión de la información, debe advertirse que comparabilidad internacional de la información se basa en la Clasificación Internacional Normalizada (CINE, ISCED 1997, en inglés). CINE 1997 ha sido recientemente revisada y ya ha sido aprobada la nueva Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011). La clasificación de los programas de formación nacionales puede consultarse en la Clasificación Nacional de Educación CNED-2014, que puede consultarse en la web oficial del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es>

⁷⁵⁵ En España la educación de la primera infancia se refiere al primer ciclo de Educación Infantil.

⁷⁵⁶ En España, el nivel de educación postobligatoria no terciaria comprende fundamentalmente el Bachillerato y la Formación profesional de Grado medio.

⁷⁵⁷ En España, la educación terciaria comprende las enseñanzas superiores, entre las que destaca la enseñanza universitaria.

2014, último ejercicio con datos disponibles que permitan la comparación internacional, pueden realizarse las siguientes consideraciones:

- En los niveles de educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria en conjunto, el gasto expresado como porcentaje del PIB se sitúa en el 3,6% como media entre los países de la OCDE.⁷⁵⁸

La financiación de estas etapas es esencialmente pública.⁷⁵⁹ La financiación privada, cuando existe, procede habitualmente de las familias y atiende principalmente a los gastos de matrícula, aunque en algunos Estados (Países Bajos y Suiza) son muy relevantes las aportaciones económicas de las empresas, en el marco del sistema dual de formación aplicado en la educación secundaria superior y postsecundaria no terciaria.

- El gasto en educación terciaria representó el 1,6% del PIB en 2014, lo que supone un leve incremento desde el 1,4% en 2005. Los países con mayor porcentaje de gasto en esta etapa educativa son Canadá, Chile, Corea y Estados Unidos (entre el 2,3 y el 2,7 por 100 del PIB).

Los altos retornos privados sugieren que se podría justificar una mayor contribución de los individuos y de otras entidades privadas a los costes de este nivel educativo, siempre y cuando los gobiernos aseguren el acceso de los estudiantes a la financiación con independencia de su situación económica. De hecho, en todos los países la proporción de gasto privado en este nivel educativo es mucho mayor en el nivel terciario que en educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, y representa como media casi el 30 por 100 del gasto total en este nivel educativo.

La proporción del gasto en educación terciaria cubierto por los particulares, las empresas y otras fuentes privadas, incluyendo los pagos privados subvencionados, varía desde menos del 10% en Austria, Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega (países en los que las tasas de matrícula son bajas), hasta más del 60% en Chile, Corea, Estados Unidos y Japón.

La financiación de la educación se ha convertido en un elemento clave en la economía mundial, en la medida en que permite mejorar la competitividad de los Estados. En este sentido, la Comisión Europea ha realizado un acertado

⁷⁵⁸ Este dato varía entre los diferentes Estados, entre aquellos que destinan a esta finalidad más del 4,5% (Dinamarca, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal y Reino Unido), y los que gastan menos del 2,7% (República Checa, Lituania y Federación Rusa. OCDE (2017, p. 183).

⁷⁵⁹ En 2014, la financiación pública de estas etapas se sitúa casi en el 91% de media en los países de la OCDE. El gasto público supera el 85% en todos los países, salvo Australia (81%), Chile (83%), Colombia (77%), México (82%), Nueva Zelanda (83%) y Turquía (80%). En Suecia la única fuente de financiación es pública.

diagnóstico de las debilidades del sistema de financiación de la educación en la Unión Europea⁷⁶⁰, constatando que *“el nivel de las inversiones europeas en el ámbito de la educación está por debajo de lo deseable”*. El principal déficit se encuentra en la financiación privada. Aunque los países de la Unión Europea dedican, al igual que los Estados Unidos, *“un poco más del 5% de su PIB al gasto público en educación y formación, sigue habiendo un déficit neto por lo que a la inversión privada se refiere. Si bien se reconoce que, en el modelo social europeo, la inversión privada ha sido siempre considerada un complemento y no una alternativa a la inversión pública, en vista de los nuevos desafíos planteados por la mundialización, esa inversión debe incrementarse”*.⁷⁶¹ Otro ámbito *“en el que un aumento importante de las inversiones privadas es realmente necesario es el de la formación profesional continua y la educación de adultos, donde sigue habiendo grandes diferencias de un país a otro”*⁷⁶². Y aunque, *“en el modelo social europeo, las inversiones privadas procedentes de empresas y de particulares constituyen un complemento de la financiación pública, la situación actual exige que se realicen nuevas inversiones públicas específicas e inversiones privadas más elevadas para completar la financiación pública”*.⁷⁶³

Esta misma preocupación se recoge en el Informe intermedio conjunto 2006 del Consejo y de la Comisión sobre los progresos registrados en el marco del programa de trabajo Educación y Formación 2010⁷⁶⁴, que constata que *“la inversión total en los sectores clave de la economía del conocimiento, el desfase no se ha reducido desde el año 2000 entre Europa y los países competidores como los Estados Unidos. Además, países asiáticos, como China*

⁷⁶⁰ Comunicación COM (2002) 779 final, de 10 de enero de 2003, “Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa” (no publicada en el Diario Oficial).

⁷⁶¹ El nivel de la financiación privada de la educación y la formación es muy diferente entre la UE y los Estados Unidos, y tal diferencia es cada vez más pronunciada. Los gastos privados dedicados a los centros de enseñanza sólo han aumentado un poco en la UE desde 1995 (de un 0,55% a un 0,66% del PIB aproximadamente). Este porcentaje es el doble en Japón (alrededor del 1,2% del PIB) y casi tres veces superior en los Estados Unidos (1,6%). Este déficit se acusa sobre todo en ámbitos esenciales para la economía del conocimiento, tales como la enseñanza superior, la educación de adultos y la formación profesional continua. En total, la UE invierte mucho menos en enseñanza superior que los Estados Unidos: este país gasta más del doble por estudiante que la Unión Europea. Con respecto al PIB, la media dedicada por la UE a la enseñanza superior es del 1,1%, frente al 2,3% de los Estados Unidos. Es decir que las divergencias de financiación en este ámbito son todavía más notables que las existentes en investigación y desarrollo (I + D), donde los porcentajes son del 1,9% del PIB en la UE, frente al 2,7% de los Estados Unidos.

⁷⁶² Sólo el 40% de los trabajadores europeos participa en la formación profesional continua (un 23% en las PYME) y sólo el 62% del conjunto de empresas pone algún tipo de formación a disposición de su personal (el 56% en el caso de las PYME).

⁷⁶³ Es éste un reto especialmente difícil para algunos de los nuevos Estados Miembros, debido a sus dificultades presupuestarias y a la proporción importante del gasto público dedicado a la educación formal.

⁷⁶⁴ Diario Oficial C-79, de 1/4/2006. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11091.htm>.

y la India, están ganando terreno rápidamente".⁷⁶⁵ En lo que respecta a las reformas de la enseñanza superior y de la formación profesional, *"la financiación sigue siendo, para un gran número de países, un desafío importante y un obstáculo a la hora de poner en práctica el programa de modernización"*.⁷⁶⁶

Finalmente, el Consejo de la Unión Europea, en el marco de *Mensajes clave para el Consejo Europeo*, hace constar que: *"Para el futuro de Europa es esencial la inversión en la educación y la formación"*. Y en este contexto señala que *"deben aprovecharse plenamente las oportunidades que ofrecen los Fondos Estructurales y el Programa de Educación Permanente 2007-2013"*.⁷⁶⁷

3.1.1.2. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA ENSEÑANZA REGLADA.

La normativa internacional viene insistiendo especialmente en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la educación en condiciones de igualdad. El cumplimiento de este compromiso requiere de los poderes públicos la remoción de cualquier obstáculo que dificulte o impida el ejercicio de este derecho fundamental, lo que pasa habitualmente por garantizar la provisión de los fondos públicos destinados a sufragar, con mayor o menor intensidad, los costes asociados, directa o indirectamente, a la prestación de los servicios educativos.

De este modo, la educación se concibe en todos los países de la OCDE como un servicio público, en la medida en que su prestación está financiada de forma mayoritaria (y en algunas etapas prácticamente exclusiva) por recursos públicos. De hecho, el problema fundamental de la enseñanza reside no tanto en el puro reconocimiento formal del derecho de toda persona a la educación, como en proveer los medios suficientes para garantizar la adecuada prestación del servicio. Coincidimos con VILLAR en que la financiación efectiva de un

⁷⁶⁵ No obstante, el gasto público en educación expresado en porcentaje de PIB crece en casi todos los Estados Miembros de la UE. La media es de 5,2% en 2002, por 4,9% en 2000.

⁷⁶⁶ La mayoría de los países reconoce que una cooperación reforzada entre la enseñanza superior y la industria es una condición básica para la innovación y una mayor competitividad, pero son muy pocos los que cuentan con una estrategia global en este sentido. El problema estriba, en parte, en el hecho de que las estrategias de innovación nacionales no suelen prever la introducción de reformas en la enseñanza superior. Resolución del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa al fomento de la cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesionales. DO C-13, de 18.1.2003, p. 2/4. 32003G0118(01).

⁷⁶⁷ Comunicado de prensa 6095/07 (Presse 20). Sesión n.º 2783 del Consejo de Educación, Juventud y Cultura, 27 de septiembre de 2007.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/educ/92967.pdf.

sistema educativo es lo que podrá dar la medida de la posibilidad de ejercer este derecho fundamental transformándolo en algo realmente operativo.⁷⁶⁸

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la aportación de recursos públicos a la financiación de la enseñanza se instrumenta a través de dos instituciones: la gratuidad de la enseñanza obligatoria y las ayudas a las familias. Una primera aproximación podría llevarnos a concluir que ambos instrumentos son alternativos y se utilizan, respectivamente, en las etapas obligatorias y no obligatorias. Sin embargo, se trata de una conclusión precipitada y un análisis más profundo y sosegado del ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la garantía constitucional de gratuidad de la educación básica nos llevará a matizar esta afirmación.

⁷⁶⁸ VILLAR EZCURRA (1979, p. 176). En el mismo sentido, EMBID IRUJO (1981, p. 671) señala que el aspecto de la financiación es, en última instancia, el obstáculo (o el pórtico) para la afirmación de los contenidos del derecho a la educación.

3.1.2. LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA.

A nuestro juicio, uno de los principales hitos relacionados con el derecho a la educación es el reconocimiento internacional, reiterado e inequívoco, de la gratuidad de la enseñanza *elemental y fundamental o primaria*. Es cierto que los instrumentos internacionales en los que se formalizan estos compromisos no concretan ninguno de estos conceptos (difícilmente hubieran podido hacerlo ante la heterogeneidad de los sistemas educativos locales) y dejan esta tarea a las autoridades nacionales. En todo caso, el uso que los diferentes Estados han hecho de esta potestad no ha desvirtuado de forma significativa el objetivo perseguido, aunque es cierto que ha permitido la introducción de singularidades en los sistemas educativos de cada Estado.

Para analizar adecuadamente la extensión de la gratuidad de la enseñanza resulta necesario analizar separadamente dos aspectos: su ámbito subjetivo, es decir, qué etapas educativas tienen carácter gratuito, de modo que los estudiantes que las cursen puedan acogerse a este beneficio; y su ámbito objetivo, es decir, qué costes educativos son efectivamente asumidos por los poderes públicos. Dicho de otra manera, es preciso analizar la extensión y la intensidad de la gratuidad en la enseñanza reglada.

3.1.2.1. LA EXTENSIÓN DE LA GRATUIDAD: ETAPAS EDUCATIVAS.

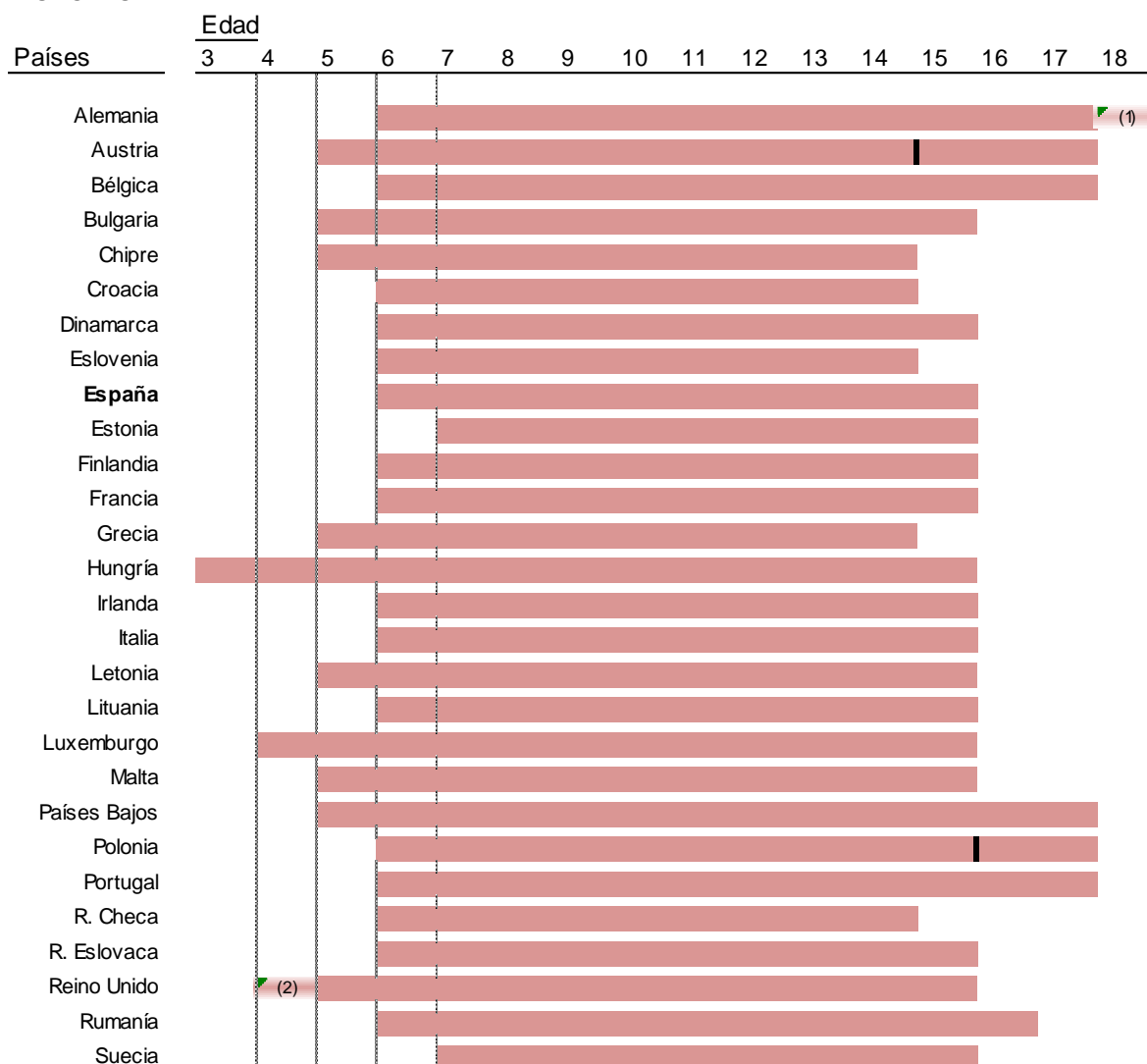
La obligatoriedad de la educación está justificada en la existencia de un bien superior, un interés general en la formación de los miembros de la comunidad que determina que la educación obligatoria no sólo sea un derecho individual de los educandos, sino también un derecho colectivo de la sociedad entera a la que el Poder público representa. Coincido con CASTILLO⁷⁶⁹ y MARTINEZ⁷⁷⁰ en que la compensación lógica por la imposición a los ciudadanos de este deber de recibir una educación básica debe ser que la sociedad corra con los gastos. De este modo, la enseñanza debe ser gratuita en la medida en que se imponga como obligatoria.

La configuración de la educación obligatoria es similar en la mayoría de los **sistemas educativos de los países de nuestro entorno** de los que se dispone de información comparable, como se aprecia en el grafico 2.

⁷⁶⁹ CASTILLO CÓRDOVA (2005, p. 80).

⁷⁷⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 262).

GRAFICO 2: Escolarización obligatoria en los países de la Unión Europea. Curso 2016-2017



(1) En 12 landers es obligatoria hasta los 18 años y en 5 landers hasta los 19 años.

(2) En Irlanda del Norte es obligatoria a partir de los 4 años, en el resto a partir de los 5 años.

Fuente: Compulsory education in Europe 2016/2017. Eurydice

Tomando como referencia los países europeos, podemos aportar las siguientes conclusiones:⁷⁷¹

- La duración habitual de la educación obligatoria es de 9 ó 10 años, resultando poco habitual que se extienda más allá.
- La edad de inicio de la enseñanza obligatoria son los cinco o seis años, resultando excepcional que se anticipe o que se retrase a los siete.

⁷⁷¹ EURYDICE (2014/15).

- La edad de finalización de la enseñanza obligatoria son los 15 ó 16 años, prolongándose en algunos casos hasta los 18.
- La educación obligatoria se estructura en torno a tres modelos principales, en función del grado de integración de la enseñanza primaria y la secundaria:
 - Pueden impartirse de forma integrada, sin que exista transición entre ambas etapas.⁷⁷²
 - Pueden diferenciarse, pero manteniendo contenidos esenciales en común, de forma que una vez completada la educación primaria, todos los alumnos pasen a la primera etapa de la secundaria, donde se impartirá un currículo común.⁷⁷³
 - Pueden presentarse como etapas absolutamente diferenciadas, de forma que tras la superación de la educación primaria, los alumnos puedan optar por itinerarios o modalidades de educación diferenciadas.⁷⁷⁴

En España, la gratuidad de la educación se ha impuesto de forma expresa para la Educación Básica (por mandato constitucional) y para el segundo ciclo de Educación Infantil (por imperativo legal, aunque con alguna peculiaridad, al no imponerse su carácter obligatorio).

3.1.2.1.1. LA EDUCACIÓN BÁSICA.

La gratuidad de la instrucción pública en España se estableció en todos los grados mediante el Reglamento general de instrucción pública (1821).⁷⁷⁵ La supresión de Órdenes religiosas y la desamortización de Mendizábal en 1835 conllevaron la extinción de las escuelas conventuales o parroquiales que, gratuitamente o por cantidades simbólicas, impartían enseñanza, lo que provocó una elevación considerable del analfabetismo. El Plan General de

⁷⁷² Es el caso de los países nórdicos (Suecia, Noruego, Finlandia, Dinamarca, Islandia, Estonia y Letonia), y Balcánicos (Eslovenia, Croacia, Bosnia Herzegovina, Serbia, Macedonia y Bulgaria)

⁷⁷³ Reino Unido, Irlanda, Francia, Portugal, Bélgica, Italia, Grecia, Rumanía, Polonia y Turquía. En la República Checa y Hungría la educación primaria y secundaria están formalmente estructuradas de forma integrada, pero los alumnos pueden escolarizarse en centros diferenciados entre los 10 y los 13 años.

⁷⁷⁴ Holanda, Alemania, Austria y Lituania.

⁷⁷⁵ El Reglamento General de Instrucción Pública fue aprobado por Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821, y publicado el 10 de julio de 1821. Sus bases fueron las siguientes: distinción de la enseñanza en pública y privada. La enseñanza pública debía de ser uniforme y gratuita, y la privada debía de ser extensiva a todos los estudios y profesiones.

La enseñanza quedaba estructurada en tres grados: primera, segunda y tercera enseñanza. La Primera Enseñanza era la general e indispensable (saber leer y escribir) que debe darse a la infancia; se daba en las Escuelas Públicas de primeras letras. La Segunda Enseñanza comprendía los estudios que habilitan para ejercer alguna profesión particular, las cuales se cursaban: unos en cátedras agregadas a las Universidades de provincia, y otros en Escuelas Especiales.

Instrucción Pública (1836)⁷⁷⁶ abandonó la gratuidad de la enseñanza secundaria y superior y la enseñanza primaria paso a ser sólo gratuita para los *verdaderamente pobres*. Esta norma sentó las bases liberales que luego recogerían normas posteriores⁷⁷⁷, en especial la *Ley Moyano* (1857), que supuso la *gratuidad relativa para la enseñanza primaria, centralización, uniformidad, secularización y libertad de enseñanza relativa*⁷⁷⁸ y fijó la estructura del sistema educativo nacional que, a partir de los diez años ofrecía dos posibles caminos académicos: bien continuar la Primaria, a quienes no iban a seguir estudiando, bien comenzar al Bachillerato, los que querían y podían estudiar.

La estructura moderna del nivel secundario de enseñanza tiene su origen en la LGE (1970), que supuso un enorme impulso de la educación general, incorporando a ella el primer ciclo de secundaria, con la denominación común de Educación General Básica (EGB). A partir de este momento, **la definición del periodo de escolarización obligatoria en España** se ha construido en torno al concepto de Educación Básica. En este sentido, el artículo 27.4 CE impone a los poderes públicos la obligación de facilitar un puesto escolar gratuito en las etapas de Educación Básica, si bien qué deba entenderse en cada momento por enseñanza básica constituye una decisión autónoma del legislador orgánico.

La determinación del nivel básico de enseñanza vendrá fijada por la ley, pero desde el punto de vista constitucional, la obligatoriedad no debe venir definida tanto por el objeto (etapa educativa), como por el sujeto (el niño o joven hasta una determinada edad).⁷⁷⁹

La LGE (1970) garantizaba ocho cursos de educación obligatoria, gratuita y común para todos los españoles. Comprendía de los 6 a los 14 años (se aumenta en cuatro años el tronco educativo común, que acababa a los 10 años) y originalmente estaba dividida en dos etapas (una que iba de los 6 a los 11 años, y otra que iba de los 11 a los 14), si bien más tarde, en 1981, se segmenta en tres ciclos. Al término de este nivel, se expedía al alumno el Título de Graduado Escolar o el Certificado de Escolaridad, según hubiese finalizado con éxito o no la Educación Básica. El primero le abría las puertas del Bachillerato y de la Formación Profesional; el segundo, sólo le permitía el acceso a la Formación Profesional. Algunos ven en esta configuración una de las causas del tradicional (y frecuentemente injustificado) desprestigio de las enseñanzas de formación profesional en nuestro país.

⁷⁷⁶ Real Decreto de 4 de agosto de 1836, por el que se aprueba el Plan general de Instrucción Pública.

⁷⁷⁷ Así, la Ley de 21 de julio de 1838, que entre otros, fijaba condiciones severas para la licencia a la enseñanza privada.

⁷⁷⁸ VENTOSA Y CLAVELL, J. La situación pública y los problemas económicos, Barcelona, Emporium, 1932, así citado por ELIPE SONGEL (2003, p. 49).

⁷⁷⁹ DÍAZ REVORIO (2002a, p. 52). En el mismo sentido, FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (1988, p. 47 y ss).

El principal objetivo de la LGE (1970) fue hacer partícipe de la educación a toda la población española, aspecto fundamental si tenemos en cuenta que con anterioridad un 57,4% de dicha población tenía únicamente estudios primarios.⁷⁸⁰

Posteriores decisiones legales fueron prolongando de hecho la gratuidad hasta los 16 años⁷⁸¹, aunque fue la LOGSE (1990) la que extendió con carácter general la enseñanza gratuita y obligatoria a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Esta Ley estableció una nueva estructura del sistema educativo que, en su régimen general, comprende las etapas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria (que comprenderá la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio), la formación profesional de grado superior y la educación universitaria.

Desde entonces, la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria constituyen la enseñanza básica, que comprende diez años de escolaridad, iniciándose a los seis años de edad y extendiéndose hasta los dieciséis. Tanto la estructura de las enseñanzas, como las edades de escolarización obligatoria se han mantenido inalteradas desde entonces, a pesar de las sucesivas reformas legales del Sistema Educativo.

⁷⁸⁰ A mediados de la década de los setenta, los niveles de escolarización eran muy bajos, similares a los que, ahora, podemos encontrar en países en vías de desarrollo y con graves deficiencias en sus estructuras educativas. Los datos oficiales de aquellos años así lo demuestran: en 1975 había un 10% de niños de 6 a 11 años todavía no escolarizados. De los 12 a los 14 años, solamente un 65% iban a la escuela, y casi dos tercios de los jóvenes entre 15 y 16 años no seguían estudios de bachillerato o formación profesional en centros reglados.

Por otro lado, el número de niños y niñas de 3 a 6 años que acudía a centros educativos o guarderías era casi inexistente en amplios grupos sociales.

Las tasas de analfabetismo eran alarmantes. Según un informe elaborado por el INE en el 2003, en el año 1978, la cuarta parte de la población mayor de 16 años era analfabeta funcional o carecía de estudios (2.353.600 personas), y solamente un 57,4 por 100 de la población española tenía estudios primarios. La situación, veinticinco años después, es diametralmente opuesta. Si en 1980 había 1.850 estudiantes por cada cien mil habitantes, diez años después el número sobrepasaba los 3.000. En el año 2004 ya se había alcanzado una escolarización de casi un cien por cien de los niños y niñas de entre 3 y 5 años.

⁷⁸¹ Ley 12/1987, de 2 de Julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en los Centros Públicos y la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Públicos; y Real Decreto 733/1988, de 24 de Junio, de desarrollo de la Ley 12/1987, de 2 de Julio, sobre establecimiento de la gratuidad de estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en los Centros Públicos.

3.1.2.1.1.1. La Educación primaria.

Como ya vimos, el Derecho internacional de carácter universal declaró que *“la enseñanza primaria debe ser gratuita y asequible a todos gratuitamente”*.⁷⁸² Al amparo de este reconocimiento, los órganos especializados de la ONU han hecho notar que la primera obligación del Estado es *“asegurar que existan escuelas primarias a disposición de todos los niños, lo cual requiere una inversión considerable. Si bien el Estado no es el único inversor, las normas internacionales de derechos humanos lo obligan a ser el inversor de última instancia a fin de asegurarse de que todos los niños de edad escolar dispongan de escuela primaria”*.⁷⁸³

Aunque se precisaba que los primeros responsables de financiar la enseñanza primaria de los niños son sus padres, en caso de que estos fuesen incapaces de sufragar los gastos de escolarización existe una ineludible obligación estatal, dimanante de los derechos humanos, de financiar la enseñanza primaria para garantizar el acceso universal de los niños a la educación.

En España, la etapa de educación primaria comprende seis cursos académicos, que se seguirán ordinariamente entre los seis y los doce años de edad. Con carácter general, los alumnos se incorporarán al primer curso de la Educación Primaria en el año natural en el que cumplan seis años.

La finalidad de esta etapa educativa es facilitar a los alumnos los aprendizajes de la expresión y comprensión oral, la lectura, la escritura, el cálculo, la adquisición de nociones básicas de la cultura, y el hábito de convivencia así como los de estudio y trabajo, el sentido artístico, la creatividad y la afectividad, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos, pero también de prepararlos para cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria.

La acción educativa en esta etapa procurará la integración de las distintas experiencias y aprendizajes del alumnado y se adaptará a sus ritmos de trabajo.

La Educación Primaria se organiza en asignaturas y áreas con un carácter global e integrador y es impartida por maestros que tienen competencia en todas las áreas de este nivel. La enseñanza de la música, de la educación física y de los idiomas extranjeros la imparten los maestros con la especialización o cualificación correspondiente.

3.1.2.1.1.2. La Educación Secundaria Obligatoria.

La educación secundaria obligatoria (ESO) completa la enseñanza básica y abarca cuatro cursos académicos, entre los doce y dieciséis años de edad.

⁷⁸² Artículo 13.2 PIDESC (1966).

⁷⁸³ Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, de 1999. Doc. E/CN.4/1999/49, de 13 de enero de 1999. Párrafo 51.

La finalidad de la ESO consiste en lograr que los alumnos y alumnas adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; desarrollar y consolidar en ellos hábitos de estudio y de trabajo; prepararles para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.

Los alumnos que al terminar esta etapa hayan alcanzado los objetivos de la misma, y lo acrediten mediante la superación de una evaluación final⁷⁸⁴, recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria, que facultará para acceder al Bachillerato, a la Formación Profesional de grado medio, a los ciclos de grado medio de artes plásticas y diseño y a las enseñanzas deportivas de grado medio.

Entre 2002 y 2013 se han sucedido **modificaciones legislativas importantes en el ámbito educativo** que han provocado una notable inestabilidad jurídica ampliamente criticada desde instancias sociales, políticas y académicas. Ninguna de las leyes aprobadas ha alterado la estructura general de la Educación Básica, aunque sí han introducido diferencias, en ocasiones significativas, en aspectos de la educación secundaria como las condiciones de acceso, promoción o terminación de las diferentes etapas y han modificado (ampliándola o reduciéndola) la oferta docente en este nivel educativo. A los efectos que nos ocupan, y asumiendo el riesgo que conlleva la simplificación, podemos concluir que las modificaciones legales son tributarias de dos concepciones de la finalidad de la ESO inspiradas por posiciones ideológicas enfrentadas, que priman principios constitucionales diferentes:

- Para la ideología socialdemócrata la Educación Básica debe ajustarse a un modelo de *educación comprensiva*, que prima el principio de igualdad y, en consecuencia, propone enseñar las mismas cosas, con los mismos objetivos, a todos los alumnos, en las mismas clases. En este sentido, la ESO se conformó inicialmente mucho más como una prolongación de la Educación Primaria, que como un estudio con perfil propio y diferenciado de la etapa educativa anterior. La LOGSE (1990) y la redacción original de la LOE (2006) responden a este planteamiento.
- La ideología conservadora, por su parte, prima la libertad y postula una flexibilización de la oferta educativa en los cursos finales de la ESO, que

⁷⁸⁴ La superación de una evaluación final de etapa para obtener el título oficial de ESO y Bachillerato fue una exigencia establecida por la LOMCE (2013) cuya implantación estaba prevista a partir del curso 2017/18. Sin embargo, el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, suspendió indefinidamente los efectos académicos de estas evaluaciones, de modo que, como señala su preámbulo, hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado Social y Político por la Educación, la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria consistirá en una prueba sin efectos académicos y de carácter muestral, mientras que en el caso del Bachillerato se realizará una prueba de características semejantes a la hasta ahora vigente Prueba de Acceso a la Universidad y válida a los solos efectos de acceso a la universidad.

permita orientar a los alumnos hacia las enseñanzas más adecuadas a sus capacidades y preferencias, evitando su salida voluntaria del sistema educativo al cumplir los 16 años. El mejor exponente de este planteamiento es la LOCE (2002) que organizaba la ESO en dos ciclos, de dos cursos cada uno, y contemplaba distintas opciones formativas a través de itinerarios diferenciados en el segundo ciclo.

- Las dos iniciativas normativas más recientes parecen reflejar un cierto grado de convergencia entre ambos planteamientos, hecho especialmente relevante por haber sido promovidas por Gobiernos soportados por mayorías parlamentarias de diferente signo ideológico. En ambos casos se trata de modificaciones de la LOE y no de leyes de nuevo cuño:
 - La LES (2011)⁷⁸⁵ introduce la posibilidad de que al acabar el tercer curso de ESO (o segundo, si son mayores de 15 años y no están en condiciones de promocionar), los alumnos puedan acceder a una oferta formativa diferenciada denominada Programas de Cualificación Profesional Inicial, de clara orientación profesionalizante.
 - La LOMCE (2013) mantiene la posibilidad de que los alumnos con una edad entre 15 y 17 años, tras haber cursado 3º de ESO, o excepcionalmente haber cursado 2º, puedan acceder a los nuevos programas de Formación Profesional Básica. Pero además, introduce un tímido carácter propedéutico en el último curso de ESO, que se configura como un ciclo diferente de los tres primeros cursos. Los alumnos podrán optar en este curso entre dos vías: enseñanzas académicas (para la iniciación al Bachillerato) y aplicadas (para la iniciación a la Formación Profesional).

En resumen, en España, todos los alumnos entre 6 y 16 años tienen la obligación de estar escolarizados y el derecho a obtener una plaza gratuita en la enseñanza sostenida con fondos públicos. Evidentemente, la mera escolarización no garantiza la adquisición de las competencias y la progresión en el sistema educativo.

3.1.2.1.2. LA EXTENSIÓN DE LA GRATUIDAD A ENSEÑANZAS NO OBLIGATORIAS: LA EDUCACIÓN INFANTIL.

En la mayoría de los países de la OCDE, la educación infantil ha estado vinculada al sector privado dado su carácter voluntario y no obligatorio. Sin embargo, en los últimos años se aprecia una tendencia a aumentar la financiación pública para este nivel educativo, aunque se observan grandes

⁷⁸⁵ La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y la Ley Orgánica 4/2011, que la complementa (LOES) recogieron modificaciones puntuales en la configuración de la Educación Secundaria.

diferencias entre países⁷⁸⁶, probablemente derivadas del tratamiento educativo o no que se dé a la atención a la primera infancia.

En 2008, TORRES SANCHEZ y GONZÁLEZ FARACO realizaron un **análisis sobre la financiación de la educación infantil en los principales países europeos**, que proporciona una comparación de los modelos que rigen en ellos:⁷⁸⁷

- En Alemania, los jardines de infancia no son gratuitos, aunque hay becas que se adjudican en función de la situación socioeconómica de los padres, de la situación laboral o del número de miembros de la familia. En todo caso, se ha incrementado progresivamente la financiación pública para los jardines de infancia privados a través de convenios específicos.
- En Francia, las escuelas maternas dependen de las autoridades públicas. La gratuidad, por tanto, está asegurada, a excepción de algunos servicios, como el de comedor escolar, que a menudo cobran en función de los ingresos familiares. El sector privado no es gratuito y está fundamentalmente administrado por la Iglesia Católica; en cualquier caso, representa sólo el 12 por 100, cifra que ha permanecido estable desde la década de los ochenta.
- Dinamarca inició en 1987 el proceso de descentralización económica de las instituciones de educación y cuidado a la infancia desde el Estado hasta los municipios. De este modo, todas las modalidades de educación infantil están actualmente financiadas por las autoridades locales con la ayuda económica concedida por el Estado. Los padres sólo pagan una pequeña cuota mensual, que se establece de acuerdo con el nivel de ingresos de la familia.
- En Holanda no existe oferta pública educativa para este nivel. Los cuidados para la infancia, guarderías, grupos de juego o servicios de atención en el hogar no son gratuitos, aunque el gobierno debe compartir con los padres y los empresarios los costos del cuidado de la infancia.
- En el Reino Unido, dada la escasa oferta de educación preescolar, se ha desarrollado una política para financiar las diferentes iniciativas privadas siempre y cuando los centros reúnan ciertos requisitos, entre ellos, el establecimiento de una duración mínima de sesiones, la supervisión pública a través del servicio de inspección y el apoyo a los niños con necesidades educativas especiales. Generalmente, es gratuita la enseñanza para los niños mayores de tres años matriculados en los centros públicos, sean jardines de infancia o clases de preescolar en las

⁷⁸⁶ La medida de la OCDE es 0,8%. Se pueden destacar, como países significativos, Italia (0,4%), Reino Unido (0,6%), Francia (0,7%), Alemania (0,8%), España (0,9%) y Suecia (1,8%). OCDE (2015, p. 351).

⁷⁸⁷ TORRES SÁNCHEZ y GONZÁLEZ FARACO (2008, pp. 58 y 59).

escuelas de educación primaria. Las autoridades educativas locales también han comenzado a financiar instituciones privadas para niños menores de tres años.

En España, la Educación Infantil constituye "*la etapa educativa con identidad propia que atiende a las niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad*".⁷⁸⁸ La etapa de Educación Infantil se ordena en dos ciclos, de características claramente diferenciadas:

- El **primer ciclo** comprende *hasta los tres años*. El artículo 15.1 de la LOE (2006) atribuye a las administraciones públicas la **obligación de promover la creación de plazas suficientes del primer ciclo de Educación infantil**, así como la de coordinar sus actuaciones y cooperar con otras entidades para asegurar la oferta educativa.

Debe advertirse que la finalidad educativa de este ciclo coexiste con un objetivo de carácter social, que es facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral; de hecho, el Gobierno de la Nación ha renunciado al establecimiento de un currículo mínimo común.⁷⁸⁹ Esta circunstancia también se refleja en la organización administrativa de las Comunidades Autónomas⁷⁹⁰ y en la directa asunción por las corporaciones locales de responsabilidades en la prestación de este servicio.

La LOE (2006) no contempla la gratuidad del primer ciclo de la enseñanza infantil (0-3 años), limitándose a declarar que las "*administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas*". Este genérico mandato legal se ha cumplido a través del Plan de impulso y extensión del primer ciclo de Educación infantil (Educa 3).⁷⁹¹

⁷⁸⁸ Artículo 12.1 LOE (2006). Esta etapa educativa se regula en el Capítulo I del Título I LOE (2006).

⁷⁸⁹ El apartado 7 del artículo 14 LOE (2006) establece que:

Las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo. Asimismo, regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares.

⁷⁹⁰ Dependiendo de las Comunidades Autónomas, la responsabilidad administrativa sobre el primer ciclo de Educación Infantil se ha venido encomendando a los Departamentos competentes en materia educativa o en asuntos sociales, aunque en los últimos tiempos se aprecia una clara tendencia a su integración en las Consejerías de Educación.

⁷⁹¹ Durante 2008, 2009 y 2010, el Ministerio de Educación destinó a financiar este proyecto 100.000.000 euros cada año, con un compromiso idéntico de las Comunidades Autónomas que cofinanciaban el 50 por 100 del programa. En 2011 la Administración General del Estado mantuvo su aportación, quedando a voluntad de las Comunidades Autónomas aportar o no fondos para el desarrollo del programa Educa3.

Esta inversión provocó un incremento de la tasa neta de escolarización 0-2 años, que pasó del 16,4 por 100 en el curso 2005/06, al 34 por 100 en el curso 2014/15. Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- El **segundo ciclo** de Educación Infantil comprende desde los *tres hasta los seis años*. Este ciclo tiene **carácter gratuito**, pero no se impone su obligatoriedad.⁷⁹² Esta voluntariedad de la escolarización es la que determina que la gratuidad presente unas características diferentes de las que rigen en la Educación Básica:
 - Las Administraciones educativas deben garantizar una oferta de plazas en los centros públicos o concertarlas con centros privados que, en principio, debería ser suficiente para atender a las demandas de las familias, aunque este mandato queda condicionado al contexto de su programación educativa.⁷⁹³
 - Los estudios de educación infantil en los centros públicos serán gratuitos, lo que necesariamente conlleva la exención del pago de contraprestaciones económicas por su prestación en concepto de tasas o precios públicos. Sin embargo, se prevé expresamente que los centros puedan recibir aportaciones voluntarias de personas físicas o jurídicas, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente⁷⁹⁴ (esta posibilidad contrasta con la expresa prohibición cuando se trata de centros privados que imparten educación básica en régimen de concierto).
 - Finalmente, se introduce la progresividad presupuestaria para el cumplimiento de esta gratuidad.⁷⁹⁵ Entre 2006 y 2010 (el plazo previsto para la implantación de la LOE) la Administración General del Estado transfirió a las Administraciones educativas 1.653 millones de euros destinados a financiar los gastos derivados de la creación de nuevas plazas gratuitas o de la financiación de puestos escolares de este periodo educativo ya existentes.⁷⁹⁶

En este sentido, el Pacto de investidura suscrito entre el Partido Popular y Ciudadanos en agosto de 2016, bajo la rúbrica 150 Compromisos para mejorar España, contempla una medida similar (nº 80) en los siguientes términos:

Desarrollar un nuevo Plan CONCILIA3 de Educación Infantil de 0 a 3 años que aumente el número de plazas en escuelas infantiles para avanzar hacia la universalización, estableciendo ayudas dirigidas a las familias con menos recursos para garantizar su acceso, en colaboración con las Comunidades Autónomas

⁷⁹² Artículo 15.2 LOE (2006).

⁷⁹³ Artículo 15.2 LOE (2006).

⁷⁹⁴ Artículo 52 del Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria.

⁷⁹⁵ Al respecto, la Disposición Adicional 22ª LOE (2006) establece que

Los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al ámbito temporal de aplicación de la presente Ley incorporarán progresivamente los créditos necesarios para hacer efectiva la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil a la que se refiere el artículo 15.2.

⁷⁹⁶ La distribución de estas cantidades entre las comunidades autónomas se lleva a cabo con los criterios acordados en la Conferencia Sectorial de Educación, que son posteriormente aprobados por el Consejo de Ministros. El importe anualizado de estas transferencias fue el siguiente.

A pesar de no ser obligatoria, la escolarización en el segundo ciclo estaba ya generalizada incluso antes de haberse completado la implantación de la etapa en las condiciones determinadas por la Ley.⁷⁹⁷ A ello ha contribuido el esfuerzo realizado por las Administraciones educativas, que a lo largo de los últimos veinte años han ido aumentando la oferta de plazas.

3.1.2.2. LA INTENSIDAD DE LA GRATUIDAD: LOS COSTES EDUCATIVOS FINANCIADOS.

La garantía de gratuidad de la educación obligatoria refleja una opción del constituyente por un modelo de financiación pública de los servicios en que consiste la educación institucionalizada, de modo que, para sufragar sus costes, no se practicará un sistema de justicia conmutativa entre quien preste el servicio y quien directamente lo usa o reciba, sino un sistema de justicia distributiva, comprometiendo obligatoriamente la solidaridad de todos los ciudadanos en el sostenimiento de las plazas escolares correspondientes, de forma progresiva a través del sistema fiscal.⁷⁹⁸

El debate sobre el alcance de la gratuidad de la enseñanza básica no es nuevo y ya comenzó a plantearse en la década de los ochenta. FERNÁNDEZ ENGUITA⁷⁹⁹ sintetiza de forma muy acertada sus términos: La opinión pública acepta en general que los costes directos deben ser cubiertos en la enseñanza obligatoria y en la llamada de oferta obligatoria, es decir, que debe estar disponible para alumnos pero no ser impuesta; acepta, asimismo, que los costes de oportunidad sólo sean cubiertos con carácter excepcional, en parte porque están excluidos del periodo obligatorio y son impensables antes del mismo (aunque ni siempre lo han sido ni en todo el mundo lo son), cuando se piensa que su peso puede frustrar las oportunidades de alumnos especialmente motivados o capaces; en medio quedan los costes indirectos, que la legislación y buena parte de la opinión pública contemplan como algo

Año	Cantidad
2006	175.000.000
2007	285.995.000
2008	428.445.470
2009	422.187.230
2010	341.499.220

⁷⁹⁷ En el curso 2014/15, la tasa neta de escolarización a los 3 años se cifra en 94,9 por 100. Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁷⁹⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ (1979, p. 261).

⁷⁹⁹ FERNANDEZ ENGUITA (2014, p. 6).

que es responsabilidad de las familias, pero también puede ser objeto de una política asistencial.

Debe recordarse que en la educación básica no existen los costes de oportunidad, ya que los menores de dieciséis años tienen la obligación legal de estar escolarizados y, coherentemente, carecen de la capacidad jurídica necesaria para incorporarse al mercado laboral. Por esta razón, la garantía de gratuidad sólo debería abarcar los costes directos e indirectos.

3.1.2.2.1. LOS COSTES DIRECTOS DE ESCOLARIZACIÓN.

El núcleo esencial del servicio educativo lo constituye la impartición de las enseñanzas a los alumnos escolarizados en los centros docentes. La ausencia de un sistema de contabilidad analítica en las administraciones educativas impide determinar el coste real asociado a esta prestación⁸⁰⁰, si bien resulta evidente que deberán comprenderse en el mismo, al menos, los gastos de personal (retribuciones del personal docente y del personal administrativo) y los gastos corrientes requeridos para el adecuado funcionamiento de los centros, así como las inversiones nuevas o de reposición en equipamientos e instalaciones.

Con carácter general, en la mayor parte de los países de la OCDE estos gastos de escolarización o de matrícula son gratuitos en todas las etapas educativas no universitarias. En España, **la gratuidad se ha venido interpretando como una exención del cobro de derechos de matrícula**, pero hasta el momento no conlleva otros efectos más allá de esta exención de las tasas académicas.⁸⁰¹ Esta exención presupone la financiación pública de la educación básica que se preste tanto en los centros públicos, como en los centros privados concertados.

- En el ámbito de la escuela pública la gratuidad se concreta en la ausencia cualquier contraprestación económica para las familias, como podrían ser los precios públicos por la matriculación de los alumnos, pero también cualquier tipo de tasa administrativa por la apertura de expediente académico o por la expedición de títulos y certificados oficiales.
- En el caso de la enseñanza concertada, los centros privados no podrán percibir contraprestación económica alguna por la prestación educativa, asumiendo los poderes públicos la financiación de estos costes de escolarización.⁸⁰² Nuestra legislación insiste en que la educación objeto

⁸⁰⁰ La implantación de la contabilidad de costes en las instituciones docentes de titularidad pública únicamente es obligatoria en el ámbito universitario y, como veremos, el proceso de adopción de esta técnica contable no está exento de dificultades prácticas.

⁸⁰¹ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 47).

⁸⁰² El artículo 13 del Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, aprobado por Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, establece que:

de concierto es gratuita, que las actividades complementarias y extraescolares no pueden tener carácter lucrativo y que cualquier cobro debe ser aprobado por el Consejo Escolar y comunicado y autorizado por la Administración, siendo que toda actividad de este tipo debe ser voluntaria.⁸⁰³

En este escenario de ausencia de ingresos procedentes de las familias, las Administraciones públicas son las encargadas de proveer a los centros de los recursos económicos y materiales necesarios para su funcionamiento. La Constitución contempla un compromiso genérico de los poderes públicos de ayudar a los centros docentes,⁸⁰⁴ sin distinguir su titularidad ni las enseñanzas que impartan. No obstante, esta titularidad sí tiene relevancia sobre la forma de asignar los recursos públicos a los centros docentes.

En los módulos económicos por unidad, cuya cuantía asegurará que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad, se diferenciarán:

Las cantidades correspondientes a salarios del personal docente, incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la seguridad social correspondientes a los titulares de los centros. Estas cantidades tenderán a hacer posible gradualmente que la remuneración del personal docente sea análoga a la del profesorado estatal de los respectivos niveles de enseñanza objeto del concierto.

Las cantidades asignadas para otros gastos, que comprenderán los de personal de administración y servicios, los ordinarios de mantenimiento y conservación y los de reposición de inversiones reales, sin que, en ningún caso, se computen amortizaciones ni intereses del capital propio. Dichas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados en los centros públicos.

Las cantidades pertinentes para atender al pago de los conceptos de antigüedad del personal docente de los centros concertados y consiguiente repercusión en las cuotas de la Seguridad Social; pago de las sustituciones del profesorado y complemento de dirección; pago de las obligaciones derivadas de lo establecido en el artículo 68.e), del Estatuto de los Trabajadores. Tales cantidades se recogerán en un fondo general que se distribuirán en forma individualizada entre el personal docente de los centros concertados, de acuerdo con las circunstancias que concurren en cada profesor y aplicando criterios análogos a los fijados para el profesorado de los centros públicos.

⁸⁰³ Artículo 51 LODE (1985).

⁸⁰⁴ El artículo 27.9 CE establece que

Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

3.1.2.2.1.1. La provisión de recursos a los centros públicos.

Del artículo 27.9 CE se deduce la obligación de las Administraciones educativas de sostener financieramente a los centros docentes públicos que impartan enseñanzas regladas, como responsabilidad inherente a la titularidad de estos establecimientos.

Sin embargo, debe advertirse que **la titularidad de los centros públicos varía en función de las etapas educativas que impartan** y que, lógicamente, esta situación patrimonial índice decisivamente en las obligaciones económicas de las diferentes Administraciones Públicas en relación con ellos.

- Los edificios e instalaciones que albergan colegios de Educación primaria son de titularidad municipal.⁸⁰⁵ Este modelo de colaboración entre Ayuntamientos y Administración educativa en relación con los Colegios de Educación Primaria se viene manteniendo en nuestra legislación desde la Ley Moyano (1857) en términos sustancialmente idénticos: los Ayuntamientos ceden los solares, la Administraciones educativas realizan las inversiones y la propiedad de los inmuebles corresponde a los municipios, que asumen los gastos de funcionamiento. Este modelo de organización se ha venido recogiendo en la legislación educativa en términos sustancialmente idénticos.⁸⁰⁶

El mantenimiento en la esfera municipal de esta competencia resulta una anomalía resultante de nuestra tradición histórica y constituye una competencia municipal que se ha venido calificando como *impropia*. Por ello, la LRSAL (2013)⁸⁰⁷ introdujo novedades significativas en la delimitación de las competencias municipales en materia educativa.⁸⁰⁸

- En primer lugar, desaparece la exigencia de atribuir participación a los ayuntamientos en la programación de la enseñanza y en los órganos de gestión de los centros públicos.
- En segundo lugar, se limita la intervención obligatoria de los municipios en el proceso de creación y construcción de centros

⁸⁰⁵ El artículo 51 de la ley de educación primaria de 17 de julio de 1945, en la redacción dada por la Ley 169/1965, de 21 de diciembre, sobre reforma de la Enseñanza Primaria, declara que

Los edificios públicos escolares, cualquiera que haya sido el procedimiento de su financiación, serán de propiedad del Municipio, pero no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización del Ministerio de Educación Nacional.

⁸⁰⁶ En la actualidad, el apartado 2 de la disposición adicional decimoquinta de la LOE (2006) determina que:

La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo.

⁸⁰⁷ Letra n) del art 25.2 de la Ley Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

⁸⁰⁸ ALMEIDA CERRADA (2015, pp. 223-224).

docentes, exigiendo sólo que se les permita cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para este fin.

- En tercer lugar, se concreta el ámbito de la función de sostenimiento de los centros públicos, precisándose que las cargas que han de atender los Ayuntamientos deben referirse a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. No obstante, estas funciones deberán ser asumidas por las Comunidades Autónomas (y el Ministerio de Educación en las Ciudades de Ceuta y Melilla), quedando los Ayuntamientos obligados a transferir a las Administraciones educativas los medios humanos, financieros y materiales que venían destinando a estas actividades.⁸⁰⁹ Esta transferencia de medios debería garantizarse mediante el establecimiento de un mecanismo automático de compensación financiera en caso de incumplimiento por parte de la entidad local, que podría consistir en una reducción de la liquidación que corresponda en concepto de Participación en los Ingresos del Estado.
- Los restantes centros docentes públicos son titularidad de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los traspasos de funciones de servicios en materia educativa, que contemplaron expresamente la transferencia de la *titularidad o, en su caso, la dependencia de los centros docentes públicos de Educación preescolar, Educación General Básica, Educación especial, Educación permanente de adultos, Bachillerato, Formación Profesional, enseñanzas integradas, enseñanzas especializadas, escuelas de artes aplicadas y oficios artísticos y escuelas oficiales de idiomas.*

Resuelta la cuestión del quién, debe abordarse la descripción del cómo. Es decir, de qué manera podrán las Administraciones educativas canalizar los

⁸⁰⁹ La Disposición adicional decimoquinta LRSAL (2013), dedicada a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación, establece que:

“Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.”

recursos financieros destinados al sostenimiento de los centros docentes públicos, de la forma más eficaz y eficiente.

En el ámbito de la Unión Europea se han analizado los sistemas nacionales de asignación de recursos a los centros docentes por las Administraciones educativas con objeto de mejorar la equidad y eficiencia del proceso.⁸¹⁰ Dejando a un lado la incidencia de la estructura territorial de cada Estado sobre el grado de descentralización de esta financiación (cuyo análisis excede del ámbito de este estudio), debe señalarse que pueden identificarse **dos modelos principales de ordenación de la financiación pública de los centros docentes**:

- El primero utiliza un procedimiento consensuado basado en criterios predefinidos para determinar la cantidad exacta de recursos que se adjudicarán a los centros. El volumen de recursos a los que tiene derecho cada centro se establece mediante la aplicación de criterios definidos a los que se aplica una regla universalmente aceptada.⁸¹¹
- El segundo modelo, más frecuentemente utilizado, se basa en una estimación de las necesidades de los centros en el que se suelen tener en cuenta, aunque no siempre, criterios predefinidos. En este último modelo, las administraciones educativas competentes gozan de mayor autonomía a la hora de decidir el volumen de los recursos a asignar. Estos sistemas admiten dos variantes, en función de la capacidad de participación que se reconozca a los propios centros:
 - Por un lado, es posible que los recursos se adjudiquen en función de un presupuesto elaborado por los centros educativos, pero que ha de ser finalmente aprobado por la administración pública competente.
 - Por otra parte, cabe la posibilidad de que la Administración educativa proceda a una asignación discrecional de recursos, sin tener como referencia ninguna otra administración, lo que no significa necesariamente que no exista ninguna fórmula de financiación para calcular las cuantías adjudicadas y que la estimación de necesidades y la correspondiente asignación se lleva a cabo caso a caso.

Independientemente de su grado de formalización, el análisis de **los criterios que utilizan las Administraciones educativas en el proceso de asignación de recursos** resulta muy interesante. En algunos países, las administraciones educativas utilizan un número limitado de variables relativas a las cifras de personal o de alumnos, por lo general ponderadas por el nivel educativo o el curso escolar. No obstante, en la mayoría de los países, las administraciones financiadoras tienen en cuenta una gama más amplia de

⁸¹⁰ COMISIÓN EUROPEA/EACEA/EURYDICE (2014).

⁸¹¹ Noruega, Finlandia, Bulgaria y Malta.

variables que hacen referencia a criterios como el entorno socioeconómico, lingüístico o étnico del alumnado, cualquier necesidad especial que puedan tener, así como a las diferencias geográficas y demográficas entre los centros.

En los últimos años, especialmente en el ámbito de la educación superior, se viene recomendando una financiación basada en el rendimiento. Aunque estas recomendaciones no se han hecho extensibles a la financiación de la educación no universitaria, algunos países han comenzado a incluir este tipo de criterios en sus mecanismos de asignación de recursos.⁸¹² Hay dos tipos de financiación basada en el rendimiento: la que otorga incentivos por buenos resultados y la que penaliza los malos resultados. La utilización de este tipo de variables debe realizarse con cautela, para evitar efectos secundarios no deseados (recompensar a los centros por sus buenos resultados puede provocar que centros que ya son buenos sean cada vez mejores, mientras que para los centros desfavorecidos mejorar puede resultar más difícil). Cuando se eligen indicadores de entrada y de resultados, una forma eficaz de medir el rendimiento podría consistir en medir el progreso de un centro analizando la evolución de sus resultados año a año, en lugar de comparar los resultados absolutos entre centros, puesto que el rendimiento de centros de diferentes áreas suele variar considerablemente.

Atendiendo a los parámetros expuestos, el sistema español de financiación de los centros docentes está fuertemente descentralizado, ya que descansa sobre las Comunidades Autónomas, que aportan la mayor parte de financiación y disponen de un amplio margen de discrecionalidad para la asignación de los recursos, aunque la LOMCE (2013) ha sentado las bases que permitirían a las Administraciones educativas incrementar la autonomía de los centros docentes, también en el ámbito de la gestión presupuestaria.

3.1.2.2.1.2. La compensación económica a los centros privados por la prestación de enseñanza gratuita.

El alcance e intensidad de la obligación de los poderes públicos de financiar centros docentes de titularidad privada ha suscitado un amplio debate jurídico, fundamentalmente centrado en el ámbito de la educación básica.

La cuestión principal reside en determinar si la Constitución proporciona una base jurídica suficiente para fundar un derecho subjetivo de los centros privados a obtener esta financiación pública, jurídicamente exigible frente a las Administraciones educativas.⁸¹³

- **Un sector doctrinal defiende la existencia de un derecho constitucional a la subvención**, apoyándose en el deber del Estado

⁸¹² En los Países Bajos e Inglaterra en el Reino Unido, la administración central se basa en criterios de rendimiento para determinar la dotación global destinada a recursos de personal y operativos en la enseñanza secundaria, en ambos casos con el objetivo de reducir el abandono escolar temprano.

⁸¹³ Un resumen completo de las posiciones doctrinales se recoge en EMBID IRUJO (1983, pp. 344 y ss).

de proteger la libertad de enseñanza, así como en el carácter gratuito de la educación obligatoria.⁸¹⁴ En este sentido, se invoca la Convención de la UNESCO de 1960⁸¹⁵ para señalar que no es posible tratar de forma diferente a los nacionales por el hecho de que opten libremente por asistir a centros públicos o privados. De este modo, la existencia de un derecho de los centros privados a obtener financiación pública resulta inherente al artículo 27 CE, ya que su inexistencia supondría obligar a los ciudadanos a realizar una opción entre dos dimensiones del derecho a la educación que no se oponen entre sí, sino que son perfectamente compatibles: habría que elegir la gratuidad, sacrificando la posibilidad de ir a un centro privado más conforme con las propias preferencias, o decidirse por ésta, renunciando a la gratuidad.⁸¹⁶

En cualquier caso, esta tesis distingue entre los niveles obligatorios (en los que la subvención sería exigible) y los no obligatorios. En estos últimos, la desaparición de la exigencia constitucional de gratuidad reduciría la intensidad de una eventual obligación financiera de los poderes públicos hacia los centros privados, que no podrían invocar como fundamento la garantía de la libertad de enseñanza. En estas etapas educativas, la garantía del derecho a la educación compromete a los poderes públicos, como veremos, a establecer un sistema de ayudas a las familias que asegure el acceso a la enseñanza reglada de los niños

⁸¹⁴ Son defensores de esta posición:

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 264) considera que el derecho a la educación básica debe incluir en todo caso el derecho a elegir el centro donde satisfacer ese derecho, dentro de una libertad escolar real. En esta misma línea argumenta ZUMAQUERO (1984).
- BARNES VÁZQUEZ (1984, pp. 44 y ss.) considera que del pluralismo educativo y del principio de gratuidad en el nivel básico se deduce que el Estado está obligado a financiar a los centros privados que den satisfacción a la demanda educativa básica.
- MOZOS TOUYA afirma que, para responder al mandato de gratuidad educativa en libertad, la programación de la enseñanza deberá consistir también en planificar la financiación pública de todos los centros privados que, en condiciones de viabilidad, realicen, o pretendan realizar, una oferta escolar gratuita y puedan acreditar su correspondiente demanda educativa, real o potencial. MOZOS TOUYA, Isabel María. "Programación y libertad escolar: incidencia en el otorgamiento y denegación de concertos, aumento y reducción de unidades escolares". En REQUERO IBAÑEZ y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2008).

⁸¹⁵ La letra c) del artículo 3 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960 establece que

"A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a: (...) c) No admitir, en lo concerniente a los gastos de matrícula, la adjudicación de becas o cualquier otra forma de ayuda a los alumnos, ni en la concesión de permisos y facilidades que puedan ser necesarios para la continuación de los estudios en el extranjero, ninguna diferencia de trato entre nacionales por los poderes públicos, salvo las fundadas en el mérito o las necesidades; (...)"

⁸¹⁶ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 264).

desfavorecidos por las condiciones económicas familiares⁸¹⁷ y que no podrá establecer discriminaciones en razón de la naturaleza pública o privada del centro en que se produzca la escolarización.⁸¹⁸

- Frente a esta corriente, **otro amplio sector doctrinal considera que no es posible deducir una consecuencia subvencional de la proclamación de la libertad de enseñanza.**⁸¹⁹ Esta conclusión se fundamenta en dos argumentos básicos: por un lado, en el derecho comparado la subvención a la escuela privada no constituye una derivación directa de la libertad de enseñanza; por otra parte, los derechos de libertad, categoría a la que pertenece la libertad de enseñanza, no permiten fundamentar este tipo de pretensiones financieras.⁸²⁰ Es decir, no existe un derecho subjetivo constitucional de los colegios privados a la financiación pública, ni tal derecho puede deducirse de la gratuidad y obligatoriedad de la educación; lo que sí existe es una obligación de los poderes públicos de financiar a los centros privados en el marco que establezca la ley.⁸²¹

Este debate doctrinal fue prontamente atajado por el Tribunal Constitucional⁸²² a favor de la segunda tesis, cuando declaró expresamente que el artículo 27.9 CE se configura como un mandato al legislador que no encierra un derecho subjetivo a la prestación pública, añadiendo a continuación que no existe *“un deber de ayudas a todos y cada uno de los centros docentes, por el sólo hecho de serlo”*.⁸²³ El Alto Tribunal rebate los dos argumentos en que se fundaba la defensa de las subvenciones a la enseñanza privada, descartando tanto que la libertad de enseñanza genere un derecho constitucional a la subvención⁸²⁴, como que el derecho a la enseñanza básica gratuita ampare *“el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera centros privados, porque los recursos*

⁸¹⁷ EMBID IRUJO (1981, p. 679).

⁸¹⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2008, p. 41).

⁸¹⁹ EMBID IRUJO (1981, pp. 675-676).

⁸²⁰ En este sentido, se invoca como precedente la STC 6/1981, que resuelve el recurso de amparo 211/1980, denegando al recurrente la posibilidad de extraer una pretensión económica de un derecho de libertad, como es la libertad de expresión:

“Quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información los ejercen con mayor frecuencia que el resto de sus conciudadanos, pero no derivan de ello ningún privilegio y, desde luego, no el de transformar en su favor, lo que para el común de los ciudadanos es derecho de libertad, en un derecho de prestación que los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información...”

⁸²¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (2006, p. 60).

⁸²² SSTC 77/1985 (LODE) y 86/1985 (Órdenes ministeriales de 16 de mayo de 1984 sobre régimen de subvenciones de centros docentes).

⁸²³ STC 86/1985. FJ. 3.

⁸²⁴ STC 86/1985, FJ. 4.

*educativos no han de acudir, incondicionalmente, allí donde vayan las preferencias individuales”.*⁸²⁵

Pero la doctrina del Tribunal Constitucional incorpora matizaciones relevantes en relación con el mandato que el artículo 27.9 impone al Legislador:

- En primer lugar, el legislador está obligado a aprobar un sistema de ayudas a los centros privados. El artículo 27.9 *“no puede interpretarse como una afirmación retórica, de manera que quede absolutamente en manos del legislador la posibilidad de conceder o no esa ayuda, ya que, como señala el art. 9 de la C.E., “los poderes públicos están sujetos a la Constitución” y, por ello, los preceptos de ésta -expuestos o no, como en este caso, en forma imperativa- tienen fuerza vinculante para ellos”.*⁸²⁶

De este modo, podemos concluir que una eventual exclusión de los centros de titularidad privada que impartan educación básica de la posibilidad de obtener financiación pública vulneraría la libertad de enseñanza.⁸²⁷

- En segundo lugar, el mandato al legislador no es incondicionado y en la determinación de las características generales del sistema de ayudas deberá respetar determinados límites: en primer lugar, los derechos y libertades educativos previstos en el artículo 27; en segundo lugar, el principio de igualdad; en tercer lugar, las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, es decir, las disponibilidades presupuestarias.

Coincido con DÍAZ en que la remisión a la Ley del artículo 27.9 no implica vaciar de contenido este precepto, lo que equivaldría a una suerte de *desconstitucionalización*, sino más bien un mandato al legislador para que dentro de los límites constitucionales establezca un régimen de ayudas a los centros privados.⁸²⁸ Eso sí, dentro de estos límites constitucionales, el legislador ordinario dispone de un amplio margen para la configuración del sistema de financiación pública de los centros privados. Desde mediados del siglo XX es posible reconducir las diferentes alternativas a dos modelos⁸²⁹: la

⁸²⁵ STC 195/1989, FJ. 4.

⁸²⁶ STC 77/1985. FJ. 11.

⁸²⁷ Una situación en la que no existiera ningún tipo de ayuda a los centros privados sería inconstitucional. DÍAZ LEMA (1992, p. 56).

⁸²⁸ DÍAZ LEMA (1992, 56).

⁸²⁹ El Derecho comparado muestra la utilización de otras técnicas, en principio más imperfectas, aunque hayan producido buenos resultados: así los sistemas de subvención y de financiación del profesorado que practican en Bélgica o (en forma distinta) en Holanda. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, nota 59).

Por otra parte, también resulta posible cumplir el mandato constitucional mediante el establecimiento de desgravaciones fiscales para los centros docentes privados, semejantes a las que rigen en otros sectores económicos que colaboran con las Administraciones en la prestación

subvención a los centros y la ayuda a las familias. Aunque entendemos que ambos modelos encuentran amparo en el marco constitucional, traen causa en planteamientos jurídicos e ideológicos diferentes.

3.1.2.2.1.2.1. La subvención a las familias: el cheque escolar.

Tradicionalmente, la educación era financiada por tasas e impuestos grabados directamente sobre la renta de los ciudadanos. Cada centro público recibía una financiación estatal cuyo gasto era controlado por las autoridades políticas y administrativas de las que dependía. La eficacia de este modelo fue puesta en duda por FRIEDMAN, que propuso un presupuesto educativo individualizado a través de la utilización del *Cheque Escolar*, cuya finalidad no era otra que la de trasladar el poder de elección de centros escolares desde la Administración hasta los padres de los niños escolarizados.⁸³⁰ Los padres reciben directa o indirectamente el dinero destinado a financiar la educación de sus hijos, para que de esta forma puedan elegir libremente el centro escolar que deseen para sus hijos en un contexto de mercado, donde exista una oferta bien diferenciada de centros educativos.⁸³¹

Este sistema pretende dejar la educación al albur de las fuerzas competitivas del libre mercado, donde los recursos humanos entran en el juego de la oferta y la demanda, adecuándose a las necesidades sociales, limitando hasta el extremo la intervención estatal y ampliando la participación privada. FRIEDMAN llegó a afirmar que los gobiernos podrían garantizar un standard escolar mínimo y asegurar la financiación de la escolaridad obligatoria otorgando a los padres, por cada hijo y curso, bonos escolares con un valor equivalente al coste real. De esta forma los padres son libres de gastarse la cantidad que se les concede en la adquisición de servicios educativos en la institución que elijan.⁸³²

En cualquier caso, la implantación del modelo de cheque escolar, bono escolar o bono de educación admite alternativas y graduaciones⁸³³, ofreciéndose una amplia tipología que puede reconducirse a cuatro grades categorías:⁸³⁴

de servicios públicos, como podría ser el de la asistencia sanitaria. A ello hace referencia EMBID IRUJO (2000, p. 246).

⁸³⁰ BOTE ÁLVAREZ-CARRASCO (2007, p. 173).

⁸³¹ Para profundizar en la experiencia norteamericana FRIEDMAN (1993, pp. 211-264).

⁸³² Estas ideas están expuestas en FRIEDMAN (1955).

⁸³³ En el ámbito europeo se han formulado otros modelos, basados en la propuesta de FRIEDMAN, citados por LLORENT BEDMAR (2004, p. 264).

En esta misma línea, Jacques DELORS propuso instaurar un crédito/tiempo. Puesto que la educación dura toda la vida, se propone ingresar en la cuenta corriente de cada joven, al inicio de su escolaridad, un crédito/tiempo para su educación durante cierto número de cursos escolares. Cada alumno podría disponer de ese dinero según su elección y su situación escolar.

Por su parte, Alain MADELIN propugna un sistema basado en los puntos-educación, cuyo valor dependería del tipo de formación escogido por el alumno. Este político francés propuso crear un estatuto que conceda plena autonomía a los centros escolares públicos y privados, tanto en su organización, como en la contratación del profesorado, estrategias y métodos educativos;

- Cheque escolar con el mismo valor para todos los alumnos de la misma edad que puede abarcar todos los gastos o parte de ellos. Si el coste de la escolarización es inferior a la cantidad recibida, los padres no tienen que devolver la diferencia.
- Cheques escolares variables en función de la renta de los padres. Incluso cuando surgen casos de niños con necesidades educativas especiales o dificultades de aprendizaje, los padres reciben cantidades superiores a las básicas.
- Cheques escolares variables en función de la renta de los padres y la opción educativa elegida por el alumno.
- Cheque escolar con un valor fijo, absolutamente independiente de la renta de los padres o de cualquier otra variable.

El sistema de cheques escolares pretende introducir mecanismos de mercado en el sistema educativo, con la pretensión de mejorar su eficacia y elevar la calidad de la educación, a la vez que permite avanzar hacia una mayor igualdad básica entre los ciudadanos. Este sistema pone en marcha el mercado educativo, estimulando la competencia interinstitucional. Los centros escolares de alto nivel formativo tendrán gran demanda, en tanto que los centros de bajo nivel deberán optar por elevar su calidad o por desaparecer. Para la educación superior, además del plan de bonos, el sistema se complementa con créditos bancarios a las escuelas y los alumnos, que serán saldados una vez que éstos se desarrollen profesionalmente en el mercado laboral.

Sin embargo, la implantación de este modelo no está exenta de riesgos, entre lo que destacan la posibilidad de favorecer una mayor discriminación social, la burocracia que entraña, y el aumento de los gastos derivados del transporte escolar. Estas son, probablemente, las causas que determinan la limitada implantación de este sistema, cuyas experiencias más relevantes se encuentran en Suiza (1983)⁸³⁵, en Suecia (1992)⁸³⁶ y en Italia⁸³⁷; incluso en España pueden citarse alguna iniciativa en este sentido.⁸³⁸

conceder a los padres una real libertad de elección de centro escolar para sus hijos; y crear un cheque educación-artística y un cheque multideporte accesible a todos.

⁸³⁴ LLORENT BEDMAR (2004, p. 264).

⁸³⁵ Para analizar los resultados de la implantación de este modelo en Suiza se recomienda LLORENT BEDMAR (2004, pp. 265-266).

⁸³⁶ Para analizar los resultados de la implantación de este modelo en Suecia se recomienda BOTE ÁLVAREZ-CARRASCO (2007, pp. 173-184).

⁸³⁷ En la Región de Lombardía, el Buono Scuola constituye una experiencia en este sentido.

⁸³⁸ En España, José Manuel Otero Novas, como Ministro de Educación, elevó una proposición de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria (1979) donde se implantaba el cheque escolar como nueva fórmula de financiación de la enseñanza obligatoria. De este modo, los padres y no los centros escolares, serían los que recibirían los fondos destinados a pagar los gastos escolares en forma de cheques. En este sistema no se incluían los gastos de transporte escolar, se permitía el pago de actividades extraordinarias, no se imponía una regulación expresa a los

En cualquier caso, debe advertirse que la eventual implantación en España de este sistema de financiación de la enseñanza privada debería solventar varios problemas para adecuarse al marco constitucional:⁸³⁹

- En primer lugar, el legislador estatal debería establecer las condiciones básicas en que los centros escolares privados podrían optar a recibir el cheque escolar de las familias de los alumnos.
- En segundo lugar, deberían establecerse mecanismos para garantizar la gratuidad de la enseñanza cuando un centro no reciba un número de cheques suficiente para sufragar los gastos de escolarización de la unidad escolar. En estos casos, la dificultad estribaría en la imposibilidad constitucional tanto de exigir al alumno el pago de una cantidad suplementaria, porque vulneraría la gratuidad de la Educación básica, como de ofrecerle la escolarización en un centro alternativo, pues menoscabaría su libertad de elección del centro.

3.1.2.2.1.2.2. La subvención al centro: régimen de conciertos.

A grandes rasgos, el régimen de los conciertos educativos se puede resumir en la obligación que contrae la Administración para asignar fondos públicos a un centro privado, con la contrapartida por parte de éste de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto del concierto. Al mismo tiempo, el centro asume una serie de obligaciones entre las que destacan la participación de la comunidad escolar en el control y gestión del centro, y la admisión de alumnos en condiciones de igualdad.

Se trata del modelo tradicionalmente vigente en Francia⁸⁴⁰, que consiste básicamente en subvencionar a los centros privados que atiendan una necesidad de escolarización, lo cual se instrumenta a través de un contrato de asociación en virtud del cual el Estado se hace cargo de los gastos de funcionamiento del centro, comprometiéndose éste a la admisión de alumnos sin ningún tipo de discriminación y a respetar su libertad de conciencia.

En España, este modelo se implantó con la LGE (1970) que canaliza las subvenciones a la enseñanza a través de los conciertos singulares, en los que se establecerían los derechos y obligaciones recíprocos del Estado y de los centros en cuanto al régimen económico, profesorado y alumnos, incluido el sistema de selección de éstos.

La LODE (1985) acomete la regulación del régimen de conciertos⁸⁴¹ a través del cual se materializa el sostenimiento público de los centros privados

centros, y aunque pretendía ser en función de la renta, estaba diseñado de tal forma que el impacto redistributivo era mínimo. Esta propuesta trataba de importar las incipientes iniciativas experimentadas de forma limitada en Estados Unidos y en el Reino Unido, pero no acabaron de convencer al partido gobernante, con lo que no llegó a implantarse.

⁸³⁹ EMBID IRUJO (2000, pp. 244 y 245).

⁸⁴⁰ Ley de 31 de diciembre de 1959, sobre relaciones entre el Estado y los centros privados de enseñanza (Ley Debré).

⁸⁴¹ Artículos 47 y siguientes LODE (1985).

concertados que, junto con los públicos, contribuyen a hacer eficaz el derecho a la educación gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la programación general de la enseñanza. En desarrollo de esta Ley se aprobó el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos. La legislación educativa posterior ha modificado mínimamente el régimen jurídico de los centros concertados, fundamentalmente en lo que respecta a sus órganos de gobierno, no viéndose sustancialmente afectados los principios que rigen el acceso de los centros privados a los fondos públicos.

En la práctica, la normativa vigente establece una equiparación entre los centros concertados y los públicos:⁸⁴² la admisión de alumnos se rige por las mismas normas; para el gobierno de ambos tipos de centros se prevé la necesaria creación de órganos colegiados con participación de la comunidad educativa (el Consejo Escolar) y la Administración educativa asume el pago directo de las retribuciones al profesorado (pago delegado). El fundamento jurídico de esta equiparación es la consideración de que el servicio público de la educación se realiza a través de los centros públicos y privados concertados.⁸⁴³

A través del régimen de conciertos, el legislador garantiza financieramente la creación y funcionamiento de centros privados de enseñanza, por lo que el importe de la ayuda debe ser suficiente para asegurar el "*sostenimiento con fondos públicos del centro docente*", lo que parece apuntar hacia un alto grado de subvención en los centros privados.⁸⁴⁴ De hecho, la cuantía del módulo deberá asegurar que la enseñanza se imparta en condiciones de igualdad y comprenderá los salarios del personal docente y otros gastos de funcionamiento.⁸⁴⁵

Sin embargo, el sector de la enseñanza concertada ha venido apuntando la necesidad de revisar la financiación de los conciertos, alegando diferencias significativas en el gasto público por alumno entre la enseñanza pública y la enseñanza concertada (como se refleja en el Gráfico 3).

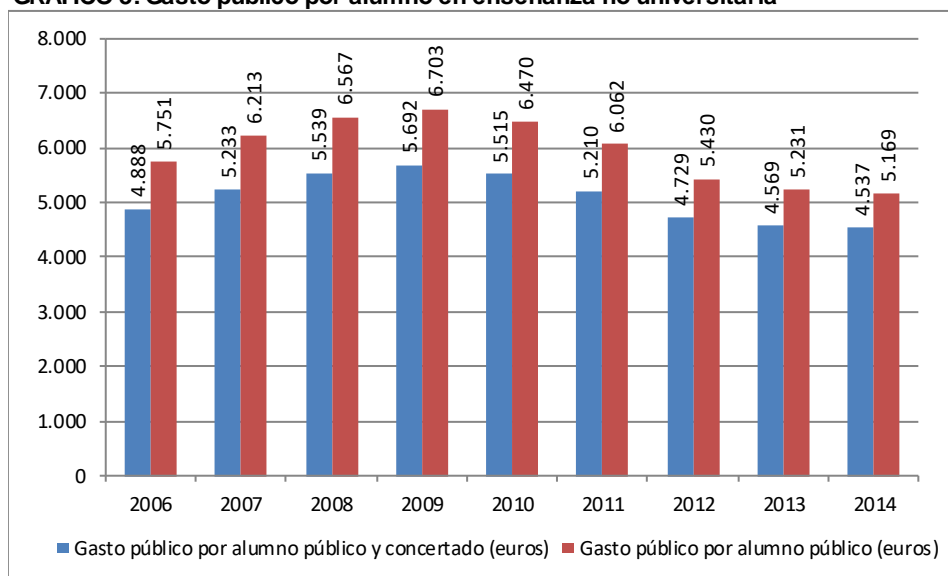
⁸⁴² DÍAZ LEMA (1992, p. 43).

⁸⁴³ Artículo 108.4 LOE (2006).

⁸⁴⁴ BARNES VÁZQUEZ (1984, p. 34).

⁸⁴⁵ Artículo 117.3 LOE (2006).

GRÁFICO 3: Gasto público por alumno en enseñanza no universitaria



Esta reivindicación ha llegado a encontrar reflejo en la propia legislación educativa, que emplazó a la Conferencia Sectorial de Educación a la constitución de una Comisión, con participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto, que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad.⁸⁴⁶ Uno de los elementos que deberían tomarse en consideración en este estudio sería la progresiva equiparación retributiva de los profesores de la enseñanza concertada con los funcionarios públicos docentes.⁸⁴⁷

3.1.2.2.2. LOS COSTES INDIRECTOS DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA.

La extensión de la garantía de gratuidad a los costes indirectos de la enseñanza obligatoria no ha suscitado una solución unánime en el Derecho comparado y es objeto de debate político y doctrinal en nuestro país.

⁸⁴⁶ Apartado 2 de la Disposición adicional vigesimonovena LOE (2006).

⁸⁴⁷ La Disposición adicional vigesimoséptima LOE (2006) establece que:

1. Durante el periodo al que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley, y en cumplimiento del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las organizaciones sindicales representativas del profesorado de los centros privados concertados, todas las partidas de los módulos del concierto se revisarán anualmente en un porcentaje equivalente al de las retribuciones de los funcionarios públicos dependientes de las Administraciones del Estado.

2. Las Administraciones educativas posibilitarán, para el ejercicio de la función directiva en los centros privados concertados, unas compensaciones económicas, análogas a las previstas para los cargos directivos de los centros públicos, de las mismas características.

La consideración de costes indirectos está referida a aquellos bienes y servicios, más o menos necesarios para el aprovechamiento de la enseñanza tal y como está organizada, cuya adquisición puede realizarse directamente en el centro o fuera del mismo.⁸⁴⁸ Entre los bienes y servicios que se adquieren en el centro docente destacan los servicios complementarios (transporte, comedor y residencia), mientras que entre los que se adquieren fuera de la institución educativa revisten especial relevancia determinados bienes (los libros de textos, el material didáctico o los uniformes). Las actividades extraescolares pueden adquirirse tanto dentro como fuera del centro.

Los gastos que deben afrontar las familias para adquirir estos bienes y servicios son menores que los costes directos de la educación, pero relevantes en términos absolutos y difícilmente asumibles en determinadas situaciones socioeconómicas.

La dicción literal de la Constitución permite una interpretación restrictiva de la garantía de gratuidad de la *enseñanza*, que limitaría su alcance a su estricta impartición, excluyendo la provisión de los restantes bienes necesarios para completar el proceso de aprendizaje o de los servicios educativos complementarios. Tampoco se muestra concluyente el legislador, que se limita a imponer a las Administraciones educativas un genérico deber de dotar a los centros de *los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito*.⁸⁴⁹ Sin embargo, la doctrina promueve de forma generalizada la extensión de la gratuidad a todos los costes de la enseñanza obligatoria, como ha venido declarando el Defensor del Pueblo, que *considera que la gratuidad ha de abarcar a todo el conjunto de actividades y medios que resultan precisos para que los alumnos cursen las enseñanzas correspondientes. No debe perderse de vista que la Constitución no sólo define la enseñanza básica como gratuita, sino también como obligatoria. Y del establecimiento de ese deber constitucional -impuesto a los menores destinatarios de la norma- ha de deducirse el correlativo deber público de proporcionar todos los medios imprescindibles para que pueda ser cumplido. Y en ello no influye la naturaleza pública o privada de los centros educativos, ya que el dato de referencia es, en todo caso, el de las enseñanzas que se cursen y su carácter obligatorio*.⁸⁵⁰

Sin embargo, la aplicación de esta recomendación sin matizaciones podría suponer la imposición de obligaciones desproporcionadas a los poderes públicos, por lo que una elemental prudencia recomendaría que la decisión de financiar cada coste con recursos públicos viniese precedida del análisis de la incidencia efectiva de cada uno de los bienes y servicios descritos en el disfrute del derecho a la educación. No parece razonable que se exija a los

⁸⁴⁸ Esta diferenciación entre bienes y servicios adquiridos en el centro educativo o fuera de él ha sido la adoptada por el INE en la elaboración de la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en la Educación.

⁸⁴⁹ Artículo 88.2 de la LOE (2006).

⁸⁵⁰ DEFENSOR DEL PUEBLO (2013, p. 9).

poderes públicos la financiación de los costes de las actividades extraescolares que puedan recibir los alumnos, dentro o fuera del centro docente, o de las clases que puedan impartirse fuera del horario escolar. Pero existen otros bienes y servicios sufragados por las familias cuya relevancia para la adecuada prestación del servicio educativo permite plantear el debate. En cualquier caso, la justificación de la financiación pública de estos costes indirectos varía su intensidad dependiendo de su proximidad al núcleo esencial de la educación y tiene un tratamiento diferente en nuestro ordenamiento jurídico.

3.1.2.2.2.1. Los servicios educativos complementarios.

Los denominados servicios complementarios comprenden prestaciones de naturaleza heterogénea, pero que presentan unas características comunes: se desarrollan en las dependencias escolares, su realización no corre a cargo del personal docente y son necesarios para el adecuado aprovechamiento de la enseñanza. Este último elemento será clave, como veremos, para determinar la existencia de una obligación de los poderes públicos de cubrir su coste y, en su caso, del alcance de la financiación pública.

Tabla 1. Gastos en bienes y servicios educativos (totales y medios por estudiante/usuario) y nº de estudiantes/usuarios de enseñanzas regladas por niveles de formación, titularidad de la unidad escolar (pública o privada) y tipo de servicio complementario

Unidades: Gasto total: miles de euros. Gasto medio: euros

	Gasto medio por estudiante/usuario			
	Primaria		E.S.O.	
	Pública	Privada	Pública	Privada
Total	303	1.509	110	1.157
Clases lectivas	.	752	-	604
Actividades extraescolares en el centro	96	210	29	212
Residencia	..	..	.	.
Comedor	529	935	427	934
Transporte	124	755	27	669
Madrugadores	264	361	.	.
Actividades Complementarias	64	107	111	123

Notas:

1.- Clases lectivas: Incluye tanto las clases docentes (por el art. 88 LOE, gratuitas en el sistema público y privado concertado) como las enseñanzas complementarias de carácter voluntario, motivado por la dificultad por parte de los hogares informantes para diferenciar ambos conceptos.

2) En la Formación Profesional de Grado Medio se incluyen los P.C.P.I.

3) Nº de estudiantes/usuarios. Número de estudiantes que efectivamente han utilizado alguno de los servicios (tanto de forma gratuita o mediante pago de una cantidad) tales como servicios y actividades complementarios o actividades extraescolares. En el caso de bienes y servicios (libros de texto, uniformes...), se refiere a aquellos que efectivamente han realizado alguna adquisición de estos bienes. En clases lectivas, el nº de usuarios coincide con el nº de estudiantes.

4) '!' Dato no disponible por estar afectado por errores de muestreo

5) '!' Cruce no válido

Fuente: Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2011-2012. Instituto Nacional de Estadística

Con anterioridad a la LOGSE (1990), en los colegios existían tan solo dos tipos de Servicios Escolares Complementarios, el comedor y el transporte escolar, prestados por personal que pertenecía al centro escolar. La LOPEG (1995) reconoce autonomía a los centros públicos, tanto para la elaboración y desarrollo de su proyecto educativo, como para la gestión de sus recursos, permitiéndoles contratar sus propios servicios, siempre que se lo comuniquen debidamente a la Consejería.

El legislador no impone a los poderes públicos la cobertura universal de los costes de estos servicios, sino que supedita su obligación financiera a la importancia que tengan para el adecuado desarrollo de la actividad docente; es decir, si el acceso a los servicios complementarios condiciona el adecuado ejercicio del derecho a la educación, deberá garantizarse la gratuidad de los mismos. Un elemento relevante para valorar la proporcionalidad de la medida es la distancia entre el domicilio familiar y el centro de escolarización, como refleja el hecho de que el tratamiento jurídico de estos servicios complementarios (principalmente de transporte y comedor) tenga características diferentes en las zonas rurales o urbanas.

- Con carácter general, los servicios de transporte (e incluso comedor e internado) serán gratuitos cuando el puesto escolar asignado no esté en el municipio del domicilio del alumno o en su zona de escolarización; es decir, en aquellas zonas rurales con elevada dispersión de la población, los poderes públicos asumirán directamente la prestación de estos servicios. Esta situación sólo puede producirse en la ESO, ya que en la etapa de Educación Primaria existe la obligación legal de proporcionar a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización.⁸⁵¹

En cualquier caso, la normativa autonómica ha condicionado la gratuidad del transporte a la aceptación por la familia del centro de escolarización asignado, de modo que la renuncia a la plaza conllevará, generalmente, la pérdida de este beneficio.

- Más allá de estas situaciones de gratuidad (inicialmente referidas al ámbito rural), únicamente existe un mandato genérico de fomento de la facilitación de transporte y medios en la educación, especialmente para evitar la discriminación.⁸⁵² La jurisprudencia ha aportado criterios

⁸⁵¹ El artículo 82 LOE (2006) establece que:

“1. Las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo anterior, en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.”

⁸⁵² El artículo 110 LOE (2006) establece que:

relevantes para delimitar el alcance de la obligación de las Administraciones educativas de financiar estos servicios:

- Por un lado, ha recordado que la dificultad derivada de la distancia del domicilio no supone una discriminación, puesto que la Administración *"no tiene la obligación constitucional de instalar un Centro de estudios, con las características que a cada ciudadano convenga, a determinada distancia del domicilio de todos y cada uno de los ciudadanos"*.⁸⁵³
- Por otra parte, considera razonable que se doten ayudas suficientes de transporte escolar para el caso de no poder hacerse uso de las rutas existentes,⁸⁵⁴ integrando en estos casos el transporte en el derecho subjetivo la educación, en concreto, en la gratuidad de la educación obligatoria.⁸⁵⁵

Resulta evidente que, en las zonas urbanas, la relevancia de los servicios complementarios dependerá de tamaño de los municipios. En municipios de tamaño medio, los costes de transporte resultarían de escasa relevancia, pero en los grandes núcleos urbanos podría resultar recomendable analizar la posibilidad de contemplar una extensión de la cobertura pública; en este sentido, desempeñan un importante papel las subvenciones al transporte urbano promovidas desde las

1. Los centros educativos existentes que no reúnan las condiciones de accesibilidad exigidas por la legislación vigente en la materia, deberán adecuarse en los plazos y con arreglo a los criterios establecidos por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, y en sus normas de desarrollo.

2. Las Administraciones educativas promoverán programas para adecuar las condiciones físicas, incluido el transporte escolar, y tecnológicas de los centros y los dotarán de los recursos materiales y de acceso al currículo adecuados a las necesidades del alumnado que escolariza, especialmente en el caso de personas con discapacidad, de modo que no se conviertan en factor de discriminación y garanticen una atención inclusiva y universalmente accesible a todos los alumnos.

⁸⁵³ Así, la STS de 30 de enero de 1988 (RJ 1988/379), respecto de la necesidad de desplazamiento de alumnos que desean recibir su educación en lengua valenciana a centro distante de su domicilio.

⁸⁵⁴ En la STS de 4 de julio de 2005 (RJ 2005/9461), el tribunal tiene en cuenta (FJ 2º.) que "precisamente con estas ayudas lo que se pretende es que el transporte sea gratuito, para aquellos alumnos que tienen su domicilio alejado de las rutas contratadas. Cuestión distinta es si las mismas son o no suficientes, en todo caso nada se ha acreditado en este proceso al respecto, y los perjudicados podrían reclamar a la Administración el complemento de tales ayudas si fueran insuficientes, pero ello no da base legal alguna para pedir la nulidad de la Orden Ministerial recurrida, que no infringe ninguno de los preceptos indicados por los actores".

"El contenido de la Orden y la interpretación que de ella efectúa la Sentencia recurrida, al considerar que las ayudas pretenden que el transporte sea gratuito para todos los alumnos, especialmente para aquéllos que tienen su domicilio alejado de las rutas contratadas, no supone vulneración del artículo 27.4 de la CE en su dimensión prestacional, estando al servicio de tal acción prestacional (en coherencia con lo ya afirmado por esta Sala, en Sentencia de la Antigua Sala 5ª de 10 de mayo de 1988 (RJ 1988/4144) los criterios manifestados en tal precepto y en el artículo 65.2 de la Ley Orgánica 1/90".

⁸⁵⁵ COTINO HUESO (2012, pp. 179 a 184).

administraciones locales que, aunque no se dirigen específicamente a la población estudiantil, la comprende en su ámbito de aplicación, al dirigirse habitualmente a la población menor de 25 años.

Finalmente, debe señalarse que la comunidad educativa ha comenzado a demandar (especialmente en los grandes núcleos urbanos) nuevos servicios complementarios, lo que está llevando a los centros a ampliar su catálogo. Concretamente, la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha generado una demanda de servicios asistenciales que permitan cubrir el cuidado de los niños fuera del horario escolar (antes del inicio de las clases y una vez concluidas), hasta que los padres y madres puedan ir a recogerlos al centro. Esta necesidad ha llevado a las Comunidades Autónomas a ofertar este tipo de servicios, demandando de forma generalizada la financiación de sus costes por las familias.

3.1.2.2.2.2. Bienes y servicios adquiridos fuera del centro.

Un segundo grupo de gastos privados con finalidad educativa se refieren a la adquisición de determinados bienes y servicios fuera del centro docente. Como se aprecia en la tabla 2, se trata de una relación heterogénea que comprende bienes y servicios cuya incidencia en la prestación de la enseñanza tiene diferentes intensidades.

Tabla 2. Gastos en bienes y servicios educativos (totales y medios por estudiante) de enseñanzas regladas por niveles de formación, titularidad de la unidad escolar (pública o privada) y tipo de bien o servicio adquirido fuera del centro

Unidades: Gasto total: miles de euros. Gasto medio: euros

	Gasto medio por estudiante			
	Primaria		E.S.O,	
	Pública	Privada	Pública	Privada
Total	562	737	535	827
Uniformes	142	252	83	221
Libros (de texto y no de texto)	185	196	194	203
Papelería, Mochilas y estuches	121	119	84	115
AMPAS (Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos)	10	16	7	15
Actividades extraescolares de apoyo fuera del centro	104	154	167	274

Notas:

- 1.- Nº de estudiantes en bienes adquiridos fuera del centro: Se refiere al nº de estudiantes que cursan estudios reglados independientemente de que hayan adquirido dichos bienes.
- 2) En la Formación Profesional de Grado Medio se incluyen los P.C.P.I.
- 3) '!' Dato no disponible por estar afectado por errores de muestreo
- 4) '..' Cruce no válido

Fuente: Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2011-2012. Instituto Nacional de Estadística

El legislador estatal no ha consagrado un derecho de los alumnos a la recepción gratuita de estos bienes y servicios, pero ha impuesto a las Administraciones educativas el deber genérico de dotar a los centros sostenidos con fondos públicos de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de la enseñanza básica.⁸⁵⁶ La incidencia de este mandato sobre las actuaciones de las Administraciones educativas ha sido diferente dependiendo del tipo de bien o servicio a que nos refiramos y de su relevancia para la adecuada recepción de la enseñanza por los alumnos.

Los **libros de texto y el material didáctico**, en cualquier formato, constituyen un elemento esencial en el proceso de aprendizaje y representan una parte importante del gasto de las familias en educación. La OCDE incluye estos gastos, junto a los gastos de escolarización, entre los costes básicos de la enseñanza. En consecuencia, tanto la Administración General del Estado como las Administraciones educativas han desarrollado programas de garantía de la gratuidad de estos bienes, que serán analizados en profundidad más adelante. Los restantes bienes (**uniformes y material escolar fungible**) no cuentan con un tratamiento uniforme, aunque habitualmente no son objeto de provisión ni financiación pública.

Pero también se comprenden en la categoría que analizamos **bienes y servicios cuya incidencia en la actividad docente no parece suficientemente intensa como para justificar la financiación pública de sus costes**. Nos referimos a las actividades extraescolares o los gastos derivados de la participación en los movimientos asociativos. En ambos casos se trata de actividades de carácter voluntario cuya realización no es imprescindible para el adecuado ejercicio del derecho a la educación:

- En el caso de las actividades extraescolares, nos encontramos ante una formación habitualmente prestada por personal que no pertenece a la plantilla docente de los centros y que se desarrolla fuera del horario escolar. A pesar de su indudable valor pedagógico, su carácter no formal la excluye del contenido del derecho fundamental a la obtención de enseñanza reglada.
- Los movimientos asociativos de padres de alumnos podrían considerarse como una vía para ejercer su derecho a intervenir en la gestión y control de los centros docentes y, de hecho, los padres de los alumnos tienen garantizada la libertad de asociación en el ámbito educativo.⁸⁵⁷ Sin embargo, el legislador ha articulado el ejercicio de este derecho de

⁸⁵⁶ El artículo 88.2 LOE (2006), incardinado en un capítulo dedicado a la escolarización en centros públicos y privados concertados, establece que:

Las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

Este mandato general se concreta posteriormente en relación con los centros públicos (artículo 112. Medios materiales y humanos) y se hará efectivo en los centros privados a través de la institución de los conciertos educativos.

⁸⁵⁷ Artículo 5.1 de la LOE (1985).

la comunidad educativa a través de los Consejos Escolares de los centros sostenidos con fondos públicos, de modo que estos movimientos asociativos, aunque desarrollan una actividad de indudable relevancia, no resultan esenciales para el ejercicio del derecho a la educación. En cualquier caso, las AMPAS disfrutaban de un tratamiento fiscal favorable que incluye la exención del Impuesto de Sociedades⁸⁵⁸ y deducciones en el IRPF de las aportaciones voluntarias que reciban.⁸⁵⁹

⁸⁵⁸ De conformidad con los artículos 9.3 y 124.3 de la ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, estas asociaciones no tendrán obligación de presentar declaración cuando cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que sus ingresos totales no superen 75.000 euros anuales.
- b) Que los ingresos correspondientes a rentas no exentas no superen 2.000 euros anuales.
- c) Que todas las rentas no exentas que obtengan estén sometidas a retención.

⁸⁵⁹ El artículo 19 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, establece que:

1. Los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tendrán derecho a deducir de la cuota íntegra el resultado de aplicar a la base de la deducción correspondiente al conjunto de donativos, donaciones y aportaciones con derecho a deducción, determinada según lo dispuesto en el artículo 18 de esta Ley, la siguiente escala:

Base de deducción	Importe hasta	Porcentaje de deducción
	150 euros	75
	Resto base de deducción	30

Si en los dos períodos impositivos inmediatos anteriores se hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos, al del ejercicio anterior, el porcentaje de deducción aplicable a la base de la deducción en favor de esa misma entidad que exceda de 150 euros, será el 35 por ciento.

3.1.3. LAS BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.

Las ayudas al estudio constituyen la segunda institución jurídica que permite a los poderes públicos canalizar financiación hacia la educación, complementando la gratuidad de la enseñanza obligatoria. En ella se centrará a partir de ahora este trabajo.

3.1.3.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

La adecuada comprensión de la institución de las ayudas al estudio requiere una previa delimitación conceptual, ya que los términos becas y ayudas al estudio carecen de una concepción jurídica unívoca y vienen siendo utilizados de forma habitual para hacer referencia a todo tipo de transferencias de fondos públicos dirigidas a los estudiantes para iniciar o continuar estudios o investigaciones, financiadas tanto por entidades privadas como por Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales.

Etimológicamente, la beca se define como una *subvención para realizar estudios o investigaciones*⁸⁶⁰, pero esta concepción resulta excesivamente amplia y debe ser necesariamente matizada para afrontar con garantías de éxito cualquier estudio internacional comparado.

Desde una **perspectiva estrictamente económica**, las ayudas a la educación pueden describirse como una transferencia de fondos públicos a las familias específicamente destinada a financiar un gasto educativo privado que éstas deben acometer. Analizando con mayor detenimiento, es posible determinar algunas características esenciales que permiten delimitar esta institución:

- Las ayudas a la educación son un gasto público, en atención a la procedencia de los recursos transferidos, y como tal constan en la contabilidad y la estadística. En el derecho comparado (OCDE) existen diversas formas de canalizar los fondos públicos hacia la educación, de modo que pueden entregarse directamente a las instituciones educativas (universidades o centros docentes) o pueden hacerse llegar a ellas a través de programas estatales (bonos) o a través de las familias (becas).
- Las ayudas a la educación atienden a la financiación de aquellos servicios educativos cuya adquisición o provisión no se financia directamente con gasto público, de modo que sus costes deben ser (al menos inicialmente) sufragados por las familias.⁸⁶¹ De hecho, el ámbito

⁸⁶⁰ Esta es la primera acepción de beca en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

⁸⁶¹ En algunas publicaciones estadísticas internacionales, al analizar el gasto en educación desde la perspectiva del origen de los fondos, estas ayudas dan lugar a una categoría específica se las consideran "gasto privado subvencionado" (*subsidised private spending*), para diferenciarlas expresamente del gasto público y el gasto privado. OCDE (2017, p. 166).

de aplicación de estas ayudas comienza donde desaparece la garantía de gratuidad; es decir, podrán existir programas públicos de ayudas para financiar los costes indirectos de la enseñanza obligatoria no amparados por la gratuidad y para financiar todos los costes en las etapas educativas no obligatorias. En consecuencia, su presencia será más intensa en aquellos niveles educativos en los que existe un mayor porcentaje de gasto privado, que son la educación infantil, Bachillerato, Formación Profesional y, sobre todo, la educación universitaria, es decir, las enseñanzas no obligatorias.

En todo caso, la intensidad de las ayudas puede modularse, de modo que pueden tener por objeto financiar la adquisición de servicios educativos esenciales (costes directos) o utilizarse además para cubrir costes indirectos, como son los gastos de alojamiento, transporte y manutención de los estudiantes. En el ámbito de las enseñanzas postobligatorias también podrán sufragar los costes de subsistencia de los estudiantes en sustitución de los ingresos laborales que dejarían de percibir por su dedicación al estudio (costes de oportunidad).

- Las ayudas son selectivas, frente a la cobertura universal que caracterizaba a la gratuidad. A diferencia del nivel de la educación obligatoria, no todos tendrán derecho a esta ayuda pública, sino solamente quienes tengan una aptitud o idoneidad que se establezca y no dispongan de los medios económicos precisos.⁸⁶² De este modo, las ayudas tienen una finalidad de redistribución de la riqueza, y sus beneficiarios serán colectivos merecedores de especial protección, singularizados en atención a sus características personales o socioeconómicas.
- Por último, las ayudas a la educación constituyen un instrumento de extraordinaria eficacia para el diseño e implementación de diversas políticas públicas:
 - o Son, en primer lugar, un instrumento de política educativa que permite estimular la participación en la educación, particularmente entre los estudiantes de familias con bajo nivel de ingresos, cubriendo parte de los costes de la educación, así como otros gastos relacionados con los mismos. De este modo, los gobiernos pueden abordar cuestiones tales como el acceso a los estudios universitarios y la igualdad de oportunidades. Desde esta perspectiva, se deberá juzgar el éxito de estas ayudas, al menos en parte, mediante el análisis de los indicadores de participación, permanencia y finalización de los estudios.
 - o En segundo lugar, las ayudas al estudio son un instrumento de política social, en la medida en que garantizan la igualdad en el acceso de todos los ciudadanos a la educación,

⁸⁶² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 266).

constitucionalmente garantizada por el artículo 9.2, que constituye uno de los pilares de los modernos Estados del Bienestar.

- Son, finalmente, un instrumento de política económica, especialmente en el ámbito de la educación terciaria de carácter universitario. Las ayudas públicas a los estudiantes financian indirectamente a las instituciones de educación terciaria, lo que puede contribuir a incrementar la competencia entre las instituciones y, en consecuencia, a mejorar la calidad de los servicios que prestan. Pero además, contribuyen a incrementar el nivel de formación de la población, lo que redundará en una mejora de la competitividad de la economía nacional.

3.1.3.2. EL DERECHO A LA OBTENCIÓN DE AYUDAS AL ESTUDIO.

El derecho a la educación consagrado en el artículo 27 CE comprende el derecho subjetivo de todos los estudiantes a obtener la provisión pública de los bienes y servicios necesarios para el adecuado aprovechamiento de la enseñanza reglada, en el marco del Sistema Educativo. La ausencia de un reconocimiento explícito en este precepto ha provocado un intenso debate doctrinal sobre la existencia y, en su caso, naturaleza y alcance de un eventual derecho subjetivo de los estudiantes a acceder a ayudas educativas.

3.1.3.2.1. NATURALEZA DEL DERECHO A OBTENER AYUDAS.

El derecho internacional recoge el firme compromiso de los Estados a aportar los recursos necesarios para asegurar la accesibilidad de todos a la educación no obligatoria.⁸⁶³ Para la consecución de este objetivo, se propone abiertamente una progresiva extensión de la gratuidad de la enseñanza secundaria y superior; sin embargo, y hasta que este objetivo se consiga plenamente, también se contempla la adopción de medidas que faciliten la accesibilidad a la enseñanza basadas en la capacidad económica de los alumnos y, de forma expresa, llega a recogerse el compromiso estatal de *"implantar un sistema adecuado de becas"*.

De este modo, se considera que forma parte del contenido de este derecho a la educación, en su configuración internacional, la facultad de exigir al Estado que haga progresivamente accesibles de hecho, a quienes reúnan las debidas condiciones de capacidad, el acceso a los niveles no obligatorios de la enseñanza, empleando para ello los recursos públicos disponibles, al objeto de

⁸⁶³ Quizás el texto más explícito y completo en este sentido sea el artículo 13.2 del PIDESC (1996).

remediar las carencias económicas que signifiquen una disparidad práctica en las posibilidades de acceso y permanencia en esos niveles.⁸⁶⁴

El Constituyente español no fue tan explícito y, en este sentido, el Tribunal Constitucional afirma tajantemente **que no existe en el artículo 27 CE una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas individualizadas**.⁸⁶⁵ Consecuentemente, no es posible fundamentar en el texto constitucional pretensiones individuales de obtención de ayudas al estudio, ya que el derecho a la educación no implica ninguna obligación estatal de subvencionar a las familias para hacerlos efectivos.⁸⁶⁶

Sin embargo, a nuestro juicio, la inexistencia de reconocimiento constitucional de un derecho subjetivo a obtener ayudas al estudio no supone la ausencia de compromisos para los poderes públicos en este campo. Amparándonos en la normativa internacional, consideramos que el Constituyente impone a los poderes públicos la ineludible obligación de dotar anualmente en sus presupuestos fondos suficientes para permitir que todas las personas accedan a la educación, básica y no obligatoria, en condiciones de igualdad, removiendo los obstáculos socioeconómicos que lo impidan o dificulten. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha acometido un proceso que, de manera muy acertada, COTINO ha calificado de **fundamentalización del derecho al acceso a ayudas y becas**⁸⁶⁷ y que, en esencia, consiste en incluir este derecho subjetivo dentro del contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la educación. Este proceso de conformación de la naturaleza constitucional del derecho a obtener ayudas y becas al estudio no está exento de complejidad jurídica y tiene como pronunciamiento fundamental la STC 188/2001⁸⁶⁸, que declara que

“El derecho a las becas o ayudas, como resultado de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, se ordena a asegurar su efectividad, pues “en un Estado social de Derecho (artículo 1 CE), que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sea reales y efectivas (artículo 9.2 CE), el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 CE), y reconoce el derecho a la educación (artículo 27.1 CE), es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación. Dentro de este programa de ayudas pueden incluirse... prestaciones económicas en forma de becas (STC 214/1994, de 14 de julio, FJ. 8)”.

⁸⁶⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1979, p. 266).

⁸⁶⁵ STC 188/2001, FF.JJ. 4 y 5.

⁸⁶⁶ EMBID IRUJO (1981, p. 680).

⁸⁶⁷ COTINO LORENZO (2012, p. 210 a 212).

⁸⁶⁸ STC 188/2001, FJ 5.

Es decir, la Constitución impone al legislador una obligación permanente de actuar para alcanzar la igualdad de oportunidades en el terreno educativo⁸⁶⁹ mediante la configuración de un sistema de ayudas dirigido a los niños pertenecientes a las familias de modesta condición económica⁸⁷⁰, pero no predetermina el catálogo de prestaciones que los poderes públicos deben ofrecer a los ciudadanos para cumplir con este deber constitucional⁸⁷¹, tarea que queda encomendada al legislador orgánico.

3.1.3.2.2. CONTENIDO Y LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO.

Como hemos señalado, las becas o ayudas al estudio no vienen directamente mencionadas por el artículo 27 CE, pero se configuran como una obligación ineludible de los poderes públicos. Ciertamente, el legislador dispone de una amplia discrecionalidad para establecer los requisitos y condiciones necesarias para acceder al sistema de becas, pero deberá garantizar que nadie quede excluido de las enseñanzas no obligatorias por razones socioeconómicas.

La legislación orgánica estatal en materia educativa ha recogido varias referencias a las ayudas a la educación, que tratamos de exponer a continuación de forma sistematizada, y no necesariamente cronológica.

A nuestro juicio, la norma de cabecera del modelo se recoge en la LODE (1985), que reconoce a los alumnos un *derecho básico "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"*.⁸⁷²

El instrumento esencial para hacer efectiva la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación será el denominado *Sistema Estatal de Becas y Ayudas al Estudio*, que se configura expresamente como uno de los instrumentos con que cuenta el Sistema Educativo Español para la consecución de sus fines.⁸⁷³ Nuestra legislación dedica otras dos normas de carácter orgánico para describir este sistema de becas y ayudas al estudio.

⁸⁶⁹ No bastaría para que se entendiera dada la igualdad de oportunidades con la gratuidad de las plazas en los centros públicos. Esta gratuidad implicaría un trato igual para todos los alumnos y la consecución de la igualdad en una sociedad desigual exige, obviamente, un trato estatal también desigual a los alumnos. Este trato desigual se logra mediante las becas u otras ayudas. En general, sobre el principio de igualdad de oportunidades y el control judicial en el otorgamiento de becas puede consultarse MARTÍN-RETORTILLO (1965, pp. 83 y ss).

⁸⁷⁰ EMBID IRUJO (1981, p. 681).

⁸⁷¹ El propio Tribunal Constitucional matiza que se trata de una obligación "sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin, puesto que las becas o ayudas no vienen directamente exigidas por aquel precepto constitucional" (STC 188/2001, FJ. 5).

⁸⁷² Letra h) del artículo 6.3 LODE (1985).

⁸⁷³ Artículo 2.bis.3 e) LOE (2006), en la redacción dada por LOMCE (2013).

Por una parte, el artículo 83 LOE (2006) establece previsiones generales que resultan aplicables al conjunto del Sistema Educativo, en todas sus enseñanzas y etapas:

1. Para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio. En la enseñanza postobligatoria las becas y ayudas al estudio tendrán en cuenta además el rendimiento escolar de los alumnos.

2. El Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.

3. A estos efectos, el Gobierno regulará, con carácter básico, las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación, reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

4. Con el fin de articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas y ayudas concedidas, se establecerán los procedimientos necesarios de información, coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones educativas.

En todo caso, el artículo 45 LOU (2001) recoge una norma específicamente dirigida a las enseñanzas superiores, entre las que se incluyen las universitarias, manteniendo los principios generales expuestos:

1. 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 de acceso a los estudios superiores, el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

A estos efectos, el Gobierno determinará con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

A los efectos previstos en los párrafos anteriores se tendrá en cuenta la singularidad de los territorios insulares y la distancia al territorio peninsular para favorecer la movilidad y las condiciones de igualdad en el ejercicio de la educación de los estudiantes de dichos territorios.

2. El desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades, con el fin de facilitar la gestión descentralizada y la atención a las peculiaridades territoriales que la legislación contemple.

En todo caso, para asegurar que los resultados de la aplicación del sistema general de becas y ayudas al estudio propicien el derecho de todos los ciudadanos a la educación y garanticen el principio de igualdad en su obtención, se establecerán los oportunos mecanismos de coordinación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria.

3. Sobre la base de los principios de equidad y solidaridad, las Administraciones públicas y las Universidades cooperarán para articular sistemas eficaces de información, verificación y control de las becas y ayudas financiadas con fondos públicos y para el mejor logro de los objetivos señalados en los apartados anteriores.

4. Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado y, en el caso de las universidades públicas, establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos. En todos los casos, se prestará especial atención a las personas con cargas familiares, víctimas de la violencia de género y personas con dependencia y discapacidad, garantizando así su acceso y permanencia a los estudios universitarios.

Del análisis de esta regulación, el Tribunal Constitucional ha concluido la importancia capital de las ayudas al estudio para garantizar el derecho fundamental a la educación, ya que *"(...) tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación".*⁸⁷⁴

⁸⁷⁴ STC 188/2001, FJ 4.

Pero, además, estas disposiciones orgánicas revisten especial relevancia ya que forman parte del denominado *bloque de constitucionalidad*, que se define mayoritariamente por la doctrina como el conjunto de normas jurídicas que, junto a la Constitución, deben ser tenidas en cuenta por el órgano al que está atribuido el control de constitucionalidad para determinar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas que regulen el ejercicio de este derecho.⁸⁷⁵ En nuestro ordenamiento jurídico, este parámetro de la legitimidad constitucional tiene su fundamento en el artículo 28 LOTC⁸⁷⁶ y ha sido desarrollado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Aunque los preceptos orgánicos reproducidos tienen carácter esencialmente programático, es posible extraer de los ellos algunos **principios generales** que deberán respetar tanto el legislador ordinario como las Administraciones Públicas al diseñar y gestionar el Sistema estatal de becas y ayudas al estudio:

- La finalidad que deben perseguir las ayudas es asegurar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de todos los ciudadanos, removiendo los obstáculos que pudieran dificultarlo. En consecuencia, aunque la extensión e intensidad de las prestaciones están limitadas por las disponibilidades presupuestarias, deben resultar suficientes para que sus beneficiarios puedan atender adecuadamente a los costes privados necesarios para cursar cada enseñanza. En este sentido, COTINO ha apuntado que se ha abierto la puerta al análisis jurisdiccional del examen de si la beca o ayuda permite alcanzar la gratuidad exigida por el artículo 27.4 CE.⁸⁷⁷
- Aunque las ayudas económicas constituyen el eje vertebrador del sistema, no existen impedimentos para incluir en el Sistema

⁸⁷⁵ El Bloque de Constitucionalidad es una traducción adaptada de la expresión francesa *Bloque de la Legalidad*, elaborada en el ámbito del Derecho Administrativo como consecuencia de la aprobación de la Constitución francesa de 1958, que fundó la denominada Quinta República.

⁸⁷⁶ El artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), establece que:

1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.

2. Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo ochenta y uno de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido.

⁸⁷⁷ STS de 4 de julio de 2005. El Tribunal Supremo admite la prueba de la insuficiencia de la ayuda, o que se censurase que "las ayudas no llegaban a facilitar la gratuidad". Finalmente este argumento no fue alegado por el demandante y, en consecuencia, no fue objeto del fallo.

prestaciones de otra naturaleza (“*los apoyos precisos*”) para garantizar la igualdad de oportunidades.

- La obtención de ayudas en las etapas educativas postobligatorias conlleva la asunción por los beneficiarios de obligaciones de aprovechamiento académico. A sensu contrario, debe interpretarse que estas exigencias no resultan ineludibles en las etapas obligatorias, aunque tampoco se prohíbe el establecimiento de requisitos mínimos de rendimiento académico.
- Aunque no existe una declaración formal expresa, resulta evidente la configuración de las becas y ayudas al estudio como subvenciones y, en consecuencia, se les aplica la consolidada doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de subvenciones públicas, que será analizada con detalle más adelante.

Estos elementos, directamente derivados del bloque de la constitucionalidad, proporcionan un parámetro objetivo que permite el enjuiciamiento de constitucionalidad de las medidas, normativas o ejecutivas, que adopten los poderes públicos en materia de becas.⁸⁷⁸ Es decir, tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales ordinarios podrían declarar la inconstitucionalidad de un sistema de becas que no pueda atender eficazmente sus fines, ya sea por insuficiencia de recursos presupuestarios, ya por desatender la compensación de costes educativos considerados imprescindibles para asegurar el adecuado aprovechamiento de la enseñanza, ya por excluir a colectivos socio-económicamente desfavorecidos.

Más allá de estos límites constitucionales, cuyo respeto es susceptible de juicio de constitucionalidad, las Administraciones educativas y el Gobierno de la Nación disponen de un amplio margen para modular la política de becas y ayudas al estudio y conciliarlas con otras políticas públicas como la educativa (de la que constituye un elemento esencial), la fiscal o la social, entre otras.

⁸⁷⁸ Diferimos en este punto con COTINO HUESO (2012, P. 212) que considera que, “por lo general, las cuestiones que se suscitan respecto a las becas y ayudas al estudio lo son de legalidad ordinaria” y sostiene un alcance restringido del juicio de constitucionalidad del sistema de becas y ayudas, que debe limitarse a los parámetros del derecho a la educación y, de forma complementaria, a comprobar el respeto de otros mandatos constitucionales como la interdicción de la arbitrariedad, la no discriminación o la necesidad de fundamentar las resoluciones administrativas que afecten derechos fundamentales.

3.2. EL SISTEMA ESTATAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.

3.2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS AYUDAS AL ESTUDIO.

A pesar de lo que pudiera pensarse, las ayudas al estudio tienen un profundo arraigo en la tradición europea desde la **Edad Moderna**, vinculada a las universidades, que acogieron tanto alumnos ricos de clases nobles, como alumnos carentes de recursos.⁸⁷⁹ Para estos últimos se establecieron mecanismos de ayuda económica partiendo del principio cristiano de que la enseñanza debería ser gratuita, que llegaban, en el caso de los estudiantes más pobres, a que no pagaran impuestos e incluso a que fueran mantenidos y alojados en instituciones al efecto. En cualquier caso, la proporción de este alumnado fue diferente en el norte⁸⁸⁰ y sur de Europa.⁸⁸¹

El inicio histórico del constitucionalismo trae una preocupación liberal por la educación que provoca que comiencen a aparecer referencias a las becas en la legislación española. Coincidió con VALLE PASCUAL⁸⁸² en situar el primer hito legislativo en este campo (como en tantos otros) en la **Ley de Moyano (1857)**, que reconoce la gratuidad en las escuelas públicas para los niños cuyos padres, tutores o encargados no pudieran pagarla⁸⁸³ y contempla para la segunda enseñanza y la universidad un derecho sin límites a la matriculación en asignaturas, pagando los correspondientes derechos de matrícula⁸⁸⁴, pero reservando a los alumnos que sobresaliesen "*la relevación del pago de derechos de matrícula, grados y títulos*".⁸⁸⁵

⁸⁷⁹ DI SIMONE (1999, pp. 331 y ss).

⁸⁸⁰ Oxford y Cambridge acogieron a muchos hijos de plebeyos, que estudiaban con la esperanza de ordenarse sacerdotes o hacerse maestros de escuelas de gramática, contando con becas o ayudas de obispos o laicos adinerados que luego les ponían a su servicio. A finales del siglo XVI este estamento representaba más del 50% de las matriculaciones.

⁸⁸¹ En España, los colegios de jesuitas de las universidades acogieron a los hijos de familias pobres, aunque la mayor parte de sus alumnos provenía de las clases media. La clase alta tardó en entrar en la universidad, al preferir durante mucho tiempo la educación de tutores particulares de latín, lenguas modernas, artes de la guerra y la caballería, que eran habilidades más al uso para el triunfo social en la corte.

⁸⁸² VALLE PASCUAL (2008, pp. 64 y 65).

⁸⁸³ El artículo 9 de la Ley Moyano de 1857 establece que:

La primera enseñanza elemental se dará gratuitamente en las escuelas públicas a los niños cuyos padres, tutores o encargados no puedan pagarla, mediante certificación expedida al efecto por el respectivo Cura párroco y visada por el Alcalde del pueblo.

⁸⁸⁴ El artículo 75 de la Ley Moyano de 1857 establece que:

Además, se regulan las denominadas becas de gracia destinadas, parte para alumnos pensionistas acreedores de premio por su conducta y aprovechamiento, parte para jóvenes pobres y sobresalientes, que perderían el derecho a la pensión si dejaren de matricularse o no fueren aprobados en algún curso, a no ser por causa involuntaria y legítima.⁸⁸⁶ A la financiación de estas becas debía destinarse la mitad de los ingresos de los colegios que se establecieran en institutos de segunda enseñanza.

Aunque posteriormente se acometió alguna iniciativa interesante⁸⁸⁷, el siguiente hito de relevancia general se sitúa en **la creación en 1910 de la Residencia de Estudiantes** con el ambicioso objetivo de facilitar a las clases

Desde que se principie la segunda enseñanza, así en ella como en los ulteriores estudios que se exijan académicamente, nadie se podrá matricular sin haber sido aprobado en el curso anterior, según el orden establecido, y haber satisfecho los derechos de matrícula que se señalan en la tarifa adjunta a esta Ley.

Sin embargo, cualquiera podrá matricularse en las asignaturas que le convenga, pagando los correspondientes derechos de matrícula, y obtener previo examen, certificación de asistencia y aprovechamiento; pero los estudios hechos de esta suerte no producirán efectos académicos sino para las carreras cuyos reglamentos lo permitan.

⁸⁸⁵ El artículo 85 de la Ley Moyano de 1857 establece que:

A los alumnos que sobresalieren en aplicación, progresos y conducta, se les distribuirán anualmente premios que podrán consistir en diplomas especiales, medallas, obras o Instrumentos, y en la relevación del pago de derechos de matrícula, grados y títulos.

⁸⁸⁶ Los artículos 141 a 147 de la Ley Moyano de 1857, dedicados a los Colegios, establecen:

Artículo 141. En los mismos edificios que ocupan los Institutos de segunda enseñanza, o a sus inmediaciones, se establecerán Colegios donde, por una módica retribución, se reciban alumnos internos.

Artículo 142. Estos establecimientos podrán estar a cargo del Estado o de las mismas provincias o pueblos que sostengan los Institutos, aunque siempre sujetos a los reglamentos que expida el Gobierno.

Artículo 143. Se aplicarán a los Colegios, salvo los derechos de familia, todas las prebendas o becas que por cualquier título correspondan a estudios de Gramática, Filosofía u otros de los que comprende ahora la segunda enseñanza; pero respetándose siempre el derecho de patronato, y siguiéndose en el orden de llamamiento la voluntad de los fundadores.

Artículo 144. El Gobierno establecerá donde lo tenga por conveniente, Colegios de internos para la enseñanza superior

Artículo 145. La mitad de los productos líquidos de los Colegios se aplicará al sostenimiento de las Escuelas a que estén adjuntos. y el resto se invertirá en becas gratuitas.

Artículo 146. Las becas de gracia de que se habla en el artículo anterior se proveerán, parte en alumnos pensionistas del mismo Colegio que se hayan hecho acreedores a este premio por su conducta y aprovechamiento, parte en jóvenes pobres y sobresalientes.

Artículo 147. Los agraciados perderán el derecho a la pensión si dejaren de matricularse, si no fuere aprobados en algún curso; a no ser por causa involuntaria y legítima.

⁸⁸⁷ Entre ellas podemos destacar las pensiones viajeras, instituidas por Real Decreto de 18 de julio de 1901 a favor de estudiantes con nota de sobresaliente en los ejercicios del grado de doctor y el premio extraordinario de doctorado o de licenciatura, o equivalentes, que superasen oposición ante un tribunal.

más modestas el acceso y la prosecución de los estudios superiores. Se trataba de reaccionar frente a un problema que aparece atinadamente diagnosticado en el preámbulo de su norma de creación, cuando afirma solemnemente que *“No existen en nuestra Patria, con la profusión y abundancia que en otras naciones, las becas o pensiones para alumnos pobres de méritos relevantes; y debe atenderse a ello porque en régimen de buena democracia es preciso abrir a esas clases las puertas del estudio, y porque con ello se favorecerá de manera notable el desenvolvimiento científico y la cultura nacional”*.⁸⁸⁸

Pero el primer sistema de ayudas al estudio concebido de forma integral y dotado de una regulación uniforme se recoge en la **Ley de 19 de julio de 1944, reguladora de la Protección Escolar** (LPE)⁸⁸⁹, que comprende un amplio catálogo de mecanismos de protección:

- El sistema de protección económica directa tiene como principal instrumento la beca, que se define como *“la ayuda económica temporal concedida por el Estado, o, bajo su tutela, por fundaciones o particulares, a los alumnos que cursen sus estudios en Centros docentes oficiales o en aquéllos reconocidos como adscritos a los mismos”*.⁸⁹⁰ La beca se otorgaba por ciclos completos de enseñanza⁸⁹¹, atendiendo a las relevantes condiciones morales e intelectuales y a la situación económica del alumno, y podía ser dotada por instituciones no oficiales o por particulares.

De forma paralela, se obligaba a determinadas instituciones educativas (colegios mayores, menores, residencias e internados) a reservar, como mínimo, un diez por ciento del total de sus plazas a alumnos becarios, sufragándose los gastos correspondientes con cargo a la beca.⁸⁹²

Finalmente, se regulaban las becas para investigadores, que comprendían las pensiones y bolsas de viaje para posgraduados,⁸⁹³ e incluso se contemplaban becas destinadas a extranjeros.⁸⁹⁴

- La protección económica indirecta⁸⁹⁵ pivotaba sobre la imposición a los centros docentes de la obligación de otorgar exenciones o reducciones de tasas o precios de la enseñanza a los becarios, que si, además, obtenían la calificación de sobresaliente, quedarían exentos del pago de la tasa de expedición del título oficial. Para hacer efectivo este beneficio

⁸⁸⁸ Real Decreto de 6 de mayo de 1910.

⁸⁸⁹ Publicada en el BOE de 21 de julio de 1944.

⁸⁹⁰ Artículo 4 LPE (1944).

⁸⁹¹ Artículo 5 LPE (1944).

⁸⁹² Artículo 8 LPE (1944).

⁸⁹³ Artículo 9 LPE (1944).

⁸⁹⁴ El artículo 10 LPE (1944) establece becas destinadas a alumnos hispanoamericanos y a los restantes alumnos extranjeros.

⁸⁹⁵ Artículos 12 a 20 LPE (1944).

de matrícula gratuita, se imponía a las instituciones docentes la obligación de admitir un porcentaje de *alumnos oficiales externos* a los que no se les podría exigir inscripciones ni derechos de matrícula de ninguna clase.⁸⁹⁶

Adicionalmente, cada centro podrá eximir, total o parcialmente, de los gastos de inscripción a hasta un 5 por 100 de sus alumnos por razones académicas.

- En tercer lugar, se contemplaba la denominaba propulsión del crédito y previsión escolar. La previsión escolar consistía en la constitución de fondos de previsión a partir de tres fuentes de financiación: las aportaciones del escolar y sus familiares, un porcentaje de los ingresos de los centros docentes oficiales y una cantidad procedente de los Presupuestos del Estado. Este mecanismo podía emplearse en todos los grados.⁸⁹⁷

Por su parte, el crédito escolar podía ser utilizado por estudiantes de todos los grados de la enseñanza, mediante préstamos y anticipos. Se preveían dos tipos de préstamos: los que exigen la aportación de garantías para su concesión y los denominados *préstamos de honor*.⁸⁹⁸

- La asistencia sanitaria se declara obligatoria para todos los escolares y comprenderá desde los reconocimientos periódicos, hasta los tratamientos de urgencia o de contingencias producidas durante la actividad escolar.⁸⁹⁹
- Se prevé también la asistencia en libros y material de estudio a través de programas de donación o préstamo gestionados por las Juntas de Protección escolar.⁹⁰⁰
- Finalmente, se encomienda al Ministerio de Educación Nacional la promoción de la creación de instituciones asistenciales encargadas de proveer servicios complementarios (cooperativas de consumo, mutualidades escolares, comedores escolares, hogares, etc.).⁹⁰¹

La gestión de este sistema de prestaciones se unifica en el Patronato de Protección Escolar (dependiente del Ministerio de Educación Nacional) al que

⁸⁹⁶ Este porcentaje de plazas gratuitas reservadas a becarios variaba en función de la titularidad del centro y el nivel educativo: en el caso de los centros públicos se impone un 20 por 100 para las enseñanzas no universitarias y un 10 por 100 para las universitarias. En el caso de los centros docentes privados reconocidos se les impone un porcentaje de entre el 5 y el 15 por 100.

⁸⁹⁷ Artículo 22 LPE (1944).

⁸⁹⁸ Artículo 23 LPE (1944).

⁸⁹⁹ Artículos 25 y 26 LPE (1944).

⁹⁰⁰ Artículos 31 y 32 LPE (1944).

⁹⁰¹ Artículo 33 LPE (1944).

se encomienda unificar, impulsar y dirigir todas las manifestaciones de protección y asistencia escolar.

Al amparo de esta norma legal se constituyó la Comisión Interministerial para Coordinación del Régimen de Protección Escolar⁹⁰² y se creó el Servicio de Anticipos Reintegrables para funcionarios de carrera destinados en el Ministerio de Educación Nacional.⁹⁰³ Asimismo se desarrollaron otros mecanismos de protección como el sistema de préstamos para estudios⁹⁰⁴; las becas-préstamo, que dividían las cantidades a percibir distribuyéndolas en uno y otro concepto, siendo el segundo de ellos, lógicamente, reintegrable⁹⁰⁵; y las becas retribución, que daban lugar a la colaboración del becario con la administración en las actividades realizadas en centros de estudio, investigación o los servicios que se establecieran.⁹⁰⁶

Ciertamente, la LPE (1944) constituye un caso digno de estudio: se trataba de una norma técnicamente buena y socialmente avanzada que regula la mayor parte de los mecanismos que conforman el vigente sistema de ayudas al estudio. Sin embargo, y a pesar de no haber sido derogada ni expresa ni tácitamente, ha sido ignorada en su aplicación por los operadores jurídicos. VALLE PASCUAL la califica expresamente como una ley “*cuyas buenas hechuras no han impedido su ominoso olvido*”.⁹⁰⁷ Es posible que este *olvido* pueda explicarse por el momento histórico en que se produjo su aprobación, que determinó una explícita conexión ideológica con el régimen político imperante⁹⁰⁸ que hacía difícilmente asumible su aplicación en un régimen democrático; en todo caso, se trata de argumentos estéticos, que no deberían haber permitido sustentar jurídicamente su exclusión del ordenamiento, al menos, no sin haber aportado un mínimo razonamiento jurídico para fundar dicha decisión.

⁹⁰² Orden de 26 de julio de 1955 (BOE del 31)

⁹⁰³ por Orden de 1 de junio de 1960 (BOE del 26 de enero de 1961),

⁹⁰⁴ Decreto 1720/1961, de 6 de septiembre (BOE del 16)

⁹⁰⁵ Orden de 10 de julio de 1969 (BOE del 12)

⁹⁰⁶ Orden de 12 de mayo de 1971 (BOE del 28)

⁹⁰⁷ VALLE PASCUAL (2008, pp. 65 y 66). En la nota 24 el autor ilustra la inaplicación de esta norma legal al señalar que “*La STC 188/2001, de 20 de septiembre, que resuelve el conflicto de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Catalunya contra dos Ordenes de convocatoria de becas, omite cualquier referencia a la vigencia de esta norma, y las partes, cuando citan la normativa aplicable, refieren otra (v. gr. El letrado de la Generalidad en su escrito de 17 de noviembre de 1994 sólo refiere la LGE y el Real Decreto 2298/1983). El abogado del estado en sus alegaciones del siguiente 23 de diciembre solo cita normativa postconstitucional.*”

⁹⁰⁸ La exposición de motivos de la ley comenzaba declarando solemnemente que “Entiende el Estado español que, dentro de su política de justicia social, inspirada en la doctrina nacional y cristiana de su Movimiento, ha llegado el momento de organizar de manera total, en el campo de la Educación, la Protección y asistencia de los escolares”. Además, aunque la gestión del sistema recae sobre el Ministerio de Educación Nacional, se prevé la intervención puntual de otras instrucciones ajenas al ámbito educativo, como el Frente de Juventudes.

De este modo, en la **etapa constitucional**, el sistema español de becas debió afrontar la falta de una norma de rango legal que articule de forma sencilla y dinámica el acceso y el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad para quien no cuenta con los medios suficientes. A falta de tan necesaria atención al desarrollo de estos requerimientos constitucionales, la regulación de las becas y ayudas al estudio se abordó por vía reglamentaria, mediante el Real Decreto 2298/1983.⁹⁰⁹

⁹⁰⁹ Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado. Esta norma fue expresamente derogada por el Real Decreto 1721/2007, que ha mantenido las líneas generales del modelo.

3.2.2. SISTEMAS DE AYUDAS AL ESTUDIO EN EL DERECHO COMPARADO.

La comparación de los sistemas nacionales de ayudas individuales al estudio reviste complejidad por varias razones. En primer lugar, se aprecia una enorme heterogeneidad cultural y diferencias significativas en las tradiciones jurídicas de los distintos Estados, incluso en un entorno dotado de un cierto grado de armonización, como es la OCDE. En segundo lugar, las competencias en materia de educación se encuentran frecuentemente descentralizadas en autoridades regionales o locales, que disponen de margen de discrecionalidad para configurar sus propios sistemas de ayudas al estudio, lo que a su vez impide hacer referencia a modelos nacionales de características uniformes. Finalmente, no existe una catalogación unívoca de las instituciones jurídicas a través de las que se canaliza la financiación pública hacia los estudiantes, de modo que las referencias que realizan las legislaciones nacionales a ayudas, becas u otras instituciones afines no siempre pueden entenderse en términos equivalentes. Probablemente estas circunstancias sean la causa de la escasa atención que ha merecido el análisis comparado de los sistemas nacionales de ayudas al estudio, al menos desde una perspectiva jurídica.⁹¹⁰

A pesar de la mencionada heterogeneidad, la abundante normativa internacional en materia de educación sugiere que los poderes públicos canalizan la financiación pública hacia la enseñanza reglada a través de dos instituciones: la gratuidad y las ayudas individuales al estudio. Recordemos que, en principio, la gratuidad está asociada a la enseñanza obligatoria y las ayudas financiarían los gastos educativos en la enseñanza postobligatoria; no obstante, las ayudas tendrán también un papel decisivo en la educación obligatoria, sufragando aquellos gastos que la gratuidad no alcance a cubrir. De este modo, la primera aproximación al análisis comparado de las ayudas a los estudiantes requiere diferenciar entre la enseñanza obligatoria y postobligatoria.

⁹¹⁰ Los informes anuales de la OCDE en materia educativa (*Education at a Glance*, o *Panorama de la Educación*, en su versión en español) únicamente ofrecen información comparable sobre ayudas en el ámbito de la enseñanza universitaria. Para completar esta información y recopilar datos sobre la financiación pública de las restantes etapas educativas, hemos recurrido al análisis de la normativa nacional de 15 Estados miembros de la OCDE, representativos de las diferentes culturas, tradiciones jurídicas y estructuras territoriales. Estos países son:

- Europa: Alemania, Francia, Italia, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Suiza.
- América: Canadá, EE.UU., México, Brasil, Chile.
- Asia: Corea, Japón.

3.2.2.1. GRATUIDAD Y AYUDAS EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA.

Como se indicó, los Estados de la OCDE han establecido una escolarización obligatoria que comprende en todo caso la educación primaria, compromiso expresamente asumido a nivel internacional, y se extiende a la educación secundaria, aunque con diferente intensidad, ya que en este caso el compromiso internacional se limita a promover su progresiva generalización.

En todos los casos, la obligatoriedad de la enseñanza lleva asociada el reconocimiento de su gratuidad. En su máxima amplitud, la gratuidad conlleva la provisión pública a todos los alumnos escolarizados de los bienes y servicios necesarios para la adecuada recepción de la enseñanza, resultando irrelevante en este momento que la provisión se realice directamente por las Administraciones Públicas, que se encomiende a terceros, o que se transfiera a las familias los recursos necesarios para su libre adquisición en el mercado.

Pero, en la práctica, la intensidad de esta gratuidad difiere entre los Estados, que pueden financiar con recursos públicos la totalidad o sólo una parte de estos costes educativos. En este segundo caso, la financiación pública de los restantes gastos se canalizará a través de programas de ayudas, que dejan de tener carácter universal y atienden selectivamente a aquellos alumnos especialmente merecedores de la protección pública, en función sus circunstancias económicas, sociales o personales.

Atendiendo a la intensidad de la gratuidad de la enseñanza, podemos reconducir los sistemas vigentes en los países de la OCDE a tres modelos:

- En primer lugar se encuentran los Estados que asumen la **plena gratuidad de la enseñanza obligatoria**, proporcionando una cobertura pública universal e integral de los costes educativos. Esta es la situación mayoritaria en los países examinados, constituyendo una característica propia de los países nórdicos⁹¹¹, pero también de la mayoría de los países americanos analizados.⁹¹² Las características comunes de este modelo son las siguientes:
 - o Ningún Estado establece contraprestación alguna por la inscripción en los programas educativos impartidos por centros financiados con fondos públicos. Algunos países prevén incluso ayudas para financiar parcialmente los gastos de matrícula en centros privados.⁹¹³
 - o Las administraciones públicas proporcionan los libros de texto, con posibilidad de que sean cedidos a los alumnos en calidad de donación o como préstamo material que conlleve la obligación de

⁹¹¹ Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca. También Suiza.

⁹¹² EE.UU., México y Brasil.

⁹¹³ Es el caso de algunos Estados federados de EE.UU.

- devolverlos al finalizar el curso. En algunos casos se contempla incluso la provisión gratuita del material didáctico fungible.
- Los servicios de transporte son provistos por las autoridades educativas a partir de una determinada distancia entre el domicilio del alumno y el centro de escolarización⁹¹⁴ o en atención a las especiales necesidades del alumno.⁹¹⁵
 - La manutención de los estudiantes corre a cargo de las instituciones educativas.⁹¹⁶
 - Las prestaciones y ayudas a la residencia de estudiantes se limitan a aquellos supuestos en que no sea posible el desplazamiento habitual y no se encuentra generalizada.⁹¹⁷
- En segundo lugar situamos a los Estados que **limitan la gratuidad a aquellos gastos más directamente asociados a la prestación educativa, pero que establecen completos sistemas de ayudas selectivas para financiar los restantes costes de la enseñanza.** De los países analizados, responden a este modelo algunos europeos (Francia, Alemania e Italia) y americanos (Canadá y Chile). Aunque presentan algunas diferencias, pueden identificarse las siguientes características comunes:
- Ningún país exige contraprestación alguna en concepto de inscripción en centros docentes sostenidos con fondos públicos, salvo en Italia, que permite a los centros concertados el cobro de derechos de matrícula, aunque exime de su pago a los alumnos con discapacidad o con ingresos familiares que no superen un determinado umbral.
 - La financiación pública de los libros de texto admite diferentes modalidades, que varían en función de la autoridad regional que gestione las competencias educativas.
 - Los libros son gratuitos en Francia, en la mayoría de los Länder alemanes y en la Educación primaria en Italia, mientras que en Canadá y en la educación secundaria italiana, se establecen programas de ayudas en función de la renta familiar.
 - Por su parte, el material didáctico fungible es gratuito en Canadá, mientras que en Alemania se establecen ayudas

⁹¹⁴ Se trata de una prestación especialmente importante en países con zonas rurales amplias, como es el caso de Brasil.

⁹¹⁵ En Suecia también se proporciona transporte público a los alumnos atendiendo a criterios sociales o a necesidades de educación especial

⁹¹⁶ Resulta anecdótica la omisión de esta prestación en países con sistemas de ayudas muy desarrollados como Dinamarca y Noruega, que podría obedecer a una arraigada tradición local.

⁹¹⁷ No existen ayudas a la residencia en México y Brasil.

selectivas en función de la renta familiar para su adquisición.

- En relación con el transporte escolar, se aprecia una preferencia por las ayudas a las familias, en lugar de una prestación directa del servicio. Con carácter general, las personas con discapacidad verán sufragado el coste total de este servicio, mientras que las personas en situación socioeconómica desfavorecida, obtendrán una ayuda parcial.⁹¹⁸
- Los servicios de comedor escolar están habitualmente excluidos del ámbito de la gratuidad y existen programas de ayudas públicas que financian parcialmente sus costes en función de la renta familiar.⁹¹⁹

El caso de Chile es singularmente complejo. La enseñanza es gratuita en la educación primaria y en la secundaria cursada en escuelas públicas que reciban subvenciones estatales (las que no reciban estas ayudas públicas pueden exigir cuotas a las familias). Las autoridades educativas chilenas cuentan con diversos programas de becas supeditados tanto a requisitos socioeconómicos, como académicos, especialmente en la enseñanza secundaria. También cuentan con programas de ayudas dirigidos a las personas con discapacidad.

- En un tercer grupo se encuentran los Estados que **limitan la gratuidad a los costes directos de la enseñanza, pero que no cuentan con sistemas de ayudas** desarrollados para atender a los restantes. En los países comprendidos en este modelo, la financiación pública se limita a los costes de escolarización, ya que no existen derechos de matrícula y, en su caso, a los libros de texto⁹²⁰ o de comedor⁹²¹. Los demás costes se financiarán íntegramente por las familias, sin que existan programas generales de ayudas públicas.

3.2.2.2. LAS AYUDAS EN LA ENSEÑANZA POSTOBLIGATORIA.

Los países OCDE coinciden en reconocer la relevancia de las inversiones en educación, pero difieren drásticamente en la forma de compartir el coste de la

⁹¹⁸ En Alemania se beneficiarán del programa Bildungspaket los parados de larga duración, los perceptores de rentas mínimas, los refugiados y solicitantes de asilo y otros colectivos en riesgo de exclusión social. En Francia, la ayuda se otorga en función de los ingresos familiares.

⁹¹⁹ Merece destacarse el Programa HORT en Alemania, dirigido a los padres que no puedan compatibilizar los horarios laboral y escolar, que concede ayudas para sufragar los gastos de comedor y de ampliación del horario de recogida de los alumnos.

⁹²⁰ Japón.

⁹²¹ Corea.

educación postobligatoria (y especialmente la educación superior) entre los gobiernos, los estudiantes y sus familias y otras entidades privadas.

Los estudios internacionales sugieren que es importante contar con un sistema sólido de ayudas económicas para garantizar los buenos resultados de los estudiantes, sobre todos en los niveles superiores. En este sentido, las ayudas públicas a la educación pueden adoptar diversas modalidades. La combinación equilibrada de estas modalidades es crucial para la eficacia del sistema.

Habitualmente se aprecian diferencias de tratamiento entre la enseñanza universitaria y las restantes etapas post-obligatorias, aunque cuando existen se circunscriben a la exigencia o no de tasas de matriculación. Por ello, hemos preferido realizar un análisis conjunto de los sistemas de ayudas, realizando, cuando resulte necesario, llamamientos expresos a estas diferencias.

La OCDE ha prestado especial atención a la financiación de las instituciones de educación superior (universitaria) que, aunque presenta características propias en cada uno de los países de la OCDE, pueden reconducirse a cuatro modelos, atendiendo a dos elementos esenciales: el nivel de las tasas académicas y el porcentaje de población que accede a la educación superior.⁹²² Estos modelos, ordenados en función del importe de las tasas académicas exigidas por las instituciones educativas, son los siguientes:

- En el **modelo nórdico** (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), los servicios educativos son gratuitos en todas sus etapas y niveles, incluidos los universitarios, que cuentan con tasas de matrícula bajas o inexistentes. La idea de que el Gobierno debe proporcionar a sus ciudadanos educación gratuita es un rasgo destacado de la cultura educativa existente en estos países: la financiación tanto de las instituciones como de los estudiantes se basa en el principio de que el acceso a la educación es un derecho, no un privilegio. Estos países presentan habitualmente una presión fiscal muy elevada y sistemas impositivos más progresivos.

El porcentaje medio de acceso a programas de grado (59 por 100) se sitúa ligeramente por encima de la medida de la OCDE (56 por 100), lo que obedece, no sólo a la inexistencia de derechos de inscripción, sino también al indudable atractivo de los avanzados sistemas de ayuda económica a los estudiantes, que permiten una amplia financiación de los costes de residencia, transporte y manutención.⁹²³ Estos mecanismos de apoyo a los estudiantes son de dos tipos:

- o Ayudas al estudio, que tienen carácter universal en su cobertura, ya que todos los alumnos reciben una cantidad económica fija. Sin embargo, las cantidades totales varían de forma significativa en función de diversos factores socioeconómicos, entre los que

⁹²² La información sobre estos indicadores se obtiene de OCDE (2017, pp. 216-218).

⁹²³ Más del 55% de los estudiantes puede beneficiarse de becas y asignaciones o préstamos públicos, o de una combinación de ambos.

aparecen, entre otros, el nivel de renta, la existencia de hijos menores a cargo, la acreditación de algún tipo de discapacidad, etc.

- Ayudas reintegrables (préstamos), habitualmente sin interés, que se libran mediante pagos mensuales. Las cantidades pueden variar en función de la edad⁹²⁴ o de criterios económicos.⁹²⁵

Existen dos características singulares de estos sistemas, íntimamente vinculadas a la tradición cultural de los países nórdicos, que merecen mencionarse: la primera es la compatibilidad de estas ayudas públicas con la percepción de ingresos laborales, hasta determinados límites; la segunda es la escasa presencia de exigencias académicas entre los requisitos de acceso a las ayudas.

- En el **modelo europeo** (Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, República Checa y Suiza, y también México) las tasas de matriculación son relativamente bajas.⁹²⁶ En el caso de las enseñanzas no universitarias no se exige contraprestación económica alguna en los centros que reciben financiación pública.⁹²⁷

Las universidades suelen tener una fuerte dependencia de la financiación pública, que habitualmente se sitúa por debajo de la media de la OCDE. El índice medio de acceso a las enseñanzas de grado es relativamente bajo (52 por 100). Estos datos sugieren que, aunque unas tasas de matrícula elevadas pueden suponer barreras a la participación de los estudiantes, unas tasas de matrícula bajas, que generalmente se asocian con mayor accesibilidad a la educación, no son en sí mismas condición suficiente para garantizar mayor acceso ni mayor calidad en la educación universitaria.

Los sistemas de ayudas en estos países presentan características heterogéneas, pero pueden apreciarse en ellos algunas notas comunes:

- Las ayudas tienen un alcance limitado. Son relativamente bajas en su dotación y el porcentaje de estudiantes que se benefician de las ayudas públicas se sitúa por debajo del 40 por 100.

⁹²⁴ En Finlandia, las cantidades que se reciben son diferentes dependiendo de la edad del alumno: los mayores de 18 años reciben 260 euros mensuales, los mayores 400 euros mensuales.

⁹²⁵ En Suecia la posibilidad de solicitar incrementos de las cantidades básicas depende del nivel de renta del beneficiario.

⁹²⁶ Las tasas de matrícula que se cobran en las instituciones públicas nunca superan los 1.700 dólares estadounidenses. En algunos casos, como Irlanda y México, no existen tasas de matrícula.

⁹²⁷ Una excepción a esta regla sería Italia, que permite a los centros privados concertados la exigencia de tasas de matriculación, aunque se contemplan exenciones por razones socioeconómicas y académicas, así como desgravaciones sobre la fiscalidad de la renta personal.

- Se establecen ayudas generales de carácter selectivo, dirigidas a los colectivos con menores niveles de renta. En todo caso, resulta habitual que los programas generales de ayudas se complementen con otros programas que persigan finalidades específicas, como podría ser el fomento de la movilidad internacional de los estudiantes, la atención a personas en riesgo de exclusión social o la promoción del rendimiento académico. Estos programas son habitualmente financiados por las autoridades regionales y locales.
- Aunque no resulta generalizada la exigencia de requisitos académicos para el acceso al sistema, se aprecia una tendencia creciente a promover el rendimiento de los estudiantes, mediante la concesión de becas complementarias en función del expediente académico, más tímidamente en la educación secundaria⁹²⁸, pero de forma intensa en la enseñanza universitaria.⁹²⁹
- Estos países no disponen de sistemas de préstamos (préstamos públicos o préstamos garantizados por el Estado) o éstos sólo están a disposición de un reducido porcentaje de estudiantes.

Es singular el caso de Alemania que presenta características que permiten su inclusión en este modelo europeo (introduce en la educación universitaria becas complementarias que dependen exclusivamente del rendimiento académico de los alumnos), pero también incorpora elementos que le aproximan al sistema nórdico, como es la existencia de programas de ayudas de cobertura universal, pero cuantía variable en funciones de factores socioeconómicos, que se configura como parcialmente reembolsable.⁹³⁰

- El **modelo anglosajón** (Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido) establece barreras potencialmente elevadas para el acceso a los estudios universitarios, con tasas de matrícula elevadas, que superan los 4.000 dólares estadounidenses en todos estos países.

A pesar de ello, el porcentaje medio de acceso a los estudios universitarios de grado (71 por 100) está muy por encima de la media de la OCDE y por encima de la mayoría de los países del modelo europeo con tasas de matrícula bajas o incluso sin ellas. Ello es debido, en gran parte, al alto porcentaje de estudiantes internacionales.

⁹²⁸ En este sentido, merece mencionarse la Beca al mérito en Francia, que otorga la cantidad de 800 euros a los alumnos que obtengan la calificación de "Bien" o "Très bien" en el Diplôme National du Brevet.

⁹²⁹ En Francia se concede una cantidad entre 900 y 1800 euros para los estudiantes universitarios que obtienen mención "Très Bien" en el Baccalauréat.

⁹³⁰ Programa BARöG, al que pueden acceder todos los estudiantes menores de 30 años (35 para los estudios de Master).

Los sistemas de ayuda a los estudiantes están bien desarrollados y, en términos generales, cubren las necesidades de toda la población estudiantil.⁹³¹ Las principales características de estos sistemas son las siguientes:

- Las becas y ayudas tienen carácter anual y se destinan a sufragar todos los costes educativos (matrícula, libros, transporte, comedor y residencia) de forma genérica e indiferenciada; no obstante, algunas universidades otorgan específicamente becas para los gastos de matrícula.
- Habitualmente, las entidades privadas (como empresas y organizaciones sin ánimo de lucro) de estos países contribuyen en mayor grado a la financiación de las instituciones terciarias; en otras palabras, el coste de la educación se comparte entre el gobierno, las familias y las empresas privadas. De hecho, coexisten incontables programas de becas y ayudas que ofrecen las administraciones de los Estados, corporaciones, fundaciones e instituciones sin ánimo de lucro y que van dirigidas a la colectividad o a un sector de la población estudiantil.⁹³² En cualquier caso, el expediente académico constituye un elemento determinante para el acceso a estas becas y ayudas.
- La mayoría de los estudiantes deben solicitar préstamos para sufragar los gastos universitarios, incluso aquellos que resulten beneficiarios de becas. Los emisores de los préstamos pueden ser el Gobierno Federal, las universidades o entidades privadas.

La OCDE⁹³³ sugiere que, en general, este modelo puede ser una forma efectiva de que los países mejoren las posibilidades de acceso a la educación superior. Sin embargo, en periodos de crisis económica, unas tasas de matrícula elevadas pueden suponer una carga financiera considerable para los estudiantes y sus familias y pueden desanimar a algunos de cursar educación terciaria, aun cuando dispongan de niveles relativamente elevados de ayudas. Esta cuestión es muy debatida en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

⁹³¹ Más del 80% de los estudiantes de educación universitaria reciben ayudas y el porcentaje del gasto público en educación terciaria destinado a ayudas públicas es superior a la media de la OCDE (22%) en cinco de los seis países (Australia (35%), Estados Unidos (29%), Nueva Zelanda (48%), Países Bajos (29%) y Reino Unido (74%) y cercano a la media en Canadá (19%).

⁹³² Por ejemplo, en EE.UU. existen programas de becas dirigidos, entre otros, a los siguientes colectivos como: formar parte de una minoría, ser madre, matricularse en una carrera específica, ser homosexual, ser descendiente de víctimas de los atentados del 9/11, tener rentas bajas, tener un mérito académico, deportivo o artístico, ser residente en un estado específico, etc.

⁹³³ OCDE (2008).

- El **modelo Asia-Pacífico** (Chile, Corea y Japón), cuenta con tasas de matrícula muy elevadas⁹³⁴, lo que resulta coherente con un menor nivel de gasto público en porcentaje del PIB asignado a la educación universitaria.

Esta circunstancia hace que se resientan los índices de acceso a los programas de grado, que se sitúan ligeramente por debajo de la media de la OCDE.⁹³⁵ Por su parte, los sistemas de ayuda a los estudiantes están menos desarrollados que en los modelos europeo y americano, lo que supone potencialmente una carga económica considerable para los estudiantes y sus familias.

En Japón y Corea, los estudiantes que obtienen resultados académicos destacados, pero que tienen dificultades para financiar sus estudios, pueden beneficiarse de unas tasas de ingreso o de matrícula inferiores o quedar exentos del pago de las mismas en su totalidad. Sin embargo, los sistemas de préstamos públicos tienen escasa implantación y benefician a un número poco significativo de estudiantes. En los últimos años se han puesto en marcha reformas recientes para mejorar el sistema de ayuda a los estudiantes y ampliar el colectivo de beneficiarios.⁹³⁶

⁹³⁴ Varían entre los 4.600 USD de Corea, a los 5.200 USD de Japón y los 7.700 USD de Chile.

⁹³⁵ 58 por 100 en Chile, 55 por 100 en Corea y 48 por 100 en Japón.

⁹³⁶ En Corea, las reformas iniciadas en 2012 tienen el objetivo de reforzar el acceso a los estudios y la igualdad de oportunidades en la educación universitaria, ofreciendo becas a los estudiantes y combinando y ampliando las actuales becas para estudiantes con bajos ingresos.

3.2.3. EL SISTEMA ESTATAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN ESPAÑA.

El instrumento esencial para hacer efectiva la igualdad de oportunidades en la enseñanza es el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio. Sin embargo, la aparente relevancia que el Legislador Orgánico otorga a esta institución, no se corresponde con la atención que recibe en los desarrollos legal y reglamentario, de modo que es preciso abordar una delimitación doctrinal de su concepto y naturaleza.

3.2.3.1. EL CONTENIDO PRESTACIONAL DEL SISTEMA.

Cualquier aproximación al concepto de ayudas al estudio debe partir del marco jurídico vigente⁹³⁷, que define las becas y ayudas como *toda cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional y que son financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado*.⁹³⁸ En esta definición se contienen las cuatro **características** que permiten delimitar el alcance de las prestaciones que se comprenden actualmente en el sistema estatal de becas y ayudas al estudio.

- En primer lugar, aunque pudiera parecer una obviedad, **el sistema únicamente comprende prestaciones económicas**, quedando implícitamente excluida cualquier otro tipo de prestación de diferente naturaleza. Aunque resulta evidente que las prestaciones económicas constituyen el elemento de mayor importancia en el sistema, no parece prudente renunciar a la incorporación de otras prestaciones que no implican una transferencia de rentas, como podrían ser la asistencia sanitaria que se dispensa a los alumnos a través del seguro escolar, los servicios de préstamo de libros de texto o la asistencia alumnos con necesidades educativas especiales.

Esta limitación encuentra probablemente su causa en la dificultad de aplicar el régimen jurídico de las subvenciones a ayudas que no conllevan una transferencia directa de rentas a las familias. En el caso de los programas de préstamo de libros de texto, algunas Administraciones educativas ha tratado de salvar este obstáculo calificando las prestaciones a los estudiantes beneficiarios, consistentes en el derecho de uso de los materiales didácticos, como ayudas en

⁹³⁷ La normativa básica estatal de rango reglamentario se comprende en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

⁹³⁸ Este concepto se construye a partir de las definiciones de becas y ayudas recogidas el artículo 1 del Real Decreto 1721/2007, que en sus cuatro apartados definen, respectivamente, las becas, las ayudas al estudio, las becas y ayudas al estudio territorializadas y las becas y ayudas al estudio no territorializadas.

especie; sin embargo, no parece una solución satisfactoria, ya que este tipo de ayudas solo podrán someterse a LGS (2003)⁹³⁹ cuando los bienes, derechos o servicios que se adquieran con ellas se destinen exclusivamente a entregarlos a un tercero, aplicándose en los restantes casos la legislación patrimonial.⁹⁴⁰

- En segundo lugar, **el sistema no comprende cualquier prestación de contenido económico**, sino que exige una transferencia de rentas desde los poderes públicos hacia las familias.

No plantea dudas la exclusión de la regulación educativa de los beneficios fiscales que pudieran aplicarse en la tributación sobre la renta, en la medida en que no se produce una transferencia de rentas hacia las familias. En todo caso, resulta claro que las desgravaciones fiscales pueden contribuir a atenuar los desequilibrios económicos existentes entre las familias con y sin hijos estudiando, pero también se ha advertido que pierden eficacia como estímulo para los estudiantes con bajo nivel de ingresos.

A nuestro juicio, debería adoptarse una más concepción amplia, que permitiese incluir en esta categoría, tanto las ayudas directas a estudiantes/hogares, como las ayudas canalizadas a través de instituciones educativas, pagos en especie y reducciones de precios, públicos o privados, que no implican una transferencia directa de renta a las familias, aunque son sus beneficiarias indirectas.

- El tercer elemento necesario para determinar la condición de beca y ayuda al estudio es **la persecución de la finalidad educativa**. Como ya estableció el legislador orgánico, las becas y ayudas al estudio están dirigidas a permitir a los beneficiarios iniciar o proseguir en el sistema educativo, precisando reglamentariamente lo que podría parecer una obviedad, que las enseñanzas cursadas deben tener carácter reglado y, en consecuencia, conducir a la obtención de títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional.

Este criterio permite excluir del sistema un amplio abanico de *becas* que financian programas de formación no reglada y otros en los que el componente formativo resulta secundario respecto al objetivo principal, como pueden ser las becas de formación e investigación que convocan periódicamente numerosos organismos públicos.⁹⁴¹

De hecho, los beneficiarios de becas y ayudas al estudio únicamente asumen deberes académicos, que no pueden compatibilizar con actividades económicas en el seno de una organización pública o

⁹³⁹ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

⁹⁴⁰ Disposición adicional quinta LGS (2003).

⁹⁴¹ Por ejemplo, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha convocados este tipos de becas para 2015/16 mediante Orden de 17 de febrero de 2016, por la que se convocan becas para la formación e investigación en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

privada. Esta nota resulta esencial para deslindar estas becas de aquellos programas cuyos participantes reciben, mientras desarrollan una actividad económica en un centro de trabajo, tanto formación, como una cantidad de dinero. Ciertamente, en estos supuestos no siempre es fácil distinguir cuando se trata de una beca de formación y cuando de una relación laboral, señalando la jurisprudencia que la diferencia estriba fundamentalmente en que el fin principal de la "beca" es el formativo y el de la relación laboral el productivo.⁹⁴²

En todo caso, debe advertirse que podrían plantearse dudas interpretativas en el caso de las becas percibidas por estudiantes que participen en programas de formación vinculados a estudios universitarios y, singularmente, en las prácticas académicas externas que deben integrarse necesariamente en los planes de estudio de los títulos universitarios oficiales. La aclaración de este extremo ha requerido la intervención reglamentaria del Gobierno, que ha resuelto definitivamente esta cuestión estableciendo que, en atención al carácter formativo de las prácticas académicas externas, de su realización no se derivarán, en ningún caso, obligaciones propias de una relación laboral, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo.⁹⁴³

- En cuarto lugar, la inclusión en el Sistema Estatal **requiere que las prestaciones se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado**. Tradicionalmente, la financiación de las becas y ayudas al estudio ha procedido de los Presupuestos Generales del Estado, pero actualmente las Comunidades Autónomas cuentan con programas de ayudas propios, complementarios del estatal, financiados con sus propios presupuestos y, además, han adoptado programas de ayudas educativas otras instituciones públicas, como son las universidades y las Administraciones locales, e incluso privadas. La configuración de un auténtico sistema estatal no puede prescindir de la voluntad de integración de estos programas en torno a objetivos comunes.
- Finalmente, es preciso indicar que el ámbito de aplicación de la norma básica **comprende únicamente las subvenciones que son objeto de concesión directa**, por no limitar su convocatoria el número máximo de eventuales beneficiarios; se trata de las becas generales a

⁹⁴² Las STS 13/06/1988, 7/07/1998, 2/11/2005, 4/04/2006, y 29/05/2008, entre otras, coinciden en que la clave para distinguir entre beca y contrato de trabajo es que la finalidad perseguida en la concesión de becas no sea beneficiarse de la actividad del becario, sino ayudar al personal en su formación.

⁹⁴³ El artículo 2.3 del Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, establece que:

Dado el carácter formativo de las prácticas académicas externas, de su realización no se derivarán, en ningún caso, obligaciones propias de una relación laboral, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo.

los alumnos que cursen enseñanzas universitarias y no universitarias, las ayudas a los estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo y las exenciones de matrícula de los estudiantes universitarios miembros de familias numerosas.

En cualquier caso, debemos advertir que la mayor parte de las becas y ayudas al estudio (atendiendo al volumen de recursos económicos consumidos y al número de beneficiarios) son objeto de concesión directa y se aprecia una creciente tendencia a implantar en los restantes programas esta modalidad de concesión en detrimento de los procedimientos de concurrencia competitiva.⁹⁴⁴

A nuestro juicio, esta delimitación del ámbito de aplicación del Real Decreto 1721/2007 resulta excesivamente restrictiva, ya que las ayudas que comprende no agotan las prestaciones del Sistema Educativo que contribuyen a garantizar la igualdad de acceso a la educación, excluyendo prestaciones muy relevantes, tanto de carácter económico (por ejemplo, los préstamos universitarios), como no económico (por ejemplo, programas de apoyo a la gratuidad de libros de texto en la enseñanza obligatoria).

3.2.3.2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AYUDAS AL ESTUDIO.

Las Administraciones Públicas desarrollan las tareas que les encomienda el legislador de muy diversas formas, que han tratado de agruparse en diferentes categorías. La clasificación tradicional y que cuenta con mayor aceptación en la doctrina científica distingue entre la actividad de policía o intervención, la actividad de prestación o servicio público y la actividad de fomento.⁹⁴⁵ La actividad de policía o intervención implica una restricción de la libertad, de los derechos o de la actividad de los particulares. La actividad de prestación o servicio público supone que la Administración, mediante sus propias organizaciones, efectúa prestaciones en favor de los particulares. La actividad de fomento estimula mediante apoyos el ejercicio de la actividad por los particulares para que la orienten al cumplimiento de fines de interés general.

La categoría en la que deben incluirse las prestaciones comprendidas en el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio ha suscitado debate en la doctrina científica, planteándose la posibilidad de calificarlas, bien como una actividad de fomento, bien como una actividad prestacional. Esta calificación resulta relevante para determinar la naturaleza jurídica de la institución y sus características, que condicionarán su encuadramiento en el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, la legislación general y la doctrina constitucional

⁹⁴⁴ Esta tendencia se viene observando en los últimos cursos, por ejemplo, en muchos programas de apoyo a la gratuidad de libros de texto promovidos por las Administraciones educativas en el ámbito de la Educación Básica, como veremos más adelante.

⁹⁴⁵ JORDANA DE POZAS (1949).

que les será de aplicación. En este sentido, no cabe duda de que las cantidades económicas que se transfieren a los estudiantes constituyen una ayuda pública, pero nuestro ordenamiento ofrece una amplia tipología de ayudas, cada una con un tratamiento jurídico diferenciado.

3.2.3.2.1. LAS BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO COMO ACTIVIDAD DE FOMENTO.

En sentido amplio, el fomento será cualquier actividad de la Administración encaminada a promover la mejora de cualquier aspecto del nivel material o moral de una nación, cualesquiera que sean los medios utilizados para ello.⁹⁴⁶ La doctrina ha proporcionado definiciones más precisas, pero que no alteran, en lo sustancial, su sentido:

- Para JORDANA DE POZAS, el fomento administrativo es *la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos.*⁹⁴⁷
- Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA describe el fomento como la actividad jurídica de la Administración Pública que comporta el otorgamiento de auxilios directos o indirectos para servicios o actividades que complementen o suplan los atribuidos al ente público.⁹⁴⁸

Cualquiera que sea la definición que adoptemos, en la actividad de fomento se suelen distinguir diversas técnicas, diferenciando entre estímulos honoríficos, jurídicos y económicos. Estos últimos son los más importantes y en ellos se comprenden, tanto las ventajas de carácter real, que suponen una prestación por la Administración a los particulares consistente en el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público o la utilización gratuita por el particular de los servicios técnicos de la Administración, como las ventajas de carácter financiero, que pueden consistir bien en que la Administración acuerde un desembolso en favor de determinados sujetos (auxilios directos), o bien en que les exima de obligaciones fiscales (auxilios indirectos).

El auxilio directo más característico es la subvención, que se define en la LGS (2003) como *"toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de las Administraciones públicas a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) *Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) *Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la*

⁹⁴⁶ GIL IBÁÑEZ (2001, p. 222).

⁹⁴⁷ JORDANA DE POZAS (1949).

⁹⁴⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (1953).

adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

*c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*⁹⁴⁹

El legislador parece haber optado por encuadrar las becas y ayudas al estudio en al ámbito de las subvenciones; aunque no existe una declaración expresa, se trata de una decisión implícita en las disposiciones reguladoras del sistema:

- La LIP (2005) declara la expresa sujeción de las becas y ayudas al estudio a la legislación de subvenciones, al determinar que su otorgamiento se someterá a la modalidad de concesión directa.⁹⁵⁰ Es cierto que el sometimiento a la legislación general de subvenciones no presupone necesariamente una naturaleza subvencional, ya que existen prestaciones y ayudas públicas incluidas a su ámbito de aplicación que no son subvenciones⁹⁵¹; sin embargo, este hecho constituye un indicio evidente a favor de la naturaleza de las becas y ayudas como subvención.
- El Real Decreto 1721/2007 tampoco recoge la calificación de las becas como subvenciones ni contiene una cláusula general de aplicación supletoria de la ley de subvenciones. Sin embargo, podría apreciarse un reconocimiento implícito de la aplicación, no ya supletoria, sino incluso directa de esta normativa en la expresa exclusión de la aplicación de esta norma a algunos aspectos concretos de la concesión de las becas, como es la posibilidad de obtener la condición de beneficiario aunque no se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13.2 LGS (2003).⁹⁵² La interpretación de este precepto a sensu contrario conduce necesariamente a considerar aplicable la legislación subvencional a los restantes aspectos no expresamente excluidos.

⁹⁴⁹ Artículo 2.1 LGS (2003).

⁹⁵⁰ La disposición adicional novena de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad (LIP) establece, en su primer párrafo, que

“Las becas y ayudas al estudio que se convoquen con cargo a los Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia para seguir estudios reglados y para las que no se fije un número determinado de beneficiarios, se concederán de forma directa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a los alumnos de los distintos niveles del sistema educativo, tanto universitario como no universitario.”

⁹⁵¹ En este sentido, PASCUAL GARCÍA (1996, p. 51) señala que la LGS (2003) no es una ley de ayudas y que al apartado 4 de su artículo 2 enumera una serie de supuestos, ayudas o prestaciones sociales en su mayor parte, a los que se niega el carácter de subvención.

⁹⁵² Artículo 4.5 Real Decreto 1721/2007.

- Por último, el procedimiento de concesión de las becas y ayudas que se regula en todas las convocatorias anuales se ajusta perfectamente a lo dispuesto en la Ley de subvenciones y en su tramitación se respetan todas las formalidades que en ella se exigen.

Estos argumentos respaldan la posición doctrinal dominante, que considera que la concesión de becas y ayudas al estudio por las distintas Administraciones Públicas debería enmarcarse dentro de la actividad de fomento, en los estímulos económicos como unos auxilios directos (becas), participando de la naturaleza y características de las subvenciones y, en algunos casos, como auxilios indirectos (por ejemplo, exención del pago del importe de la matrícula).⁹⁵³

3.2.3.2.2. LAS BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO COMO PRESTACIÓN ECONÓMICA.

Frente a la posición anterior, podría sostenerse que el Sistema estatal de becas y ayudas al estudio forma parte del contenido prestacional del derecho a la educación.

El derecho de todos a la educación incorpora, junto a su contenido primario de derecho de 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 apartado 4 de este artículo 27 de la Norma Fundamental. Para garantizar el derecho de todos a la educación, los poderes públicos disponen de un instrumento esencial: la "*programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados*" (artículo 27.5 CE).

Esta potestad de programación general de la enseñanza está expresamente atribuida a la Administración General del Estado.⁹⁵⁴ Según el Tribunal Constitucional, esta garantía se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos, sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin.⁹⁵⁵ Una primera aproximación a la programación general de la enseñanza, desde una perspectiva estrictamente semántica, nos permite describirla como una potestad estatal que presenta las siguientes características:

- En primer lugar, la programación de la enseñanza es una modalidad de planificación, entendida como previsión de necesidades y diseño de medidas para su satisfacción⁹⁵⁶; la programación define las necesidades

⁹⁵³ GIL IBÁÑEZ (2001, p. 224).

⁹⁵⁴ Letra b) del apartado 2 de la disposición adicional primera LODE (1985).

⁹⁵⁵ STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5.

⁹⁵⁶ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y SENDÍN GARCÍA (2005, p. 53).

prioritarias, objetivos de actuación y asignación de recursos, “de acuerdo con la planificación económica general del Estado”.⁹⁵⁷

- En segundo lugar, la nota de *generalidad* sugiere su oposición a otras planificaciones especiales o específicas que pudieran realizar las Administraciones educativas, como son las tradicionales programaciones de las redes de centros que acometen anualmente, en el marco de la programación general de la enseñanza.⁹⁵⁸

Más allá de esta descripción general, resulta complejo identificar las facultades públicas concretas en las que se descompone la potestad general de programación en el campo educativo. Se han apuntado al menos dos: la organización de los contenidos de los programas exigibles para cada nivel educativo de la enseñanza reglada (obligatoria o no obligatoria), y el relativo a la previsión y organización de los puestos escolares necesarios para hacer posible el ejercicio efectivo del derecho a la educación en libertad.⁹⁵⁹ La organización de los contenidos se realiza a través de los instrumentos normativos que configuran el currículo de las diferentes enseñanzas. La programación de los puestos escolares, por su parte, pretende conciliar los intereses de la oferta escolar y de la demanda educativa⁹⁶⁰ y puede vincularse a al artículo 109 LOE (2006), genéricamente referido a la “Programación de la red de centros”.

Pues bien, el Tribunal Constitucional incluye una tercera dimensión a la programación general de la enseñanza, que no es otra que un sistema de becas que permita el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran padecer.⁹⁶¹

3.2.3.3. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

Al margen del debate doctrinal sobre la naturaleza de las prestaciones, lo cierto es que el legislador ha asumido la naturaleza subvencional de las becas

⁹⁵⁷ Artículo 27 LODE (1985).

⁹⁵⁸ El apartado 2 del artículo 109 LOE (2006) establece que:

Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes.

⁹⁵⁹ MOZOS TOUYA, Isabel María. “Programación y Libertad Escolar: Incidencia en el otorgamiento y denegación de conciertos, aumento y reducción de unidades concertadas”, en REQUERO IBAÑEZ y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2008).

⁹⁶⁰ FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (2006, pp. 37-65).

⁹⁶¹ En este sentido, STC 188/2001, FJ 5.

y ayudas al estudio, circunstancia que condiciona las características generales que rigen el Sistema y a las que se someten todos y cada uno de los programas de ayudas que lo integran.

- **Los beneficiarios.** El derecho a la obtención de becas y ayudas al estudio está indisolublemente unido al derecho a la educación, del que forma parte. Así, lo ha declarado el Tribunal Constitucional⁹⁶² y lo ha reconocido el legislador, al establecer expresamente que el derecho a la educación incluye “*el acceso al sistema público de becas y ayudas al estudio en las mismas condiciones que los españoles*”.⁹⁶³

De este modo, todos los alumnos escolarizados tienen derecho a la obtención de ayudas al estudio, como componente indisoluble del derecho fundamental a la educación. La única matización respecto al análisis ya realizado sobre la titularidad del derecho a la enseñanza reglada, se refiere a los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea.

Los tratados constitutivos de la Unión Europea han venido recogiendo expresamente que “*en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en el mismo, toda discriminación por razón de nacionalidad quedará prohibida*”.⁹⁶⁴ Al amparo de este principio general, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea proclamó de forma temprana la no discriminación de los ciudadanos comunitarios en el acceso a becas, al declarar que los hijos de los trabajadores comunitarios migrantes tienen derecho a las ayudas concedidas para cubrir los gastos de enseñanza y manutención en las mismas condiciones que estas mismas ventajas con concedidas a los propios nacionales⁹⁶⁵, incluso aunque sean mayores de edad y no estén a cargo de sus padres, e incluso en la enseñanza universitaria.⁹⁶⁶ Finalmente, la Directiva 2004/38/CE⁹⁶⁷ sobre derechos de residencia estableció que tanto los ciudadanos de la Unión como los miembros de su familia que residan en el Estado miembro de acogida gozaran de

⁹⁶² STC 236/2007, FJ. 8.

⁹⁶³ Apartados 1 y 2 del artículo 9 de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁹⁶⁴ Artículo 12 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sustituido por el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁹⁶⁵ STJCE Carmina di Leo contra Land Berlín, de 13 de noviembre de 1990, C-308/89 y STJCE Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen v. Lubor Gaal, de 4 de mayo de 1995. Caso C-209/03.

⁹⁶⁶ Caso Lubor Gaal y Echernach y Moritz contra Ministro holandés de Educación y Ciencia.

⁹⁶⁷ Artículo 21 (Igualdad de trato) de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) Nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE

igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado.

La aplicación en España de esta normativa europea en relación con las ayudas al estudio ha requerido varias modificaciones de la regulación nacional. En un primer momento, la norma nacional supeditaba la condición de beneficiario al requisito de *"ser español, o poseer la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea"*.⁹⁶⁸ Sin embargo, para los ciudadanos de la Unión Europea añadía un requisito adicional, que se vino reproduciendo en las sucesivas convocatorias anuales, *"que el propio estudiante o sus sustentadores se encuentren trabajando en España"*. De este modo, se establecían requisitos para el acceso a las becas y ayudas al estudio diferentes para los ciudadanos de la Unión Europea y los ciudadanos españoles, lo que podría considerarse discriminatorio si se parte de la existencia de una obligación para el Estado de acogida de conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios a ciudadanos de la Unión Europea con residencia permanente o a los miembros de sus familias también con residencia permanente.

Por esta razón, estos requisitos fueron revisados, de modo que el acceso a las ayudas al estudio de los ciudadanos de la Unión o de sus familiares, beneficiarios de los derechos de libre circulación y residencia, se supedita únicamente a *"que tengan la condición de residentes permanentes o que acrediten ser trabajadores por cuenta propia o ajena"*.⁹⁶⁹

- **Las condiciones de acceso.** La obtención de becas y ayudas al estudio requiere una solicitud previa por parte del interesado y su concesión está supeditada al cumplimiento de determinados requisitos socioeconómicos y/o académicos. Atendiendo a la naturaleza de los requisitos exigidos, podemos distinguir dos tipos de programas de apoyo al estudio:
 - Las ayudas en sentido estricto se supeditan exclusivamente a la situación socioeconómica de los solicitantes.
 - Las becas requieren, además de las condiciones socioeconómicas, el cumplimiento de determinados requisitos de rendimiento académico.

De este modo, la cohesión del sistema se vertebra en la exigencia de unos requisitos socioeconómicos comunes, que tienden a ponderar la capacidad económica de las familias y se han concretado en dos indicadores fiscales: la renta y el patrimonio familiar. En este sentido,

⁹⁶⁸ Redacción original del artículo 4.1 d) del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

⁹⁶⁹ Letra d) del artículo 4.1 del Real Decreto 1721/2007, en la nueva redacción dada por el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto.

es contundente el Real Decreto 1721/2007 cuando declara que “no podrán concederse las becas y ayudas al estudio a que se refiere este Real Decreto a los solicitantes cuya renta y, en su caso, patrimonio familiar supere los umbrales que se establezcan anualmente”. No obstante, debe advertirse que este mecanismo esencial de coordinación quiebra por dos razones:

- En primer lugar, porque no se ha cumplido en sus términos literales, y los umbrales de renta y patrimonio anualmente establecidos mediante Real Decreto han limitado su alcance a las becas y ayudas que se convocan sin número predeterminado de beneficiarios, quedando los restantes programas sin este referente esencial. Es más, los umbrales de renta que se establecen ni siquiera son comunes a los diferentes programas de becas y ayudas al estudio, distinguiéndose los programas generales de becas para enseñanzas regladas y las ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.
 - En segundo lugar, porque existe una tercera categoría de programas que, aunque de escasa relevancia sobre el conjunto del sistema en términos de importe y número de beneficiarios, no se encuentra expresamente definida en la normativa básica, y que podríamos denominar genéricamente “subsidios”. Su concesión depende exclusivamente de circunstancias personales, como podrían ser las necesidades específicas de apoyo educativo, la pertenencia a una familia numerosa o la adscripción a determinados colectivos singularmente protegidos (víctimas de violencia de género o de terrorismo).
- **La forma de concesión de las ayudas.** El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es el de concurrencia competitiva, aunque es posible la concesión directa de “aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal”.⁹⁷⁰ Al amparo de este precepto, la disposición adicional novena de la LIP (2005) reconoció, como ya apuntamos, el carácter de subvenciones de concesión directa de las becas y ayudas al estudio que se convoquen con cargo a los Presupuestos del Ministerio de Educación para seguir estudios reglados y para las que no se fije un número determinado de beneficiarios a los alumnos de los distintos niveles del sistema educativo, tanto universitario como no universitario.

Esta previsión legal ha llevado a proclamar la configuración de las becas como un auténtico derecho subjetivo de los estudiantes, únicamente condicionado a exigencias socioeconómicas y académicas, que se determinan anualmente. A nuestro juicio, se trata de una proclamación prematura, pues para su realización efectiva sería también necesario

⁹⁷⁰ Artículo 22 LGS (2003).

garantizar los recursos económicos precisos para su financiación, mediante el otorgamiento legal de la condición de créditos ampliables⁹⁷¹ a las partidas de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a este fin.

El Real Decreto 1721/2007 no precisa cuáles serán los programas cuyas convocatorias podrían prever una limitación en el número máximo de beneficiarios, circunstancia que se determina anualmente en el Real Decreto por el que se establecen los umbrales y cuantías, que viene restringiendo la condición de ayudas educativas *de concesión directa* a las becas y ayudas de carácter general para enseñanzas universitarias y no universitarias y a las ayudas al estudio para estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo.⁹⁷²

- **Régimen de compatibilidad de las ayudas.** En general, las becas y ayudas al estudio son incompatibles con cualesquiera otros beneficios económicos de la misma naturaleza y finalidad. No obstante, se faculta al Ministerio de Educación para declarar la compatibilidad de las diferentes líneas de ayuda cuando lo considere suficientemente motivado. En este sentido, parece seguirse el criterio de evitar que la obtención de becas y ayudas permita un enriquecimiento ilícito de los beneficiarios, permitiéndose la compatibilidad entre los programas estatales siempre que no se supere el coste real de los bienes o servicios que se pretenden cubrir o que éstos no sean ya directamente prestados por alguna Administración pública. En todo caso, son las convocatorias de cada programa las que determinan el régimen de compatibilidad de sus respectivas prestaciones.

Por otra parte, la ausencia de previsiones normativas expresas, permite concluir que no existe obstáculo alguno para interpretar que las becas y ayudas resultarán compatibles con cualquier otro ingreso privado que persiga otra finalidad y, en particular, con retribuciones derivadas de una relación de laboral o de servicios, siempre que la realización de la actividad remunerada no interfiera en el adecuado aprovechamiento de la enseñanza por el estudiante.

⁹⁷¹ Artículo 54 LGP (2003).

⁹⁷² Artículo 2 del Real Decreto 595/2015, de 3 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2015-16, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

3.2.4. LOS PROGRAMAS ESTATALES DE AYUDAS AL ESTUDIO.

Nos venimos refiriendo recurrentemente al Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio como el mecanismo esencial que debe garantizar el derecho de acceso a la educación en condiciones de igualdad.

La definición etimológica de *sistema* hace referencia a un conjunto de cosas (reglas, principios, instituciones, etc.) que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a un determinado objeto. En este caso, las "cosas" serían los programas cuyo objeto principal sea garantizar la igualdad de acceso a la educación. La aparición de estos programas se ha producido por aluvión y su adecuado análisis requiere un previo esfuerzo de sistematización. En este sentido, es posible distinguir dos categorías de programas de ayudas en función del objetivo principal que persigan:

- Los **programas de carácter predominantemente educativo** pretenden promover el incremento del nivel de formación de la población, en la medida en que ello generará retornos a la sociedad en su conjunto. Por esta razón, estos programas se refieren a las enseñanzas postobligatorias. En la medida en que este flujo financiero se concibe como una inversión, los beneficiarios asumen obligaciones, bien de rendir cuentas del aprovechamiento académico (becas), bien de devolución de la financiación recibida (préstamos).

Pero no podemos olvidar que existen otros programas, de menor relevancia en función de su impacto y dotación, que merecen, al menos, ser mencionados. Se trata de iniciativas con las que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte pretende promover fines educativos, como son el aprendizaje de lenguas extranjeras y la movilidad de los estudiantes.

- El aprendizaje de lenguas extranjeras se promueve mediante la financiación de cursos de inmersión lingüística dirigidos a los beneficiarios de las becas generales, estableciéndose programas diferentes para los alumnos de enseñanzas secundarias postobligatorias⁹⁷³ y para quienes cursen enseñanzas superiores.⁹⁷⁴

⁹⁷³ Ayudas para un curso intensivo de inmersión lingüística en inglés, dirigida a los becarios que cursen enseñanzas postobligatorias no universitarias, siempre que obtengan una nota superior a 7'5 en la asignatura de inglés. Se concederán en régimen de concurrencia competitiva, atendiendo a la calificación obtenida por los solicitantes en esta materia. La última convocatoria se realizó mediante Resolución de 1 de marzo de 2017, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas para la participación en un programa intensivo de inmersión lingüística en inglés en España, destinadas a estudiantes de Bachillerato, de Grado Medio de Formación Profesional, de Artes Plásticas y Diseño, de Enseñanzas Deportivas, de Enseñanzas Profesionales de Música y Danza y de Idiomas de Nivel Intermedio y Avanzado para el año 2017.

Más allá del colectivo de becarios, debe mencionarse un programa dirigido a los estudiantes que cursen los dos primeros cursos de ESO.⁹⁷⁵

En todos los casos, se trata de ayudas que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva y en las que el expediente académico (y fundamentalmente las calificaciones en la asignatura de inglés) constituyen un factor determinante para su concesión.

- La movilidad de los estudiantes universitarios se promueve tanto dentro como fuera del territorio nacional, mediante diferentes programas:
 - La movilidad internacional de los estudiantes se fomenta a través del programa Erasmus.es, dirigido a los estudiantes de instituciones de educación superior, seleccionados por el Programa Erasmus+ que destaquen por su expediente académico, a quienes se otorgará una cantidad complementaria de la ayuda europea⁹⁷⁶ y el programa FARO, que otorga ayudas para el fomento de la movilidad de estudiantes de universidades españolas mediante prácticas formativas en empresas de Europa, Estados Unidos, Canadá, Asia y Oceanía.⁹⁷⁷
 - En el ámbito nacional, las universidades que integran la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) han venido promoviendo un Sistema de Intercambio entre Centros Universitarios de España (SICUE) que pretende facilitar que los estudiantes pueden realizar un periodo de estudios en una institución universitaria española distinta a aquella en la que el alumno se encuentra matriculado. El Ministerio de Educación ha venido apoyando este sistema de

⁹⁷⁴ Resolución de 9 de diciembre de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan 14.000 ayudas para participar en cursos de inmersión en lengua inglesa organizados por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, destinadas a alumnos universitarios, de Enseñanzas Artísticas Superiores, Otros Estudios Superiores, FP de Grado Superior y segundo curso de Bachillerato.

⁹⁷⁵ Resolución de 1 de marzo de 2016, de la Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades se procedió a convocar 2.200 ayudas para participar en un Programa de Inmersión Lingüística para el verano de 2016.

⁹⁷⁶ Orden ECD/761/2015, de 27 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la convocatoria de ayudas Erasmus.es, financiadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el marco del Programa Erasmus+, para la movilidad de estudiantes de instituciones de educación superior, y se aprueba la convocatoria en concurrencia competitiva correspondiente al curso académico 2015-2016.

⁹⁷⁷ Resolución de 8 de agosto de 2014, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan ayudas para el fomento de la movilidad de estudiantes de universidades españolas mediante un programa de prácticas formativas en empresas de Europa, Estados Unidos, Canadá, Asia y Oceanía. Programa FARO.

intercambio concediendo las becas SÉNECA, ligadas a la concesión de la plaza dentro del programa SICUE.⁹⁷⁸

- Frente a estos programas estrictamente educativos, encontramos otros **programas educativos con elevado componente social**, que pretenden proteger a colectivos especialmente desfavorecidos facilitando su acceso a la enseñanza reglada. Este carácter social determina que se consideren subvenciones incondicionadas. En principio, estos programas se orientan a las enseñanzas obligatorias y pretenden garantizar la igualdad de acceso a la educación, prestando especial atención a los colectivos socioeconómicamente desfavorecidos (libros de texto). Sin embargo, existen también programas de ayudas transversales a todas las etapas educativas que protegen a colectivos con circunstancias personales diferenciadas (alumnado con necesidades de apoyo educativo).

A pesar de las constantes referencias al Sistema Estatal, no es sencillo determinar las normas jurídicas que lo regulan. La disposición que más se aproximaría a este objetivo es el Real Decreto 1721/2007, aunque un análisis detenido de su ámbito de aplicación revela dudas sobre los programas a los que se extiende.

Una primera (y apresurada) lectura de la norma permitiría respaldar su aplicación extensiva a todos los programas públicos de ayudas al estudio, cualquiera que sea la procedencia de su financiación, ya que el objeto de este Real Decreto es establecer *"la regulación básica de las becas y ayudas al estudio territorializadas y no territorializadas"*.⁹⁷⁹

Sin embargo, esta interpretación debe ser inmediatamente corregida al comprobar que la definición de becas y ayudas al estudio territorializadas y no territorializadas se circunscribe a las que *"se financian con cargo a créditos del Programa de becas y ayudas al estudiantes de los Presupuestos Generales del Estado"*.⁹⁸⁰ Conforme a esta previsión, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta norma básica los programas de apoyo al estudio que puedan establecer otras Administraciones Públicas (principalmente las Comunidades Autónomas) con cargo a sus propios presupuestos, pero también los que obtengan financiación de otros departamentos ministeriales u organismos públicos de la propia Administración General del Estado, ya que el crédito normativamente identificado es gestionado en exclusiva por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

También resulta discutible el régimen jurídico aplicable a aquellos programas a los que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aporta cofinanciación. Una interpretación literal sugiere su sumisión al Real Decreto 1721/2007; sin

⁹⁷⁸ Estas becas dejaron de convocarse en el curso 2014/15.

⁹⁷⁹ Artículo 2.1 del Real Decreto 1721/2007

⁹⁸⁰ Apartados 3 y 4 del artículo 1 del Real Decreto 1721/2001.

embargo, se han venido exceptuando expresamente de su ámbito de aplicación los programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto, únicos que tienen en la actualidad la condición de cofinanciados.⁹⁸¹

A continuación, analizamos la configuración jurídica de los que hemos considerado principales programas de ayudas a los estudiantes, atendiendo a criterios cuantitativos (volumen de recursos presupuestarios consumidos y número de beneficiarios) y cualitativos (impacto sobre la política educativa).

⁹⁸¹ Esta exclusión se ha venido recogiendo en los Real Decreto que anualmente establecen los umbrales y las cuantías de las becas y ayudas al estudio. La más reciente es la disposición transitoria primera del Real Decreto 726/2017.

3.2.4.1. EL PROGRAMA GENERAL DE BECAS.

Las becas constituyen la principal prestación del sistema estatal de ayudas al estudio, hasta el punto de que habitualmente se identifiquen con el conjunto del sistema.

El término *beca* es ampliamente utilizado en nuestro ordenamiento jurídico con diferentes sentidos, por lo que resulta necesario delimitar su alcance. Así, en sentido estricto, podemos definir beca como la cantidad o beneficio económico que se conceda a un estudiante para iniciar o proseguir enseñanzas postobligatorias conducentes a la obtención de un título o certificado nacional de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, pero también al aprovechamiento académico del estudiante.

Por tanto, dos son las notas que cualifican a las becas respecto de las restantes prestaciones económicas dirigidas a los estudiantes: se refieren a las enseñanzas postobligatorias y en su concesión se tiene en cuenta, además de las condiciones socioeconómicas del beneficiario, su rendimiento académico.

3.2.4.1.1. FUNDAMENTO SOCIO-ECONÓMICO DE LAS BECAS PÚBLICAS.

Como hemos apuntado, el ámbito de aplicación de las becas comienza allí donde acaba la gratuidad de la enseñanza, es decir, se refiere exclusivamente a las enseñanzas postobligatorias. Ciertamente, su fundamento constitucional es garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la educación, pero no podemos olvidar que las becas constituyen una poderosa herramienta de política social y económica, en la medida en que también contribuyen al incremento de los niveles educativos de la sociedad española, y especialmente de las generaciones jóvenes.

En este sentido, en la Comisión Europea⁹⁸² ha destacado que la inversión en educación y formación dirigida a desarrollar las aptitudes de los ciudadanos es fundamental para impulsar el crecimiento y la competitividad. Estas medidas, a largo plazo, pueden generar innovación y crecimiento, incrementar el valor la producción, estimular la concentración de aptitudes de más alto nivel en la Unión Europea y configurar un futuro mercado de trabajo en el que en 2020 los empleos que exijan un alto nivel de aptitudes habrán aumentado un 20 por 100. La educación debe elevar sus exigencias y niveles de capacitación para atender estas demandas.

El incremento del nivel educativo de la población tendrá un indudable impacto positivo en la economía nacional. No es objeto de este estudio analizar los

⁹⁸² COMUNICACIÓN 2012/669, de 20 de noviembre, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones. Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos.

efectos económicos de la política de becas, pero se considera de indudable valor para ilustrar la importancia de la institución una somera descripción de algunos de los impactos más significativos asociados a la mejora del nivel educativo de los ciudadanos, por cuanto permiten legitimar la propia institución:

- En primer lugar, **cuanto mayor es el nivel de educación, mayores son los ingresos laborales que perciben los adultos.**⁹⁸³ En todos los países de la OCDE, los adultos con educación terciaria ganan más que los adultos con educación secundaria superior, y estos, a su vez, más que los adultos sin educación secundaria superior. En muchos países, la educación secundaria superior es el nivel a partir del cual el aumento de los estudios y la formación implican la percepción de ingresos laborales elevados; por tanto, este nivel educativo puede considerarse como una referencia para medir los ingresos relacionados con el nivel educativo alcanzado. Dado que los costes de la inversión privada en los niveles superiores a la educación secundaria superior aumentan considerablemente en la mayoría de los países, una ventaja de ingresos elevados es un incentivo importante para invertir tiempo y dinero en educación terciaria.

La diferencia de ingresos entre los adultos con educación terciaria y los que tienen solo secundaria superior es generalmente más pronunciada que la que hay entre quienes tienen secundaria superior y quienes no han alcanzado ese nivel. En los países de la OCDE, los adultos que no tienen educación secundaria superior ganan alrededor del 22% menos que los que tienen esa cualificación y los que tienen un título de grado universitario o equivalente ganan aproximadamente un 56% más. Los resultados demuestran que resulta rentable continuar estudios de educación terciaria tras obtener un grado, ya que quienes han obtenido un máster, doctorado o titulación equivalente ingresan más del doble que quienes solo tienen educación secundaria superior.

- También se ha de destacar **el efecto positivo de la educación sobre las tasas de actividad y las de paro que presenta el mercado laboral.** Un nivel educativo más elevado y un nivel de competencias superior repercuten de forma positiva en el empleo.⁹⁸⁴ Las oportunidades de los individuos de estar ocupados o estar desempleados varían de forma significativa por el nivel de formación alcanzado.

Los datos muestran una importante relación entre el nivel de formación y las tasas de actividad y de paro, indicando que las tasas de actividad son mayores a mayor nivel de formación, pero más claramente las tasas de paro son menores a mayor nivel de formación, e incluso después de

⁹⁸³ OCDE (2017, p. 106).

⁹⁸⁴ OCDE (2017, pp. 88-89).

los incrementos producidos en dichas tasas en los últimos años se mantienen proporcionalmente estas diferencias.

TABLA 3. Tasas de actividad y de paro en España, por nivel de formación alcanzado y grupo de edad

	Tasas de actividad (2016)	Tasas de paro	
		2016	2008
Población de 25 a 64 años			
TOTAL	81,2	18,0	9,8
Inferior a Primera etapa E. Secundaria	58,3	34,0	15,1
Primera etapa E. Secundaria	78,2	23,9	12,1
Segunda etapa E. Secundaria	83,5	17,0	9,2
E. Superior	89,6	10,9	5,8
Población de 25 a 34 años			
TOTAL	87,7	22,1	11,7
Inferior a Primera etapa E. Secundaria	73,8	41,0	23,0
Primera etapa E. Secundaria	89,1	28,2	15,6
Segunda etapa E. Secundaria	85,9	20,8	10,9
E. Superior	90,3	16,0	7,9

Fuente: Encuesta de Población Activa. Medias anuales de datos trimestrales. INE

La OCDE destaca que los individuos con mayores niveles de educación tienden a obtener mejores resultados para el reingreso en el mercado laboral y tienen una menor probabilidad de pérdida de empleo en comparación con las personas con menor nivel de formación. Los estudios también muestran una correlación positiva entre las tasas de re-empleo y nivel de educación entre los demandantes de empleo parados, y una correlación negativa con la probabilidad de perder el empleo.⁹⁸⁵

- **Finalmente, dedicar tiempo y dinero a la educación es una inversión en capital humano.** Ya hemos señalado que la adquisición de un nivel de educación más alto mejora las posibilidades de empleo y reduce el riesgo de desempleo. Unas mejores oportunidades en el mercado laboral y en la percepción de ingresos son fuertes incentivos para que los adultos inviertan en educación y pospongan el consumo y los ingresos actuales a cambio de obtener otras ventajas en el futuro. Los países, a su vez, se benefician por medio de un menor gasto público en programas de bienestar social y de la recaudación de los impuestos que pagan esas personas una vez que acceden al mercado laboral.⁹⁸⁶

⁹⁸⁵ RIDDELL y SONG (2011).

⁹⁸⁶ OCDE (2016, p. 142).

Según la OCDE, las competencias disponibles en la población activa y el precio de dichas competencias determinan cómo les irá a los países en el mercado global, así como que a medida que los servicios y los sistemas de producción se hacen más complejos, requieren trabajadores con más estudios. Una población activa altamente cualificada es, por tanto, importante no solo en el sector de altas cualificaciones, sino también para mantener la ventaja general de costes en los segmentos de menor nivel de cualificaciones.

Los cambios en la demanda de competencias y en la composición de la población activa también generan un impacto considerable sobre la economía global. Aumentar los niveles de educación de la población, proporciona unas mejores perspectivas de empleo e ingresos más elevados que pueden contribuir al crecimiento y a la prosperidad de los países. En este contexto, el crecimiento en los ingresos laborales del PIB por categorías de educación ofrece un indicador sencillo que ilustra este cambio hacia segmentos más cualificados y el impacto que tiene sobre el crecimiento económico.⁹⁸⁷

En definitiva, el incremento del nivel de formación de los ciudadanos proporciona indudables beneficios individuales, entre los que no son menores las mejores condiciones de empleabilidad, pero también aporta ventajas al conjunto de la sociedad. La combinación de ambos factores legitima sólidamente las políticas públicas de becas.

3.2.4.1.2. REQUISITOS DE LOS BENEFICIARIOS.

Frente a la idea de universalidad inherente al principio de gratuidad, la política de becas tiene una naturaleza eminentemente redistributiva y, en consecuencia, se centra en aquellos colectivos que se consideren merecedores de especial protección. Por esta razón, el acceso a las becas está supeditado al cumplimiento de dos tipos de requisitos: socioeconómicos y académicos. Los requisitos de carácter académico benefician al alumnado con un cierto nivel de aprovechamiento y, los de carácter económico, favorecen a los estudiantes cuya renta familiar no es suficiente para responder a los gastos relacionados con la educación de los miembros de la familia.

Las convocatorias de becas generales no tienen un número predeterminado de beneficiarios, por lo que el cumplimiento de estos requisitos determina automáticamente el reconocimiento del derecho a su obtención, por el procedimiento de concesión directa.

3.2.4.1.2.1. Los requisitos socioeconómicos.

Los requisitos de carácter socioeconómico tienden a ponderar la capacidad económica de las familias y se han concretado en función de dos indicadores fiscales: la renta y el patrimonio familiar. La concreción de estos requisitos

⁹⁸⁷ OECD (2016a, pp. 134-153).

socioeconómicos se difiere a una disposición reglamentaria anual, concretamente, un Real Decreto que deberá contar con el informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.⁹⁸⁸

Inicialmente, se establecieron cinco umbrales de renta familiar cuya superación era necesaria para acceder a los diferentes componentes económicos de la beca. Los umbrales de renta y patrimonio familiar por encima de los cuales desaparece el derecho a la percepción de las becas y ayudas al estudio se han mantenido inalterados desde el curso 2010/11 para evitar la exclusión de los colectivos de estudiantes que pudieran resultar afectados por el impacto de la recesión económica. Con este mismo objetivo, en el curso 2013/2014 se redujeron de 5 a 3 el número de umbrales, lo que simplifica su configuración para mitigar los saltos y discontinuidades que se producían en el sistema anterior al superar algún umbral de renta por escaso margen.

Los umbrales se establecen en función del número de miembros de la unidad familiar; tomando como referencia una unidad familiar tipo de cuatro miembros, los umbrales previstos para el curso 2017/18 son los siguientes:

Umbral 1 Entre 13.909 y 14.613 euros

Umbral 2 36.421 euros

Umbral 3 Entre 38.831 y 40.796 euros

Cuando se establecen en forma de intervalo, regirá por defecto el umbral de renta inferior, aunque podrá ser elevado por cada Administración educativa, con objeto de adecuarse a sus singularidades socioeconómicas. En estos casos, la Administración General del Estado financiará íntegramente las becas sujetas al extremo inferior del intervalo y las restantes cantidades serán necesariamente cofinanciadas al 50 por 100 por la Administración General del Estado y la correspondiente Administración educativa⁹⁸⁹, en lo que supone una traslación a este ámbito específico del principio general de lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre las Administraciones públicas.

En realidad, el requisito que condiciona el acceso al sistema es el umbral 3 (el más elevado), mientras que los restantes operan tradicionalmente para

⁹⁸⁸ Estos parámetros se han venido determinando anualmente mediante las siguientes disposiciones: Real Decreto 468/2006, de 21 de abril, para el curso 2006-2007; Real Decreto 545/2007, de 27 de abril, para el curso 2007-2008; Real Decreto 675/2008, de 28 de abril, para el curso 2008-2009; Real Decreto 922/2009, de 29 de mayo, para el curso 2009-2010; Real Decreto 557/2010, de 7 de mayo, para el curso 2010-2011; Real Decreto 708/2011, de 20 de mayo, para el curso 2011-2012; Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, para el curso 2012-2013; Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, para el curso 2013-2014; Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, para el curso 2014/2015; Real Decreto 595/2015, de 3 de julio, para el curso 2015-2016; Real Decreto 293/2016, de 15 de julio, para el curso 2016/2017; y Real decreto 726/2017, de 21 de julio, para el curso 2017/2018.

⁹⁸⁹ Letra e) de la Disposición adicional primera del Real Decreto 1721/2007.

modular el alcance de las ayudas, cuya cuantía se incrementará a medida que se reduce el nivel de renta familiar del solicitante. En este sentido, la obtención de las cantidades asignadas a cada uno de los componentes en que se descompone la beca individual depende exclusivamente del umbral de renta en que se sitúe el beneficiario, como trata de resumirse en el siguiente cuadro:

Correspondencia entre umbrales de renta y cantidades asignadas a los componentes de la beca individual.			
	Cuantía asignada	Umbrales de renta	
		Enseñanzas no universitarias	Enseñanzas universitarias
Cuantía fija ligada a la renta	1.500	1	1
Cuantía fija ligada a la residencia	1.500	1, 2	1, 2
Beca básica	200	2, 3	
Beca de matrícula	Matricula		1, 2, 3
Cuantía variable	Mínimo 60	1, 2	1, 2

3.2.4.1.2.2. Los requisitos académicos.

La presencia del rendimiento académico en los programas de ayudas al estudio constituye una constante en los sistemas comparados, como instrumento para promover la cultura del esfuerzo entre los estudiantes y sus familias. La incidencia de este factor académico sobre el derecho individual de los estudiantes puede articularse de dos formas, ya que el rendimiento mínimo que se fije puede configurarse, bien un requisito necesario para acceder al derecho, bien como un umbral cuya superación proporciona un incremento de la dotación económica de la beca. En el primer caso, se pretende formalizar un compromiso de aprovechamiento académico entre el beneficiario que recibe la ayuda y la sociedad que financia su formación. En el segundo caso, se pretende promover la excelencia académica, para lo cual deberán establecerse niveles de rendimiento académico más exigentes, pero también estímulos económicos significativos en caso de alcanzarse.

El modelo más habitual, tanto en los países de la OCDE, como en nuestra tradición histórica, considera la excelencia académica como un mérito adicional que permite al estudiante obtener un premio económico. No obstante, durante la etapa democrática, el tratamiento jurídico del expediente académico ha experimentado una evolución cuyo análisis resulta interesante.

Hasta el curso 2010/11, las exigencias académicas se configuran como requisitos para obtener el derecho y pueden calificarse como modestas, comparadas con los antecedentes históricos, lo que sugiere un elevado componente social en el diseño del sistema, en el que priman los requisitos de carácter socioeconómico. El acceso al sistema únicamente requería la matriculación en las enseñanzas correspondientes y su conservación únicamente exigiría no repetir curso o superar una carga lectiva mínima que se situaba entre el 60 (Ingenierías y Arquitectura) y 80 por 100 de los módulos o créditos ECTS cursados.

Durante el curso 2011/12 se mantienen los modestos requisitos académicos de acceso, pero se introducen tímidamente mecanismos que permitían ponderar el rendimiento del estudiante en la determinación de la cuantía de la beca, ya sea incrementándola, ya reduciéndola.

- Por una parte, se creó un nuevo componente de beca (dotado con 150 euros individuales) destinado a recompensar el rendimiento de aquellos estudiantes becarios que obtienen unos resultados académicos superiores a los requeridos para tener derecho a la beca. Los requisitos que se requerirán para tener derecho a este plus de rendimiento se diferían a la convocatoria anual que, con carácter general, exigió la superación de la totalidad de los créditos de los que se matricule, rebajando esta exigencia al 80/90 por 100 (aproximadamente) para las titulaciones de Ingeniería y Arquitectura

Conforme a estos parámetros, y partiendo de la premisa de que la exigencia habitual es que cada alumno se matricule cada curso, como mínimo, de 60 créditos ECTS, los créditos que deberían superarse para renovar la beca y acceder al plus de rendimiento serán los siguientes:

Titulaciones universitarias	Nº mínimo de créditos ECTS por curso	Nº mínimo de crédito ECTS	
		Renovación de la beca	Plus de rendimiento
Regla general	60	48	60
Ingeniería y Arquitectura	60	36	48-54

- Por otra parte, se penaliza la no superación de las asignaturas matriculadas, excluyendo de la beca de matrícula el coste de los créditos que se matriculen por tercera y sucesivas veces, que deberá ser abonado por el estudiante.

A partir del curso 2012/2013 entra en vigor una profunda reforma de régimen jurídico de las becas⁹⁹⁰, uno de cuyos elementos esenciales es el tratamiento jurídico del rendimiento académico, que actúa como una condición de acceso, pero también como un factor determinante de la cuantía de la beca individual.

- Los requisitos académicos que, junto los socioeconómicos, franquean el acceso programa se incrementan ligeramente, tanto en enseñanzas universitarias como no universitarias, quedando establecidas a partir del curso 2013/2014 en los siguientes términos:
 - La obtención de la beca en el primer curso de una nueva enseñanza o etapa educativa se supedita a la obtención de una

⁹⁹⁰ Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2012-2013 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

calificación media mínima en la etapa o enseñanza anterior.⁹⁹¹ Únicamente están exentos de la acreditación de un rendimiento académico mínimo en la etapa educativa anterior a los alumnos de primer curso de Formación Profesional de Grado Medio.

- En el caso de los segundos y sucesivos cursos de cada etapa y enseñanza podríamos hablar de renovación de la beca (aunque en sentido estricto, las becas se conceden para cada curso académico). En estos casos, las exigencias académicas consisten tanto en la obtención de calificaciones mínimas, como en la superación de un porcentaje mínimo de las materias o créditos matriculados.⁹⁹² En este sentido, debe advertirse que se contemplan medidas tendentes a facilitar la renovación de las

⁹⁹¹ De conformidad con los artículos 18 a 21 del Real Decreto 1721/2007, los requisitos académicos exigidos a los estudiantes que inicien nueva etapa educativa o nueva enseñanza, serán los siguientes:

- Los alumnos de primer curso de Bachillerato deberán haber obtenido una nota media de 5,5 en ESO.
- Los alumnos de primer curso de las enseñanzas de grado superior de Formación Profesional, Artes Plásticas y Diseño y Enseñanzas Deportivas de Grado Superior deberán haber obtenido una nota media de 5,5 en Bachillerato.
- Los alumnos de primer curso de enseñanzas universitarias conducentes a un título oficial de grado (y enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo) deberán haber obtenido 5,5 puntos en las pruebas de acceso con exclusión de la fase específica para el acceso a la beca de matrícula, y 6,5 puntos para el resto de cuantías.
- Los alumnos que cursen el primer curso de enseñanzas conducentes a un título oficial de máster deberán haber obtenido calificaciones medias de 7,00 y 6,50 puntos según se trate o no de másteres que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada, respectivamente.

⁹⁹² De conformidad con los artículos 18 a 21 del Real Decreto 1721/2007, los requisitos académicos exigidos a los estudiantes cursen segundos y sucesivos cursos de cada etapa educativa o enseñanza, serán los siguientes:

- En el caso de las enseñanzas no universitarias, la renovación de la beca exige superar todas las materias salvo una, o superar el 85% de las horas totales en el supuesto de enseñanzas que se organicen por módulos.
- En el caso de los alumnos que cursen enseñanzas conducentes a un título oficial de grado (y enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo), para acceder a la beca de matrícula se requerirá superar el 65% de los créditos del curso anterior en Enseñanzas Técnicas y en Ciencias, el 80% en Ciencias de la Salud, y el 90% en Ciencias Sociales y Jurídicas y en Artes y Humanidades. Para acceder al resto de cuantías se requerirá alternativamente cumplir una de estas dos condiciones: Superar el 85 por ciento de los créditos en el caso de estudiantes de Enseñanzas Técnicas y el 100 por cien en el caso de las demás ramas de estudios. O bien obtener una nota media de 6,00 puntos en Enseñanzas Técnicas y Ciencias o de 6,50 puntos en el resto de titulaciones.
- En el caso de los alumnos que cursen enseñanzas conducentes a un título oficial de máster se exigirán las mismas calificaciones que las requeridas para primer curso (7,00 y 6,50 puntos según se trate o no de másteres que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada), respectivamente; además, en segundo curso se exigirá haber superado todos los créditos del primero.

becas a aquellos alumnos que cursen enseñanzas conducentes a títulos oficiales de grado y que se matriculen en un número de créditos superior a la media (60 créditos ECTS).⁹⁹³

- Pero la principal novedad de la nueva regulación se refiere a la incidencia del expediente académico sobre la cuantía individual de la beca, una vez reconocido el derecho a su obtención.

La cuantía individual de la beca se descompone en varios componentes que se agrupan en dos categorías: los de cuantía fija y uno de cuantía variable (aunque con un mínimo garantizado de 60 euros). Es sobre este último componente variable sobre el que inciden las calificaciones académicas, ya que su cálculo y asignación individual se realizará mediante la aplicación de una fórmula matemática, uno de cuyos parámetros será la nota media obtenida por el becario en los estudios realizados el curso anterior, computándose también las asignaturas o materias no superadas, si las hubiere.⁹⁹⁴

Por último, debemos señalar que el programa de becas no contempla la asignación de cantidades adicionales a los alumnos que obtengan rendimientos académicos sobresalientes, como es habitual en otros países de la OCDE. Sin embargo, tanto la Administración General del Estado, como las Administraciones educativas y muchas instituciones locales convocan anualmente, al margen del programa de becas generales, ayudas económicas adicionales para premiar a los expedientes académicos más sobresalientes.⁹⁹⁵

3.2.4.1.3. LOS COSTES OBJETO DE FINANCIACIÓN.

Como ya vimos al tratar la gratuidad de la educación básica, los costes asociados al servicio de la educación pueden ser de distinta naturaleza y el alcance de la obligación de sufragarlos que incumbe a los poderes públicos varía en función de la intensidad de su vinculación al contenido esencial del derecho a la educación. A efectos estrictamente expositivos hemos venido diferenciado tres categorías de servicios asociados al ejercicio del derecho a la

⁹⁹³ El artículo 25 del Real Decreto 1721/2007 describe los que denomina Supuestos de aprovechamiento académico excepcional, aunque atendiendo a su contenido quizás sería más adecuado referirse a supuestos de especial intensidad en la dedicación académica.

⁹⁹⁴ Esta fórmula se recoge en el artículo 9.2 del Real Decreto 1721/2007, en la redacción dada por el Real Decreto 1000/2012.

⁹⁹⁵ Aunque la tipología de estos programas es diversa, pueden destacarse en la práctica totalidad dos características esenciales: no exigen requisitos socioeconómicos para su obtención y se otorgan en régimen de concurrencia competitiva en función del rendimiento académico acreditado. La mayor parte de estos programas tienen por objeto las enseñanzas universitarias. Como programa tipo, puede mencionarse el regulado en la Orden 3113/2017, de 29 de agosto, del Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de Becas de Excelencia para cursar estudios en las Universidades y Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad de Madrid y se convocan las correspondientes al curso 2017-2018.

educación, cuyos costes son objeto de un tratamiento individualizado: la escolarización en sentido estricto, los costes indirectos (residencia, transporte y manutención) y el que hemos denominado coste de oportunidad, que no existía en la enseñanza obligatoria.

Tradicionalmente, la cuantía de la beca individual se configuraba como un agregado de componentes específicamente dirigidos a sufragar unos costes educativos determinados; cada componente tenía su propia cuantía y requisitos de acceso. A partir del curso 2012/2013 el modelo sufre una profunda modificación que va más allá de la mera actualización de los elementos coyunturales del sistema y supone la introducción de una nueva estructura económica en los componentes de las becas, que no permite el seguimiento longitudinal de los costes educativos financiados por las becas.⁹⁹⁶ Pero hasta este momento, es posible identificar el destino concreto de las cantidades abonadas a los estudiantes en concepto de becas, que se recogen en el gráfico 4. Del análisis de esta información podemos extraer algunas conclusiones relevantes:

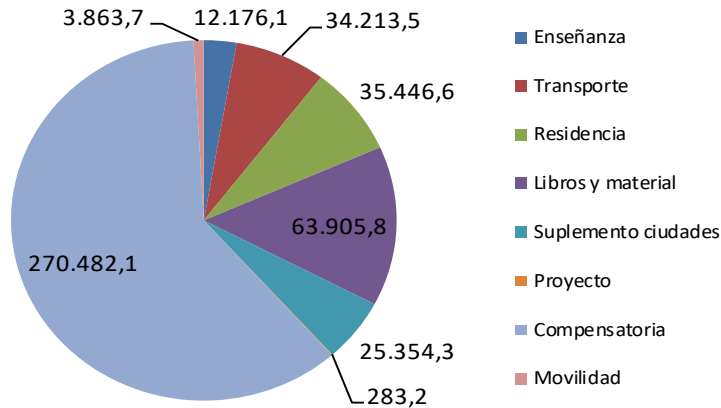
- Los costes directos de escolarización consumen un volumen de recursos poco significativo en las enseñanzas, salvo en el caso de las enseñanzas universitarias.
- La financiación de los costes educativos indirectos consume aproximadamente el 40 por 100 de los recursos del programa de becas, y se mantiene constante en todas las enseñanzas.
- Resulta llamativo el elevado volumen de recursos destinados a estimular la permanencia en el sistema educativo, mediante la compensación a los estudiantes por los eventuales ingresos que pudieran dejar de percibir por su dedicación al estudio.

⁹⁹⁶ Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que fijaron los umbrales de renta y patrimonio y las cuantías de las becas del curso 2013-2014.

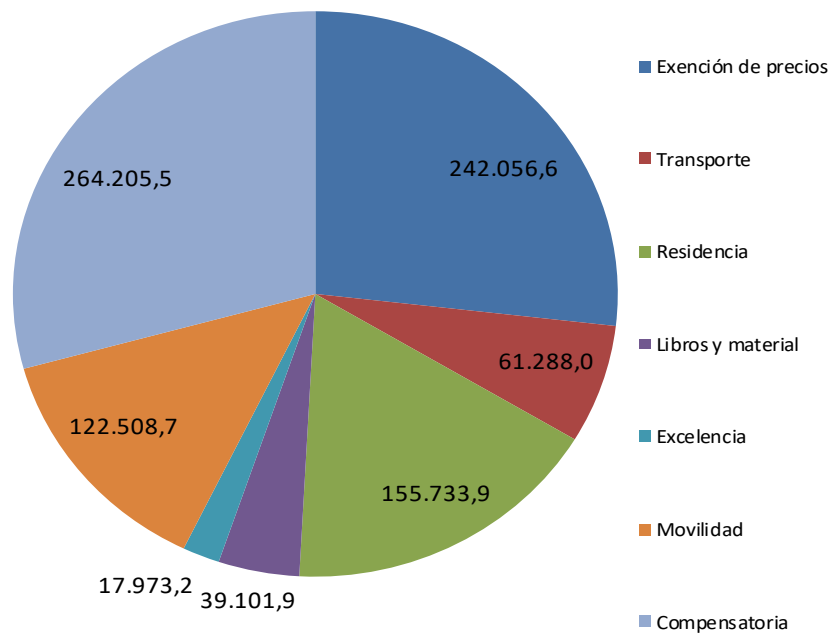
GRÁFICO 4. Importe de las becas y ayudas al estudio de la Convocatoria general del MECD, por finalidad del gasto. Curso 2012/13

Miles de euros

Enseñanzas postobligatorias no universitarias



Enseñanzas Universitarias



Fuente: Estadística de Becas y ayudas al estudio. MECD

3.2.4.1.3.1. Costes directos de escolarización: tasas y precios públicos.

La garantía constitucional de gratuidad se encuentra ceñida a la Educación Básica. Fuera de ella, la prestación del servicio educativo puede estar sometida a una contraprestación económica, cuya naturaleza jurídica dependerá de la titularidad del centro educativo.

Tratándose de un servicio público y conforme a la legislación vigente, su prestación por la Administración educativa (centros de titularidad pública) podría estar condicionada a la exigencia de una contraprestación económica a los beneficiarios. Tradicionalmente, estos ingresos públicos han tenido carácter tributario, configurándose como tasas académicas, pero los pronunciamientos del Tribunal Constitucional⁹⁹⁷ han provocado la modificación de estas figuras jurídicas, resultando más adecuado en la actualidad calificar estas contraprestaciones como precios públicos.⁹⁹⁸ En los centros públicos, la exigencia o no de contraprestación económica por la prestación de los servicios de enseñanza es una decisión del legislador; las soluciones adoptadas varían en función de las etapas educativas no obligatorias, ya que la educación universitaria cuenta con un tratamiento jurídico diferenciado.

Es decir, más allá de la educación básica, las prestaciones educativas pierden las notas de obligatoriedad y gratuidad, pero la garantía constitucional del derecho a la educación exige que nadie quede excluido por razones socioeconómicas del acceso a la enseñanza en los niveles no obligatorios, para lo cual será necesario establecer mecanismos de exención de tasas y precios públicos o de compensación de estos gastos a los beneficiarios al través de becas y ayudas al estudio.

En nuestro ordenamiento jurídico, estas becas se han configurado como una exención a los beneficiarios del pago de los precios públicos que deberían abonar a las instituciones educativas correspondientes, que recibirán del Ministerio de Educación las cantidades precisas para compensar los ingresos que se dejasen de percibir por esta razón. Todos los beneficiarios que accedan al programa de becas para cursar enseñanzas universitarias tendrán derecho a esta prestación.

3.2.4.1.3.1.1. La enseñanza postobligatoria no universitaria.

Sobre la enseñanza secundaria postobligatoria pesa el mandato internacional de la *"implantación progresiva de la enseñanza gratuita"*, para lo cual resulta necesario *"proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente"*.⁹⁹⁹

En este sentido, el derecho a la educación no se agota con la posibilidad (y la obligación) de cursar la educación básica, sino que comprende el *"derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a*

⁹⁹⁷ STC 185/1995.

⁹⁹⁸ El artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, determina que:

"Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados".

⁹⁹⁹ Artículo 13 del PIDESC (1966).

discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno".¹⁰⁰⁰

En principio, las enseñanzas postobligatorias que oferta el sistema educativo (bachillerato, formación profesional, idiomas, artísticas, deportivas y de adultos) podrían ser gratuitas o no. Es decir, su gratuidad no es una exigencia constitucional, sino una decisión que fue expresamente adoptada por el legislador mediante la LGEP (1987).¹⁰⁰¹ El tiempo transcurrido desde su aprobación ha provocado que su aplicación afronte ciertos problemas interpretativos derivados, no sólo de su adecuación a una nueva estructura de las enseñanzas postobligatorias¹⁰⁰², sino también de la culminación del proceso de descentralización de las competencias educativas en las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, una vez culminado el proceso de descentralización de las competencias educativas, se plantea si la potestad para alterar esta situación mediante el establecimiento de precios públicos por la prestación de servicios educativos en etapas postobligatorias corresponde a la Administración General del Estado o a cada una de las Administraciones educativas.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, podría sostenerse sin dificultad que la imposición de contraprestaciones económicas para el acceso a la educación constituye uno de los elementos esenciales para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación y que, en consecuencia, su establecimiento debe ser una prerrogativa reservada al legislador orgánico estatal al amparo de la regla 1ª del artículo 149.1 de la Constitución. De este modo, la LGEP (1987) tendría carácter básico y sería de obligado cumplimiento por todas las Administraciones educativas.

Sin embargo, no parece que haya sido esta la voluntad del legislador, que en la disposición adicional primera declara que "*La presente Ley no será de aplicación en las Comunidades Autónomas que se hallen en el pleno ejercicio de competencias en las materias propias de la misma*".

Una interpretación literal de esta disposición supondría reconocer la inaplicabilidad de la ley a aquellas Comunidades Autónomas que en el momento de entrada en vigor de la LGEP (1987) habían recibido los traspasos

¹⁰⁰⁰ Artículo 1.2 LODE (1985).

¹⁰⁰¹ Ley 12/1987, de 2 de julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en los Centros públicos y la autonomía de gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios.

¹⁰⁰² La regulación es ciertamente confusa y provoca cierta incertidumbre jurídica. La Disposición Final 2ª de la LOE (2006) mantiene vigente la Ley 12/1987, de 2 de julio, que según su artículo 1 establece la gratuidad en "Los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos" en centros públicos y privados (sin tasas). Pero esta norma hay que interpretarla bajo la estructura educativa de la LOE y el "Bachillerato" al que hace referencia se correspondería con la ESO. Y la misma ley sí establece unas tasas para el COU, que podría asimilarse al Bachillerato. Por su parte, el artículo 71 Real Decreto 83/1996 afirma expresamente la gratuidad del bachillerato en los institutos.

de las competencias educativas¹⁰⁰³, lo que supone reconocer que ostentan plena capacidad para establecer y modificar este tipo de contraprestaciones económicas. Esta interpretación conduce a un resultado absurdo, al establecer una diferenciación en el alcance de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas atendiendo exclusivamente al momento de realización de los traspasos¹⁰⁰⁴, que carece de soporte constitucional alguno.

Por ello, la única interpretación posible de esta cláusula es que la asunción de los traspasos en materia educativa lleva asociada la potestad para determinar la gratuidad o no de las enseñanzas postobligatorias cuya gestión se asume; de este modo, cada Administración educativa tendría competencia para establecer los precios públicos que rijan en su territorio y la legislación estatal tendrá una eficacia meramente supletoria.

En todo caso, debe advertirse que el ejercicio descentralizado de esta potestad conlleva un riesgo evidente, ya que podría conducir a la coexistencia en el territorio español de un mismo servicio público (enseñanzas postobligatorias) con un régimen económico diferente. Aunque esta circunstancia no resulta inédita en nuestro país¹⁰⁰⁵, el carácter fundamental del derecho a la educación podría justificar críticas sobre la constitucionalidad de la normativa autonómica que suprima la gratuidad de estas enseñanzas, por vulnerar la igualdad en el acceso prevista en el artículo 2 CE y que corresponde garantizar al Gobierno al amparo del artículo 149.1.1ª. Para conjurar este riesgo, cualquier decisión de establecer tasas y precios públicos por la prestación de estos servicios educativos debería ir acompañada de una exención de su pago a aquellas personas que se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorecidas, de modo que nadie quede excluido del Sistema Educativo por estos motivos. Nos encontramos de nuevo ante una manifestación del principio de lealtad institucional que debe presidir la actuación de la Administración General del Estado, pero también de las restantes Administraciones Públicas.

3.2.4.1.3.1.2. La enseñanza universitaria.

La enseñanza universitaria tiene un tratamiento legislativo diferenciado dentro de las enseñanzas postobligatorias. Esta enseñanza no ha disfrutado históricamente de carácter gratuito, encontrándose condicionado su acceso al abono de los correspondientes precios públicos.

¹⁰⁰³ Cataluña y País Vasco en 1980, Andalucía y Galicia en 1982, Canarias y Comunidad Valenciana en 1983.

¹⁰⁰⁴ Las restantes 11 Comunidades Autónomas, que deberían mantener la gratuidad de las enseñanzas en estas etapas postobligatorias, y no podrán establecer este tipo de contraprestaciones sin una previa habilitación mediante una reforma de la legislación estatal.

¹⁰⁰⁵ Algunas Administraciones educativas ya ha comenzado a exigir contraprestaciones económicas a las familias por la matriculación en enseñanzas postobligatorias de formación profesional y de régimen especial. Así, por ejemplo, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Madrid establecen precios públicos para todas estas enseñanzas; Asturias sólo los establece para las enseñanzas de régimen especial y Galicia únicamente las exige para las enseñanzas superiores artísticas y deportivas.

La potestad de determinación de los precios públicos de las enseñanzas impartidas por las universidades públicas, cuando conducen a la obtención de títulos universitarios oficiales, está legalmente atribuida a las Comunidades Autónomas a las que se encuentran adscritas. No obstante, el legislador estatal puede establecer condiciones básicas relativas a la viabilidad económico-financiera de las Universidades¹⁰⁰⁶ que comprendan unos criterios cuantitativos que deberían tener en cuenta tanto el coste del servicio como el esfuerzo académico; estas condiciones operarán como límites al ejercicio de esta competencia autonómica. Las principales características del sistema de fijación de los precios públicos universitarios en España son las siguientes:¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰⁶ La STC 131/96 afirma que la regla 30ª del artículo 149.1 CE ampara una competencia estatal para regular las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (artículo 27.5), y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (artículo 27.8). Esta competencia estatal ha sido expresamente respaldada por las SSTC 54, 66, 67, 68 y 84 de 2016, sobre el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

¹⁰⁰⁷ El marco jurídico básico a que deben someterse las Administraciones educativas para la determinación de los precios públicos de las enseñanzas oficiales fue sustancialmente modificado por el apartado 2 del punto cinco del artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo modifica la letra b) del artículo 81.3 LOU (2001). Este precepto incluye entre los ingresos de las universidades los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan, prestando especial atención al mecanismo de fijación de los que conducen a títulos oficiales, que regula en los siguientes términos:

En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio, en los siguientes términos:

- 1º. Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.
- 2º. Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.
- 3º. Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula.

Los precios públicos podrán cubrir hasta el 100 por 100 de los costes de las enseñanzas universitarias de Grado y Máster cuando se trate de estudiantes extranjeros mayores de dieciocho años que no tengan la condición de residentes, excluidos los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y aquéllos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario, sin perjuicio del principio de reciprocidad.

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades,

- El precio público debe estar relacionado con el coste de prestación del servicio y, de hecho, deberá cubrir un determinado porcentaje del mismo, financiándose el resto mediante transferencias de las Administraciones educativas a las universidades. Consecuentemente, el modelo se sustenta en la implantación en las universidades públicas de instrumentos de contabilidad analítica que permitan determinar el coste por alumno de las enseñanzas conducentes a cada una de las titulaciones oficiales impartidas por cada universidad.
- La proporción de financiación pública varía en función del tipo y nivel de la formación impartida, aunque la Universidad española se caracteriza por una fuerte financiación pública de los estudios.¹⁰⁰⁸ Se mantienen niveles de financiación pública más elevados en las enseñanzas de grado y en aquellas de master que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada, en la medida en que se consideran que proporcionan una formación necesaria para la adecuada inserción en el mercado laboral.¹⁰⁰⁹ Por su parte, los precios estudios de Master no habilitantes deberán cubrir, como mínimo, el 40 por 100 del coste de la enseñanza.¹⁰¹⁰
- Se pretende estimular el rendimiento académico introduciendo una penalización progresiva de las segundas y sucesivas matrículas en los mismos créditos, desapareciendo la financiación pública a partir de la cuarta matrícula.
- Las Administraciones educativas podrán exigir a los ciudadanos extranjeros no residentes (salvo a los nacionales de un Estado miembro de la UE) el pago de precios públicos que cubran la totalidad del coste de la enseñanza, en la misma línea que han venido estableciendo otros países de la OCDE.

Estas medidas pretendían incentivar la eficiencia de las universidades en la gestión de sus recursos y estimular a los estudiantes para mejorar su

podrá adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de este sistema, así como modificar excepcionalmente las horquillas establecidas atendiendo a la singularidad de determinadas titulaciones, su grado de experimentalidad y el porcentaje del coste cubierto por los precios públicos de los últimos cursos académicos.

Asimismo, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos.

¹⁰⁰⁸ Se ha estimado que las transferencias corrientes de las administraciones públicas suponen el 85 por 100 del coste del alumno para cada universidad. La Universidad española en cifras 2010. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Madrid 2010.

¹⁰⁰⁹ Los precios públicos de estas enseñanzas oficiales únicamente cubrirán entre el 15 y el 25 por 100 del coste real de la primera matrícula.

¹⁰¹⁰ La Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 contempla, en su disposición final séptima, contempla una modificación del punto 3º de la letra b) del apartado 3 del artículo 81 LOU (2001) que pretende equiparar, a efectos de la determinación de los precios públicos, todos los master oficiales, habilitantes o no.

rendimiento académico y, aunque su operatividad no podrá considerarse plena hasta que se generalice la implantación de la contabilidad analítica en las universidades, se han mostrado eficaces en la consecución de ambos objetivos.

El principal efecto de la política de becas es eximir a los alumnos que reúnan los requisitos socioeconómicos y académicos que se establezcan del pago de estos precios públicos, compensándose directamente a las universidades de los ingresos que dejan de percibir por este concepto. En el caso de las universidades privadas, el importe de la beca de matrícula no podrá ser superior al precio mínimo establecido en una universidad pública de la misma Comunidad Autónoma para estudios con el mismo grado de experimentalidad.

Lógicamente, cualquier incremento de los precios públicos llevará asociado un incremento, en la misma cuantía, de la dotación del componente individual de las becas y ayudas al estudio destinado a financiar el coste de las matrículas, quedando plenamente garantizada la igualdad de oportunidades por motivos de renta en nuestro país. Con objeto de avanzar en el principio de corresponsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas, se prevé que aquellas que, en ejercicio de sus potestades, acuerden un incremento de los precios por encima de los límites mínimos que se establecen a nivel nacional asuman con cargo a sus propios presupuestos la financiación del coste adicional de esta medida sobre el sistema estatal de becas y ayudas al estudio.¹⁰¹¹

¹⁰¹¹ En este sentido, el art 7 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo

1. El coste del componente individual de las becas y ayudas al estudio destinado a financiar los gastos derivados de la matrícula de alumnos de estudios universitarios será financiado conforme a las siguientes reglas:

- a) Los Presupuestos Generales del Estado financiarán la cantidad que corresponda al límite inferior de la horquilla establecida para el precio público de cada enseñanza.
- b) Las Comunidades Autónomas financiarán íntegramente con cargo a sus presupuestos la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

2. Hasta que todas las universidades implanten sistemas de contabilidad analítica y, como máximo, hasta el curso universitario 2015/2016, la parte del componente de matrícula que se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado será el precio público vigente para cada titulación en el momento de entrada en vigor de este Real Decreto-ley. Estas cantidades se actualizarán cada curso mediante la aplicación del coeficiente que determine la Conferencia General de Política Universitaria.

3.2.4.1.3.2. Costes indirectos: material didáctico y servicios complementarios.

La finalidad de las becas de garantizar la igualdad en el acceso a la educación se vería comprometida si únicamente se limitase a financiar los costes de matriculación, ya que las familias asumen otros gastos de carácter significativo.

Entre estos costes educativos destacan, por su cuantía y relevancia en el proceso de aprendizaje, los costes indirectos, que comprenden los recogidos en la tabla 4. De estos costes, el sistema de becas ha venido proporcionando financiación, total o parcial, a los gastos destinados a la provisión de los servicios complementarios de transporte, residencia y comedor.

Los costes del material didáctico y los libros de texto necesarios para el estudio en las etapas gratuitas también se incluyen entre los componentes que debe cubrir el programa de becas¹⁰¹², pero su financiación en estas etapas se ha canalizado a través de programas específicos cofinanciados con las Comunidades Autónomas.¹⁰¹³ En consecuencia, el programa de becas únicamente financia los gastos de material didáctico destinados a las enseñanzas postobligatorias.

¹⁰¹² El artículo 8 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas establece que:

En los niveles de enseñanza gratuita se podrán conceder ayudas para la adquisición de los libros y del material escolar necesario siempre que este concepto no esté suficientemente cubierto con fondos o ayudas públicas.

¹⁰¹³ La Disposición adicional segunda del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas prevé que

El Ministerio de Educación y Ciencia y las comunidades autónomas podrán acordar la realización de planes y programas conjuntos para otorgar becas o ayudas. La iniciativa se acordará en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Educación o de la Conferencia General de Política Universitaria y para su desarrollo se suscribirán convenios de colaboración con las comunidades autónomas correspondientes.

Tabla 4. Gastos en bienes y servicios educativos (totales, medios por estudiante/usuario y estudiante) y nº de estudiantes/usuarios por niveles de formación, titularidad (pública, privada concertada o sin concierto) y tipo de bien o servicio adquirido

Unidades: Gasto total: miles de euros. Gasto medio: euros

		Actividades extraescolares en el centro	Servicios y Actividades Complementarias	Bienes y servicios (libros de texto, uniformes,...)	Actividades extraescolares de apoyo fuera del centro
Bachillerato	Pública	18	110	299	247
	Privada concertada	.	192	.	313
	Privada sin concierto	.	350	.	.
FP de grado medio	Pública	.	52	178	.
	Privada concertada	.	.	.	.
	Privada sin concierto	.	.	.	.
FP de grado superior	Pública	.	292	.	.
	Privada concertada	.	.	.	.
	Privada sin concierto	.	.	.	.
Enseñanza universitaria	Pública	.	265	97	123
	Privada concertada	..	..	..	..
	Privada sin concierto	.	449	.	242

Notas:

1) Clases lectivas: Incluye tanto las clases docentes (por el art. 88 LOE, gratuitas en el sistema público y privado concertado) como las enseñanzas complementarias de carácter voluntario, motivado por la dificultad por parte de los hogares informantes para diferenciar ambos conceptos.

2) En la Formación Profesional de Grado Medio se incluyen los P.C.P.I.

3) Nº de estudiantes/usuarios. Número de estudiantes que efectivamente han utilizado alguno de los servicios (tanto de forma gratuita o mediante pago de una cantidad) tales como servicios y actividades complementarios o actividades extraescolares.

4) '..' Dato no disponible por estar afectado por errores de muestreo

5) '..' Cruce no válido

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Ya hemos visto que la modificación de la estructura económica de las becas que se introdujo a partir del curso 2013/2014 impide continuar con el análisis longitudinal de las cantidades dedicadas a estas finalidades. Una de las novedades más visibles fue la supresión de la desagregación de la cuantía global de la beca individual en componentes de cuantía fija y directamente asociados a la financiación de un gasto concreto, dando paso a otros componentes (aunque no reciben esta denominación) de cuantía fija o variable y, salvo excepciones, no asociados a los costes indirectos.

- El núcleo de la beca constará de una cantidad fija que pretende garantizar el derecho a la educación a las rentas más bajas¹⁰¹⁴ y de otra ligada a la residencia para aquellos que se desplazan.
- Adicionalmente se asignará una cuantía variable. El carácter variable de esta cuantía no se refiere a que su otorgamiento efectivo dependa de la disponibilidad de fondos una vez satisfecha la cuantía fija de las becas para todos los solicitantes, sino a que estos fondos restantes, de existir, se distribuyen entre los solicitantes con derecho a este componente a través de una fórmula que tiene en cuenta la renta familiar y el rendimiento académico de cada beneficiario: a menor renta y mayor rendimiento, mayores importes individuales. En cualquier caso, la cuantía mínima para quienes sean beneficiarios de la cuantía variable será siempre de 60 euros.

Esta revisión de la estructura económica de las becas se justificó en la necesidad de incrementar la racionalización de la gestión y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema¹⁰¹⁵ y suscitó las críticas de varias comunidades autónomas, que consideraron vulneradas sus competencias normativas. No obstante, el Tribunal Constitucional ha avalado este nuevo sistema de determinación de la cuantía de las becas en lo que respecta a su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.¹⁰¹⁶

¹⁰¹⁴ Los beneficiarios que no superen el umbral 1 obtendrán una cuantía fija 1.500 euros, a las que podrán añadirse otras cantidades fijas en función de circunstancias socioeconómicas o académicas.

¹⁰¹⁵ El preámbulo del Real Decreto 609/2013 señala como una de las finalidades de la norma acometer *“una reforma de la estructura del sistema que pretende reforzar su eficacia en la consecución de los objetivos propuestos y mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, prestando especial atención a situaciones de necesidad”*. Se pretendían evitar las constantes desviaciones entre las cantidades presupuestadas y los costes reales de las convocatorias generales, que provocaban un déficit de financiación que obligaba a diferir gasto a ejercicios futuros, con la consiguiente acumulación de compromisos de gasto que lastraban la viabilidad financiera del sistema.

Paralelamente, se incrementó la dotación de los Presupuestos Generales del Estado hasta el máximo de la serie histórica en 2015 con 1.413 millones de euros, cifra que aún queda 42 millones por debajo de los repartidos en la convocatoria 2012-2013 (1.455 millones) y 128 millones por debajo de los repartidos en la convocatoria 2011-2012 que se encontró ya publicada al inicio de esta legislatura (1.541 millones).

¹⁰¹⁶ El Real Decreto 609/2013 fue objeto de conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que ha sido resuelto mediante STC /2016, de 12 de mayo. El Tribunal Constitucional desestimó la pretensión de anular la regulación de la cuantía variable, por considerar que *“nada de lo indicado por el escrito de la Generalitat permite sostener que, al regular ese componente variable, el Gobierno ha ido más allá de los que le facultan sus propias competencias; ni nada permite fundamentar la tesis de que el Gobierno solo podría prever el componente variable y tendría forzosamente que dejar su pena determinación a las Comunidades Autónomas”* (FJ. 4º). No obstante, la sentencia declaró que la centralización de la gestión de esta cuantía variable constituía una vulneración de las competencias ejecutivas autonómicas, lo que provocó la modificación de este aspecto en las convocatorias posteriores.

3.2.4.1.3.3. Los costes de oportunidad.

Uno de los principales problemas del sistema educativo español reside en la elevada tasa de *Abandono educativo temprano*, calculada por Eurostat a partir de las Encuestas europeas armonizadas de Población Activa (EPA, en España) y definido como el porcentaje de personas entre 18 y 24 años cuyo nivel de formación es de educación secundaria primera etapa o inferior (ESO) y no siguen ningún tipo de estudio-formación (durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta). En el caso de España, se considera que una persona engrosa la tasa Abandono temprano cuando no sigue ningún tipo de formación y la máxima titulación académica que ha obtenido es el Graduado en Educación Secundaria Obligatoria u otra de nivel equivalente.

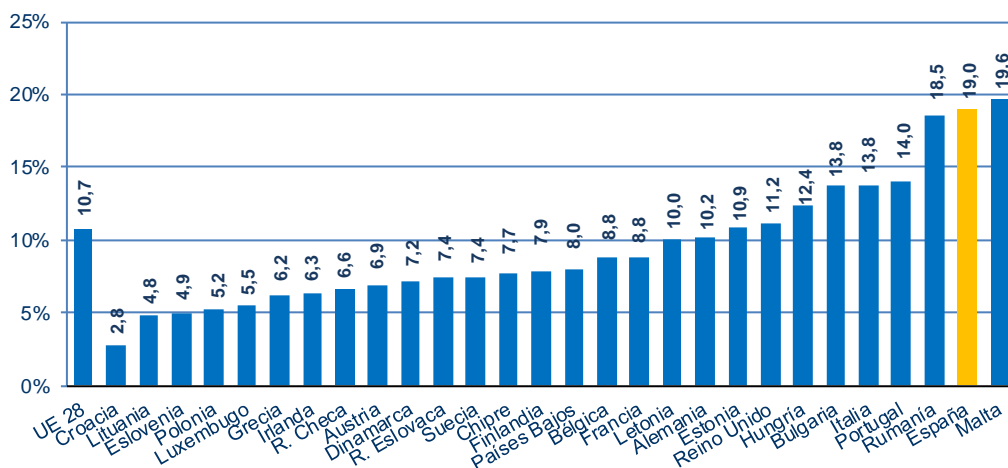
Históricamente, España ha presentado un porcentaje claramente más elevado que la media europea de población adulta que no alcanzaba un nivel superior a la educación secundaria de primera etapa (ESO), lo que también se refleja en el indicador de abandono educativo, que 2016 en España se sitúa en el 19,0 por 100¹⁰¹⁷, por encima de la media de los países de la Unión Europea (10,7 por 100). Aunque en los últimos años España ha experimentado una reducción de este indicador superior a la media, lo cierto es que aún nos encontramos por encima del objetivo de la Unión Europea para 2020, que se sitúa en el 10 por 100.

¹⁰¹⁷ En los últimos 10 años, el indicador de abandono escolar temprano se ha reducido en más de 10 puntos, pasando del 30,8 por 100 en 2007, al 19 por 100 en 2016 y alcanzando su cota más alta en 2008 (31,7 por 100). FUENTE: Encuesta de Población Activa. INE.

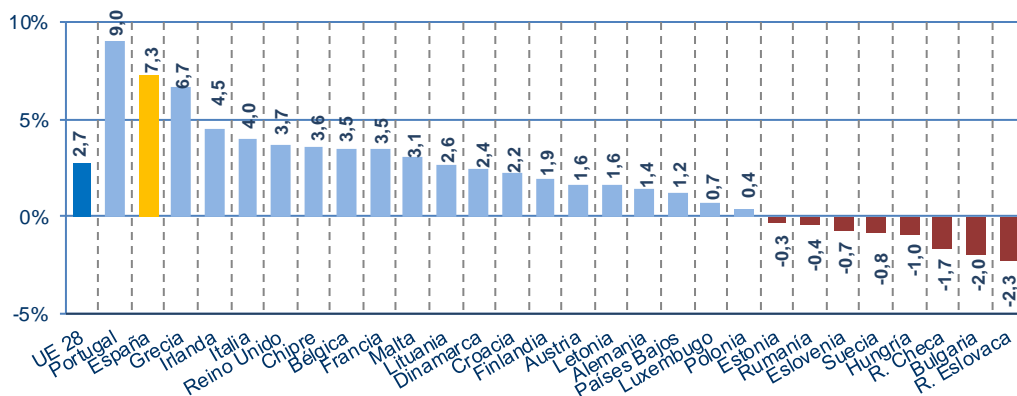
GRÁFICO 5. Abandono educativo temprano.

Porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2.ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación

Abandono educativo temprano - Países de la Unión Europea. Año 2016



Reducción del abandono educativo temprano de 2011 a 2016. Países de la Unión Europea



Fuente: Encuesta Europea de Población Activa (Labour Force Survey). Eurostat.

Son muchas las causas que contribuyen a explicar esta situación pero, simplificando, la huida de los alumnos del sistema educativo tras la conclusión de la escolaridad obligatoria puede explicarse por dos motivos: la incapacidad de la oferta educativa para adecuarse a las demandas de los ciudadanos y retener a los alumnos en el sistema educativo y la ausencia de incentivos que estimulen la continuación de los estudios a la conclusión de la escolarización obligatoria.

El sistema estatal de becas y ayudas al estudio no parece un instrumento adecuado para remover los primeros obstáculos, lo que requiere la

modificación de la estructura del sistema educativo legalmente establecida; sin embargo, si ofrece soluciones eficaces para tratar de incentivar la permanencia en el mismo.

Ciertamente, a partir de los dieciséis años se produce un importante flujo de salida del sistema educativo como consecuencia de la confluencia de dos circunstancias: el fin de la edad de escolarización obligatoria y la adquisición de la edad legalmente requerida para trabajar.¹⁰¹⁸

Hasta el curso 2013/14 las convocatorias de becas y ayudas al estudio contemplaban expresamente esta circunstancia, de modo que las becas destinadas a las enseñanzas postobligatorias cuentan con un *componente de compensación* cuyo objetivo es, precisamente, compensar la ausencia de ingresos que comporta la dedicación al estudio.¹⁰¹⁹ El componente de compensación podía revestir la modalidad de ayuda compensatoria, beca salario¹⁰²⁰ o beca de mantenimiento.¹⁰²¹ Como en el caso de los costes indirectos, la supresión de la estructura por componentes dificulta asociar la finalidad de la beca a la financiación de estos costes, pero tomando como referencia la información referida al curso 2012/13, se advierte que la compensación de este tipo de costes consume una parte muy significativa de los recursos del programa de becas, superando el 25% del total en las enseñanzas universitarias, pero alcanzando el 60% en las postobligatorias no universitarias.

¹⁰¹⁸ El Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, "prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años" (artículo 6.1), pero reconoce la capacidad para contratar a "los menores de dieciocho y mayores de dieciséis años, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo" (artículo 7 b).

¹⁰¹⁹ Artículo 9.1 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

¹⁰²⁰ La beca salario se destinaba a compensar la ausencia de ingresos que comporta la dedicación plena a los estudios en modalidad presencial y conlleva un incremento considerable de la cuantía de la beca. Este componente fue introducido en el curso 2009/2010, circunscrito a los estudios universitarios e íntimamente vinculado a la reordenación de las enseñanzas universitarias impuesta por la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, que promueve unos nuevos planes de estudio cuya realización resulta incompatible con la dedicación del estudiante a otras tareas distintas al estudio. Para el curso 2010-2011, se extendió la beca salario a los estudios de ciclos formativos de grado superior en sustitución de la ayuda compensatoria, lo que supone un avance en el tratamiento homogéneo de todas las enseñanzas que integran el Espacio Europeo de Educación Superior, del que forma parte la formación profesional superior.

¹⁰²¹ La beca de mantenimiento se destinará a incentivar la permanencia en el sistema educativo de los alumnos que no hayan obtenido la titulación correspondiente a la Educación Secundaria Obligatoria. Los beneficiarios de este componente deberán estar cursando con el debido aprovechamiento el módulo voluntario de los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

3.2.4.2. LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA ADQUISICIÓN O USO DE LIBROS DE TEXTO.

3.2.4.2.1. LOS LIBROS DE TEXTO EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL.

Pese a su aparente simplicidad, los libros de texto son un producto complejo. En primer lugar, y evidentemente, son una herramienta de trabajo de carácter didáctico, tanto para el profesor como para el alumno. Desde la segunda mitad del siglo XIX, se han convertido además en un producto comercial ligado a la industria editorial, con todas las implicaciones socioeconómicas que ello conlleva. Finalmente, son un producto ideológico en la medida en que los libros de texto no sólo transmiten conocimientos sino que están inevitablemente impregnados de valores.

Los manuales escolares (la expresión libros de texto no aparece por primera vez hasta la Ley Moyano de 1857) han sido objeto **de especial atención por la legislación educativa desde el inicio del constitucionalismo**. No es fácil analizar la evolución del tratamiento jurídico de los manuales o libros de texto, que ha experimentado cambios muy numerosos y, con frecuencia, bruscos. No obstante, facilita considerablemente esta tarea el estudio realizado por PUELLES BENITEZ y, sobre todo, su acertada intuición de que *existe un ciclo histórico dotado de un carácter verdaderamente paradigmático, hasta el punto de que los demás ciclos no son sino desarrollo y concreción de aquél. Este ciclo arquetípico arranca de 1812 y termina en 1857 con la ley Moyano, y con él nace y se desarrolla el sistema educativo moderno.*¹⁰²² Ciertamente, en este periodo se conforman las tres posiciones que, alternativamente y con pequeños matices, van definir la política sobre los manuales escolares hasta nuestros días. Las soluciones jurídicas adoptadas desde ese momento en las diferentes etapas históricas se ajustan a alguno de estos tres modelos:

- El primer modelo consiste en la imposición política del texto único. Su característica esencial consiste en que el Estado se reserva la potestad de establecer los libros de textos que deben utilizarse en la enseñanza, aunque las razones para ello fueron cambiando. En los comienzos del constitucionalismo español, la cuestión de los libros de texto nace íntimamente asociada a la uniformidad de la enseñanza, consagrada en la Constitución de 1812 como garantía de igualdad en la instrucción pública. En este contexto histórico, la designación de los libros escolares por una Comisión ilustrada (la Dirección General de Estudios) se concibió como la mejor garantía de la proclamada uniformidad de la enseñanza, postulado eminentemente progresista.

¹⁰²² PUELLES BENITEZ (2007a, p. 2).

Sin embargo, posteriormente, la imposición de los manuales ha coincidido con momentos de concentración del poder político y la justificación de la medida descansaba en el control de los contenidos escolares, alejándose de los iniciales planteamientos ilustrados.

- En el reinado de Fernando VII, la Dirección General de Instrucción Pública se reservó el privilegio exclusivo y perpetuo para imprimir y vender las obras destinadas al uso en las Escuelas Públicas¹⁰²³, configurando un auténtico monopolio legal a favor del Estado.
 - Durante la Dictadura de Primo de Rivera, el Estado se reservó la potestad de editar un libro único para cada asignatura de Bachillerato.¹⁰²⁴
 - En la Dictadura del general Franco se adopta un sistema de libro único, tanto en primaria como en secundaria, que sólo se matiza en su etapa final.
- El segundo modelo otorga al profesor una libertad restringida para elegir los manuales. Para tratar de conciliar la pretensión ilustrada de garantizar la uniformidad en la enseñanza, con la libertad del profesor para ejercer la docencia, se establecen listas de libros autorizados por el poder político, entre los que las instancias docentes podrían elegir.

Este modelo ha tenido amplia vigencia en nuestro país: se implantó por primera vez con la Ley Moyano (1857); se aplicó desde la Restauración al comienzo de la guerra civil, con la única excepción de la Dictadura de Primo de Rivera, y también rigió en la etapa final de la Dictadura franquista.

- El tercer modelo otorga libertad completa al profesor a la hora de elegir el manual escolar y únicamente tuvo una fugaz vigencia durante el sexenio revolucionario, que reconoció expresamente que *"los profesores podrán señalar el libro de texto que se halle más en armonía con sus doctrinas y adoptar el método de enseñanza que crean más conveniente"*.¹⁰²⁵

El régimen de los libros de texto en la actual España democrática ha experimentado el tránsito desde un régimen de autorización administrativa previa hacia la plena libertad de elección por los centros docentes, actualmente vigente.

La LGE (1970)¹⁰²⁶ mantuvo el régimen de autorización previa de los libros de texto, *"de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan"*. A

¹⁰²³ Artículo 109 del Decreto del Rey Nuestro Señor don Fernando VII, o.c., tomo XI, p. 29.

¹⁰²⁴ Real Decreto de 23 de agosto de 1926, estableciendo el texto único en los Institutos de Segunda Enseñanza (Gaceta de Madrid, nº240, de 28 de agosto de 1926).

¹⁰²⁵ Artículo 16 del Decreto de 21 de octubre de 1868 (Gaceta de Madrid de 22 de octubre de 1868).

¹⁰²⁶ La disposición adicional quinta LGE (1970) estableció que:

través de esta vía reglamentaria se introdujeron dos importantes novedades en el régimen de autorización administrativa: primero, una vez aprobados los libros, su elección se encomendó a las autoridades docentes (el claustro de los centros de educación general básica o formación profesional y a los seminarios didácticos en los centros de bachillerato); la segunda novedad estribaba en que dicha elección debía hacerse previa audiencia de la asociación de padres de alumnos del centro.¹⁰²⁷

La LOGSE (1990) derogó casi en su totalidad la LGE (1970), pero dejó expresamente subsistente su disposición adicional quinta, a la que además reconoció carácter básico, que establecía el régimen de supervisión de los libros y material didáctico. De nuevo se opta por la vía reglamentaria para acometer una cierta liberalización, en la medida en que el otorgamiento de la autorización queda únicamente supeditado al examen del proyecto editorial, con objeto de garantizar el respeto a la libertad de los editores para desarrollar de manera creativa los contenidos del currículo y, al mismo tiempo, de salvaguardar la unidad y coherencia de los planteamientos curriculares propuestos por el Gobierno.¹⁰²⁸ Una vez transferidas las competencias educativas a las Comunidades Autónomas, la potestad de autorización de libros de texto quedó descentralizada, aunque la Administración General del Estado se reservó, a través de la Alta Inspección de Educación, la facultad de comprobar que "*los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas mínimas*" que integran el currículo nacional.¹⁰²⁹

La disposición adicional tercera de la LOCE (2002), de carácter básico y por tanto de obligado cumplimiento para las comunidades autónomas, incardinó dentro de la autonomía de los centros docentes la facultad de "adoptar los libros de texto", "*cuya edición y adopción no requerirán la previa autorización de la Administración educativa*", debiendo hacer la elección los órganos de coordinación didáctica de los centros. Se establece así la plena libertad de elección de libros por los centros docentes, que dejan de estar sometidos a un régimen de autorización administrativa previa, aunque su supervisión constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje. Por supuesto, los libros de texto deberán reflejar los principios y valores constitucionales y las editoriales que

Los libros y material necesario para el desarrollo del sistema educativo en los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica, Formación Profesional de primero y segundo grados y Bachillerato, estarán sujetos a la supervisión del Ministerio de Educación y Ciencia, de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan.

¹⁰²⁷ Decreto 2531/1974, de 20 de julio, sobre autorizaciones de libros de texto y material didáctico.

¹⁰²⁸ Real Decreto 388/1992, de 15 de abril, por el que se regula la supervisión de libros de texto y otros materiales curriculares para las enseñanzas de régimen general y su uso en los Centros docentes.

¹⁰²⁹ Artículo 3, primera, del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria (BOE de 21 de marzo).

incumplieran estas normas podrán ser objeto de sanción administrativa y se continúa encomendando a la Alta Inspección del Estado "*comprobar que los currículos, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas comunes*".

La LOE (2006) deroga expresa e íntegramente la LOCE (2002), pero su disposición adicional cuarta reproduce, de forma casi literal, la regulación referida a los libros de texto y demás materiales curriculares, atribuyendo a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos, en el ejercicio de la autonomía pedagógica, la adopción los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas. Las únicas exigencias que se imponen a este material didáctico es que adopten al rigor científico adecuado a las edades del alumnado y se adapten al currículo aprobado por cada Administración educativa, y que reflejen y fomenten el respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales, a los principios y valores recogidos en la propia Ley educativa, y a los establecidos en las Leyes Orgánicas 1/2004¹⁰³⁰ y 3/2007.¹⁰³¹

Las últimas medidas legales que afectan a la utilización del material didáctico en los centros de enseñanza se han adoptado en el ámbito de la propiedad intelectual y consisten en la revisión del límite legal que se establecía a los derechos de propiedad intelectual sobre los libros de texto y manuales universitarios, cuando se trata de su utilización para la ilustración en la enseñanza y la investigación.¹⁰³²

- Por un lado, se amplía el alcance de la excepción que permite el uso gratuito de pequeños fragmentos de obras (y de obras aisladas de carácter plástico o fotográfico figurativo) para ilustrar la enseñanza reglada y la investigación, incluyéndose, bajo ciertas condiciones, los libros, manuales universitarios y publicaciones asimiladas. Las novedades más significativas son las siguientes:
 - o En primer lugar, se extiende este límite a la ilustración de toda la enseñanza reglada (universitaria y no universitaria) y de la investigación (centros públicos de investigación).
 - o En segundo lugar, se prevé expresamente que el uso de los fragmentos para fines educativos no se limite al ámbito del centro educativo, sino que se extienda a las actividades educativas que se realicen fuera del mismo, en línea con las nuevas formas de enseñanza virtual.

¹⁰³⁰ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

¹⁰³¹ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

¹⁰³² Artículo 32.2 de la Ley de Propiedad Intelectual, en la redacción dada por la Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

- En tercer lugar, se autoriza al profesor o ponente a utilizar fragmentos de los libros de texto o manuales, siempre que su actuación no suponga la puesta de los mismos a disposición de los alumnos, a los que deberá ofrecerse el enlace al sitio web donde pudieran adquirir legalmente dichos contenidos.
- Por otra parte, se autoriza la reproducción parcial de obras y publicaciones protegidas mayores que los pequeños fragmentos (capítulos de libros o artículos de revistas), para uso con fines educativos o de investigación científica. En estos casos, en defecto de un acuerdo previo entre las partes, el uso de los derechos de propiedad intelectual devenga la correspondiente y necesaria remuneración a sus titulares, que se gestionará colectivamente a través de las entidades de gestión. No obstante, quedan excluidos de este derecho de remuneración los contenidos de que sean titulares las universidades o centros públicos de investigación y aquellos que puedan usar en virtud de los contratos de licencia suscritos (revistas de investigación).

Con la nueva configuración de este límite a los derechos de propiedad intelectual sobre los libros de texto y manuales universitarios se pretende contribuir a fomentar dos actividades de especial relevancia para promover el desarrollo económico, la educación y la investigación científica, facilitando la difusión del conocimiento, dotando de seguridad jurídica tanto a los centros educativos y de investigación como a los titulares de derechos de propiedad intelectual, garantizando la remuneración de éstos por el uso de sus obras, y no suponiendo ningún sobre coste sobre el sistema educativo y de investigación, que ya eran deudores de una remuneración cuando venían utilizando estas obras.

3.2.4.2.2. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS LIBROS DE TEXTO EN ESPAÑA.

El legislador estatal no ha consagrado de forma explícita un derecho subjetivo a disponer gratuitamente de libros de texto en las etapas educativas obligatorias, limitándose a imponer a las Administraciones educativas el deber genérico de dotar a los centros docentes de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de la enseñanza básica.¹⁰³³ Al amparo de este precepto, se han puesto en marcha programas de financiación pública de los libros de texto y material didáctico, en cuya concepción y ejecución podemos distinguir dos etapas: los orígenes del programa, en los que la Administración General del Estado asume el protagonismo, y su consolidación, una vez que se completa el proceso de descentralización de las competencias educativa, que determina la aparición de programas de apoyo propios en las Comunidades

¹⁰³³ El apartado 2 del artículo 88 LOE (2006) establece que:

Las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

Autónomas, asumiendo la Administración General del Estado un papel de acompañamiento.

3.2.4.2.2.1. La financiación estatal de los libros de texto.

El primer precedente de financiación pública a los libros de texto en la etapa democrática se enmarca en los **Programas de Educación Compensatoria** regulados en Real Decreto 1174/1983, de 27 de abril, que incluye las ayudas de libros de texto en el catálogo de actuaciones que podrían acometerse en las denominadas *zonas de actuación educativa preferente*, que se definen como aquellos ámbitos geográficos que muestren tasas superiores a la media nacional en analfabetismo, no asistencia a la Educación Preescolar, desfase entre curso académico y edad en EGB, abandonos en este nivel, no escolarización en Enseñanzas Medias y, en particular, en FP primer grado y abandonos en FP primer grado.¹⁰³⁴

Pero fue en **los años noventa** cuando se produjo una fuerte movilización social y política a favor de la gratuidad de los libros de texto, cuyos principales hitos fueron los siguientes:

- En primer lugar, deben mencionarse las Recomendaciones del Defensor del Pueblo que, en sus informes anuales a partir de 1995, hacía referencia a *“las dificultades económicas para la adquisición de libros de texto y otro material escolar”*, que experimentan “numerosos padres y asociaciones de padres de alumnos”, que *“han expresado, asimismo, que los mismos deberían proporcionarse gratuitamente a los alumnos que cursen estudios definidos legalmente como obligatorios, al igual que se configura como gratuita la prestación de las enseñanzas correspondientes”*.¹⁰³⁵

El Defensor del Pueblo manifiesta la necesidad de que las Administraciones educativas asuman este gasto en la educación obligatoria, pero va más allá cuando advierte que los libros de texto constituyen sólo uno de los capítulos del gasto educativo que deben realizar las familias en cada curso escolar y, en consecuencia, sostiene que la plena gratuidad de los libros de texto correspondientes a estudios obligatorios debería constituir tan solo una etapa en el camino hacia la consecución del objetivo de plena gratuidad de las enseñanzas obligatorias.¹⁰³⁶

- Al amparo de estas recomendaciones, la Confederación Española de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (CEAPA) promovió la presentación de una Proposición de Ley Reguladora del libro de texto

¹⁰³⁴ En los Informes del Consejo Escolar del Estado sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo, a partir del curso 1988-1989, pueden consultarse los datos estadísticos sobre este programa.

¹⁰³⁵ Valga por todas, DEFENSOR DEL PUEBLO (1997, pp. 135 y 136).

¹⁰³⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO (2013, p. 12, nota 27).

para la enseñanza básica.¹⁰³⁷ Esta iniciativa legislativa popular se presentó en 1997 y declaraba, en su artículo 10, que los libros de texto “en los centros sostenidos con fondos públicos, legalmente elegidos por cada centro para impartir en él la docencia de la enseñanza básica, serán gratuitos para los alumnos”. La Proposición fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados.

- En 1999 el debate se trasladó de nuevo a sede parlamentaria con la creación de una Subcomisión dentro de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso¹⁰³⁸, cuyo dictamen¹⁰³⁹ apuntó las siguientes conclusiones principales:
 - Consideró “la gratuidad de los libros de texto en los niveles de Enseñanza Obligatoria un objetivo al que debe tenderse de forma gradual, de acuerdo con las correspondientes disponibilidades presupuestarias y garantizando, en todo caso, el principio de equidad”.
 - Acordó atender con prioridad a los alumnos con mayores necesidades y dotar de libros las bibliotecas de todos los centros escolares sostenidos con fondos públicos.
 - Propuso que la Conferencia Sectorial de Educación estudiara “las distintas cuestiones relacionadas con la gestión, costes, evaluación del precio y financiación de los libros de texto en cada una de las áreas y ciclos de la Enseñanza Obligatoria”.
 - Estipuló que uno de “los criterios que deberían regir la aplicación extensiva de esta propuesta [de gratuidad progresiva] será: (...) “el mantenimiento del sector librero como servicio cultural”.
- Finalmente, el Consejo Escolar del Estado, en su informe del curso 1998/1999 afirmó de manera concluyente que “La Constitución española es taxativa. La Educación básica es obligatoria y gratuita. El libro de texto o material didáctico que sea preciso para impartir la educación básica y, por tanto, para garantizar el derecho fundamental a la Educación ha de ser gratuito. El Consejo Escolar insta a las administraciones educativas para que arbitre las medidas necesarias, en

¹⁰³⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, número 180-1 del 20 de marzo de 1998.

¹⁰³⁸ Acuerdo tomado en la sesión del 22 de abril de 1999 (BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 422, 4 de mayo de 1999, página 31). La Subcomisión se denominó oficialmente “para analizar el coste de los libros de texto en la Enseñanza básica y obligatoria y su repercusión en las economías familiares”.

¹⁰³⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 516, del 7 de diciembre de 1999. Debate y votación en el Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 807, del día 25 de noviembre de 1999.

*la forma que considere más efectiva, a fin de garantizar este derecho en todos los centros sostenidos con fondos públicos”.*¹⁰⁴⁰

Probablemente a causa de esta generalizada corriente de opinión, el Ministerio de Educación inició en 1997 la convocatoria anual de becas y ayudas al estudio para adquisición de libros de texto y material didáctico complementario para los niveles obligatorios de la enseñanza.¹⁰⁴¹

A partir del curso 2000/2001, una vez completado el proceso de traspaso de las competencias educativas, las Comunidades Autónomas comenzaron a implantar sus propios programas de apoyo a la gratuidad de libros de texto, que se concebían como una ayuda para aliviar a las familias de la carga económica que supone la adquisición de los materiales escolares de sus hijos e hijas cada comienzo de curso, complementando, ampliando o sustituyendo las ayudas que ofertaba el Ministerio de Educación.

Esta circunstancia obligó al Ministerio de Educación a replantear su intervención en este ámbito, iniciándose en el curso 2005/2006 una política de colaboración con aquellas Comunidades Autónomas que desarrollaban, en sus respectivos ámbitos de competencia, programas de gratuidad o de ayudas compatibles con el programa estatal. De esta manera, la Administración General del Estado colabora en la financiación de los referidos programas de gratuidad o ayudas autonómicos, destinando a este concepto una parte de los fondos que, en cursos anteriores, se dirigían a la concesión directa de ayudas individualizadas. Este principio de colaboración se consagra en la normativa básica estatal, que prevé expresamente la posibilidad de conceder ayudas financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para la adquisición de los libros de texto y el material escolar necesario en los niveles de enseñanza obligatoria *“siempre que este concepto no esté suficientemente cubierto con fondos o ayudas públicas”*.¹⁰⁴²

Hasta que los programas autonómicos de apoyo se generalizaron, el Ministerio de Educación continuó ofertando ayudas directas al alumnado de aquellas Comunidades Autónomas que realizan una cobertura parcial de los gastos de libros y material escolar para determinados niveles educativos o que no han suscrito el correspondiente convenio de colaboración con el Ministerio de Educación.

En la actualidad, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se limita, por un lado, a convocar estas ayudas dirigidas al alumnado de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y de los centros españoles en el exterior, ámbitos sobre los que la Administración General del Estado conservaba su

¹⁰⁴⁰ CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2000, p. 205).

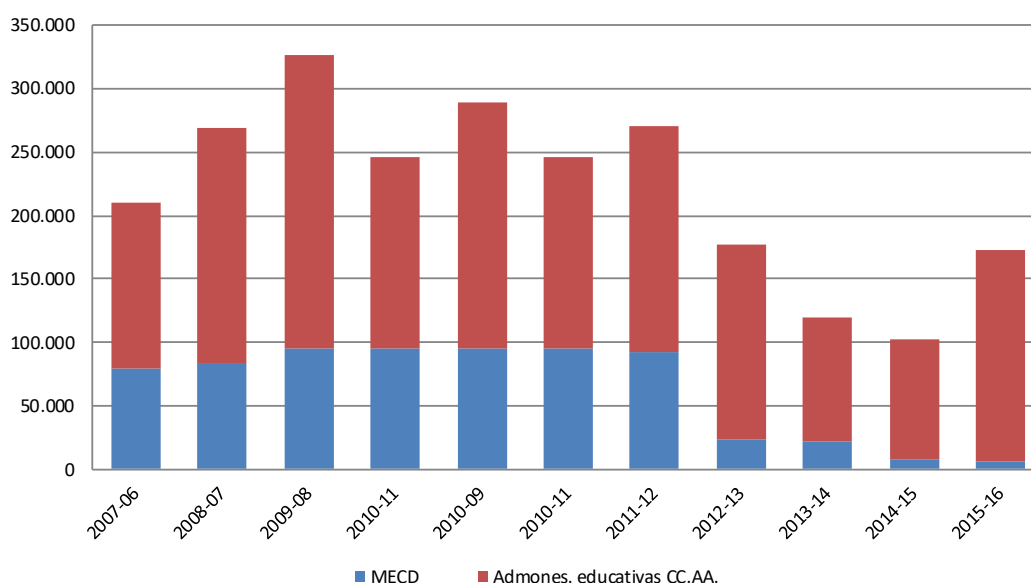
¹⁰⁴¹ ORDEN de 3 de septiembre de 1997 por la que se convocan ayudas para adquisición de libros de texto y material didáctico complementario para los niveles obligatorios de la enseñanza (BOE de 5 de septiembre de 1997).

¹⁰⁴² Artículo 8 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

condición de Administración educativa y, por otra parte, a cofinanciar los programas propios que establezcan las Comunidades Autónomas, mediante la suscripción de convenios bilaterales de colaboración, cuyas líneas generales se adoptan en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación. Aunque la cooperación financiera del Ministerio de Educación se orientó inicialmente hacia los programas autonómicos de ayuda a las familias, lo cierto es que también se aportan recursos financieros a otros programas que pretenden proporcionar libros y material didáctico a los estudiantes y, singularmente, los programas de préstamo.¹⁰⁴³

En cualquier caso, tanto el Gobierno de la Nación, como las diferentes Administraciones educativas, han dedicado un considerable esfuerzo financiero combinado para financiar estos programas (grafico 6).

GRÁFICO 6. Evolución de los importes destinados a las ayudas o sistemas de gratuidad de libros de texto en enseñanzas obligatorias (miles de euros)



Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al Estudio. MECD

¹⁰⁴³ En este sentido, resulta relevante el compromiso legal impuesto al Gobierno de la Nación en la disposición adicional quinta LOMCE (2013), que establece que:

Disposición adicional quinta. Sistema de préstamos de libros de texto.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte promoverá el préstamo gratuito de libros de texto y otros materiales curriculares para la educación básica en los centros sostenidos con fondos públicos, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación.

3.2.4.2.2. Los programas autonómicos de apoyo a la gratuidad de libros de texto.

La ausencia de un marco común de referencia a nivel nacional ha permitido que las Administraciones educativas y algunos Gobiernos municipales hayan implantado durante los últimos años programas de gratuidad de libros de texto, disfrutando de una amplia discrecionalidad para su diseño y configuración jurídica. En algunos casos, se ha llegado al extremo de reconocer formalmente un derecho subjetivo a disponer de libros de texto gratuitos, si bien en términos no exactamente coincidentes. El Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007) ha reconocido la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria para centros públicos y concertados.¹⁰⁴⁴ Otras Comunidades Autónomas han plasmado este derecho en su legislación ordinaria: Navarra reconoce la gratuidad para estudios en centros sostenidos con fondos públicos¹⁰⁴⁵; Castilla-La Mancha reconoció fugazmente el “*derecho de utilizar gratuitamente los libros de texto o, en su caso, los materiales curriculares alternativos*”¹⁰⁴⁶, y la Comunidad de Madrid ha consagrado recientemente un derecho a la gratuidad de los libros de texto y el material curricular.¹⁰⁴⁷

Todos estos programas están referidos a las enseñanzas obligatorias (Educación primaria y ESO), amparadas por la garantía constitucional de gratuidad. No obstante, algunas Comunidades Autónomas también incluyen expresamente a la Educación Especial¹⁰⁴⁸, la Formación Profesional Básica¹⁰⁴⁹ (que debe cursarse, al menos parcialmente, durante la edad de escolarización obligatoria) y el segundo ciclo de Educación Infantil (sobre la que recae una declaración legal de gratuidad, como hemos visto, matizada al tratarse de una etapa educativa no obligatoria). En algunas ocasiones, el legislador

¹⁰⁴⁴ Artículo 21.5 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, desarrollado en el artículo 49 de su Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

¹⁰⁴⁵ Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de libros gratuitos en Navarra.

¹⁰⁴⁶ Artículo 130 Ley de Castilla-La Mancha 7/2010, de 20 de julio, Ley de Educación de Castilla-La Mancha. Este precepto fue derogado por el número tres del artículo 25 de la Ley de Castilla-La Mancha 1/2012, 21 febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales (D.O.C.M. 29 febrero)

¹⁰⁴⁷ La Ley de la Comunidad de Madrid 7/2017, de 27 de junio, de gratuidad de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid implanta, según señala su preámbulo, un sistema de préstamo de carácter universal que sustituye y supera el carácter limitado de las políticas públicas desarrolladas hasta la fecha en este ámbito. Aunque no se reconoce expresamente un derecho subjetivo, su reconocimiento está implícito en el inciso final de su artículo 5.3, que se refiere a “la pérdida definitiva del derecho a la gratuidad de los libros de texto y el material curricular”.

¹⁰⁴⁸ Aragón y Comunitat Valenciana.

¹⁰⁴⁹ Andalucía, Aragón y Comunitat Valenciana.

autonómico ha sido aún más ambicioso en su extensión de la gratuidad de los libros de texto.¹⁰⁵⁰

Aunque cada programa tiene sus propias singularidades, pueden reconducirse a dos modelos contrapuestos, con peculiaridades propias en cada Administración educativa: los sistemas de ayudas directas a las familias y los sistemas de préstamo o uso compartido del material didáctico.

Las Administraciones educativas han ido modificando no solo la configuración de sus programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto, sino incluso la modalidad en la que se adscriben, pasando de un régimen de ayudas directas a un modelo de préstamo y reutilización o (más raramente) viceversa. Los motivos de estas oscilaciones podrían ser políticos (aunque no es una regla general, los sistemas de ayudas directas son más frecuentes en Gobiernos de ideología conservadora, mientras que los de carácter progresista manifiestan cierta preferencia por sistemas de préstamo), pero sobre todo vienen condicionados por las disponibilidades presupuestarias (en contextos presupuestarios restrictivos suele optarse por sistemas de préstamo, aunque se ha apuntado que no suponen un ahorro considerable y que las diferencias económicas entre ambos modelos no son tan acusadas como podría pensarse¹⁰⁵¹).

En cualquier caso, el análisis de la evolución en las diferentes administraciones educativas, resumida en la tabla 5, permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, se aprecia una clara tendencia en la práctica totalidad de las Administraciones educativas a la implantación de programas de préstamo en detrimento de los sistemas de ayudas económicas directas.¹⁰⁵² La segunda conclusión es que en algunos sistemas de préstamo existen ayudas directas como instrumentos complementarios para garantizar la gratuidad de los libros de texto. El grado de integración de ambos modelos se ha intensificado progresivamente de modo que, actualmente, nos encontramos ante sistemas complejos que combinan elementos de los modelos de ayudas y préstamos para tratar de superar las limitaciones naturales de cada uno y mejorar su eficacia y eficiencia.

¹⁰⁵⁰ Especialmente ambiciosa en este sentido se muestra la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2017 que implantará a partir del curso 2018/2019 un sistema de préstamo universal en las etapas de Educación Primaria y ESO (disposición final segunda), pero prevé que en el plazo de dos años esta gratuidad se extienda a otras etapas no obligatorias, como la Educación Infantil, el bachillerato o la Formación Profesional de grado medio o superior en centros públicos (disposición adicional cuarta).

¹⁰⁵¹ BAYONA AZNAR (2009, p. 34, nota 71).

¹⁰⁵² En este sentido, sólo la Comunidad Autónoma de Aragón ha seguido un camino contrario, sustituyendo en 2016 el sistema de préstamo por un modelo de ayudas directas.

A partir de estas premisas, analizamos las principales características de los dos modelos de organización de los programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto que han adoptado las Administraciones educativas.¹⁰⁵³

TABLA 5. Evolución de los modelos en los programas autonómicos de libros de texto

CC.AA.	Tipo de programa (préstamo o ayuda)		
	Curso 2008/2009	Curso 2012/2013	Curso 2017/18
Andalucía	Préstamo	Préstamo	Préstamo/Ayuda
Aragón	Préstamo	Ayuda	Ayuda
Asturias	Ayuda	Ayuda	Préstamo
I. Baleares	Préstamo	Préstamo	Préstamo
Canarias	Préstamo	Préstamo/Ayuda	Préstamo
Cantabria	Ayuda	Ayuda	Préstamo
Castilla-La Mancha	Préstamo	Préstamo/Ayuda	Préstamo
Castilla y León	Ayuda	Préstamo/Ayuda	Préstamo/ayuda
Cataluña	Préstamo	Préstamo	-
Extremadura	Préstamo	Préstamo	Préstamo
Galicia	Préstamo	Ayuda	Préstamo/Ayuda
La Rioja	Préstamo/Ayuda	Préstamo/Ayuda	Préstamo/Ayuda
Madrid	Préstamo/Ayuda	Préstamo	Préstamo
Murcia	Ayuda	Ayuda	Ayuda
Navarra	Préstamo/Ayuda	Préstamo	Préstamo
País Vasco	Préstamo	Préstamo	Préstamo
C. Valenciana	Ayuda	Préstamo/Ayuda	Préstamo
Ceuta	Ayuda	Ayuda	Ayuda
Melilla	Ayuda	Ayuda	Ayuda

Elaboración propia. Los datos correspondientes a los cursos 2008/09 y 2012/13 proceden de DEFENSOR DEL PUEBLO. Estudio sobre la Gratuidad..., cit. Nota 27, pág. 28. Los datos correspondientes al curso 2017/18 recogen conclusiones propias extraídas del análisis de la normativa vigente.

3.2.4.2.2.1. Los programas de ayudas dinerarias a la adquisición de libros de texto.

Los programas de ayudas a la adquisición de libros de texto tienen las características de las tradicionales subvenciones concedidas por la Administración General del Estado y, en consecuencia, consisten en una transferencia económica a las familias de carácter finalista, que deben destinar a financiar la adquisición de los libros de texto y del material didáctico.

¹⁰⁵³ Las características de los sistemas de cada administración educativa se han extraído del análisis de las disposiciones vigentes en el curso 2017/18, que se relacionan en el anexo de normativa autonómica sobre provisión de material didáctico.

Este es el modelo que aplica la Administración General del Estado en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que ha mantenido la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia desde que instauró su programa de apoyo propio y que actualmente rige en Aragón, en sustitución de un anterior sistema de préstamo y reutilización de libros de texto. En cualquier caso, como ya hemos señalado, son varias las Comunidades Autónomas que complementan sus sistemas de préstamo, con mayor o menor intensidad, con programas de ayudas directas que se orientan la atención de finalidades específicas:

- Es frecuente que se establezcan programas de ayudas para la adquisición de aquel material didáctico que se considera, por sus características, no reutilizable (primeros cursos de Educación Primaria, cuadernos de ejercicios prácticos).¹⁰⁵⁴
- Se establecen programas de ayudas para la adquisición de libros de texto susceptibles de ser reutilizados, que llevan aparejada la obligación de los beneficiarios de cederlos a los bancos de libros gestionados por las Administraciones educativas. Estas ayudas permitirán la adquisición y reposición de los fondos necesarios para los sistemas de préstamo y, en consecuencia, deberán adecuarse al plazo de vida útil que se atribuya a los mismos. Debe advertirse que en los sistemas de préstamo, la tendencia actual es que sean las propias Administraciones educativas, a través de los centros docentes, las que adquieran directamente los recursos didácticos destinados a ser reutilizados en los programas de préstamo, estableciendo baremos para determinar las cantidades a transferir a cada centro para financiar estos programas.¹⁰⁵⁵
- En alguna ocasión, se prevén ayudas directas para atender a las necesidades que no puedan ser cubiertas por el sistema de préstamo debido a una eventual insuficiencia de recursos en los bancos públicos de libros de texto.¹⁰⁵⁶

A continuación exponemos las **principales características de estos programas de ayudas dinerarias**, deteniéndonos también en las variantes que cada Comunidad autónoma ha implantado en su territorio.

- Los programas de ayuda no son, en principio, universales, sino que se dirigen a colectivos merecedores de especial protección en atención a sus circunstancias socioeconómicas. La forma habitual de objetivar estos requisitos socioeconómicos consiste en la fijación de un umbral máximo de la renta disponible de la unidad familiar, variable en función

¹⁰⁵⁴ Andalucía, Galicia y La Rioja.

¹⁰⁵⁵ Actualmente solo Andalucía mantiene este sistema de renovación de los libros de texto y circunscrita a la etapa de Educación primaria.

¹⁰⁵⁶ Así lo contempla expresamente el programa RELEO PLUS en Castilla y León, pero también parece permitirlo la normativa vigente en Galicia.

del número de miembros, ya que se trata de una información fácilmente comprobable a partir de las declaraciones fiscales de los solicitantes.¹⁰⁵⁷

Únicamente en Andalucía los programas de ayudas pretenden la cobertura universal de la población escolar, ya que la gratuidad de los libros de texto en la Educación Básica está estatutariamente garantizada y en los dos primeros cursos de la etapa de Educación Primaria se satisface mediante un programa de ayudas directas que ampara a todos los alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos.

- Los procedimientos de concesión de las ayudas pueden ser, de acuerdo con la legislación general sobre subvenciones, la concurrencia competitiva (que constituye la regla general) y la concesión directa (cuyo carácter excepcional requiere una expresa justificación).¹⁰⁵⁸ Lo habitual es que estas ayudas se concedan en régimen de concurrencia competitiva, adjudicándose por orden inverso a la renta familiar de los solicitantes, hasta que se agoten las disponibilidades presupuestarias. El procedimiento de concesión directa rige en Andalucía, Castilla y León y La Rioja.
- La forma de pago a los proveedores del material didáctico (habitualmente las librerías) puede adecuarse a tres modalidades: el pago directo a las familias, el cheque-libro o las ayudas en especie.
 - La primera modalidad, la ayuda mediante pago directo a las familias, está vigente en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Murcia y La Rioja.
 - La segunda modalidad consiste en proporcionar a las familias un cheque-libro canjeable en los establecimientos privados autorizados por los libros y material didáctico, de modo que las librerías obtengan posteriormente el reembolso de estos cheques en la correspondiente Administración Educativa. Este sistema rige en Andalucía, Aragón y Galicia.
 - La tercera modalidad consiste en la adquisición del material directamente por los centros, que lo entregarán a los alumnos. En sentido estricto, estos supuestos deben excluirse del régimen de ayudas dinerarias, ya que las familias no reciben una subvención, sino una ayuda en especie consistente en el derecho de uso de los libros y del material durante el curso escolar. La relación financiera se establece directamente entre la administración educativa y los centros docentes.

¹⁰⁵⁷ Se trata del mismo indicador utilizado en las becas y ayudas al estudio personalizadas reguladas por el Real Decreto 1721/2007, aunque con diferentes umbrales en cada caso.

¹⁰⁵⁸ Artículo 22 LGS (2003) que, según el apartado 1 de la disposición final primera, tiene carácter básico.

- Las cuantías de las ayudas son diferentes. Las ayudas se destinarán íntegramente a financiar la adquisición de los libros de texto y, en consecuencia, su importe concreto dependerá en primer término de su coste real en cada etapa educativa, acreditado mediante la correspondiente factura que deberá aportarse junto con la solicitud o en un momento posterior.

La determinación concreta de la cuantía de las ayudas individuales se realizará de dos formas:

- Por un lado, podrá financiarse la totalidad del coste que se justifique, hasta alcanzar el tope máximo que establezca cada Administración educativa.
 - Por otra parte, podrá optarse por financiar únicamente un porcentaje del coste, variable en función de la renta familiar del beneficiario.¹⁰⁵⁹
- La propiedad de los libros adquiridos constituye un elemento esencial en el régimen jurídico de estos programas, pudiendo distinguirse dos grandes grupos:
 - En los sistemas de ayudas puros, el material cuya adquisición se subvenciona es propiedad del beneficiario de la ayuda.¹⁰⁶⁰
 - Cuando las ayudas complementan sistemas de préstamo, resulta habitual que los beneficiarios utilicen el material durante el curso, pero asuman la obligación de entregarlo al centro educativo en buen estado de conservación para su posterior reutilización, de modo que pasen a ser propiedad de la Administración educativa.¹⁰⁶¹ Esta reserva dominical a los poderes públicos constituye la base sobre la que se asientan los sistemas de préstamo del material didáctico.

Merece la pena mencionar el caso de Illes Balears, que opta por un **sistema de ayudas indirectas** basado en la deducción en la cuota autonómica del IRPF de los gastos de adquisición de libros de texto para el desarrollo y la aplicación de los currículos correspondientes al segundo ciclo de educación infantil, a la educación primaria, a la educación secundaria obligatoria, al

¹⁰⁵⁹ Este es el caso de Galicia y La Rioja, que establecen tramos de ayudas en función de la renta familiar del solicitante. En el caso de Galicia el importe máximo a recibir para financiar la adquisición del material en los dos primeros cursos de Educación Primaria oscila entre los 90 y 170 euros. En la Rioja los importes varían entre los 100 y 160 en Educación Primaria y entre 150 y 245 en ESO.

¹⁰⁶⁰ Aragón y Murcia.

¹⁰⁶¹ Especialmente clarificadora es la regulación de Andalucía que precisa que si el material no es susceptible de reutilización, se donará al alumno, pero si fuese reutilizable será reasignado por el centro docente. Merece destacarse el caso de la Comunitat Valenciana, ya que la propiedad del material didáctico no corresponde a la Administración educativa, sino a las Administraciones locales que participan en el programa y aportan 2/3 partes de su financiación.

bachillerato y a los ciclos formativos de formación profesional específica.¹⁰⁶² La deducción podrá alcanzar el 100 por 100 de los gastos, con unos límites máximos en función de la base imponible, que podrán alcanzar los 200 euros por hijo escolarizado en el caso de declaraciones conjuntas con una base imponible inferior a 10.000 euros.

3.2.4.2.2.2.2. Los programas de reutilización de libros de texto mediante préstamos.

Los programas de reutilización o uso compartido de libros de texto tienen su origen en Francia y se caracterizan por el préstamo de los libros a los escolares durante el curso académico; libros que han de ser devueltos al centro para que puedan ser reutilizados por otros niños durante el siguiente curso. Los libros son propiedad de la Administración, que es la encargada de velar por el funcionamiento del programa y cada cuatro años como mínimo, los libros son sustituidos por otros nuevos.

La primera experiencia autonómica de este tipo fue implementada por el Gobierno de Castilla-La Mancha en el curso 2000/2001, siendo inmediatamente seguidas por Aragón (2001/2002), Galicia (2003/2004) y Andalucía (2005/2006). Actualmente se trata del modelo más ampliamente implantado.¹⁰⁶³ Analizando la normativa reguladora pueden extraerse características comunes, aunque también variantes significativas entre los programas de las distintas administraciones educativas:

- Todos los programas comprenden a los centros docentes de titularidad pública, y es frecuente que se extiendan también a los centros de titularidad privada sostenidos con fondos públicos.¹⁰⁶⁴ Ningún programa contempla la participación de centros privados no acogidos al régimen de conciertos educativos.
- El sistema de préstamo no es adecuado para todas las etapas educativas. Algunas Administraciones educativas han excluido del sistema de préstamo aquel material didáctico que, por sus características o por el tipo de utilización, no es susceptible de ser reutilizado en cursos sucesivos y debe ser repuesto todos los años. La adquisición de este material no reutilizable esta habitualmente financiada a través de programas de ayudas públicas.¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶² Artículo 4 del Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en Materia de Tributos Cedidos por el Estado.

¹⁰⁶³ En el curso 2017/18 tienen implantados sistemas de préstamo y reutilización de libros de texto las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana.

¹⁰⁶⁴ En Cantabria e Illes Balears el Programa de Reutilización de libros de texto es obligatorio para los centros públicos, y optativo para los centros privados concertados.

¹⁰⁶⁵ La condición de no reutilizable se viene atribuyendo indubitablemente a los libros de texto y otro material didáctico empleado en los dos primeros cursos de Educación Primaria. Esta

- La adquisición del material didáctico que se integra en los “bancos de libros” está financiada con recursos públicos, de modo que la propiedad de los fondos bibliográficos corresponde a la Administración educativa. Pero la forma de canalizar estos recursos hasta los proveedores permite distinguir dos variantes:
 - o La mayor parte de las Administraciones educativas adquieren el material directamente de los proveedores, a través de los centros docentes, a los que transfieren recursos económicos en función de sus necesidades. Para cuantificar estas necesidades, habitualmente se asigna a los centros una cantidad por alumno de cada etapa educativa.
 - o Algunas Comunidades Autónomas han optado por encomendar a las familias la adquisición y reposición de los libros, concediendo ayudas para la adquisición del nuevo material didáctico, normalmente en los primeros cursos de cada etapa educativa. Los beneficiarios de las ayudas asumen dos obligaciones relevantes: la cesión de la propiedad del material didáctico a la Administración financiadora y su utilización responsable, para devolverlo en un buen estado que permita su reutilización. El incumplimiento de esta obligación constituye una causa de exclusión del programa en cursos sucesivos.
- Con carácter general, la financiación pública cubrirá el coste total del material didáctico de los beneficiarios, aunque se ha generalizado el establecimiento de límites máximos al coste individual de los libros susceptibles de adquisición, que varían en función de la etapa educativa y de la comunidad autónoma. Esta previsión, de indudable eficacia para la contención del gasto público, planteará problemas en caso de que estas cantidades resulten insuficientes para atender el coste de los libros elegidos por el centro docente, debiéndose ser asumido necesariamente el sobrecoste, bien por el propio centro, en ejercicio de su autonomía financiera (si la normativa autonómica le reconociera esta posibilidad), bien por las familias.

No es habitual que la participación en este programa esté condicionada a la aportación de una cantidad económica por las familias y, de hecho, esta posibilidad está expresamente prohibida en algún caso (Andalucía y Madrid). Únicamente podemos identificar tres excepciones a esta regla general.

- o Por un lado, el País Vasco ha optado por un modelo que podríamos denominar de copago, en el que la Administración Educativa financia una parte del coste y el beneficiario que se

circunstancia determina que los alumnos de estos cursos queden excluidos de los programas de préstamos y se beneficien, en su lugar, de programas de ayudas directas. Así ocurre en Andalucía, Galicia y La Rioja.

acoja al programa contribuye con una aportación económica (precio público) que varía en función del curso.¹⁰⁶⁶

- Algo parecido ocurre en Cantabria, que prevé aportaciones de las familias cuando el estado del banco de recursos educativos del centro no permita atender a las necesidades. Esta aportación privada será determinada por el director del centro, previo informe positivo del Consejo escolar y no podrá superar el límite que establezca anualmente la Consejería y, en ningún caso, el 20 por 100 del valor del recurso.
- Por último, en Illes Balears se establece un sistema de financiación mixto del programa: la Consejería de Educación, los ayuntamientos y otras entidades hacen una aportación y las familias otra, por el importe que fija el Consejo Escolar de cada centro. Esta aportación es, no obstante, recuperable mediante la deducción fiscal del coste en la cuota autonómica del IRPF.
- La gestión de los fondos bibliográficos está descentralizada en los centros educativos, que son los encargados de su conservación y reposición, así como de la selección de los beneficiarios.
- La selección de los beneficiarios está íntimamente ligada a la extensión subjetiva del programa y, en este punto, debemos realizar una importante distinción en dos categorías:
 - Por un lado, tenemos los programas con vocación universal que garantizan el acceso a todos los beneficiarios que lo soliciten y, en consecuencia, persiguen la gratuidad de esta prestación educativa.¹⁰⁶⁷

¹⁰⁶⁶ El País Vasco aprobó en 2006 un programa de préstamo y reutilización cuya implantación completó en el curso 2012-2013. La participación de los alumnos en este programa está supeditada a la aportación por las familias de una cuota anual cuya cuantía se establece en la Orden de 10 de julio de 2013, por la que se fijan los precios públicos de los servicios educativos que presta el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, en los siguientes términos:

	Aportación centro	Aportación familia
EP 1º y 2º	91	27
EP 3º y 4º	13	30
EP 5º y 6º	53,5	31
ESO 1º	84,5	41
ESO 2º	46	45

Las cantidades que aportan las familias constituyen un depósito para garantizar el buen uso y conservación de estos libros y materiales curriculares y, consecuentemente, serán devueltas al concluir su participación en el programa.

¹⁰⁶⁷ Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Comunidad de Madrid.

- Por otra parte, tenemos los programas de concurrencia competitiva, que seleccionan a los beneficiarios en función de criterios socioeconómicos. Con carácter general, la asignación del material se realizará por orden inverso a la renta familiar¹⁰⁶⁸, hasta el agotamiento de los recursos bibliográficos disponibles. No obstante, también se toman en consideración otras variables de carácter social, como son la condición de familia numerosa¹⁰⁶⁹ u otras situaciones de desventaja¹⁰⁷⁰, e incluso factores académicos.¹⁰⁷¹
- No suele hacerse referencia a los periodos de reposición de los libros pero, cuando se hace, se fija en cuatro¹⁰⁷² o cinco¹⁰⁷³ años. En periodos de restricciones presupuestarias se ha apreciado una tendencia a extender la vida útil de los libros, ampliando sus plazos de reposición.

Finalmente, debemos hacer mención a **otras iniciativas de préstamo y reutilización de libros de texto** que, debido a su carácter voluntario, no encuentran fácil acomodo en el modelo general descrito. Por una parte, Cataluña ha venido ofreciendo una ayuda económica a los centros docentes que voluntariamente se adscribían al Programa Cooperativo de Reutilización de la Generalitat, pero las familias tienen que pagar una cuota cada año para colaborar a la compra y reposición de libros.¹⁰⁷⁴ Por otra parte, Castilla y León ha impulsado el programa RELEO¹⁰⁷⁵, consistente en la formación de los denominados bancos de libros de texto, constituidos no por la adquisición pública de los mismos sino por donaciones de familias y aportaciones de

¹⁰⁶⁸ En este proceso de selección se utilizan los conceptos de renta familiar disponible, calculada en función de número de miembros, o de la renta per cápita familiar.

¹⁰⁶⁹ Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹⁰⁷⁰ Comunidad de Madrid.

¹⁰⁷¹ La Comunidad Autónoma de Asturias excluye del programa a los alumnos que repitan curso.

¹⁰⁷² Comunidad Autónoma de Cantabria, Galicia y La Rioja.

¹⁰⁷³ Comunidad Autónoma de Canarias y Comunidad Foral de Navarra.

¹⁰⁷⁴ En Cataluña el Programa Cooperativo para el Fomento de la Reutilización de los Libros de Texto se puso en marcha el curso 2005-2006 y los últimos datos disponibles indicaban que contaba con la participación de 1.127 centros docentes. El programa consistía en una ayuda económica a los centros educativos que reutilicen los libros de un año a otro mediante el préstamo a los alumnos. Lo habitual es ir incorporando cursos al programa, empezando por los cursos inferiores (1º de Primaria o 1º de ESO); las familias de los cursos que participan pagan una cuota reducida, que junto con la ayuda económica sirve para comprar los libros inicialmente. En los siguientes años, las familias de primero continúan pagando la misma cuota, a pesar de que su curso ya cuenta con un banco de libros, y de esta manera, sumando esta aportación a la ayuda económica de la Generalitat, se pueden comprar los libros para los alumnos que pasaron de 1º a 2º, y sustituir los libros estropeados. A la larga se mantiene una cuota reducida para el mantenimiento del banco de libros de texto del centro.

¹⁰⁷⁵ ORDEN EDU/319/2014, de 30 de abril, por la que se regula el Programa de reutilización de libros de texto, «RELEO» dirigido a los centros docentes públicos dependientes de la consejería competente en materia de educación que impartan enseñanzas obligatorias en la Comunidad de Castilla y León. Este programa ha sido sustituido en el curso 2017/2018 por el programa Releo Plus, que se alinea con los sistemas de préstamos tradicionales.

editoriales y otras entidades. Estos fondos bibliográficos se dedican al préstamo o intercambio de libros de texto y otros materiales curriculares entre las familias participantes en los correspondientes programas.

3.2.4.3. EL PROGRAMA DE AYUDAS PARA LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD.

En razón de la ratificación por España y entrada en vigor del CDPD (2006)¹⁰⁷⁶, el derecho a la educación del artículo 27 CE se traduce *vía* artículo 10.2 CE en el derecho a una educación inclusiva, que hace de la educación especial segregada una excepción residual. Este nuevo derecho tiene un componente prestacional esencial, puesto que no sólo se trata de integrar a los discapacitados en las escuelas ordinarias, sino que exige apoyo adicional.¹⁰⁷⁷

Ciertamente, las exigencias prestacionales son más intensas respecto de las personas con discapacidad y, por ello, se integran con mucha mayor claridad en el contenido del derecho a la educación cuando se trata de la educación inclusiva, puesto que sin medios suficientes pasa a ser una entelequia.¹⁰⁷⁸

La aportación de los recursos públicos suficientes para garantizar una escolarización adecuada de las personas con discapacidad constituye una exigencia constitucional, hasta el punto de que la jurisprudencia ha apreciado que una insuficiente dotación de medios a un centro de educación especial constituye una lesión en el derecho fundamental a la educación.¹⁰⁷⁹ Este

¹⁰⁷⁶ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Fue firmado por el Estado español el 30 de marzo de 2007 y ratificado el 23 de noviembre del mismo año.

¹⁰⁷⁷ El contenido de este derecho a la educación inclusiva se describe en el artículo 18 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que establece que:

1. Las personas con discapacidad tienen derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás.

2. Corresponde a las administraciones educativas asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos así como la enseñanza a lo largo de la vida y garantizar un puesto escolar a los alumnos con discapacidad en la educación básica, prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad, mediante la regulación de apoyos y ajustes razonables para la atención de quienes precisen una atención especial de aprendizaje o de inclusión.

3. La escolarización de este alumnado en centros de educación especial o unidades sustitutorias de los mismos sólo se llevará a cabo cuando excepcionalmente sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios y tomando en consideración la opinión de los padres o tutores legales.

¹⁰⁷⁸ COTINO HUESO (2012, pp. 284-285). En cualquier caso, el autor matiza que, a su juicio (con el que coincido) el criterio de la discapacidad en sí no puede ser el que determine que se trate o no de una lesión del derecho fundamental o de la legalidad ordinaria.

¹⁰⁷⁹ STS de 9 de mayo de 2011, FJ 8, señala que:

Otra bien diferente que esos mismos criterios deban trasladarse sin más a supuestos tan singulares como el que aquí tenemos. Porque, ciertamente, es singular la situación de los niños con TEA. Por padecerlo se encuentran en una posición de desigualdad de partida que les hace acreedores de una respuesta de las Administraciones educativas adecuada a sus necesidades, bien particulares. No es la suya, por tanto, una situación comparable a la de los ciudadanos frente a los que, en principio, cabe hacer valer límites a sus pretensiones

mandato se extiende tanto a la educación obligatoria (a través de la gratuidad), como a la no obligatoria, demandando la implantación de medidas específicas de apoyo financiero a este colectivo. Estas medidas se han articulado de forma distinta en los ámbitos de las enseñanzas universitarias y no universitarias.

3.2.4.3.1. PROGRAMAS DE AYUDA EN LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA.

La Ley impone a las Administraciones educativas la obligación genérica de disponer los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos generales asignados a cada etapa educativa.¹⁰⁸⁰ Lógicamente, el primer deber derivado de este mandato consistirá en dotar a los centros educativos, tanto ordinarios como de Educación especial, de los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de estos objetivos.¹⁰⁸¹

El Defensor del Pueblo ha prestado especial atención a esta cuestión en el tratamiento educativo del alumnado con Necesidades Educativas Especiales, mediante la resolución de quejas de los ciudadanos relacionadas con los siguientes problemas específicos: el transporte escolar en la enseñanza no obligatoria, como barrera de acceso a la misma; dificultades para la educación inclusiva en centros en el extranjero no preparados para ello; deficiencias en las instalaciones y dotaciones en la educación especial o en los centros ordinarios de inclusión.

como los que se menciona la Sentencia. En este caso, los poderes públicos deben hacer frente a una exigencia cualificada desde el punto de vista constitucional: la propia del derecho a la educación del artículo 27 de la Constitución, reforzada por el principio de protección de los discapacitados que enuncia su artículo 49 y, sobre todo, por el mandato de su artículo 9.2 de remover los obstáculos a una plena igualdad

¹⁰⁸⁰ Artículo 71.2 LOE (2006).

¹⁰⁸¹ El artículo 72 LOE (2006) dispone:

1. Para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, las Administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

2. Corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado. Los criterios para determinar estas dotaciones serán los mismos para los centros públicos y privados concertados.

3. Los centros contarán con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares precisas para facilitar a todo el alumnado la consecución de los fines establecidos.

4. Las Administraciones educativas promoverán la formación del profesorado y de otros profesionales relacionada con el tratamiento del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

5. Las Administraciones educativas podrán colaborar con otras Administraciones o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, instituciones o asociaciones, para facilitar la escolarización y una mejor incorporación de este alumnado al centro educativo.

La Administración General del Estado ha desarrollado programas específicos de ayudas destinados a algunos de los colectivos con necesidades específicas de apoyo educativo: el alumnado con necesidades educativas especiales o altas capacidades intelectuales.

TABLA 6. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por enseñanza y tipo de necesidad. Curso 2015-2016

	Total	Necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad	Altas capacidades intelectuales	Integración tardía en el sistema educativo	Otras categorías de necesidades y sin distribuir por categoría
TOTAL	538.505	206.493	23.746	7.635	300.631
E. Especial	35.190	35.190	-	-	-
E. Infantil	61.456	20.763	201	-	40.492
E. Primaria	258.156	81.178	12.468	3.688	160.822
ESO	154.260	55.238	8.597	3.947	86.478
Bachillerato	8.258	3.213	2.383	-	2.662
FP Básica	7.872	3.693	7	-	4.172
FP Grado Medio	7.799	3.947	38	-	3.814
FP Grado Superior	1.070	624	51	-	395
Prog. de Cualif. Profesional - E. Especial	214	214	-	-	-
Otros programas formativos	1.914	117	-	-	1.797
Otros programas formativos E. Especial	2.316	2.316	-	-	-

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación Cultura y Deporte

TABLA 7. Porcentaje de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por enseñanza y tipo de necesidad ⁽¹⁾. Curso 2015-2016

	Total	Necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad	Altas capacidades intelectuales	Integración tardía en el sistema educativo	Otras categorías de necesidades y sin distribuir por categoría
TOTAL	6,8	2,6	0,3	0,1	3,8
E. Especial	100,0	100,0	-	-	-
E. Infantil	3,3	1,1	0,0	-	2,2
E. Primaria	8,7	2,8	0,4	0,1	5,5
ESO	7,9	3,0	0,5	0,2	4,6
Bachillerato	1,1	0,5	0,4	-	0,4
FP Básica	10,9	6,0	0,0	-	6,7
FP Grado Medio	2,1	1,2	0,0	-	1,2
FP Grado Superior	0,3	0,2	0,0	-	0,1
Prog. de Cualif. Profesional - E. Especial	100,0	100,0	-	-	-
Otros programas formativos	14,6	1,2	-	-	18,0
Otros programas formativos-E. Especial	100,0	100,0	-	-	-

(1) Porcentajes calculados sobre el alumnado de cada categoría.

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación Cultura y Deporte

3.2.4.3.1.1. Asistencia al alumnado con necesidades educativas especiales.

La atención y esfuerzo financiero de la Administración General del Estado se ha centrado en el alumnado con necesidades educativas especiales, que será aquel que requiera, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta.¹⁰⁸²

Como apuntan CERDÁ e IYANGA¹⁰⁸³, la actuación prioritaria sobre este colectivo trae causa en la legislación sectorial en materia de discapacidad, que reconoce expresamente el derecho de las personas con discapacidad a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás y encomienda a las Administraciones educativas la responsabilidad de *“asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos así como la enseñanza a lo largo de la vida y garantizar un puesto escolar a los alumnos con discapacidad en la educación básica, prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad, mediante la regulación de apoyos y ajustes razonables para la atención de quienes precisen una atención especial de aprendizaje o de inclusión”*.¹⁰⁸⁴

El Ministerio de Educación viene desarrollando, desde el curso académico 2006/2007¹⁰⁸⁵, programas de ayudas específicamente dirigidas a este colectivo. El acceso a estos programas se supedita al cumplimiento de determinados requisitos generales: por un lado, los beneficiarios deben encontrarse escolarizados en un centro específico o en una unidad de educación especial insertada en un centro ordinario, que hayan sido creados o autorizados como tales por la Administración Educativa;¹⁰⁸⁶ por otro lado, deben acreditar la necesidad de apoyo educativo mediante la aportación de un certificado oficial expedido por las autoridades públicas competentes.¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸² Artículo 73.1 LOE (2006).

¹⁰⁸³ CERDÁ MARÍN e IYANGA PENDI (2013, p. 153).

¹⁰⁸⁴ Artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que reproduce el contenido normativo introducido en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

¹⁰⁸⁵ Orden ECI/1568/2006, de 8 de mayo, por la que se convocan ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para el curso académico 2006/2007.

¹⁰⁸⁶ Con carácter general, se requiere que el beneficiario tenga dos años. Excepcionalmente, pueden concederse ayudas a alumnos y alumnas menores de dos años siempre que los equipos correspondientes certifiquen la necesidad de escolarización más temprana debido a las características de la discapacidad.

¹⁰⁸⁷ En este sentido, el artículo 2.1 de la Resolución de 3 de agosto de 2017 de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para el curso académico 2017/2018, requiere para la válida acreditación de esta necesidad la aportación, bien de un certificado de un equipo de valoración y orientación de un centro base del Instituto de Mayores y de Servicios Sociales u órgano correspondiente de la comunidad autónoma, bien de un certificado de un equipo de orientación educativa y psicopedagógica o del departamento de

Aunque se integran habitualmente en una misma convocatoria anual, existen dos prestaciones económicas con objeto y naturaleza diferentes: por un lado, unas ayudas generales, y por otra parte, un subsidio de alcance material más limitado.

- Las **ayudas directas para alumnado con necesidades educativas especiales** asociadas a una discapacidad o trastorno de conducta se destinan a cubrir gastos de escolarización, libros y material didáctico, reeducación pedagógica y del lenguaje, y gastos de desplazamiento urbano, interurbano o de fin de semana.

La obtención de estas ayudas está supeditada a que el patrimonio y la renta familiar no superen el límite establecido anualmente en la normativa que regula la concesión de estas dotaciones económicas.¹⁰⁸⁸ Resulta llamativo que estos umbrales de renta no coincidan con los establecidos para el programa de becas generales¹⁰⁸⁹, perdiendo una ocasión para incrementar el grado de integración de los diferentes programas.

Estas ayudas cubren todos los costes directos e indirectos de la prestación del servicio educativo que también pretenden financiar las becas generales, razón por la que se determina la incompatibilidad de ambas prestaciones. En todo caso, debe advertirse que estas ayudas son más beneficiosas por dos razones: sus importes son mayores que las becas generales y, sobre todo, incluyen la atención a una necesidad específica ajena al programa general de becas: la asistencia específica para la reeducación pedagógica o del lenguaje.

orientación dependientes de la administración educativa correspondiente, bien de un certificado de discapacidad.

¹⁰⁸⁸ El artículo 7.4 del Real Decreto 726/2017 establece los umbrales de renta aplicables a la concesión de estas ayudas en el curso 2017/2018. Para una unidad familiar integrada por cuatro miembros, este umbral será de 30.287 euros.

¹⁰⁸⁹ Actualmente, se establece un umbral de renta familiar ligeramente superior al umbral 2 (intermedio) que se establece para las becas generales. Esta situación (umbral diferente de los tres que rigen para las becas generales) podría traer causa en la reducción del número de umbrales (de 5 a 3) acometida en el curso 2013/14; el umbral 4 suprimido fue el que franqueaba el acceso al programas de ayudas al alumnado con NEE, decidiéndose su mantenimiento en relación con este programa.

Tabla 8. Cuantía de las ayudas públicas al alumnado con necesidades educativas especiales.		
	Enseñanza obligatoria	Enseñanza postobligatoria
Escolarización	862	
Transporte interurbano	617	
Transporte urbano	308	
Comedor escolar	574	
Residencia escolar	1.795,00	
Transporte fin de semana alumnos internos (CEE)	442	
Libros y material didáctico	105	204
Reeducación pedagógica o del lenguaje	913	

Las solicitudes de ayuda para desplazamiento urbano e interurbano deben justificarse por el tipo de discapacidad del alumno y la distancia del domicilio familiar al centro educativo. Al alumnado interno en una residencia escolar se le concede una ayuda para el transporte los fines de semana. También existen ayudas para comedor y residencia escolar, siendo la ayuda para residencia escolar incompatible con las ayudas para comedor y desplazamiento.

- Los **subsidijs para alumnado con necesidades educativas especiales** asociadas a una discapacidad o trastorno de conducta se destinan únicamente al pago de los gastos de desplazamiento (transporte urbano o interurbano) y de comedor escolar.

La obtención de estos subsidios no se somete al cumplimiento de requisito socioeconómico alguno, reconociéndose a todos los integrantes de familias numerosas, de cualquier categoría.

En cualquier caso, y como resulta evidente, no se tendrá derecho a estas prestaciones económicas cuando las Administraciones educativas competentes presten directa y gratuitamente los servicios o financien las actividades cuyos costes pretenden sufragar.

3.2.4.3.1.2. Asistencia a alumnado con altas capacidades intelectuales.

El alumnado con necesidad específica de apoyo educativo asociado a altas capacidades intelectuales puede obtener una ayuda específica destinada a financiar los costes de inscripción y asistencia docente complementaria hasta un importe máximo que, para el curso 2016/17, se ha establecido en 913,00 euros.

La obtención de esta ayuda está supeditada al cumplimiento de varios requisitos:

- En primer lugar, los beneficiarios deben estar escolarizados en determinados niveles educativos (Primaria, ESO, Bachillerato, Ciclos

formativos de grado medio o superior, o enseñanza artísticas profesionales). No se incluye la Educación Infantil, probablemente debido a las dificultades de obtener diagnósticos fiables a estas edades tempranas.

- En segundo lugar, deberán acreditar sus necesidades educativas específicas, mediante la aportación del certificado de un equipo de orientación educativa y psicopedagógica o del departamento de orientación de la administración educativa correspondiente.
- En tercer lugar, la renta y patrimonio familiar de los beneficiarios deberá encontrarse por debajo del umbral establecido.

De nuevo, dichas ayudas no se conceden cuando la asistencia se presta de forma gratuita en la correspondiente Comunidad Autónoma.

3.2.4.3.2. EL APOYO A LA DIVERSIDAD EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA.

En el ámbito universitario, la LOU (2001) incrementó las previsiones normativas anteriores¹⁰⁹⁰, recogiendo referencias específicas a las personas con discapacidad como la no discriminación en el ingreso en los centros, la permanencia en la Universidad y el ejercicio de sus derechos académicos¹⁰⁹¹ y, sobre todo, una extensa Disposición Adicional vigesimocuarta, específicamente dedicada a la inclusión de las personas con discapacidad en las universidades.¹⁰⁹² Es preciso advertir, no obstante, que el ámbito subjetivo de

¹⁰⁹⁰ La LRU (1983) no hacía especial referencia a la situación de discapacidad. No obstante, el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la Educación de los alumnos con necesidades educativas especiales (actualmente derogado), exigía las adaptaciones para las pruebas de acceso a la universidad y una reserva de "hasta un 3%" de plazas para discapacitados.

¹⁰⁹¹ Artículo 46.2 b) LOU (2001)

¹⁰⁹² La disposición adicional decimocuarta LOU (2001) establece que:

1. Las Universidades garantizarán la igualdad de oportunidades de los estudiantes y demás miembros de la comunidad universitaria con discapacidad, proscribiendo cualquier forma de discriminación y estableciendo medidas de acción positiva tendentes a asegurar su participación plena y efectiva en el ámbito universitario.

2. Los estudiantes y los demás miembros con discapacidad de la comunidad universitaria no podrán ser discriminados por razón de su discapacidad ni directa ni indirectamente en el acceso, el ingreso, la permanencia y el ejercicio de los títulos académicos y de otra clase que tengan reconocidos.

3. Las universidades promoverán acciones para favorecer que todos los miembros de la comunidad universitaria que presenten necesidades especiales o particulares asociadas a la discapacidad dispongan de los medios, apoyos y recursos que aseguren la igualdad real y efectiva de oportunidades en relación con los demás componentes de la comunidad universitaria.

4. Los edificios, instalaciones y dependencias de las universidades, incluidos también los espacios virtuales, así como los servicios, procedimientos y el suministro de información, deberán ser accesibles para todas las personas, de forma que no se impida a ningún miembro de la comunidad universitaria, por razón de discapacidad, el ejercicio de su

las actuaciones que se desarrollan en el ámbito universitario se limita a las personas con discapacidad, lo que supone una clara reducción respecto del colectivo de alumnado con necesidades educativas especiales.

Aunque la gratuidad de la enseñanza universitaria para las personas con discapacidad se encontraba formalmente reconocida desde 1982, el Defensor del Pueblo ha venido recomendando desde 1994 la adopción de medidas para garantizar su acceso a la universidad, así como respecto a la valoración de la situación económico-familiar de los solicitantes de una beca o ayuda para estudios universitarios¹⁰⁹³; particularmente ha puesto su atención en los últimos años en la gratuidad de los estudios universitarios para los discapacitados y su vigencia efectiva en las universidades.¹⁰⁹⁴ La última reforma de la legislación universitaria (2007) vincula específicamente la exención total de tasas y precios públicos en los estudios conducentes a la obtención a títulos universitarios a la acreditación de una discapacidad superior 33 por 100.¹⁰⁹⁵

derecho a ingresar, desplazarse, permanecer, comunicarse, obtener información u otros de análoga significación en condiciones reales y efectivas de igualdad.

Los entornos universitarios deberán ser accesibles de acuerdo con las condiciones y en los plazos establecidos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y en sus disposiciones de desarrollo.

5. Todos los planes de estudios propuestos por las universidades deben tener en cuenta que la formación en cualquier actividad profesional debe realizarse desde el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y los principios de accesibilidad universal y diseño para todos.

6. Con arreglo a lo establecido en el artículo 30 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos y en sus normas de desarrollo, los estudiantes con discapacidad, considerándose por tales aquellos comprendidos en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad tendrán derecho a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario.

¹⁰⁹³ En este sentido, el defensor del Pueblo ha propuesto que cuando el solicitante o algún miembro de su unidad familiar esté afectado por algún tipo de minusvalía, se le reconozca preferencia para obtener beca.

¹⁰⁹⁴ El Defensor del Pueblo, en sus informes anuales correspondientes a los años 2007 (Págs. 319 y ss.) y 2008 (Págs. 682 y ss.), manifestó:

“En la mayoría de las universidades alcanza el total del precio aunque no sea en primera matrícula afectando la exención total sólo a la primera matrícula en alguna de ellas. La mayor parte de las universidades conceden la exención a todas las personas matriculadas en sus centros, y que hayan acreditado un grado de minusvalía de al menos el 33%, a excepción de las universidades de la Comunitat Valenciana, que exigen para la exención un mínimo de 65% de discapacidad, en el supuesto de que los ingresos brutos anuales de la unidad familiar superen los 60.101,22 euros”.

¹⁰⁹⁵ Apartado 6 de la disposición adicional vigesimocuarta LOU (2001), en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007.

Pero además, el legislador encomienda al Gobierno la adopción de medidas de acción positivas a favor de las personas con discapacidad¹⁰⁹⁶, compromiso que se cumple con el incremento de la cuantía de las becas y ayuda generales al estudio establecidas para los estudiantes universitarios hasta en un 50 por 100 cuando el beneficiario presente una discapacidad igual o superior al 65 por 100.¹⁰⁹⁷

¹⁰⁹⁶ Apartado 3 de la disposición adicional vigesimocuarta LOU (2001).

¹⁰⁹⁷ Esta previsión se incorpora a los Reales decretos anuales por los que se establecen las cuantías de las becas y los umbrales de renta y patrimonio. La más reciente la disposición adicional primera del Real Decreto 726/2017, rubricada Medidas específicas para compensar las desventajas de los estudiantes universitarios con discapacidad.

3.2.4.4. EL PROGRAMA DE PRÉSTAMOS UNIVERSITARIOS.

Los préstamos son una ayuda pública que no se ajusta a la definición legal de subvención, ya que no se otorgan a fondo perdido, sino que conllevan la obligación del beneficiario de devolver el principal y, en su caso, los intereses pactados. Por esta razón, la LGS (2003) niega la condición de subvención, entre otras prestaciones, a "el crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito".¹⁰⁹⁸ No obstante, en las operaciones de crédito oficial es preciso diferenciar dos aspectos, que reciben tratamiento jurídico diferenciado:¹⁰⁹⁹

- La operación de crédito en sentido estricto que, en principio, no tiene carácter de subvención y queda excluida del ámbito de aplicación de la ley, aunque posteriormente se determinará la aplicación supletoria de la normativa subvencional.¹¹⁰⁰ En el ámbito de la Administración General del Estado, la aprobación de la normativa reguladora de estas operaciones de crédito que se concedan a particulares sin interés o con interés inferior al de mercado corresponderá al ministro en cuyo estado de gastos estén dotados los créditos con que se financian.¹¹⁰¹
- La financiación pública de intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito son auténticas subvenciones y, en consecuencia, su sometimiento a esta normativa sectorial es pleno. No obstante, cuando se trate de operaciones subvencionadas a través de *agentes privados de intermediación financiera*, será de aplicación el régimen de concesión directa, debiendo ser aprobadas sus normas especiales reguladoras mediante Real Decreto, excepto que se trate de operaciones que instrumente el ICO, en cuyo caso se aplicará la normativa propia de este organismo.¹¹⁰²

Los préstamos a estudiantes constituyen una ayuda financiera destinada a sufragar el coste directo de su educación terciaria (tasas de matrícula) y los gastos de alojamiento, transporte y manutención durante el periodo que duren

¹⁰⁹⁸ Letra h) del artículo 2.4 LGS (2003).

¹⁰⁹⁹ PASCUAL GARCÍA (2008, p. 53).

¹¹⁰⁰ La disposición adicional sexta LGS (2003) establece que:

Los créditos sin interés, o con interés inferior al de mercado, concedidos por los entes contemplados en el artículo 3 de esta ley a particulares se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las prescripciones de esta ley que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones, en particular, los principios generales, requisitos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, y procedimiento de concesión.

¹¹⁰¹ Esta habilitación se recoge en el apartado 1 de la disposición adicional segunda 4 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Sus términos son similares a la habilitación para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones.

¹¹⁰² Artículo 4 del Real Decreto 887/2006.

sus estudios. Se trata de ayudas independientes de los programas de becas y ayudas al estudio y, generalmente, compatibles con ellos.

3.2.4.4.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PRÉSTAMOS EN EL DERECHO COMPARADO.

Los sistemas de préstamos públicos se han desarrollado de forma relativamente reciente, sobre todo durante las décadas de 1960 y 1980, durante un periodo en el que se experimenta un aumento generalizado de la matriculación en la educación universitaria, junto con un incremento las tasas de matrícula.

Actualmente, existen programas consolidados de préstamos a los estudiantes de enseñanza postsecundaria (principalmente universitaria) en numerosos países, tanto desarrollados o industrializados, como en vías de desarrollo, aunque están especialmente bien desarrollados en los países de los sistemas anglosajón y nórdico.¹¹⁰³ En todo caso, se aprecia una clara tendencia a la ampliación del número de estudiantes beneficiarios de préstamos en el ámbito de la OCDE.¹¹⁰⁴

Las características de estos programas de préstamo varían notablemente en función de distintos criterios que, sin ánimo de exhaustividad, exponemos a continuación:

- La cuantía de la ayuda. La cuantía individual de estos préstamos depende, por un lado, del volumen total de recursos financieros movilizados y, por otro, de la extensión de los gastos susceptibles de financiación.¹¹⁰⁵ El importe medio anual de los préstamos públicos a estudiantes es superior a las tasas de matrícula medias cobradas por las instituciones públicas en todos los países de la OCDE¹¹⁰⁶, lo que sugiere que los préstamos públicos se utilizan no sólo para financiar la

¹¹⁰³ El porcentaje de beneficiarios de préstamos en Australia, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido supera el 75 por 100 de los estudiantes que cursan educación universitaria (curso 2015/16). Con la excepción de Noruega, donde la matriculación es gratuita y el apoyo público se destina a los gastos de alojamiento y manutención, estos países tienen algunas de los costes de matriculación más elevados en el ámbito de la OCDE. OCDE (2017, p. 216).

¹¹⁰⁴ OCDE (2016a, p. 239).

¹¹⁰⁵ En los países con datos comparables, el montante bruto anual de préstamos públicos disponible para cada estudiante supera los 4.000 dólares estadounidenses en todos los países donde la mayoría de los estudiantes se benefician de préstamos públicos (Australia, Noruega, Suecia, Reino Unido y EEUU). Por el contrario, en Bélgica (Comunidad francófona), Estonia y Finlandia donde los préstamos públicos están menos extendidos, la cuantía media de los mismos no supera los 3.500 dólares estadounidenses. Sin embargo, este indicador admite excepciones ya que hay países con una proporción de estudiantes prestatarios relativamente baja (Corea, 18,5 por 100, y Japón, 38 por 100), que cuentan con un importe medio de los préstamos que supera los 5.000 dólares. OCDE (2016a, p. 240).

¹¹⁰⁶ Las únicas excepciones son Australia, Canadá (en el caso de los estudiantes de grado), EE.UU. (en los estudios de grado y doctorado) y Reino Unido, cuatro países cuyas tasas de matrícula en programas de grado, máster y doctorado se encuentran entre las más altas. OCDE (2015, p. 283).

inscripción o matriculación, sino también para sufragar los costes de alojamiento y manutención de los estudiantes durante sus estudios.

En cualquier caso, cuanto más elevadas sean las tasas de matrícula que cobran las instituciones universitarias, mayor será la necesidad de ayuda económica a los estudiantes mediante préstamos públicos.¹¹⁰⁷

- La finalidad del préstamo. La concesión del préstamo puede perseguir diversos objetivos de forma simultánea:
 - Ayudar económicamente a los estudiantes de menor capacidad económica a proseguir sus estudios y facilitar financiación a todos cuantos cumplan ciertas condiciones académicas y prefieran no depender de sus familias o de un trabajo remunerado. En definitiva, se trata de repartir el coste de la educación superior con sus beneficiarios directos para que no recaiga sólo sobre el gasto público.
 - Incrementar los ingresos de las universidades, combinándolos con el aumento de las matrículas (precios públicos por servicios académicos). Un sistema eficaz de préstamos permitirá conjurar eventuales restricciones en el acceso a la educación superior derivadas del incremento de los costes de matriculación.
- La naturaleza de las entidades prestamistas también es relevante, pudiendo corresponder esta función a un banco o entidad financiera privada, a un gobierno o administración pública, o a una agencia o institución especializada *ad hoc*. Desde esta perspectiva, pueden distinguirse tres categorías de préstamos para estudiantes atendiendo a su fuente de financiación:
 - Los préstamos íntegramente financiados fondos públicos, con independencia de que sean gestionados por entidades públicas o privadas.
 - Los préstamos privados con algún tipo de apoyo público, que podrá consistir en la aportación directa de fondos o de garantías frente a eventuales impagos de la devolución.

¹¹⁰⁷ Del grupo de países que tienen tasas de matrícula medias superiores a los 2.000 dólares estadounidenses en programas de grado y que ofrecen datos sobre la cuantía bruta anual de los préstamos, la cuantía media de estos es mayor que el importe de las tasas anuales en Japón, Nueva Zelanda y Países Bajos. En cambio, en Estados Unidos y Reino Unido (en lo que respecta a las instituciones públicas dependientes del Gobierno), las tasas de matrícula media son muy superiores a la cuantía media de los préstamos. Las mayores diferencias entre las tasas de matrícula medias y la cuantía media de los préstamos se observan en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), Estonia y Turquía, donde no se cobran tasas de matrícula y una gran proporción de los estudiantes se benefician de préstamos públicos (o de préstamos garantizados por el Estado). En estos países, la cuantía media de los préstamos varía entre 2.700 dólares estadounidenses en Finlandia (préstamo privado garantizado por el Estado) y 10.000 dólares estadounidenses en Noruega. OCDE (2015, p. 283).

- Los préstamos íntegramente privados, en los que la intervención pública, en caso de existir, se limita a los aspectos regulatorios.
- Pero el elemento más relevante para establecer diferencias entre los sistemas de préstamos adoptados por cada país es, sin duda, su forma de devolución. En sentido amplio, existen dos modalidades de devolución de los préstamos a estudiantes: préstamos de devolución fija (préstamos tipo hipoteca) y préstamos de devolución supeditada a los ingresos (prestamos-renta).
- En un sistema de préstamos de devolución fija, los estudiantes tienen la obligación de devolver el préstamo dentro de un periodo de tiempo fijo, sea cual sea su situación económica una vez acabados sus estudios. El periodo de devolución varía según países, oscilando desde menos de 10 años¹¹⁰⁸, a 20 años o más.¹¹⁰⁹ Esta forma de devolución puede suponer una pesada carga económica para los graduados (o quienes no hayan conseguido graduarse) si tienen un nivel de ingresos bajo.
 - En los sistemas de préstamos con devolución supeditada a los ingresos, el reembolso tiene en cuenta la capacidad del estudiante graduado para afrontar la devolución del préstamo. Aunque cada país presenta sus propias singularidades, esta devolución presenta las siguientes características comunes:
 - La devolución no se inicia hasta que los prestatarios den por terminados los estudios que dieron lugar al préstamo y hayan conseguido un trabajo remunerado.
 - La devolución se produce únicamente si la renta supera un determinado umbral o mínimo de ingresos, estableciéndose la cantidad a devolver como un porcentaje de dichos ingresos.
 - La devolución se suspende de forma automática en los períodos de paro o en los que los ingresos caigan por debajo del umbral.
 - Se establece un plazo de amortización habitualmente muy largo (20 ó 25 años), transcurrido el cual queda cancelada la obligación de devolver el préstamo, incluso si no hubiera sido totalmente reembolsado.

En consecuencia, se constata que los programas de préstamos-renta ofrecen una mayor protección a los prestatarios frente a la posibilidad de que sus cambiantes circunstancias económicas den lugar a que no puedan cumplir con facilidad sus obligaciones de

¹¹⁰⁸ Australia, Bélgica (Comunidad francófona), España, Finlandia, Nueva Zelanda y Turquía.

¹¹⁰⁹ Islandia y Suecia.

devolución del préstamo, proporcionándoles una especie de seguro. Así, en los periodos en que sus ingresos sean inexistentes o muy bajos, no tienen obligación de devolver nada, con lo que es mucho menos probable que acaben por convertirse en morosos o fallidos y, en general, al depender el importe de los reembolsos de la evolución del nivel de ingresos, se evita a los prestatarios una carga adicional en las etapas en que pudieran tener problemas financieros incluso para atender a sus necesidades básicas, facilitándoles así el alisamiento o suavización de su perfil de consumo (*consumption smoothing*).¹¹¹⁰

Ambos sistemas implican algún coste para el gobierno que garantiza la devolución del préstamo o subvenciona las tasas de interés. Sin embargo, la carga financiera potencial para los gobiernos es más incierta si se conceden préstamos con devolución supeditada a los ingresos.

Pero, por otro lado, la devolución de los préstamos públicos puede constituir una fuente sustancial de ingresos para los gobiernos (gracias al pago de intereses, ya que la devolución del capital es solo una transacción en el balance) y puede reducir significativamente los costes de los programas de préstamos.

Los programas de préstamos, con una larga tradición entre las ayudas al estudio en muchos países, son en su mayoría de tipo convencional/hipotecario, mientras que los préstamos-renta constituyen una figura más reciente, con una difusión que aún puede considerarse minoritaria y que en buena medida se circunscribe a países desarrollados.¹¹¹¹

- Los tipos de interés. Los sistemas de préstamos públicos ofrecen también ayuda económica a los estudiantes mediante las tasas de interés que los estudiantes tendrían que pagar. La ayuda económica en forma de tipos de interés reducidos puede diferenciar los tipos de interés pagados por los estudiantes durante y después de sus estudios, con objeto de reducir la carga financiera de los estudiantes durante su periodo de estudio.
 - o En Canadá, Islandia, Japón, Noruega y Nueva Zelanda, no se aplica ningún tipo de interés nominal sobre los préstamos públicos durante el periodo de estudio, pero tras su finalización puede aplicarse a los estudiantes o graduados un tipo de interés en relación con los costes monetarios pagados por el gobierno o incluso mayor.

¹¹¹⁰ CHAPMAN (2006). OCDE (2008).

¹¹¹¹ En particular, son significativos los ejemplos de Australia, EE.UU. (limitados a algunas modalidades de devolución de los muchos programas de préstamos convencionales allí existentes), Gran Bretaña (Inglaterra y Gales), Hungría, Nueva Zelanda o Suecia (donde, no obstante, los préstamos-renta tuvieron una vida efímera), sin perjuicio de que algunos países en desarrollo como Etiopía o Sudáfrica también los hayan introducido.

- En cambio, Bélgica, Estados Unidos, Estonia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia no diferencian entre el tipo de interés aplicado a los estudiantes durante y después de los estudios.
- En Australia, no se aplica interés a los préstamos, pero la parte del préstamo que no se ha devuelto pasados 11 meses o más se revaloriza para asegurar que se mantiene su valor en términos reales.

Debe advertirse que **el nivel de endeudamiento en el momento de la graduación** es un factor relevante para la eficacia de los sistemas de préstamo, especialmente en momentos de recesión económica que dificultan la adecuada incorporación de los jóvenes graduados en el mercado laboral. Cuando disminuyen las oportunidades que ofrece el mercado laboral, muchos graduados tienden a volver a los estudios, lo cual a su vez hace que sus deudas aumenten.

El volumen de la carga de la deuda depende del nivel de las tasas de matrícula y de los costes de alojamiento y manutención, así como de los intereses a pagar por el préstamo (que pueden estar subvencionados o no).

- Para quienes viven en países sin tasas de matrícula o con tasas de matrícula bajas en educación terciaria, la deuda contraída en el momento de la graduación será normalmente inferior que la de los estudiantes que estudian en países con tasas de matrícula elevadas, dado que los préstamos a estudiantes se utilizan fundamentalmente para cubrir sus costes de alojamiento y manutención.

Sin embargo, los países nórdicos, donde no hay tasas de matrícula o son muy bajas, el nivel de deuda de los estudiantes en el momento de la graduación puede ser elevado, puesto que los costes de alojamiento y manutención son altos en esos países.

- Para los individuos que estudian en países donde la educación terciaria supone tasas de matrícula elevadas, el nivel de deuda en el momento de la graduación puede ser más alto y los incentivos y riesgos de la inversión en educación terciaria pueden variar en función del tipo de préstamo que reciban.

En algunos países de la OCDE existen **otras modalidades para la financiación de los estudios universitarios** que apenas se encuentran exploradas en nuestro país. Es el caso de los planes de ahorro y la acumulación de fondos que las familias contratan con una institución financiera para que sus hijos dispongan del dinero una vez que finalicen su escolarización obligatoria. Salvando las distancias, se trata de algo similar a un "plan de pensiones" que se capitaliza no a la jubilación, sino a la hora de finalizar los estudios secundarios. Estas iniciativas suelen llevar asociados beneficios fiscales (Estados Unidos, Canadá).

Finalmente, debemos constatar que la reconducción de los sistemas nacionales de préstamos universitarios a categorías que permitan su comparabilidad internacional constituye una tarea de considerable complejidad, debido a la amplia casuística que se aprecia en su configuración. Por esta razón, se

considera reseñable el esfuerzo realizado por la OCDE¹¹¹², que se refleja en la Tabla 8.

¹¹¹² OECD (2016a, p. 225, tabla B.4.a).

TABLA 8. Sistemas de préstamos a estudiantes en una muestra de países de la OCDE y países asociados

Descripción de los sistemas de préstamos en los países de la OCDE y países asociados

			OECD																				Asociados					
			Australia	Canadá	Chile	Estonia	Finlandia	Francia	Hungría	Islandia	Israel	Japón	Corea	Luxemburgo	Países Bajos	Nueva Zelanda	Noruega	Polonia	Portugal	Esocia	Suecia	Suiza	Reino Unido	Estados Unidos	Brasil	Lituania		
Préstamos a estudiantes totalmente financiados con fondos públicos	Gasto autorizado	Tasas académicas																										
		Otros																										
	Nivel CINE	Inferior al grado																										
		Grado																										
		Postgrado e investigación																										
	Criterios de idoneidad	Relacionados con estudios																										
		Otros																										
	Descuentos o incentivos																											
	Préstamos privados con financiación pública	Gasto autorizado	Tasas académicas																									
			Otros																									
Nivel CINE		Inferior al grado																										
		Grado																										
		Postgrado e investigación																										
Criterios de idoneidad		Relacionados con estudios																										
		Otros																										
Descuentos o incentivos																												
Préstamos totalmente privados o comerciales		Gasto autorizado	Tasas académicas																									
			Otros																									
	Nivel CINE	Inferior al grado																										
		Grado																										
		Postgrado e investigación																										
	Criterios de idoneidad	Relacionados con estudios																										
		Otros																										
	Descuentos o incentivos																											
	Otros tipos de préstamos ^(a)	Gasto autorizado	Tasas académicas																									
			Otros																									
Nivel CINE		Inferior al grado																										
		Grado																										
		Postgrado e investigación																										
Criterios de idoneidad		Relacionados con estudios																										
		Otros																										
Descuentos o incentivos																												
Países que refieren no tener préstamos a estudiantes			Bélgica (Región Flamenca), Eslovenia y España.																									

Nota: Las celdas en blanco representan el rango de respuestas diferentes al "Sí", incluidos los casos en que no se disponía de información o las características del préstamo no eran aplicables.

(b) Tipos de préstamo que no encajan fácilmente en las tres definiciones anteriores.

3.2.4.4.2. EL PROGRAMA DE PRÉSTAMOS UNIVERSITARIOS EN ESPAÑA.

Desde el curso 1988/89, en España existía un programa experimental de préstamos dirigido a los últimos cursos de Licenciatura, Ingeniería Superior, Arquitectura, Diplomatura y a los postgrados.¹¹¹³ Pero la implantación de los préstamos-renta para estudiantes universitarios se produjo en el curso 2007/08¹¹¹⁴ y ha tenido vigencia hasta el curso 2010/11.¹¹¹⁵

Este programa de préstamos-renta pretendía garantizar que todos los graduados universitarios tuviesen la oportunidad de realizar estudios de posgrado y que ninguno quedase excluido por razones económicas. Para ello, ofrecía la posibilidad de colaborar en la financiación de los estudios de posgrado y facilitar, en su caso, una renta mensual a los estudiantes que lo desearan, mediante un préstamo ligado a la renta futura del beneficiario. Estos programas presentan diferencias significativas con las becas tradicionales. En primer lugar, la cuantía del préstamo debía ser suficiente para sufragar el coste de los estudios y los gastos personales de alojamiento y manutención del estudiante. En segundo lugar, se trata de ayudas financieras en las que el Estado presta al estudiante universitario un dinero que deberá devolver cuando alcance unos ingresos suficientes; no se trata, por tanto, de una subvención, que se otorga a fondo perdido.

A lo largo de sus cuatro convocatorias, la concepción general de los préstamos no ha variado, en cuanto a que no han requerido otro tipo de garantías que las del propio estudiante, por concebirse como préstamos sobre el honor. No obstante, si se han modificado algunas de sus **características o condiciones**

¹¹¹³ Una descripción detallada del mismo se puede encontrar en MORENO HERRERO y SÁNCHEZ CAMPILLO (2007, pp. 33-43).

¹¹¹⁴ Orden ECI/1702/2007, de 12 de junio, por la que se regulan los préstamos a graduados universitarios ligados a la posesión de una renta futura. Esta orden fue modificada mediante Orden ECI/4067/2007, de 13 de diciembre.

¹¹¹⁵ La normativa reguladora de estos préstamos para cada curso académico se aprobó mediante orden del ministro responsable en materia de enseñanzas universitarias:

- Orden CIN/2940/2008, de 14 de octubre, por la que se regulan los préstamos ligados a la posesión de una renta futura para realizar estudios de Master universitario. Curso 2008/2009
- Orden EDU/3108/2009, de 17 de noviembre, por la que se regulan los préstamos ligados a la posesión de una renta futura para realizar estudios de posgrado de Master universitario o de Doctorado. Curso 2009/2010.
- Orden EDU/3248/2010, de 17 de diciembre, por la que se regulan los préstamos universitarios para realizar estudios de máster y de doctorado. Curso 2010/2011.
- Orden EDU/3320/2011, de 1 de diciembre, por la que se regulan los préstamos universitarios para realizar estudios de Máster y de Doctorado. Esta orden tuvo una breve y azarosa existencia, ya que fue modificada mediante Orden ECD/250/2012, de 31 de enero y posteriormente quedó sin efectos mediante Orden ECD/630/2012, de 28 de marzo. Curso 2011/2012.

generales, que han sido detenidamente analizadas por CABRERA, DÍAZ y GONZALEZ:¹¹¹⁶

- **Beneficiarios.** La condición de beneficiario se delimita de forma restrictiva, probablemente debido al carácter novedoso de este programa y las consiguientes incertidumbres sobre su impacto. El programa de préstamos se dirige a españoles y extranjeros que acrediten su residencia en España durante los cuatro años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud, siempre que hayan terminado los estudios que dan acceso a las enseñanzas oficiales de master o para la fase de investigación del doctorado con posterioridad al 1 de enero de 2000.

No podrán ser prestatarios quienes hayan sido beneficiarios de algunas de las líneas de préstamo anteriores y quienes estén ya en posesión de un título oficial de master o doctorado expedido por las autoridades españolas o por otro país, de acuerdo con su sistema de enseñanzas universitarias. Se trata de una cautela destinada a garantizar que la financiación pública redunde en la elevación del nivel de formación del beneficiario, previniendo la eventual acumulación en un individuo de titulaciones del mismo nivel.

En cualquier caso, no era posible financiar con cargo a este programa cualquier enseñanza universitaria, acotándose el ámbito objetivo de los estudios susceptibles de financiación:

- o Por un lado, solo es posible solicitar estos préstamos si se cursan estudios universitarios de postgrado. Los préstamos introducidos en el curso 2007/08 fueron dirigidos sólo a estudios de máster, si bien la finalidad se ha ampliado a la etapa de investigación de doctorado en las convocatorias correspondientes a los cursos 2009/10 y 2010/11. Las nuevas enseñanzas de máster universitario adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) comenzaron a impartirse en el curso 2006/07, el inmediatamente anterior a la aparición de los programas de préstamos, por lo que los préstamos responden a la nueva estructura de organización universitaria, en la que los postgrados tienen unos precios por crédito sustancialmente más elevados que los grados¹¹¹⁷, además de una orientación en mayor medida de especialización y profesionalizada. De este modo, la aparición del programa de préstamos-renta se dirige claramente a facilitar el acceso a las nuevas enseñanzas universitarias.

¹¹¹⁶ CABRERA SÁNCHEZ, DÍAZ MALLEDO y GONZÁLEZ MORALES (2011, pp. 79-93).

¹¹¹⁷ Tomando como referencia el curso 2015/16, se aprecia una diferencia significativa en el precio público medio del crédito matriculado en estudios oficiales de Grado (18,33 euros), Master que habilita para el ejercicio de una actividad profesional (27,23 euros) y Master no habilitante (39,12). Fuente: Datos y Cifras del Sistema universitario español. 2015/2016. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Págs. 107 y 109.

- Por otra parte, también se fueron ampliando los lugares de realización de los estudios. En principio debían realizarse en España o en países del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), pero a partir del curso 2009/10 también se incluyen EE.UU. y Canadá, entornos geográficos altamente competitivos.¹¹¹⁸

Por último, debemos hacer referencia a la exigencia de un umbral socioeconómico mínimo para acceder a estos créditos, ya que en el curso 2010/2011 quedaron excluidos de la convocatoria quienes hubiesen superado el umbral de 22.000 euros de renta en el ejercicio 2010, calculado a partir de la base general y del ahorro del IRPF, menos la cuota resultante de la autoliquidación. La única justificación posible a este requisito, tardíamente incorporado, se encontraría en el control del gasto, generalizado en el escenario de consolidación fiscal imperante en ese momento.

La configuración de los requisitos tuvo un impacto evidente sobre la evolución del número de beneficiarios de los préstamos, que se incrementó durante las tres primeras convocatorias de 3.662 a 5.073, apreciándose una reducción significativa en el curso 2010/11 (2.235 personas). En cualquier caso, atendiendo a estos datos, se constata que se trata de un programa que ha tenido un impacto muy limitado.

En ninguna de las convocatorias se exige la constitución de garantías económicas propias o de terceros, a diferencia del programa experimental anterior en el que se solicitaba aval familiar. Por tanto, nos encontramos ante préstamos sobre el honor del propio estudiante.

- **Cuantía del préstamo.** Como en cualquier operación financiera que conlleva un compromiso de devolución, corresponde al solicitante determinar la cantidad objeto de préstamo, si bien la norma establece unos parámetros a los que debe someterse esta decisión:
 - Con carácter general y salvo la primera convocatoria, el importe del préstamo dependerá del número de créditos ECTS en que se matricule el solicitante, fijándose el máximo en 240 euros por cada uno.
 - La cuantía máxima del préstamo se fija en 28.800 euros para los estudios a realizar en España y hasta 34.800 euros en el extranjero en el caso de una duración de dos cursos académicos. Estos límites se mantuvieron inalterados desde el curso 2008/2009.

¹¹¹⁸ En el curso 2010/2011, los préstamos para realizar el master en países del EEES, EEUU y Canadá fueron el 9,34 por 100, lo que supone un incremento significativo respecto del curso anterior (3,3 por 100).

Si se observa el importe medio por perceptor (que resulta de dividir la cantidad total gastada entre el número de perceptores), la cuantía media del préstamo es de 12.055 euros, 15.243 euros, 14.542 euros y 13.632 euros para cada una de las convocatorias analizadas. Se trata de cuantías considerablemente más elevadas que el importe medio de la beca general¹¹¹⁹, pero aún muy próxima al límite inferior de la horquilla establecida por las convocatorias, lo que evidencia la prudencia de los beneficiarios en sus solicitudes de endeudamiento.

Estas cantidades se liquidarán en dos pagos anuales de 6.000 euros, que parece que debería destinarse al pago de los derechos de matrícula (más un pago suplementario de hasta 6.000 si se cursan los estudios en el extranjero) y un máximo de 21 mensualidades de 800 euros, que se destinarán a sufragar los gastos de alojamiento y manutención.

- La **dotación presupuestaria del programa** se amplía notablemente respecto a las anteriores convocatorias experimentales de préstamos. Si el máximo presupuestado para el último año de vigencia del programa experimental fue de 897.130 (curso 2006/07), en la primera convocatoria de 2007/08 asciende a 50 millones de euros, que se amplía a 150 millones en el curso siguiente, para pasar posteriormente a 75 millones, y a 100 millones en el último curso (2010/11), además de 4 millones para financiar al ICO los intereses de los dos años de carencia.

La aceptación social del programa refleja una trayectoria desigual, que puede estar motivada tanto por el comportamiento de la demanda (en el curso 2008/09 el gasto efectivo apenas alcanzó la mitad de la cantidad presupuestada), como por las disponibilidades presupuestarias.¹¹²⁰

- **Tipo de interés.** La Administración General del Estado subvenciona directamente el tipo de interés, que se oferta (al menos inicialmente) en unas condiciones más favorables de las que ofrece el mercado financiero.

¹¹¹⁹ En el curso 2013/14, el importe medio de recibido por los beneficiarios de beca económica fue de 2.093,05 euros para los estudios de grado y 2.004,37 para los estudios de Master; por su parte, la beca media de matrícula fue de 789,1 euros para Grado y 1.429,50 para Master. Datos y Cifras del Sistema universitario español. 2015/2016. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Pág. 75.

¹¹²⁰ Comparando la cantidad gastada en relación a la presupuestada, en el curso 2007/08 lo gastado (44.170.751) cubre la casi totalidad de lo presupuestado (50 millones). En la convocatoria siguiente del curso 2008/09, el presupuesto se triplica (150 millones), mientras que la cantidad gastada asciende sólo a la mitad de lo presupuestado (algo más de 74 millones); este desfase quizá pueda explicarse tanto por el importante crecimiento de lo presupuestado, como por el ya comentado cambio de las condiciones de los préstamos, circunstancias que pueden haber retraído la posible demanda de los mismos. En el curso 2010/11 únicamente se ejecutó el 30,46 por 100 del crédito disponible (30.467.907 euros).

Inicialmente los préstamos se otorgaron a un tipo de interés del 0%, estando dicho préstamo ligado a la obtención de renta futura, de forma que si el estudiante no conseguía empleo, llegaba a condonarse la deuda. De este modo, se configuraba como una ayuda al estudio y no tanto como una operación financiera.

A partir del curso 2010/2011, la línea de crédito modificó sus condiciones, tomándose como referencia el interés quincenal ICO, que será subsidiado por el Ministerio de Educación con sus propios presupuestos durante el periodo de carencia.¹¹²¹ Esta circunstancia influyó de forma decisiva en la pérdida de atractivo de este programa entre sus potenciales beneficiarios.

- **Devolución del préstamo.** El diseño de la forma de devolución del préstamo permite comprobar que este programa ha experimentado una transformación muy significativa. El elemento que mejor ilustra esta transformación es la duración del préstamo, compuesta de la suma del plazo de carencia y el de amortización.

La primera convocatoria (curso 2007/08) fijaba 2 años de carencia y 8 años de amortización a partir del momento en que el prestatario alcanzara la base imponible general y del ahorro/IRPF de 22.000 euros/año, extinguiéndose la deuda a los 15 años desde la formalización de la operación. A partir de esta primera convocatoria, desaparece tanto la posibilidad de interrupción del plazo de amortización por motivos de no alcanzarse el umbral de renta fijado¹¹²², como la extinción de la deuda al transcurrir un cierto número de años.¹¹²³

Lo expuesto indica que la devolución del préstamo sólo está efectivamente condicionada a la renta futura del prestatario en la primera de las convocatorias (en la que se prevé la ampliación sin límite

¹¹²¹ Por acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011, se aprueban medidas para reforzar la eficacia de la gestión del gasto público y la tesorería. Las condiciones para el cumplimiento de tales medidas para no tener efectos en el déficit público, señalan que se aplicará el tipo de interés fijo equivalente al tipo de interés medio de la última emisión de deuda con vencimiento a 5 ó 10 años (en octubre de 2011 se calculó que se encontraba en el 5,667 por 100). Dicho tipo será fijo a lo largo de la vigencia de la Línea para cada uno de los préstamos que se formalicen.

¹¹²² El no llegar a la base imponible de 22.000 euros/año permitía, en esta primera convocatoria, ampliar el plazo de carencia de 5 a 10 años en 2008/09, con un período máximo de amortización de 15 años; de 3 a 6 años en 2009/10, con período máximo de amortización de 10 años; y no se contempla contingencia alguna en 2010/11 respecto a los plazos de carencia y amortización previstos, que varían en función de la duración de los estudios (de 2 a 4 años de carencia y de 4 a 6 años de amortización).

¹¹²³ La condonación, total o parcial, sólo podrá producirse en el supuestos de enfermedad grave u otras circunstancias extraordinarias.

del período de carencia y la extinción de la deuda a los 15 años), adoptándose a partir de este momento un modelo de devolución fija.¹¹²⁴

El plazo de amortización, inicialmente previsto en función de los importes de los préstamos, fue posteriormente establecido atendiendo a la duración de los estudios cursados. Además, estos plazos se han ampliado considerablemente, con objeto de adecuar el importe de las cuotas mensuales de amortización a las condiciones reales de entrada en el mercado laboral. De este modo, finalmente se establecieron tres plazos de amortización, en atención a los mismos criterios empleados para establecer los de carencia, es decir, la duración de los estudios en créditos:

- Para préstamos con 2 años de carencia, ocho años de amortización. Duración total del préstamo diez años. Créditos a realizar un mínimo de 30 y hasta 60 y su realización se lleve a cabo en un curso académico.
- Para préstamos con 3 años de carencia, doce años de amortización. Duración total del préstamo quince años. Créditos a realizar un mínimo de 72 y hasta 108 y su realización se lleve a cabo en más de un curso académico.
- Para préstamos con cuatro años de carencia, dieciséis años de amortización. Duración total del préstamo veinte años. Créditos a realizar superior a 108 y hasta 120 su realización se lleve a cabo en más de un curso académico.

Correspondencia entre período de carencia y de amortización previstos			
Modalidad	Carencia	Amortización	Total duración
30 a 72 créditos	2 años	8 años	10 años
73 hasta 108 créditos	3 años	12 años	15 años
109 créditos y hasta 120	4 años	16 años	20 años

Finalmente, para completar el análisis de los préstamos para postgrados debe tenerse en cuenta la existencia de **otras dos convocatorias de ayudas**

¹¹²⁴ Esta evolución, desde el cuasi préstamo-renta (p-r) inicial hasta un préstamo convencional puro queda reflejada en las propias Órdenes publicadas en el BOE en las que la denominación del programa pasa de Préstamos ligados a la posesión de una renta futura en 2007/08, 2008/09 y 2009/10 a Préstamos universitarios en el curso 2010/11. Es en este último curso cuando la convocatoria sufre transformaciones más significativas que atañen al acceso, al tipo de interés, y a los períodos de carencia y de amortización. Se deja, pues, atrás el concepto anteriormente utilizado de p-r (el cual, por otra parte, ya se había ido vaciando de contenido en las convocatorias de 2008/09 y 2009/10), acercándose a la figura de los préstamos bancarios, aunque con unas condiciones más ventajosas que éstos: principalmente la no necesidad de avalista, así como la existencia de un período de carencia y un tipo de interés subvencionado.

públicas que concurren a la financiación de los costes de las mismas enseñanzas universitarias que pretendían financiar:

- Por un lado, a partir del curso 2007/08 la Convocatoria General de Becas de enseñanzas universitarias incluyó entre las enseñanzas susceptibles de financiación los másteres oficiales y postgrado.¹¹²⁵ De este modo, los estudiantes que cursen estas enseñanzas ampliaban sus posibilidades de acceder a financiación pública. No se trataba de una duplicidad, ya que las diferencias entre ambos programas determinaban que se dirigiesen a colectivos distintos, al menos hasta que se estableció un umbral de renta mínimo para el acceso a los prestamos.
- Más llamativo resulta la puesta en marcha de un programa de ayudas para financiar la matrícula de máster oficial en universidades públicas a titulados universitarios de entre 25 y 40 años, con el requisito de tener reconocido el derecho a percibir prestación o subsidio de desempleo. Esta iniciativa se enmarca en el denominado PLAN E que se plasmó en el Real Decreto-ley 8/2009, de 12 de junio, por el que se concedieron créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modificaron determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. De dicha cuantía, en el Presupuesto del Ministerio de Educación se consignaron créditos por importe de 155,32 millones de euros para la concesión de ayudas para la formación de posgrado durante el periodo de desempleo para licenciados españoles (y para la realización del Proyecto Escuela 2.0). Este programa extraordinario de ayudas se aplicó únicamente durante los cursos 2009/2010¹¹²⁶ y 2010/2011.¹¹²⁷

¹¹²⁵ Las cantidades destinadas a la financiación de becas generales para estudiantes de Master oficiales se han venido incrementando, pasando de 16.866.155 euros (curso 2008/09) a 70.399.489,46 (curso 2014/15), paralelamente al proceso de implantación de las nuevas enseñanzas. Datos y Cifras del Sistema universitario español. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

¹¹²⁶ Orden EDU/2278/2009, de 13 de agosto, por la que se convocan ayudas para la matrícula en un Master oficial por parte de titulados universitarios en situación legal de desempleo (modificada por la Orden EDU/2901/2009, de 28 de octubre).

Para esta convocatoria se asignó una cuantía total de 48.937.500 euros que se financiarían de la siguiente forma: 34.256.250 euros con cargo al crédito 21.04.323M.48602 de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 2009 y 14.681.250 euros con cargo al mismo crédito correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado del año 2010

El importe de la ayuda de matrícula quedó fijado en el del precio público oficial de los servicios académicos conducentes a la obtención del título de máster oficial en el número de años establecido en el correspondiente plan de estudios y se hizo efectivo mediante la exención al alumno del importe correspondiente y su compensación a las universidades.

El número de solicitudes presentadas resultó bastante inferior al previsto inicialmente de modo que, aunque se concedieron todas las ayudas que reunían los requisitos exigidos por la convocatoria, resultaron 6.888 becarios cuyas ayudas ascendieron a 11.890.870,24 euros.

¹¹²⁷ Orden EDU/2311/2010, de 3 de agosto, por la que se convocan ayudas para la matrícula en un Master, destinadas a titulados universitarios en situación laboral de desempleo, para el curso 2010-2011.

3.3. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.

El tratamiento competencial de las becas y ayudas al estudio descansa sobre dos premisas esenciales: la calificación jurídica de las becas como subvenciones públicas y su encuadramiento como una submateria incluida en la materia educación, sobre la que se proyecta la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.30ª de la Constitución.

3.3.1. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE SUBVENCIONES PÚBLICAS.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una consolidada doctrina sobre el régimen de distribución de competencias en materia de subvenciones públicas, sintetizada por primera vez en la sentencia 13/1992.¹¹²⁸ La piedra angular de su razonamiento es la afirmación de que no existe en nuestro Derecho Constitucional un título competencial que se fundamente exclusivamente en la subvención, entendida como poder de gasto o *spending power*, en la medida en que implica una facultad financiera de disposición indeterminada materialmente.

En consecuencia, la subvención no puede ser considerada un título atributivo de competencias, ni tampoco puede alterar la distribución competencial establecida en el bloque de la constitucionalidad.

"El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce 'dentro' y no 'al margen' del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respeto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 de la C.E. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal

El importe total de las ayudas convocadas ascendió a 14.681.250 euros, que se abonaron con cargo al crédito 18.08.323M.486.02 de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 2010.

Al igual que en el curso anterior, el importe de la ayuda de matrícula quedó fijado en el del precio público oficial de los servicios académicos conducentes a la obtención del título de máster oficial en el número de años establecido en el correspondiente plan de estudios y se hizo efectivo mediante la exención al alumno del importe correspondiente y su compensación a las universidades.

Tampoco este curso las solicitudes agotaron el crédito previsto y se concedieron 6.029 ayudas por importe de 8.829.016,93 euros.

¹¹²⁸ STC 13/1992.

que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía".¹¹²⁹

Es decir, el Tribunal Constitucional considera que las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las competencias propias y no títulos atributivos de competencias en sí mismos.

El problema se plantea entonces a la hora de determinar la posibilidad de establecer subvenciones respecto de actividades o materias en las que se carezca de competencias constitucionales y estatutarias. Esa posible interferencia de la Administración Pública subvencionadora en competencias que no le son propias puede darse tanto por parte del Estado como por las Comunidades Autónomas si bien, como implícitamente ha reconocido el Tribunal Constitucional, las injerencias procederán normalmente del Estado por virtud de su mayor presupuesto y por la amplitud de los títulos competenciales estatales para destinar recursos a subvenciones específicas, particularmente en materia económica.

Puede afirmarse que el Estado, en virtud de lo que el Tribunal Constitucional califica en la ya citada STC 13/1992 como "*señorío sobre su presupuesto, esencia misma de su poder financiero*", puede destinar sus propios recursos a cualquier fin que estime relevante; es decir, el poder de gasto del Estado, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales, no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece en los artículos 148 y 149, sino que el poder legislativo del Estado, en ejercicio de su soberanía financiera, puede consignar créditos en los estados de gastos de los Presupuestos para cualquier acción de política económica o social que estime relevante, siempre teniendo presente que la existencia de dichos créditos en los Presupuestos del Estado no prejuzga quién sea la Administración Pública competente para llevar a cabo la actividad subvencional en ese sector material, dado que para determinar esta segunda cuestión es preciso tener en cuenta las reglas constitucionales de distribución de competencias en la materia de que se trate.

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden, igualmente, prever, regular y gestionar subvenciones con cargo a sus propios recursos, si bien, y a diferencia del Estado, las Comunidades Autónomas no pueden preverlas a favor de cualesquiera actividades, pues su autonomía financiera se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes. En consecuencia, las Comunidades Autónomas podrán prever subvenciones y proceder a su regulación siempre que, más allá de la competencia genérica sobre el fomento, cuenten con competencia normativa por razón de la materia en la que aquéllas vayan a incidir, correspondiéndoles asimismo la gestión de dichas subvenciones.

¹¹²⁹ STC 13/1992, F.J. 6.

Como ya se ha señalado, no existe una *competencia subvencional diferenciada* resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias¹¹³⁰, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación.¹¹³¹ *Antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada.* De modo que *la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas.*¹¹³²

En consecuencia, *"las subvenciones concedidas para la realización de los programas que figuran en los Presupuestos de gastos de los distintos Ministerios deben, pues, considerarse transferencias presupuestarias que dotan, en régimen descentralizado, los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y sin que su afectación a programas específicos pueda utilizarse para privarlas de la gestión que les corresponde"*.¹¹³³ De este modo el Estado, al dictar la normativa general de cada tipo de subvención, no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia subvencionada titulan las Comunidades Autónomas.

Por tanto, la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate, competencias que, necesariamente, serán concurrentes con la que ostente la Comunidad Autónoma a la que se transfiera la subvención.¹¹³⁴

En principio y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sistematizada en la Sentencia 13/1992 es posible distinguir **cuatro supuestos generales de delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas** en lo que se refiere al ejercicio de la actividad subvencional, que ordenamos de menor a mayor intensidad de las potestades estatales:

- Un **primer supuesto** se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. En este caso, el Estado puede libremente decidir

¹¹³⁰ SSTC 39/1982 y 179/1985.

¹¹³¹ SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986.

¹¹³² STC 95/1986 y 96/1990, F.J. 15.

¹¹³³ SSTC 201/1988 y 96/1990, F.J. 14.

¹¹³⁴ SSTC 201/1988, F.J. 2, y 188/1989, F.J. 3.

asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores, pero sus potestades se encuentran muy limitadas:

- De una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad.
 - Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.
- El **segundo supuesto** se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos casos, las potestades del Estado serían las siguientes:

- El Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

En este sentido, el Tribunal ha considerado como básicos y, por tanto, incluidos en la competencia estatal, preceptos que regulan los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento perseguida por las medidas concretas tales como la definición de las actividades subvencionadas, las condiciones esenciales y objetivos para su otorgamiento, el régimen jurídico de las ayudas de que se trate y el montante máximo de las subvenciones.

- La gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

El Tribunal Constitucional ha descrito cuáles son esas operaciones de gestión: recepción de solicitudes, verificación de sus datos,

tramitación de las solicitudes, resolución del procedimiento (que incluye el otorgamiento o denegación de la ayuda), liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.¹¹³⁵

- Un **tercer supuesto** es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de auto-organización de los servicios para la gestión de las subvenciones.
- Como excepción a los supuestos anteriores (segundo y tercero), el **cuarto supuesto** es aquél en que el Tribunal admite una gestión centralizada de los fondos presupuestados (a pesar de tener las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas sobre la materia) cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, y concurren determinadas circunstancias: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

Ahora bien, para evitar los eventuales excesos que conduzcan a una injerencia ilegítima sobre competencias autonómicas, el Tribunal Constitucional ha venido interpretando este supuesto de forma restrictiva.

- Por un lado, la *necesidad* de implantar esta gestión centralizada de la subvención ha de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza o contenido de la medida de fomento de que se trate.¹¹³⁶
- Por otra parte, la centralización debe limitarse a aquellas facultades que resulten absolutamente imprescindibles para garantizar la finalidad que justifica la centralización. La gestión centralizada implica que la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, así como el pago de las subvenciones se atribuya a un órgano u organismo del Estado, pero se rechaza, en cambio, que sea necesario la atribución de adicionales funciones ejecutivas, en cuanto que las mismas

¹¹³⁵ STC 79/1992, F.J. 4.

¹¹³⁶ SSTC 13/1992, 79/1992, 330/1993 y 213/1994.

corresponden a las Comunidades Autónomas con lo que el resto de las funciones de gestión seguirán la regla general de gestión autonómica, con independencia de lo que ocurra con las funciones de resolución y pago.¹¹³⁷

3.3.2. EL REPARTO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.

A efectos de la delimitación territorial de competencias, las becas y ayudas al estudio han sido habitualmente incluidas dentro de la materia educativa. En este sentido, es loable el esfuerzo sistemático acometido por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), posteriormente recogido en otros Estatutos, que incluye a las becas y ayudas al estudio como una submateria concreta dentro de la enseñanza universitaria y no universitaria, sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas o compartidas, según se financien con fondos propios o estatales.¹¹³⁸ En todo caso, debe advertirse que esta disposición contribuye a clarificar la ubicación sistemática de la materia¹¹³⁹,

¹¹³⁷ La STC 79/1992 ya establece que:

"Ahora bien, que la resolución centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión. Estas comprenden, además, la recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación, liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios. (...) Estas tareas pueden y deben ser llevada a cabo por la Administración autonómica pues no impide ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados" (F.J. 4).

"Sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas, a que nos hemos referido en el anterior fundamento jurídico, resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse, como señala el Abogado del Estado, de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas. De manera que, aunque puedan arbitrarse otras fórmulas distintas, sobre cuyo carácter más o menos acertado o ventajoso no corresponde pronunciarse a este Tribunal, aquélla no puede considerarse contraria al régimen constitucional de distribución de competencias" (F.J. 5).

¹¹³⁸ Apartados 2 y 3 del artículo 131 EAC (2006).

¹¹³⁹ Aunque el EAC (2006) ha sido ampliamente cuestionado desde la perspectiva de su adecuación al marco constitucional, es justo reconocer su valiosa aportación en la sistematización de las materias y submaterias sobre las que se asienta el régimen de distribución de competencias que, en términos generales, responde a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Las críticas en este ámbito se han referido, no en la descripción de las materias, sino a la en la delimitación del alcance de las potestades legislativas y ejecutivas que se proyectan sobre las mismas.

pero no modifica la aplicación en la doctrina constitucional sobre distribución de competencias.¹¹⁴⁰

La actividad normativa estatal en materia de becas y ayudas al estudio ha suscitado una intensa conflictividad competencial con las Comunidades Autónomas, que ha permitido generar un sólido cuerpo doctrinal sobre su régimen de distribución de competencias. En 2001, un primer y esencial pronunciamiento del Tribunal Constitucional acordó aplicar a esta institución la doctrina general sobre subvenciones estatales¹¹⁴¹; revelador de la intensidad del debate interno que precedió a esta decisión fue la formulación de tres votos particulares a la sentencia aprobada por la mayoría.¹¹⁴²

Los sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre esta materia (Sentencias 212/2005, 25/2015 y 95/2016) han permitido construir una amplia doctrina que parte de la consideración de las becas y ayudas al estudio como subvenciones públicas en materia educativa, lo que determina que la competencia estatal se encuentre ubicada en el segundo de los supuestos propuestos por la STC 13/1992.

Partiendo de esta premisa, resulta capital identificar el título que fundamenta la competencia estatal, planteándose como dos únicas alternativas las reglas 1ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución, que reservan al Estado, respectivamente, la regulación de *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el*

¹¹⁴⁰ STC 137/2010, en su FJ 52, estableció que

No cabe, en definitiva, que un Estatuto trate de impedir lo que la Constitución ha querido permitir. Los arts.110, 111 y 112 serían inconstitucionales por trascender y no ajustarse al contenido propio de los Estatutos (art. 147.2 CE) y por oponerse a la configuración de las competencias del Estado resultante del art. 149.1 CE. A lo que habría de sumarse la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, que rechaza que por vía estatutaria se pueda definir con carácter general y abstracto el alcance y contenido de las competencias. Dicha doctrina, que entonces llevó a la declaración de inconstitucionalidad de normas que definían el contenido de las competencias autonómicas exclusivas, el significado de los términos «bases», «normas básicas» y «legislación básica» y el contenido de las competencias ejecutivas, debería llevar ahora a la misma conclusión respecto de los arts. 110, 111 y 112 del Estatuto, que, realizando idéntico proceso interpretativo general y abstracto del sistema constitucional de competencias, definen funcionalmente, con pretensiones de validez general, las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas de la Generalitat y con ello las correlativas competencias estatales. Algo que la STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró imposible para el legislador del Estado en tanto que poder constituido; condición ésta que comparte el legislador estatutario, de manera que también ha de estarle vedada la posibilidad de llevar a cabo semejante operación interpretativa, sin olvidar la extraordinaria rigidez que con su inclusión en un Estatuto adquirirían esas soluciones de «cierre» del sistema, que en algunos casos, de no contarse con el beneplácito de la Comunidad Autónoma, sólo podrían superarse mediante una reforma constitucional.

¹¹⁴¹ STC 188/2001.

¹¹⁴² El primer voto particular fue formulado por el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer. El segundo voto particular fue formulado por el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, al que se adhirieron los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Fernando Garrido Falla. El tercer voto particular fue formulado por el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez.

cumplimiento de los deberes constitucionales” y de las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Esta decisión es especialmente relevante, por cuanto determina el alcance de la competencia estatal, y suscitó un intenso debate en el seno del Tribunal Constitucional, zanjado con la decisión mayoritaria de invocar la regla 30ª del artículo 149.1 de la Constitución, de modo que el Estado ostenta en materia de becas y ayudas al estudio competencias normativas de carácter básico y sólo de forma excepcional podría asumir funciones ejecutivas.

Esta doctrina constitucional sobre distribución de competencias ha sido acogida por la legislación orgánica vigente, que describe las funciones que corresponden al Gobierno de la Nación en relación con el sistema de becas y ayudas al estudio financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.¹¹⁴³

El Tribunal Constitucional ha venido manteniendo una posición que podríamos calificar de *equilibrada* en la determinación del reparto de competencias en esta materia. Por un lado, se viene mostrando generoso con el Estado en la delimitación del alcance de la potestad normativa básica, a la que reconoce un amplio margen regulatorio; por otra parte, afirma categóricamente el carácter autónomico de las funciones ejecutivas, adoptando un criterio enormemente restrictivo para su eventual centralización.

3.3.2.1. LA POTESTAD NORMATIVA ESTATAL EN MATERIA DE BECAS.

La identificación de la regla 30ª del artículo 149.1 CE como fundamento de la competencia estatal supone la circunscripción de las potestades estatales al ámbito normativo, de forma compartida con las Comunidades Autónomas. Efectivamente, se reconoce al Estado una competencia legislativa básica que le permite

"consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación" debiendo precisar ahora que, en relación con las becas, dichas condiciones esenciales de otorgamiento pueden alcanzar hasta donde sea imprescindible "para garantizar el cumplimiento por los poderes públicos de sus deberes en esta materia" (artículo 149.1.30ª CE), y resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional, sin desconocer las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas".

Conforme a la asentada doctrina constitucional, esta potestad normativa básica debe dejar un margen a las Comunidades Autónomas para concretar

¹¹⁴³ Artículo 83 LOE (2006) y artículo 45 LOU (2001).

con mayor detalle su afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

Como resulta habitual en relación con las competencias compartidas, el alcance material de la normativa básica estatal constituye uno de los aspectos cuya precisa delimitación ha demandado mayores esfuerzos al Tribunal Constitucional. En aplicación de la doctrina constitucional, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1721/2007 que, junto con los reales decretos que establecen anualmente los umbrales de renta y patrimonio familiar, determina que la potestad normativa básica del Estado se extienda a cualquier factor que sea preciso para asegurar la igualdad en el acceso y, en particular, a los siguientes:

- Las modalidades y cuantías de las becas.
- Los requisitos socioeconómicos y académicos necesarios para la obtención de las becas y ayudas.
- Los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro.

La implicación en este ámbito del derecho fundamental a la educación constituye un argumento decisivo para justificar la especial intensidad de la potestad normativa estatal a fin de garantizar al máximo la homogeneidad del sistema y un importante grado de unidad en el disfrute de estas ayudas.

No obstante, esta generosa delimitación del alcance material de la regulación estatal ha suscitado el reproche de varias Comunidades Autónomas, que consideran que vulnera las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, posición que ha sido recogida en el voto particular de algún Magistrado discrepante con la posición mayoritaria.¹¹⁴⁴

3.3.2.2. LAS POTESTADES EJECUTIVAS EN MATERIA DE BECAS.

3.3.2.2.1. LA TITULARIDAD AUTONÓMICA DE LAS FUNCIONES EJECUTIVAS

En cuanto a la ejecución y gestión de las subvenciones con cargo a fondos estatales, la STC 95/1986 expresa una clara preferencia por la gestión autonómica.¹¹⁴⁵ Esta preferencia únicamente cede cuando "*la naturaleza de la*

¹¹⁴⁴ El Magistrado Carles VIVER PI-SUNYER, en su voto particular a la Sentencia 188/2001, manifiesta que

"Y esto es, cabalmente, lo que ocurre en la Sentencia de la que parcialmente discrepo ya que el ámbito de normación que le queda a la Comunidad Autónoma no le permite, no ya la fijación de políticas propias en el marco de las bases estatales, sino ni tan siquiera adaptar esas bases a las circunstancias específicas de la Comunidad Autónoma a fin, precisamente, de conseguir una homogeneidad real de los requisitos y condiciones para obtener las becas respecto de las que se ha trabado el presente conflicto competencial."

¹¹⁴⁵ POMED SÁNCHEZ (2010, p. 91).

*medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”.*¹¹⁴⁶

El legislador orgánico ha impuesto al Gobierno responsabilidades específicas que le exigen el ejercicio de funciones de coordinación, entre las que destacan la articulación de sistemas eficaces de información, verificación y control de las becas y ayudas financiadas con fondos públicos, a través de mecanismos de intercambio de información, coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones educativas y, en su caso, de las universidades.

Más allá de estas funciones inherentes a las potestades coordinadoras propias de la Administración General del Estado, el Tribunal Constitucional se ha mostrado claramente restrictivo en el reconocimiento al Ministerio de Educación de funciones ejecutivas sobre los programas de becas y ayudas financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, realizando una estricta aplicación de la doctrina general sobre subvenciones públicas.

Por un lado, se han ido limitando progresivamente las líneas de becas y ayudas cuya gestión se centralizará en el Ministerio de Educación (las denominadas **becas y ayudas no territorializadas**) que han quedado reducidas a las becas destinadas a alumnos que cursen estudios oficiales en la modalidad a distancia, a través de la UNED o el CIDEAD, por tratarse de centros no presenciales dependientes de la Administración General del Estado, y a las becas que se concedan a alumnos que cursen estudios en centros docentes de Ceuta y Melilla o en los centros españoles en el exterior.¹¹⁴⁷ En realidad, se trata de programas que afectan a centros educativos sobre los que la Administración General del Estado ostenta la condición de Administración educativa, por lo que, en sentido estricto, no debería hablarse de una centralización de funciones educativas.

Todas las demás becas y ayudas (todas las que benefician a los estudiantes que cursan enseñanzas en el territorio de las Comunidades Autónomas) tienen la consideración de **becas y ayudas territorializadas** (quizás fuese más

¹¹⁴⁶ SSTC 91/1992 y 188/2001.

¹¹⁴⁷ En este sentido, la STC 25/2015 ha declarado inconstitucional que la Administración General del Estado se reserve la gestión centralizada de las becas de movilidad, “destinadas a cursar estudios en comunidad autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante”. Se rechaza así la argumentación de la Abogacía del Estado, que justificaba que el Estado asuma la gestión de estas becas de movilidad, por ser la única instancia con capacidad para lograr la integración de los intereses contrapuestos de las Administraciones educativas implicadas y para garantizar la libre movilidad de los estudiantes por todo el territorio nacional y la libre elección del centro educativo, núcleo esencial del derecho a la educación.

correcto denominarlas territorializables), en la medida en que los fondos que las financien deberían distribuirse entre las Comunidades Autónomas, que ejercerían las funciones ejecutivas a partir del momento en que asuman de forma efectiva los correspondientes traspasos. En relación con estos programas, la jurisprudencia constitucional ha venido realizando una tarea de eliminación progresiva de funciones ejecutivas concretas que, de modo más o menos justificado, se reservaban a la gestión centralizada del ministerio.¹¹⁴⁸ Estos pronunciamientos se recogen en el Real Decreto 1721/2007¹¹⁴⁹ que contempla que, a partir del momento en que una Comunidad Autónoma asuma efectivamente el traspaso de estas funciones, la gestión de las becas y ayudas territorializadas se ajustará a los siguientes parámetros:

- **Las administraciones educativas asumirán íntegramente la gestión de estos programas de becas y ayudas** y, concretamente, ejercerán las siguientes funciones:
 - Aprobarán y publicarán las convocatorias de becas y ayudas antes del inicio de cada curso escolar.
 - Las solicitudes deberán dirigirse a las Comunidades Autónomas en las que radique el domicilio familiar del interesado o, en el caso de enseñanzas no presenciales, en la Administración educativa de la que dependa el centro que las imparta.
 - La resolución y pago corresponderá a la comunidad autónoma convocante, tanto en lo que se refiere a la cantidad fija, como a la cantidad variable que se asignará al finalizar el proceso.

Tanto las convocatorias como las resoluciones deberán hacer constar expresamente que se trata de programas financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Las funciones ejecutivas reservadas al Ministerio de Educación se limitan exclusivamente a la potestad de calcular los parámetros necesarios para la aplicación de la fórmula que permite la asignación del componente variable, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la aplicación

¹¹⁴⁸ El último pronunciamiento en este sentido ha sido la STC 95/2016, que considera inconstitucional la atribución a órganos de la Administración General del Estado de las facultades de resolución y pago a los beneficiarios del componente variable de las becas generales.

¹¹⁴⁹ El Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, tenía como objetivo expresamente declarado en el preámbulo "dar cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y concretamente a la recogida en las Sentencias 188/2001, de 20 de septiembre y Sentencia 212/2005, de 21 de julio, todo ello manteniendo la eficacia y eficiencia del sistema". Concretamente, se dedica a este fin el Capítulo V (artículos 39 a 42).

No obstante, la adecuación distó de ser perfecta, a juicio del Tribunal Constitucional, que ha dictado varias sentencias sobre su contenido que han motivado modificaciones puntuales de esta disposición, la última de las cuales ha sido el Real Decreto 293/2016, que ha tratado de adecuar la gestión del componente variable de las becas a la STC 95/2016.

de la misma al caso concreto y, por supuesto, tramitación, resolución y pago de los expedientes, para la distribución de las cantidades a los becarios.¹¹⁵⁰ La centralización de esta función ejecutiva es imprescindible para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la educación en todo el territorio nacional y, además, sólo puede ser ejercida por la Administración General del Estado, ya que su cálculo se realizará a partir de la información obtenida del conjunto de solicitudes formuladas en el territorio del Estado.

- Un elemento clave de un sistema descentralizado de gestión de créditos de los Presupuestos Generales del Estado es el **mecanismo de distribución, liquidación y transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas**. En este caso, el diseño de este flujo financiero plantea dificultades prácticas debido a la necesidad de conciliar la legalidad presupuestaria¹¹⁵¹, la garantía de igualdad de los ciudadanos en el territorio nacional¹¹⁵² y la eficacia del modelo de gestión resultante. Por ello, se diseñan dos mecanismos de reparto diferentes, dependiendo de que las becas y ayudas territorializadas se convoquen con o sin un límite máximo de beneficiarios.¹¹⁵³
 - Cuando las becas se convoquen con un número cerrado de beneficiarios (por tanto, en régimen de concurrencia competitiva), los créditos se distribuirán previo acuerdo de la correspondiente Conferencia Sectorial.¹¹⁵⁴ Dicho acuerdo incluirá los criterios objetivos de distribución y, en su caso, su ponderación así como la cantidad final destinada a cada comunidad autónoma y a cada una de estas convocatorias de becas y ayudas. Los compromisos financieros de la Administración General del Estado respecto de dicha distribución

¹¹⁵⁰ La STC 95/2016 ha considerado que carece de justificación constitucional que el Ministerio de Educación se reserve la competencia de la asignación definitiva de la cuantía variable de la beca a los beneficiarios. En cumplimiento de este fallo, el Real Decreto 293/2016 ha modificado el Real Decreto 1721/2007 reconociendo a las administraciones educativas la potestad para asignar la cuantía variable mediante la aplicación de la fórmula prevista en el artículo 9.2, reservándose el Ministerio de Educación, únicamente la determinación de los parámetros de la fórmula, cuyo cálculo deriva del análisis del conjunto de las solicitudes presentadas en el conjunto del territorio nacional.

¹¹⁵¹ El principio de anualidad presupuestaria plantea dificultades de gestión de los programas de becas, que deben ejecutarse durante un curso escolar/académico y, por tanto, a caballo entre dos ejercicios presupuestarios.

¹¹⁵² Los beneficiarios de las becas son los estudiantes y no los territorios, por lo que no resulta posible una territorialización de la totalidad de estos créditos, como planteó alguna Comunidad Autónoma, sin establecer mecanismos que permitan ajustes anuales en función del número final de beneficiarios.

¹¹⁵³ Artículos 39 y 40 del Real Decreto 1721/2007.

¹¹⁵⁴ El sistema de distribución de estos fondos se regula, con carácter general, en el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria.

se formalizará posteriormente mediante acuerdo del Consejo de Ministros, que será publicado en el Boletín Oficial del Estado.

La principal especialidad se contempla en la forma de libramiento de los fondos, que se realizará en dos momentos:

- Resueltas las convocatorias del curso anterior, y en todo caso, en el primer mes de cada curso escolar (septiembre), se librarán a cada comunidad autónoma las cantidades del presupuesto corriente no invertidas en dichas convocatorias de acuerdo con el porcentaje de participación que hayan acordado la Conferencia Sectorial de Educación o la Conferencia General de Política Universitaria.
- En el segundo trimestre del curso escolar (febrero-marzo) se librará la diferencia hasta completar la cantidad final acordada para cada Comunidad Autónoma.
- En los casos en que las convocatorias no prevean limitación en el número de beneficiarios¹¹⁵⁵ (es decir, las que son objeto de concesión directa) se librará a las comunidades autónomas el cien por cien del coste de las becas y ayudas que se concedan conforme a las siguientes reglas:
 - En septiembre, una vez cerrada la convocatoria el curso anterior, se distribuirán los créditos del ejercicio corriente que queden como remanentes una vez cubierta la convocatoria del curso anterior.
 - En febrero/marzo se librará el 80 por 100 de la cantidad restante, en función de los resultados de las dos últimas convocatorias.
 - A final de curso (junio/julio), y a partir de la información de ejecución facilitada por las Comunidades Autónomas, se realizarán los ajustes necesarios para la liquidación y transferencia de los remanentes, hasta completar el coste total autorizado.

En cualquier caso, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte podrá anticipar a las Comunidades Autónomas en el primer trimestre del curso escolar los importes señalados.

Queda exceptuado de este sistema de libramientos el importe destinado a compensar las becas de matrícula, que se abonará

¹¹⁵⁵ En esta categoría se incluyen los principales programas de becas y ayudas al estudio desde una perspectiva tanto cuantitativa como cualitativa: las convocatorias generales de becas y ayudas para enseñanzas universitarias y para enseñanzas no universitarias y las ayudas y subsidios a alumnado con necesidades específica de apoyo educativo.

directamente a las universidades una vez se reciba en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la información de las Universidades sobre precios públicos devengados por los becarios a los que corresponda la beca de matrícula, sin perjuicio de la posibilidad de realizar pagos a cuenta a las Universidades.

3.3.2.2.2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES EJECUTIVAS EN MATERIA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO.

Como es conocido, el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada comunidad autónoma se producirá a partir de la fecha que se establezca en el Acuerdo de la Comisión Mixta por el que se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de estas competencias.¹¹⁵⁶

El proceso de descentralización de las competencias en materia de educación se completó en 2000 con la aprobación de los traspasos de medios a todas las Comunidades Autónomas. A partir de esta fecha únicamente quedaron pendiente de traspaso tres competencias concretas en materia educativa: la gestión del profesorado que imparte las enseñanzas de la materia de religión¹¹⁵⁷, las funciones ejecutivas relacionadas con los procedimientos de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros¹¹⁵⁸ y la gestión de las becas y ayudas al estudio.

Lógicamente, en tanto no se apruebe el traspaso de estas funciones y servicios, las competencias ejecutivas sobre los programas de becas y ayudas territorializadas que se atribuyen a las comunidades autónomas corresponderán al Ministerio de Educación.¹¹⁵⁹

Hasta el momento, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la única que, desde los años ochenta, tiene asumidas las funciones en materia de becas y

¹¹⁵⁶ El régimen jurídico de los traspasos de funciones y servicios se recoge en los artículos 16 a 21 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. En todo caso, para evitar eventuales dudas interpretativas, se recoge esta regla general de forma expresa en el apartado 1 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007.

¹¹⁵⁷ Entre 1999 y 2002 se traspasaron a 11 Comunidades Autónomas la gestión de los profesores de religión. En 2005 se acordó el traspaso a Asturias. En 2011 se acordó el traspaso al País Vasco. Actualmente se encuentra pendiente de traspaso el profesorado destinado en cuatro Comunidades Autónomas: Aragón, Andalucía, Canarias y Cantabria.

¹¹⁵⁸ En 2008 se iniciaron las negociaciones dirigidas a traspasar las funciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros, que inicialmente quedaron limitadas a los estudios extranjeros de carácter no universitario. Se ha realizado el traspaso a las Comunidades Autónomas de Galicia (Real Decreto 1319/2008, de 24 de julio), Cataluña (Real Decreto 1385/2008, de 1 de agosto) y País Vasco (Real Decreto 893/2011, de 24 de junio). A partir del inicio de sus efectos, los órganos competentes de estas Comunidades Autónomas dictarán las resoluciones de homologación y convalidación de estos estudios, de acuerdo con los criterios generales y tablas de correspondencia elaboradas por el Ministerio de Educación.

¹¹⁵⁹ Apartado 2 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007.

ayudas al estudio¹¹⁶⁰; debe indicarse que, como consecuencia del especial régimen de financiación de esta Comunidad Autónoma, los flujos financieros son diferentes, ya que financian estos programas con sus propios presupuestos y, posteriormente, lo repercuten sobre las cantidades que transfieren al Estado como compensación por los servicios que prestan en la su territorio (cupo).

Con posterioridad, se iniciaron formalmente negociaciones para el traspaso de las funciones en materia de becas y ayudas al estudio a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Galicia. Se ha mostrado especialmente activa en la reivindicación del traspaso efectivo de la gestión de las becas y ayudas al estudio territorializadas la Generalitat de Cataluña que, en un primer momento, promovió conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional que fueron provocando la adecuación del marco jurídico; en una segunda fase, una vez establecidas las líneas esenciales del régimen jurídico, reclamaron el traspaso de las funciones y servicios.¹¹⁶¹

Constatadas las dificultades para culminar estas negociaciones¹¹⁶², se exploraron otras alternativas para que las Comunidades Autónomas interesadas pudieran ampliar su implicación en la gestión de estos programas de becas y ayudas al estudio, que necesariamente deberían basarse en la colaboración entre las Administraciones Públicas, y articularse mediante convenios de colaboración, con sujeción a la normativa administrativa general y, en particular, a la legislación presupuestaria. En esta línea, se habilitó expresamente al Ministerio de Educación y a las Comunidades Autónomas que hubiesen iniciado formalmente la negociación para el traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de becas y ayudas al estudio para la

¹¹⁶⁰ Las funciones en materia de becas y ayudas en el ámbito de las enseñanzas no universitarias fueron asumidas mediante el Real Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre, por el que se completa el traspaso de Servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza, que traspasa las funciones y servicios que en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País vasco corresponden, entre otros, al Instituto Nacional de Asistencia y promoción del Estudiante.

La funciones en materia de becas y ayudas en al ámbito universitario fueron asumidas mediante el Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de universidades, que traspasa "la regulación y gestión de las convocatorias de becas para estudiantes de enseñanza superior, con vecindad administrativa en el País Vasco", precisando que "dichas convocatorias se realizarán respetándose los criterios básicos que se establezcan para todo el Estado".

¹¹⁶¹ El primer hito oficial en este proceso fue un Acuerdo de 23 de septiembre de 1998, de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, referido a las enseñanzas universitarias.

¹¹⁶² Aunque no existe constancia formal de las dificultades que impidieron la suscripción de un acuerdo, estas podrían encontrarse en la cuantificación y forma de territorialización de los créditos a la Administración educativa, la determinación del coste efectivo, y en la inclusión en la negociación del programa de préstamos universitarios.

suscripción de un convenio que les permitiría ampliar sus funciones ejecutivas en relación con las becas y ayudas territorializadas.¹¹⁶³

En cualquier caso, debe advertirse que estos convenios cuentan con limitaciones derivadas de la propia naturaleza del instrumento convencional sobre el que se construyen y que, por ello, no permiten a las Comunidades Autónomas anticipar el ejercicio de todas las funciones ejecutivas que asumirían a través de los correspondientes traspasos de medios. En virtud de estos convenios, la Comunidad Autónoma podrá participar en el proceso de gestión de las becas en los siguientes términos:

- El Ministerio convoca las becas y ayudas.
- Se reconoce a la Administración educativa la potestad de adaptar los umbrales de renta a sus peculiaridades socioeconómicas, dentro de los intervalos fijados por la normativa básica estatal. Esta posibilidad está supeditada a la aportación de recursos propios para financiar el 50 por 100 del coste de las becas que se concedan a estudiantes cuyas rentas superen el umbral mínimo del intervalo.
- La Comunidad autónoma lleva a cabo la selección, adjudicación y pago de las becas, así como la inspección, verificación y control de las becas concedidas y la resolución de los recursos administrativos.
- La financiación de las becas concedidas por la Administración educativa corresponde al Ministerio, a cuyo efecto, el convenio prevé el calendario e importe de los libramientos que se efectuarán a favor de la comunidad autónoma. En este punto, la legislación presupuestaria constituye un marco de referencia ineludible que dificulta la agilidad del procedimiento, ya que condiciona cualquier libramiento de fondos a la previa justificación de las obligaciones económicas anteriores.

A amparo de esta habilitación, el Ministerio de Educación ha suscrito convenios anuales con la Generalitat de Cataluña a partir del curso académico 2005/2006, y con la Junta de Andalucía desde el curso 2009/2010, aunque en este caso, limitado al ámbito de las becas no universitarias.

¹¹⁶³ El Real Decreto 675/2008, de 28 de abril, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, recoge una disposición transitoria segunda con la siguiente redacción:

Excepcionalmente para el curso 2009-2010 las Comunidades Autónomas que hayan iniciado la negociación para el traspaso de las funciones y servicios en materia de gestión de becas y ayudas al estudio personalizadas, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, podrán acordar, a través de un convenio con el Ministerio de Educación, la convocatoria y la cofinanciación con cargo a sus propios presupuestos del 50 por ciento de las becas que se concedan a los estudiantes cuya renta familiar se sitúe dentro del intervalo fijado en el artículo 9, apartados 1 y 5 de este real decreto.

A partir de este momento, todos los Reales Decretos que, anualmente, establecen estos parámetros cuantitativos de las convocatorias, recogen la misma disposición.

En cualquier caso, resulta evidente que el mantenimiento de la gestión centralizada de las becas y ayudas al estudio constituye una situación anómala, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la asunción formal de las funciones ejecutivas en materia educativa. De hecho, la jurisprudencia constitucional viene señalando que esta situación debería ser provisional¹¹⁶⁴ y que *“cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias”*.¹¹⁶⁵

Ante esta situación, la Generalitat ha llegado a solicitar al Tribunal Constitucional que adopte las medidas procedentes o señale un límite temporal para que no se pueda mantener indefinidamente esta situación de provisionalidad.¹¹⁶⁶ Hasta el momento, el Alto Tribunal ha desestimado la adopción de estas medidas, argumentando que nos encontramos ante una materia en la que no puede soslayarse la adopción de un acuerdo de traspasos para que la competencia de gestión pueda ser efectivamente asumida, si bien también advierte de que *“dado el tiempo transcurrido, el mantenimiento de este régimen transitorio y excepcional, derivado del retraso en la asunción por las Comunidades Autónomas de la mayor parte de la gestión del sistema de becas y ayudas al estudio, es difícilmente compatible con las exigencias de un Estado descentralizado como el nuestro”*.¹¹⁶⁷

Con esta reflexión, el Tribunal Constitucional parece considerar que la responsabilidad de esta situación de bloqueo corresponde a ambas partes que, hasta la fecha, han demostrado su incapacidad para alcanzar un acuerdo que permita un traspaso que ponga fin a una situación provisional que se viene prolongando de forma indefinida.

¹¹⁶⁴ STC 155/1990, FJ.2.

¹¹⁶⁵ STC 209/1990, FJ. 4.

¹¹⁶⁶ Esta pretensión se ha fundamentado en el artículo 92 de la LOTC que, tras la reforma acometida por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, refuerza las potestades del tribunal para exigir la ejecución de sus resoluciones.

¹¹⁶⁷ STC 25/2015, FJ. 7. En el mismo sentido, STC 95/2016.

4. REFLEXIONES PARA LA MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.

4.1. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA.

Hasta el momento, hemos realizado una descripción detallada de lo que podríamos denominar, utilizando la terminología legalmente acuñada, Sistema Estatal de Becas y Ayudas al Estudio, prestando una atención individualizada a los principales programas financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que lo integran. Aunque se ha tratado de realizar el análisis jurídico de estas instituciones de forma objetiva, es posible que se haya deslizado alguna consideración de carácter subjetivo. No obstante, es esta parte del trabajo la que hemos reservado para recoger este tipo de valoraciones personales sobre la configuración y funcionamiento del Sistema, acompañadas de propuestas que pretenden fundamentarse en argumentos jurídico-constitucionales, aunque en ocasiones recurramos a otras disciplinas para reforzar las posiciones defendidas.

La implementación de las propuestas que se plantearán a continuación requerirá, con frecuencia, la revisión del marco jurídico vigente, lo que nos permite anticipar, como primera consideración, **la conveniencia de promover la elaboración de una norma estatal que aborde la regulación general de la financiación de la enseñanza**, en la que debiera establecerse el régimen jurídico del Sistema Estatal de Becas y Ayudas al estudio.

A nuestro juicio, esta regulación estatal debería tener el carácter de ley orgánica en aplicación del artículo 81.1 de la Constitución, que reserva a estas normas *el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*. No obstante, la extensión de este principio de reserva material de ley orgánica debe respetar las limitaciones que ha venido imponiendo la doctrina del tribunal Constitucional:

- En primer lugar, la reserva material debe interpretarse restrictivamente, de manera que sólo requerirá Ley orgánica la regulación que desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por

parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho.¹¹⁶⁸

- En segundo lugar, la extensión de la reserva orgánica debe fijarse en conexión con el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias, ya que el artículo 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado. Sin embargo, no puede obviarse que en virtud de la reserva orgánica sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en vicio de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 81.1 CE. Por ello, en la práctica, lo más relevante para la resolución del conflicto no radica tanto en la distinción entre la naturaleza jurídica de la reserva de ley y las reglas de competencia, cuanto en la delimitación del alcance material de la reserva de ley orgánica y en la determinación de en qué medida esta delimitación debe hacerse o no a partir del sistema de distribución de competencia.¹¹⁶⁹

A continuación tratamos de analizar el fundamento competencial de esta eventual potestad legislativa estatal y, a partir de ella, anticipar algunos elementos que podrían incluirse en esta eventual ley orgánica.

¹¹⁶⁸ En este sentido se pronunció STC 6/1982, referida al derecho de educación, pero también SSTC 67/1985, 140/1986, 160/1987 y 127/1994, en relación con otros derechos fundamentales.

¹¹⁶⁹ MESEGUER YEBRA (1999, p. 3).

4.1.1. LA REVISIÓN DEL FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA ESTATAL.

El legislador estatal parece haber renunciado a abordar la armonización y coordinación de los programas de ayudas a la enseñanza, mediante el establecimiento de un marco jurídico común. De hecho, a pesar de que se acuña legalmente la expresión *Sistema Estatal de Becas y Ayudas al estudio*, no se aborda en ninguna disposición jurídica ni su definición, ni la delimitación de su alcance, ni siquiera la identificación de los programas que comprende. La norma que más se aproximaría a este objetivo es el Real Decreto 1721/2007, que recoge los elementos estructurales básicos de determinadas prestaciones económicas que describen como *becas y ayudas al estudio personalizadas*.

Probablemente, una de las causas de esta situación normativa sea el tratamiento que el Tribunal Constitucional ha dado a las competencias en materia de becas y ayudas al estudio, estableciendo que las relaciones entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas en este ámbito deben adecuarse al esquema bases estatales/desarrollo normativo y ejecución autonómica. Esta doctrina que ha construido el Tribunal Constitucional se basa en dos argumentos esenciales. En primer lugar, la consideración de las becas como una especie de subvenciones públicas, lo que determina su sometimiento a la doctrina general sobre subvenciones recogida en la STC 13/1992. Pero también, y sobre todo, se basa en la aplicación de la regla 30ª del artículo 149.1 CE, que atribuye al Estado competencias normativas básicas, en detrimento de la regla 1ª del mismo artículo.

A nuestro juicio, resultaría conveniente revisar ambas premisas y, como consecuencia de ello, podría legitimarse el reconocimiento de un nuevo fundamento de la competencia estatal, que comprendería potestades normativas de extensión e intensidad diferentes a las que actualmente se ejercen.

4.1.1.1. LA NATURALEZA PRESTACIONAL DE LAS AYUDAS AL ESTUDIO.

Ayuda y subvención no son términos sinónimos empleados indistintamente para aludir a una misma institución. Las ayudas constituyen un género más amplio, del cual las subvenciones son una especie, quizás la más frecuente y conocida y, desde luego, la más profusamente regulada. El propio articulado y las definiciones que contiene, refrendan que la LGS (2003) no regula las ayudas públicas en general, sino una peculiar clase de ayudas, a las que se denomina subvenciones.¹¹⁷⁰

¹¹⁷⁰ PASCUAL GARCÍA (2008, p. 47).

Desde una perspectiva administrativa, las subvenciones son “una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”.¹¹⁷¹ Sin embargo, parece haber unanimidad en que *la subvención ni es la única técnica de fomento, ni es exclusivamente una técnica de fomento.*¹¹⁷²

Ya hemos visto que el legislador español ha eludido un pronunciamiento general y expreso sobre la naturaleza jurídica de las becas y ayudas al estudio, aunque implícitamente ha optado por aplicarles el régimen jurídico de las subvenciones públicas, basándose en sus indudables similitudes con esta institución.

Esta calificación jurídica de las ayudas a los estudiantes constituye una premisa de capital importancia, ya que ha condicionado el tratamiento jurídico que reciben, tanto en la doctrina del Tribunal Constitucional, como en la normativa vigente. Sin embargo, debe advertirse que esta premisa ha sido cuestionada por la doctrina científica e incluso por una parte del Tribunal Constitucional, que ha desarrollado una posición minoritaria en este sentido. Concretamente, dos de los votos particulares a las sentencias 188/2001¹¹⁷³ y 212/2005¹¹⁷⁴, suscritos por cuatro de los Magistrados, sostienen que resulta incorrecto equiparar el singular sistema de asistencia o de complemento de la capacidad económica que suponen las becas y ayudas para el estudio a otras ayudas o subvenciones financieras encuadrables en el campo de las clásicas medidas de fomento de determinadas actividades de índole o naturaleza patrimonial, como sería el caso de las otorgables a determinadas explotaciones agrarias, instalaciones industriales u organizaciones comerciales o, incluso, dada su finalidad última de facilitar el desarrollo de una actividad ordenada a la prestación de un servicio público, de las que pudieran instrumentarse para favorecer el establecimiento o la mejora de centros docentes.

Los principales **argumentos que pueden aportarse para justificar la distinción entre las becas y las subvenciones** son los siguientes:¹¹⁷⁵

¹¹⁷¹ Exposición de motivos de la LGS (2003)

¹¹⁷² SESMA SANCHEZ (1998, p. 30).

¹¹⁷³ Voto particular formulado por el Magistrado don Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS, al que se adhirieron los Magistrados don Manuel JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA y don Fernando GARRIDO FALLA; y voto particular formulado por el Magistrado don Guillermo JIMÉNEZ SÁNCHEZ.

¹¹⁷⁴ En esta sentencia se reproduce el contenido de los votos recogidos citados en relación con la STC 188/2001, elaborados por los mismos magistrados, pero con diferentes adhesiones. Por un lado, el voto particular formulado por el Magistrado don Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS, al que se adhieren los Magistrados don Roberto GARCÍA-CALVO Y MONTIEL y don Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ. Por otro lado, el voto particular formulado por el Magistrado don Guillermo JIMÉNEZ SÁNCHEZ.

¹¹⁷⁵ Los dos primeros argumentos fueron esbozados por JIMENEZ SÁNCHEZ, en su voto particular a la STC 188/2001.

- En primer lugar, ambas figuras persiguen fines diferentes. La finalidad última de las becas o ayudas para el estudio no es promover una determinada actividad o comportamiento de los beneficiarios, que se considera que contribuye al interés general (como hacen las subvenciones), sino que se dirigen, esencialmente, a posibilitar o facilitar el efectivo ejercicio de un derecho fundamental de tan relevante significación en el proceso de asegurar la igualdad entre los ciudadanos españoles como, sin duda, es el derecho a la educación.

En decir, las ayudas a la educación atienden a la financiación de aquellos servicios educativos cuya adquisición o provisión no se financia directamente con gasto público, de modo que sus costes deben ser (al menos inicialmente) sufragados por las familias. Nos movemos aquí en campos singularmente trascendentes, en la esfera propia de los principios de igualdad de oportunidades y de libre desarrollo de la personalidad, el último de los cuales constituye uno de los fundamentos del orden político y de la paz social (artículo 10.1 CE).

- En segundo lugar, el perfil de los beneficiarios de becas y subvenciones no coincide. Los destinatarios de los apoyos económicos que representan las becas o las ayudas para el estudio no son los Centros docentes, los establecimientos prestadores del servicio público de la educación (esto es, si se quiere, las instituciones a través de las cuales se desarrolla o actúa la actividad docente, la enseñanza), sino que, en rigor, los destinatarios de las becas o las ayudas al estudio, los becarios o beneficiarios, son los escolares, alumnos o discentes, en su condición o carácter de titulares últimos del derecho fundamental a la educación.

El ámbito de aplicación de estas ayudas comienza donde desaparece la garantía de gratuidad de la enseñanza, resultando su presencia más intensa en aquellos niveles educativos en los que existe un mayor porcentaje de gasto privado, como son educación infantil, Bachillerato, Formación Profesional y, sobre todo, la educación universitaria, es decir, las enseñanzas no obligatorias.

- En tercer lugar, las subvenciones tienen un marcado carácter selectivo, mientras que las ayudas al estudio excluyen habitualmente la competencia entre los solicitantes, reconociéndose la condición de beneficiario a todos aquellos que reúnan los requisitos socioeconómicos y académicos que se establezcan. Es más, las ayudas al estudio, especialmente en la Educación Básica, tienen una marcada vocación de universalidad, es decir, de extender progresivamente su cobertura a todos los estudiantes que cursen estas etapas educativas.

Esta diferencia tiene su reflejo jurídico en el procedimiento de otorgamiento de las ayudas. *El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva*, que requiere la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en

aplicación de los citados criterios.¹¹⁷⁶ La concesión directa se contempla, pero reservada a supuestos marcadamente excepcionales.¹¹⁷⁷

Sin embargo, como hemos señalado, la mayor parte de las becas y ayudas al estudio son objeto de concesión directa y se aprecia una creciente tendencia a implantar en los restantes programas esta modalidad de concesión en detrimento de los procedimientos de concurrencia competitiva.¹¹⁷⁸

- Finalmente, la tipología de las prestaciones no son coincidentes. Atendiendo a la literalidad de la LGS (2003), únicamente podrían calificarse como subvenciones en sentido estricto aquellas ayudas al estudio que supongan una transferencia dineraria desde la Administración hacia los estudiantes y sus familias. Sin embargo, no encontrarían encaje en esta institución otras prestaciones que, o bien tienen carácter dinerario, pero se entregan directamente a las instituciones educativas (así, por ejemplo, las universidades reciben directamente la compensación económica correspondiente a la exención del pago de precios públicos que se reconoce a los estudiantes matriculados en sus titulaciones oficiales), o bien consisten en servicios (como podrían ser la asistencia sanitaria que se dispensa a los alumnos a través del seguro escolar, los servicios de préstamo de libros de texto o la asistencia alumnos con necesidades educativas especiales).

De este modo, consideramos que las becas y ayudas a los estudiantes son indudablemente una ayuda, pero su naturaleza no es subvencional; esta opinión no contradice el criterio del Tribunal Constitucional que en ningún momento califica las becas como subvenciones, limitándose a declarar aplicable a esta submateria la doctrina de distribución de competencias sobre subvenciones públicas.

A nuestro juicio, la naturaleza de estas ayudas al estudio se aproxima mucho más a otras prestaciones económicas que se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la ley de subvenciones, con las que podrían fácilmente equipararse.¹¹⁷⁹ En este sentido, **podrían adoptarse dos**

¹¹⁷⁶ Artículo 22.1 LGS (2003).

¹¹⁷⁷ Artículo 22.2 LGS (2003).

¹¹⁷⁸ Esta tendencia se viene observando en los últimos cursos, por ejemplo, en muchos programas de apoyo a la gratuidad de libros de texto promovidos por las Administraciones educativas en el ámbito de la Educación Básica.

¹¹⁷⁹ El apartado 4 del artículo 2 LGS (2003) establece expresamente que:

No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

- a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.
- b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.
- c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así

modificaciones legales que, además de mejorar la calidad y eficacia del sistema, permitirían fundamentar una revisión de su encaje competencial:

- Por un lado, sería razonable dispensar a las ayudas al estudio un tratamiento singular, como una prestación económica vinculada a la prestación del servicio público de la educación, de similar naturaleza, por ejemplo, a las prestaciones económicas reguladas en la LDP (2006)¹¹⁸⁰, que consisten en una entrega de fondos públicos sin contraprestación, pero no tienen la consideración legal de subvención, aunque se encuentran en la frontera.¹¹⁸¹ Para ello, bastaría con incluir expresamente las becas y ayudas al estudio en el artículo 2.4 de la LGS (2003).¹¹⁸²

Debe advertirse que el legislador autonómico ya ha tratado de excluir a las becas y ayudas al estudio del ámbito de aplicación de la LGS (2003)¹¹⁸³, si bien consideramos que esta declaración general

como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.

d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.

e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.

f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.

g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.

h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.

¹¹⁸⁰ El artículo 17 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LDP), regula la prestación económica vinculada al servicio en los siguientes términos:

1. La prestación económica, que tendrá carácter periódico, se reconocerá, en los términos que se establezca, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente comunidad autónoma.

2. Esta prestación económica de carácter personal estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio.

3. Las Administraciones Públicas competentes supervisarán, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

¹¹⁸¹ PASCUAL GARCÍA (2008, p. 52).

¹¹⁸² El apartado 4 del artículo 2 de la LGS (2003) recoge una relación de ayudas y prestaciones económicas que no tienen la condición de subvención y que, por ello, quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley.

¹¹⁸³ Valga por todas la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 3 establece que:

corresponde al legislador estatal de conformidad con las reglas 13ª, 14ª y 18ª del art 149.1 CE, que otorgan al Estado las competencias en materia de bases y coordinación general de la planificación económica, Hacienda general y procedimiento administrativo común.¹¹⁸⁴

- Por otra parte, podría configurarse un derecho subjetivo de los estudiantes a obtener las prestaciones económicas que comprende el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio, al que se acceda al acreditarse el cumplimiento de determinados requisitos socioeconómicos (umbrales de renta y patrimonio familiar) y académicos.¹¹⁸⁵ Esta configuración jurídica podría asimilarse a la que se establece para el derecho a la atención de las situaciones de dependencia, que el Tribunal Constitucional ha considerado adecuada para fundamentar la aplicación de la regla 1ª del artículo 149.1 CE.¹¹⁸⁶

A nuestro juicio, esta regulación estatal debería tener el carácter de ley orgánica en aplicación del artículo 81.1 CE, que reserva a estas normas *el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*. Y ello, a pesar de la doctrina del Tribunal Constitucional que declara que la reserva material debe interpretarse restrictivamente, de manera que sólo requerirá Ley orgánica la regulación que desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, como ya apuntamos.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional no estaría vinculado estas decisiones del legislador, pero resulta indudable que una nueva configuración legal de las ayudas al estudio le proporcionaría argumentos adicionales para, eventualmente, permitirle reexaminar su doctrina en este ámbito.

1. Las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales son aportaciones dinerarias con un régimen jurídico propio, definidas por su carácter finalista, requisitos y condiciones de reconocimiento, y carecen de la consideración de subvenciones públicas.

2. La misma naturaleza tendrán las prestaciones económicas de carácter social incluidas en el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales.

Este precepto ha sido objeto de recurso de inconstitucional promovido por el Presidente del Gobierno.

¹¹⁸⁴ En este sentido, se comparte el criterio manifestado por el Consejo de Estado, en su dictamen 639/2017, de 20 de julio.

¹¹⁸⁵ Algunos sectores sostienen que la disposición adicional novena de la LIP (2005) ya configura un derecho subjetivo a obtener becas. Sin embargo, se trata de una afirmación poco fundada jurídicamente, ya que dicha norma se limita a aplicar el procedimiento de concesión directa previsto en la LGS (2003) a determinadas líneas de ayudas al estudio (las que no se convoquen con un número predeterminado de beneficiarios).

¹¹⁸⁶ STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ. 7.

4.1.1.2. LA REIVINDICACIÓN DE LA REGLA 1ª DEL ARTÍCULO 149.1.1ª DE LA CONSTITUCIÓN.

Resulta llamativo el disminuido papel que la jurisprudencia constitucional ha venido otorgando a la competencia recogida en el primer apartado del artículo 149.1.1 CE. El potencial de esta competencia es enorme y la pretensión del constituyente resulta evidente: garantizar la igualdad de los españoles, se encuentren donde se encuentren, en el ejercicio de derecho y deberes constitucionales, y ello a través de la regulación (normativa) de las condiciones básicas por el Estado, lo dice su propio tenor literal. En este punto, se identifican posiciones doctrinales enfrentadas: para algunos, una interpretación demasiado amplia de este precepto podría (potencialmente) limitar las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas, por lo que optan por una definición absolutamente limitada (y por ello distorsionada) de esta competencia.¹¹⁸⁷ Para otros, sin embargo, resultaría deseable la existencia de un poder estatal fuerte que permita un liderazgo social y económico, que podría ampararse en este título competencial.¹¹⁸⁸

Ciertamente, la potencial intensidad de las potestades estatales amparadas por el artículo 149.1.1ª CE ha llevado al Tribunal Constitucional a mostrar extrema cautela para legitimar la invocación de este título habilitante, consciente de que su utilización abusiva podría conducir a una extralimitación de las competencias estatales, más allá de los límites establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución. No obstante, esta necesaria prudencia no puede conducir al vaciamiento de este título competencial, que privaría al Estado de un instrumento esencial para garantizar la igualdad de los ciudadanos y la unidad de la Nación, principios ambos constitucionalmente salvaguardados. La necesidad de conciliar ambos principios, ha llevado al Tribunal Constitucional a someter la aplicación de este precepto a condiciones estrictas que pretenden evitar que quede *"desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1º CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional"*.¹¹⁸⁹

Entendemos que la eventual calificación legal de las ayudas al estudio como una prestación de carácter económico del Sistema Educativo orientada a garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho, por un lado, y el reciente desarrollo por el Tribunal Constitucional de principios y criterios que permiten la aplicación prudente del artículo 149.1.1ª CE, por otro, proporcionan argumentos para promover una revisión del fundamento constitucional de la competencia estatal en materia de becas y ayudas al estudio, y ofrecen

¹¹⁸⁷ AJA y VIVER PI-SUNYER (2003, p. 94) llegan a afirmar que se trata de un precepto "potencialmente peligroso".

¹¹⁸⁸ IGLESIAS GONZÁLEZ (2013, p. 149).

¹¹⁸⁹ STC 61/1997, reiterada por STC 228/2003, F. 10.

garantías suficientes frente a los eventuales riesgos de abuso que pudieran derivarse de este nuevo encuadre constitucional.

Para afrontar esta tarea resultará necesario abordar sucesivamente dos cuestiones: en primer lugar, si la submateria becas y ayudas al estudio tiene cabida en la materia descrita por el artículo 149.1.1ª CE y, en este caso, cuál sería el alcance de las potestades que este título confiere al Estado.

4.1.1.2.1. LA MATERIA DESCRITA.

La primera cuestión consiste en delimitar con precisión el contenido de la materia a que se refiere esta regla 1ª del artículo 149.1 CE, que se describe como "*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (...) constitucionales*". El Tribunal Constitucional proporciona los siguientes criterios sobre el alcance de esta expresión:

- En primer lugar, se afirma taxativamente que "*el artículo 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce*".¹¹⁹⁰ La literalidad de la norma no sugiere una interpretación restrictiva de la categoría de *los derechos constitucionales*, de modo que podría sostenerse que se está haciendo referencia a todos los derechos mencionados en la Constitución o, al menos, a todos los recogidos en el título I.¹¹⁹¹ En cualquier caso, siguiendo el criterio de prudencia que nos hemos impuesto y adoptando la interpretación más restrictiva, deben considerarse incluidos, al menos, los derechos contenidos en la sección 1ª del capítulo 2ª del título I, mercedores del mayor grado de protección, entre los se encuentra el derecho fundamental a la educación.
- En segundo lugar, a pesar de los titubeos iniciales del Tribunal Constitucional, resulta claro que las *condiciones básicas* se refieren a los elementos esenciales de los derechos y no pueden interpretarse como sinónimo de normas básicas o de bases estatales.

En su lugar, se exige que estas condiciones básicas hagan "*referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos.)*". Dentro de esas "*condiciones básicas*" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de

¹¹⁹⁰ STC 61/1997, reiterada por STC 228/2003, F. 10.

¹¹⁹¹ Los más recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional parecen extender su aplicación a todos los derechos del Título I, al incluir expresamente a los principios rectores de la política social y económica (STC 33/2014, FJ 4; STC 18/2016, FFJJ 7 y 8, STC 18/2017, FJ 4)

*ejercerse un derecho (...); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho, etcétera".*¹¹⁹²

- Finalmente, es preciso que la actuación estatal que pretenda ampararse en este título sirva al objetivo de garantizar la igualdad de todos los españoles.¹¹⁹³ En todo caso, debe advertirse que el propio concepto de igualdad admite discrepancias: el Tribunal Constitucional ha venido señalando que la igualdad a garantizar con el establecimiento de condiciones básicas comunes no puede consistir en una igualdad formal absoluta¹¹⁹⁴, mientras que otros autores consideran que la admisión de modulaciones autonómicas atenta contra el mismo principio de igualdad.¹¹⁹⁵

¹¹⁹² STC 61/1997, FJ. 8.

¹¹⁹³ En este mismo sentido, entre otras, la STC 133/2006, FJ. 3 señala que:

“especial relevancia reviste, en la aplicación de los criterios aquí señalados, el elemento teleológico de la competencia estatal, consistente en el aseguramiento de la «igualdad de todos los españoles» en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, ya que obliga a examinar las «condiciones básicas» establecidas por el legislador estatal desde la perspectiva que nos ofrece el juicio de proporcionalidad, a fin de averiguar si la norma estatal «tiene cobijo en los límites formales y materiales del art. 149.1.1ª CE y -complementariamente- si no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica» (SSTC 164/2001, de 11 de julio, F. 4, y 54/2002, de 27 de febrero, F. 3).”

¹¹⁹⁴ La STC 188/2001, en su FJ 12, establece que:

Desde una perspectiva de delimitación negativa, hemos manifestado, en lo que aquí interesa, que el art. 149.1.1 CE “no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad”, de manera que “su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, podrán aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

En cuanto a su delimitación positiva, hemos dicho en la misma Sentencia que “las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por condiciones básicas hubiera de entenderse cualquier condición material, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas”.

¹¹⁹⁵ Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la STC 188/2001, al que se adhieren los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Fernando Garrido Falla. En su apartado 6 discrepa de la doctrina general del Tribunal Constitucional

(...) porque entiendo que en el designio de garantizar “la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, y habida cuenta de que de derechos y deberes constitucionales se trata, no pueden admitirse grados en la igualdad, so pena de que el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de

Es decir, para que las becas y ayudas al estudio puedan incardinarse en el artículo 149.1.1ª CE deben verificarse tres premisas. Primero, que exista un derecho fundamental o libertad pública involucrada, que en este caso es el derecho a la educación consagrado en el artículo 27 CE. Segunda, que el objeto de la actuación estatal se refiera al contenido primario de este derecho. Y tercera, que persigan garantizar la igualdad de los españoles en su disfrute. No resulta difícil verificar el cumplimiento de estas premisas en el Sistema Estatal de Becas y Ayudas al estudio, que comprendería prestaciones de carácter económico dirigidas a remover los obstáculos que impidan u obstaculicen la igualdad material en el ejercicio del derecho a la educación.

4.1.1.2.2. LAS POTESTADES RESERVADAS AL ESTADO.

Una vez convenida la posibilidad de subsumir las becas y ayudas en el artículo 149.1.1ª CE, es preciso establecer el alcance de las potestades que este precepto reserva al Estado. En principio, el tenor literal de la norma encomienda al Estado *la regulación* de estas condiciones básicas de los derechos constitucionales. Sin embargo, la naturaleza y alcance de esta potestad regulatoria admite diversas interpretaciones:

- La actual posición del Tribunal Constitucional constriñe las potestades estatales al ámbito normativo, reproduciendo el esquema de bases estatales y desarrollo legislativo autonómico.¹¹⁹⁶ Es decir, se aprecia una equiparación entre condiciones básicas y normativa básica que, sin embargo, resulta discutible, invocando incluso doctrina constitucional anterior, que establece la diferencia entre ambas nociones.¹¹⁹⁷
- En el otro extremo se sitúa la interpretación que otorgaría al Estado una competencia exclusiva plena en la materia.¹¹⁹⁸ El propio Tribunal

esos deberes pueda llegar a ser realmente distinto en los diversos territorios de España. Creo, sencillamente, que en la garantía de la igualdad de ejercicio de esos derechos y en el cumplimiento de esos deberes la igualdad no admite adjetivaciones gradualistas.

¹¹⁹⁶ STC 188/2001, de 20 de noviembre, FJ.12, establece que:

En conclusión, según nuestra doctrina, el art. 149.1.1 CE "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico", por lo que "el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica" [STC 61/1997, FJ 7 b)].

¹¹⁹⁷ STC 61/1997, FJ. 7.

¹¹⁹⁸ Esta posición se reflejó en el Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la STC 188/2001, al que se adhieren los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Fernando Garrido Falla. En su apartado 3 se establece que:

En una apreciación global y de conjunto no puedo compartir la idea de que en el marco de nuestra Constitución no pueda tener cabida hasta sus últimas consecuencias un programa nacional de becas, unificado bajo la competencia del Estado, e instrumentado como condición básica para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho fundamental a la educación.

Constitucional admitió la legitimidad de amparar en la regla 1ª no sólo competencias normativas, sino también ejecutivas, haciendo referencia a supuestos en los que la conexión con el derecho fundamental en cuanto a condición de igualdad se considera bastante más lejana que entre la beca y el ejercicio del derecho a la educación.¹¹⁹⁹ En cualquier caso, la elemental prudencia que subyace en la doctrina del Tribunal Constitucional recomienda evitar esta interpretación, por excesivamente intrusiva en el campo de competencias autonómicas, que quedarían virtualmente excluidas.

Descartadas ambas posiciones, se impone la intermedia y, a nuestro juicio más razonable, que considera que nos encontramos ante una competencia legislativa plena.

La última fase de nuestro razonamiento debe consistir en determinar si el cambio de título habilitante tendría alguna incidencia práctica sobre el alcance de la competencia estatal en materia de becas y ayudas al estudio, pues en caso contrario, resultaría vano el esfuerzo realizado. En principio, la invocación de la regla 1ª del artículo 149.1 CE supondría una modificación de la intensidad y extensión de dicha competencia estatal: aumentaría la intensidad de las potestades normativas estatales, que pasan de ser compartidas a tener carácter pleno pero, como contrapartida, se ejercerían sobre un ámbito material circunscrito a las condiciones básicas necesarias para asegurar la igualdad.

Sin embargo, un análisis más detenido nos lleva a concluir que la eventual reducción del ámbito material sobre el que se proyectará la potestad normativa del Estado dista de ser significativa, atendiendo a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. En este sentido, debe destacarse la STC 18/2016¹²⁰⁰, que analiza la proyección de la potestad

Creo que la unidad de ese programa, desde su plano normativo hasta el ejecutivo, tiene plena cobertura constitucional en el art. 149.1.1 CE.

Este precepto es, a mi juicio, un instrumento constitucional de unidad, que puede conectarse con la idea misma de unidad de la Nación española (art. 2 CE), y permite hacer efectiva en la conciencia de los ciudadanos su parigual condición de españoles. En un Estado social y democrático de Derecho, que es en el que se ha constituido España (art. 1 CE), en el que los derechos fundamentales son el fundamento del orden político y de la paz social (art. 10 CE), y en el que los poderes públicos tienen la misión (art. 9.2 CE) de hacer real y efectiva la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran, y remover los obstáculos que lo impiden, el que el Estado, para remover los obstáculos que se interponen en el ejercicio del derecho fundamental a la educación (art. 27.1 CE) por insuficiencia económica de los llamados a ejercerlo, pueda llevar a cabo un programa de becas, unificado en todos sus elementos, creo que se inserta con la naturalidad de lo obvio en la concepción que todos los españoles pueden tener de lo que pueden esperar de su Estado.

Desde entonces, sus argumentos se han recogido en votos particulares a todas las sentencias dictadas sobre conflictos de competencias en materia de becas y ayudas al estudio.

¹¹⁹⁹ Nos referimos a las SSTC 64/1989 (FFJJ. 3 y 4) y 189/1989 (FJ. 3), referida a ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas, amparadas en el derecho fundamental a la información.

¹²⁰⁰ STC 18/2016, FFJJ. 7 y 8.

normativa amparada por la regla 1ª del art 149.1 CE sobre el *derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, proclamado en el artículo 1 de la Ley 39/2006. En este pronunciamiento, el Alto Tribunal considera que resultan adecuadas al orden de distribución de competencias las normas estatales que regulan los siguientes aspectos del Sistema de Atención a la dependencia:

- Determinar los posibles beneficiarios de las prestaciones del sistema.
- Establecer el régimen de compatibilidades e incompatibilidades de las prestaciones.
- Definir la extensión de la acción protectora del sistema, determinando la cuantía máximas de las prestaciones económicas y el contenido y duración de los servicios que lo integran.

No parece injustificado que estos razonamientos pudieran aplicarse a la regulación de un Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio, diseñado para hacer efectivo un eventual derecho subjetivo a obtener ayudas al estudio que garantice la igualdad en el acceso a la enseñanza prestada por el Sistema Educativo.

En cualquier caso, debemos señalar que la regla 1ª del artículo 149.1 CE constituye el título competencial prevalente del Estado, pero no el único, de modo que sería posible invocar otros preceptos constitucionales para justificar otras actuaciones estatales, normativas e, incluso, ejecutivas.

4.1.2. LAS CONDICIONES ESENCIALES DEL SISTEMA.

Ya nos hemos referido a la aparente renuncia del legislador estatal a abordar la armonización y coordinación de los programas de ayudas a la enseñanza, limitando su actuación normativa a la aprobación del Real Decreto 1721/2007, cuyo alcance marial es, como hemos señalado, limitado.

A nuestro entender, las normas básicas contenidas en este reglamento estatal podrían resultar de aplicación a los programas financiados por otras Administraciones Públicas y, de hecho, esta circunstancia es la única que permitirá la homogeneización de la actividad administrativa, finalidad que legitima en último término la actuación normativa básica estatal. Si además tomamos en consideración (como proponemos) la legitimidad de invocar la regla 1ª del artículo 149.1 CE como fundamento de la competencia estatal, que confiere al Estado potestades normativas más intensas en la materia, parece razonable admitir la **conveniencia de acometer la elaboración de una normativa estatal que**, superando la contenida en el Real Decreto 1721/2007, **regule los elementos esenciales del sistema de ayudas individualizadas a la enseñanza reglada**, adoptando un enfoque más amplio que permita incorporar nuevos programas de ayudas que coordinen sus fines y actuaciones para la efectiva consecución de su objetivo común de garantizar la igualdad en el acceso al derecho a la educación.

A continuación analizaremos los aspectos del Sistema Estatal de Becas y Ayudas al estudio que podrían ser objeto de regulación estatal, por considerarse condiciones básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la educación. En cualquier caso, este proceso de armonización debería tomar en consideración la opinión de la comunidad educativa, a través del Consejo Escolar del Estado, y requerirá la participación activa de las Administraciones Educativas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación.

4.1.2.1. EL ELEMENTO SUBJETIVO: LOS BENEFICIARIOS.

La condición de beneficiario del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio requiere la acumulación de dos condiciones. Por un lado, y aunque pudiera parecer evidente, será necesario pertenecer al colectivo destinatario de las prestaciones que conforman el sistema, es decir, estar escolarizado en el Sistema Educativo. Pero además será preciso cumplir con los requisitos socioeconómicos y académicos exigidos para el reconocimiento del derecho a recibir cada prestación.

4.1.2.1.1. LOS DESTINATARIOS DE LAS AYUDAS: LOS ESTUDIANTES.

En principio, todos los titulares del derecho a la enseñanza reglada ostentan, como parte integrante del mismo, el derecho a obtener becas y ayudas al estudio. Es decir, se trata de un derecho de todos los alumnos escolarizados en el Sistema Educativo español, cualquiera que sea la enseñanza, etapa o tipo de centros en que cursen sus estudios.

No obstante, es preciso realizar algunas consideraciones que deberían incorporarse a la delimitación normativa del ámbito subjetivo de aplicación de las prestaciones:

- En primer lugar, como se ha señalado, el ámbito propio de las becas y ayudas al estudio son las etapas educativas no obligatorias, ya que el acceso a la enseñanza básica está constitucionalmente garantizado por la institución de la gratuidad. Sin embargo, hasta que la gratuidad llegase a cubrir la totalidad de los costes indirectos asociados a la Educación Básica, el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio deberá comprender prestaciones dirigidas a asegurar que nadie quede excluido la escolarización obligatoria por razones socioeconómicas.

Se encuentra muy extendida en la opinión pública, en las formaciones políticas y en la doctrina científica la conveniencia de ampliar la gratuidad de la educación en España. No obstante, existen posiciones diferentes sobre la mejor manera de afrontar este proceso.

- En 2009, el Ministro de Educación planteó la posibilidad de ampliar la educación obligatoria hasta los 18 años¹²⁰¹ como instrumento para combatir las elevadas tasas de Abandono Escolar Temprano. Esta propuesta planteaba la extensión de la gratuidad a partir de la ampliación de su base subjetiva, incluyendo a los alumnos hasta los 18 años de edad. Dejando al margen los argumentos de carácter pedagógico que pudieran alegarse a favor y en contra de esta decisión (cuyo riguroso análisis excede a la disciplina jurídica), los principales obstáculos para su implantación parecen de índole presupuestaria.¹²⁰²
 - A nuestro juicio, resultaría preferible abordar la extensión de la gratuidad desde una perspectiva objetiva, ampliando progresivamente el grado de financiación pública de los costes educativos asumidos por las familias. Solamente cuando estuviese garantizada la plena gratuidad en la Educación Básica, podría plantearse la extensión de la edad de escolarización obligatoria. Este parece ser el enfoque que se viene adoptando en los últimos tiempos, como refleja la tendencia de las Administraciones educativas hacia una progresiva universalización de los programas de acceso a los libros de texto y material didáctico.
- En segundo lugar, podrán beneficiarse de las prestaciones económicas los alumnos escolarizados en centros de titularidad pública o privada,

¹²⁰¹ COTINO HUESO (2012, p. 124).

¹²⁰² Debe advertirse que el coste final de la implantación de esta decisión resultaría considerable. LÓPEZ RUPEREZ, MOLINA DE JUAN, y GARCIA GARCÍA (2014) han estimado un coste total de 1.625.100.388'00 euros, equivalente al 3,19 por 100 del gasto público consolidado en educación, y contemplan un escenario de implantación progresiva durante cuatro ejercicios económicos.

resultado irrelevante a estos efectos que se encuentren o no sostenidos con fondos públicos. Los programas financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado no contemplan ninguna diferencia en el tratamiento de los alumnos de los centros públicos, concertados y privados, pero en los programas financiados por otras Administraciones Públicas resulta habitual la exclusión de los estudiantes escolarizados en centros privados no concertados.¹²⁰³

En este sentido, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ sostiene que negar ayudas al ejercicio del derecho a la educación en niveles o dimensiones obligatorias, por la sola razón de estar educándose u optar por centros privados, constituye una discriminación injusta y rechazable.¹²⁰⁴ El Defensor del Pueblo también ha advertido que esta exclusión es, en el ámbito de la enseñanza obligatoria, discriminatoria y, por tanto, constitucionalmente reprochable, ya que *la diferente configuración del régimen económico y jurídico de los centros docentes privados no acogidos al régimen de concierto, y de los centros privados concertados, no constituye una diferencia significativa a efectos de fundamentar el diferente trato que se atribuye en las disposiciones reglamentarias mencionadas al alumnado que cursa enseñanzas obligatorias en unos y otros centros.*¹²⁰⁵ Aunque inicialmente referidos a la enseñanza obligatoria, entendemos que estos argumentos son perfectamente exportables a las etapas postobligatorias.

4.1.2.1.2. LOS REQUISITOS DE LOS BENEFICIARIOS.

Las becas y ayudas al estudio, en las etapas postobligatoria, no constituyen prestaciones universales, sino que el acceso a las mismas (y la consiguiente

¹²⁰³ Este problema se analizará con mayor detalle en relación con los programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto.

¹²⁰⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1985, p. 405). En esta misma línea se pronunció tempranamente la jurisprudencia. Valgan por todas las siguientes sentencias:

- STS de 3 de octubre de 1984 sobre una Resolución de 23 de mayo de 1984 de la Dirección General de Promoción Educativa del MEC (BOE 28 mayo), por la que se convocaron 10.040 plazas para estancias gratuitas de quince días en Centros de Vacaciones Escolares, financiadas mediante ayudas del Estado, que reservaba las ayudas o plazas gratuitas a los alumnos de 3º a 8º de EGB escolarizados en centros públicos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia.
- STS de 4 de octubre de 1984 sobre una Resolución de 2 de mayo de 1984 (BOE 26 mayo) de la Presidencia del INAPE, por la que se interpreta y desarrolla la convocatoria de becas o ayudas al estudio de carácter general para 1984-85, que ordenaba la denegación de becas a alumnos de Centros privados no subvencionados, cuando existieran plazas adecuadas en algún Centro sostenido con fondos públicos que se encontrase a menor distancia del domicilio del alumno: y ello «en razón del carácter y régimen financiero del Centro», decía textualmente el último inciso del artículo 2 de la Resolución en cuestión.

¹²⁰⁵ Informe anual del Defensor del Pueblo de 2007. Pág. 641.

obtención de la condición de beneficiario) se encuentra supeditado al cumplimiento de determinados requisitos.

Como hemos visto, los requisitos que supeditan el acceso a los programas de becas y ayudas son de dos tipos: socioeconómicos y académicos. Una de las actuales carencias del sistema es la falta de armonización de estos requisitos, que varían en función de cada programa. A nuestro juicio, una gran parte de las posibilidades de mejorar la eficacia y eficiencia del Sistema y coordinar su funcionamiento descansará en el establecimiento de unos requisitos comunes para acceder a sus prestaciones.

4.1.2.1.2.1. Los requisitos socioeconómicos.

Los requisitos socioeconómicos constituyen el eje vertebrador del Sistema, en la medida en que resultan exigibles para acceder a la práctica totalidad de las prestaciones que lo integran, permitiendo la remoción del principal obstáculo que dificulta el ejercicio del derecho a la educación.

En la actualidad, se aprecia una notable heterogeneidad en la configuración jurídica de estos requisitos. Habitualmente, tiende a medirse la capacidad económica de los interesados mediante el establecimiento de umbrales de renta (familiar o per cápita); pero en ocasiones se exige la condición previa de beneficiario de otras prestaciones sociales, cuya obtención también se encuentra supeditada al volumen de ingresos percibidos. Incluso cuando se establece como parámetro de referencia un umbral de renta familiar, se fijan límites cuantitativos diferentes para cada programa.

La armonización de los requisitos socioeconómicos requiere, en primer lugar, la selección de parámetros objetivos comunes que resulten fácilmente constatables a partir de la información disponible en registros administrativos. En este sentido, se considera adecuado mantener la renta y el patrimonio familiar como indicadores de la capacidad económica de las familias, como ya ocurre en los programas de becas y ayudas financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que se comprueban a partir de la información fiscal suministrada por la AEAT.

Pero, además, resulta necesario establecer de carácter general en relación con estos indicadores umbrales de acceso que resulten comunes a todas las prestaciones que comprende el Sistema. No obstante, parece razonable admitir determinadas excepciones y modulaciones a esta regla general, siempre que se encuentren debidamente justificadas y contribuyan al eficaz funcionamiento del sistema:

- Por un lado, **podría admitirse la inaplicación o modulación de la exigencia general de no superación de determinados umbrales de renta** en supuestos tasados y debidamente justificados por su singular naturaleza. Nos referimos concretamente al acceso a las siguientes prestaciones:
 - o Las prestaciones destinadas a alumnos que cursen la educación básica. Como ya hemos apuntado, la corriente mayoritaria postula la extensión del ámbito material de la gratuidad de la Educación Básica, mediante la directa asunción por los poderes públicos de la financiación de los costes indirectos de la

enseñanza. Estas decisiones, en caso de adoptarse, resultarían de implantación progresiva, mediante la rebaja paulatina de los requisitos socioeconómicos de acceso hasta convertirse en prestaciones universales, momento en el que las prestaciones pasarían del Sistema estatal de becas y ayudas al estudio, al ámbito de la gratuidad de la enseñanza obligatoria. Lógicamente, hasta llegar a esta situación y para no entorpecer este proceso, debería preverse legalmente la posibilidad de rebajar o, incluso, suprimir los requisitos socioeconómicos para este tipo de prestaciones *transitorias*.

- Los préstamos a la educación superior. En la medida en que se trata de prestaciones económicas que conllevan una obligación de devolución, revisten una singularidad que permitiría que se exceptuase la exigencia de requisitos socioeconómicos¹²⁰⁶ y que lo determinante para acceder a la condición de beneficiario fuese la mera voluntad de los estudiantes.
 - Los subsidios. Se trata, como hemos visto, de programas de tienen escasa implantación y que cuentan con un intenso componente social que llega a primar sobre la finalidad educativa. Desde esta perspectiva, podría llegar a discutirse, incluso, su mantenimiento en el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio.
- Por otra parte, **la armonización exigida no demanda una absoluta uniformidad en la determinación de los umbrales de renta y patrimonio**, resultando conveniente que las Administraciones educativas dispongan de potestad para su modificación, aunque sometida a ciertas limitaciones:
- La decisión autonómica debería motivarse en la necesidad de adecuar los requisitos a las circunstancias socioeconómicas propias del respectivo territorio, acreditadas a partir de información estadística oficial.
 - El margen de discrecionalidad de que dispondrán las autoridades autonómicas podría limitarse, mediante la fijación de unos límites máximos y mínimos comunes, fijados en forma de horquillas de valores.
 - Cualquier decisión de rebajar las exigencias socioeconómicas debería conllevar la responsabilidad de la autoridad autonómica de proveer los recursos económicos necesarios para financiar los costes adicionales que conlleve, en aplicación de un elemental principio de lealtad, institucional y financiera.

¹²⁰⁶ De hecho, el programa de préstamos universitarios no exigió requisitos socioeconómicos salvo en el curso 2010/11 (último en el que estuvo implantado), en el que se introdujo un umbral de renta máximo para tener la condición de beneficiario.

En todo caso, debe recordarse que las Comunidades Autónomas ya tienen legalmente reconocida esta potestad para modular los requisitos socioeconómicos en relación con los programas generales de becas. A partir del curso 2008/2009¹²⁰⁷ se reconoció a las Comunidades Autónomas la posibilidad de conveniar con el Ministerio de Educación la cofinanciación de las becas que se concedieran a estudiantes con rentas familiares inferiores a un umbral de renta, que la Comunidad Autónoma puede determinar dentro de una horquilla establecida con carácter básico. De este modo se reconocía a las administraciones educativas la potestad de adaptar los umbrales de renta a sus peculiaridades socioeconómicas, aunque asumiendo con cargo a sus presupuestos los costes adicionales que pudieran conllevar estas decisiones.

Otra cuestión importante se refiere a **la forma de actualización de estos parámetros cuantitativos**. En principio la estricta aplicación de la doctrina constitucional sobre reserva de ley de las normas básicas llevaría a exigir que su establecimiento se realizase mediante ley formal; sin embargo, el carácter eminentemente técnico de estas decisiones y su carácter coyuntural (su vigencia se acota a un curso escolar), ha permitido que se proceda a su determinación reglamentaria y, como hemos visto, los umbrales de renta y patrimonio de las ayudas estatales se fijan anualmente mediante Real Decreto.

Aunque con esta rebaja del rango de la norma básica estatal se pretendía flexibilizar la adaptación anual del régimen jurídico de las becas a la coyuntura socioeconómica, este objetivo no se ha cumplido plenamente, ya que los plazos de tramitación de las normas reglamentarias no se reducen significativamente respecto de las normas con rango de ley. Por esta razón, se sugiere que la actualización de los umbrales de renta y patrimonio y de cualquier otro elemento cuantitativo del Sistema Estatal pudiera abordarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio; con ello se refuerza la seguridad jurídica, al conocer los requisitos con mayor antelación respecto al inicio del curso escolar que en la actualidad, y se cumplen ampliamente las exigencias derivadas del principio constitucional de reserva formal de ley.

4.1.2.1.2.2. Los requisitos académicos.

Tanto en el Derecho comparado, como en el ordenamiento jurídico español, la exigencia de requisitos académicos para acceder a las ayudas al estudio se circunscribe, en su caso, a las enseñanzas postobligatorias, y su importancia suele crecer a medida que se incrementa el nivel de la formación cursada.

La normativa vigente establece este tipo de requisitos atendiendo al rendimiento académico, es decir, a las calificaciones obtenidas en los estudios

¹²⁰⁷ Real Decreto 675/2008, de 28 de abril, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte para el curso 2008-2009.

oficiales cursados en el curso inmediatamente anterior. Pero es preciso advertir que la incidencia del expediente académico puede configurarse de dos modos diferentes: como un requisito de acceso al sistema o como un criterio para modular la cuantía de la ayuda. Aunque habitualmente se trata de modelos alternativos, en el sistema español vigente los requisitos académicos se valoran actualmente en ambas fases:

- **La exigencia de un rendimiento académico mínimo para acceder al sistema de becas** permite acreditar un compromiso del beneficiario con la continuación de sus estudios que, a su vez, justificará la inversión pública en su formación. No obstante, debe encontrarse un equilibrio en la exigencia académica, ya que el establecimiento de elevados umbrales de entrada podría ser objeto de reproches de inconstitucionalidad si impidiesen o dificultasen el ejercicio de un derecho fundamental. La introducción de requisitos académicos a partir del curso 2012/2013 fue objeto de estas críticas desde algunos sectores de la comunidad educativa. A nuestro juicio, la clave para valorar la constitucionalidad de esta exigencia sería su *razonabilidad* y, en este sentido, consideramos que nos encontramos ante una medida proporcionada, ya que las exigencias académicas son moderadas y se incrementan progresivamente al elevarse el nivel de la formación recibida.
- Por otra parte, resulta legítimo que los poderes públicos **promuevan la excelencia y recompensen el rendimiento académico extraordinario** obtenido por un alumno con la asignación de cantidades económicas adicionales a su ayuda básica. En esta línea, las calificaciones obtenidas constituyen uno de los criterios que se ponderarán para calcular la cuantía variable que le corresponderá a cada beneficiario de las becas generales.¹²⁰⁸ Sin embargo, entendemos que este efecto incentivador de la excelencia del mecanismo para el cálculo de la cuantía variable se encuentra mitigado por varios factores:
 - o En primer lugar, porque el peso del expediente académico del beneficiario se reduce como consecuencia de su ponderación con las calificaciones medias obtenidas por el resto de los becarios y con aquellos que hayan obtenido mejores notas.
 - o En segundo lugar, porque se introducen otros parámetros no académicos para este cálculo, como es la renta familiar.
 - o Finalmente, porque la base sobre la que se realiza el cálculo viene determinada por el importe de la dotación presupuestaria global destinada a la financiación de las becas generales, que tiene carácter limitativo.

Para corregir esta situación e incrementar el efecto incentivador del rendimiento académico, podrían estudiarse medidas como la asignación

¹²⁰⁸ La fórmula para el cálculo de esta cuantía variable se recoge en el artículo 9.2 del Real Decreto 1721/2007.

de cuantías fijas y de importe significativo a los estudiantes que obtuvieran calificaciones *excelentes*, tomando como referencia, a estos efectos, el sistema francés.¹²⁰⁹

Como ya hemos señalado, consideramos que la potestad normativa estatal comprende la determinación de los requisitos académicos que dan acceso a las prestaciones básicas, para garantizar la igualdad de todos los estudiantes en el territorio nacional; no obstante, resulta razonable que las administraciones educativas dispongan de cierta capacidad regulatoria, que podría concretarse, por ejemplo, en el establecimiento de umbrales académicos que permitan acceder a complementos de excelencia, respetando siempre el principio general de lealtad financiera por las decisiones adoptadas.¹²¹⁰

4.1.2.2. EL ELEMENTO OBJETIVO: LAS PRESTACIONES.

Una de las características esenciales de los modernos Estados del Bienestar consiste en la asunción por los poderes públicos de la protección social de sus ciudadanos. La noción de protección social se presenta como un concepto integrador que involucra y articula diversos objetivos, valores y políticas, y a la vez como un concepto dinámico cuyo contenido evoluciona con el progreso social y económico.¹²¹¹ Por esta razón, resulta difícil escoger una definición entre las múltiples propuestas, y hemos optado finalmente por la acuñada por la ONU en 2001, que define la protección social como *el conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población.*¹²¹²

Dentro de esta protección social genéricamente considerada se comprenden diversas medidas o programas que pretenden atender a diferentes necesidades. El más conocido de ellos es el sistema público de Seguridad Social (con el que en ocasiones se identifica), pero también incluye otras

¹²⁰⁹ Las autoridades francesas otorgan ayudas al mérito en las enseñanzas postobligatorias no universitarias (800 euros a alumnos con calificación "Bien" o "Très bien" en el Diplôme National du Brevet) y en las enseñanzas universitarias (alumnos que tengan ya la condición de becarios y obtengan mención "Très bien" en el Baccalauréat.).

¹²¹⁰ En este sentido, debe indicarse que varias Comunidades Autónomas otorgan cantidades económicas a los alumnos que obtienen rendimientos extraordinarios que, habitualmente, se configuran al margen del sistema de ayudas al estudio y, por ello, de cualquier exigencia de carácter socioeconómico.

¹²¹¹ MORALES RAMÍREZ (2006, p. 208).

¹²¹² Informe del Secretario General de la ONU, El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Nueva York. Comisión de Desarrollo Social. 39º periodo de sesiones, 13-23 de febrero de 2001. Pág. 3.

En todo caso, el mismo informe apunta que no se trata de una definición exhaustiva, sino de un punto de partida y más adelante (pág. 5) define la protección social como una gama de medidas públicas que apoya a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad, y que ayuda a los individuos, familias y comunidades a manejar mejor los factores de riesgo.

medidas de protección social de carácter público¹²¹³, así como otras actividades de diferentes Ministerios y Administraciones Públicas que inciden directamente en la atención de las necesidades sociales, entre las que cabe citar la Sanidad Pública, las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial o, en lo que ahora nos incumbe, medidas de política educativa a cargo del Ministerio de Educación.

Desde esta perspectiva, el Sistema de Becas y Ayudas al estudio constituiría un mecanismo de protección social integrado por un conjunto de prestaciones públicas dirigidas a remover los obstáculos socioeconómicos que dificultan o impiden a los ciudadanos el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación.

En España, una importante debilidad de este sistema de protección social reside en la fragmentación de las prestaciones que lo integran, ya que coexisten programas de becas y ayudas financiados por todos los niveles administrativos e, incluso, por entidades privadas. En este contexto, en el que diferentes instancias públicas (educativas o no) pueden establecer líneas de ayudas con finalidades coincidentes o complementarias, su integración en un sistema común resulta imprescindible para permitir su adecuada coordinación y mejorar su eficacia y eficiencia.

El legislador orgánico ha reconocido esta necesidad de coordinación, pero no ha previsto mecanismos para su efectiva consecución. A nuestro juicio, la implantación de un sistema integrado requerirá, al menos, la adopción de dos medidas legales específicas: la configuración de un catálogo común de prestaciones y la integración de las fuentes de financiación de los diferentes programas públicos.

4.1.2.2.1. EL CATÁLOGO COMÚN DE PRESTACIONES.

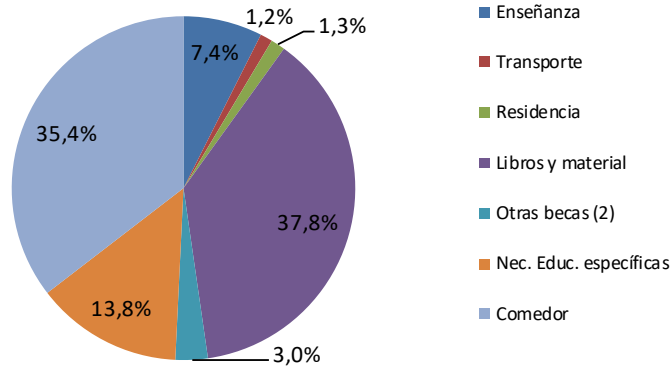
La multiplicidad de programas de ayudas a los estudiantes que coexisten en nuestro país podría ordenarse en función de las contingencias que pretenden atender, que no es otra que la insuficiencia de los ingresos para atender los gastos que deben afrontar las familias para permitir al estudiante recibir de forma adecuada la enseñanza reglada ofertada por el Sistema Educativo.

Así, la forma más eficaz de reconducir estos programas heterogéneos a categorías comunes consistirá en la identificación de los costes de los bienes y servicios educativos que asumen las familias que, como hemos visto, serán la impartición de la docencia, la provisión de material didáctico adecuado y la prestación de los servicios complementarios. En este sentido, como ya hemos señalado, hasta el curso 2012/13, la estructura económica de la beca permitía obtener información desagregada sobre los recursos económicos que las Administraciones Públicas destinaban a financiar las diferentes necesidades de gasto de los estudiantes, como se recoge en el gráfico 7.

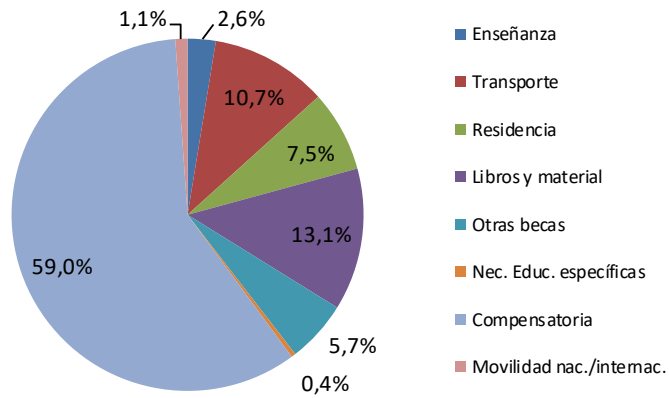
¹²¹³ Como son las medidas de fomento del empleo a cargo del INEM, la protección a favor de personas con discapacidad, o la protección de sectores marginales.

GRAFICO 7. Gasto público en becas y ayudas al estudio, por etapa educativa y finalidad del gasto. Curso 2012/2013.

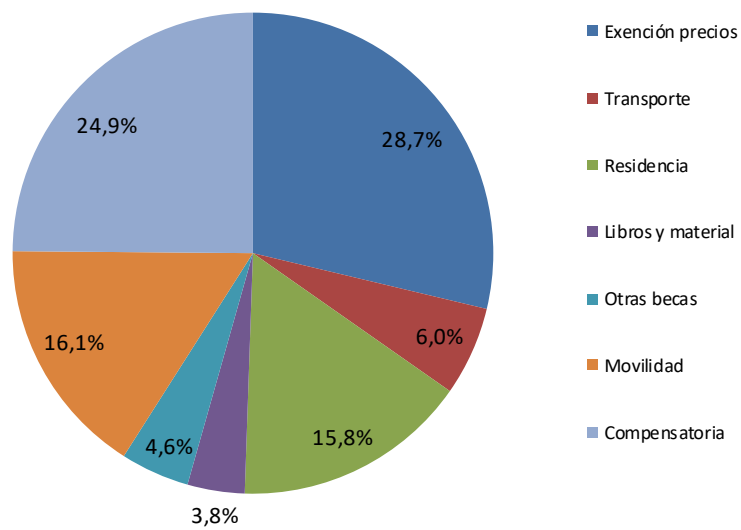
Enseñanzas obligatorias, E. Infantil y E. Especial



Enseñanzas postobligatorias no universitarias



Enseñanzas Universitarias



Fuente: Estadística de Becas y ayudas al estudio. MECD

Esta información describe las prestaciones económicas que ofrecen las Administraciones públicas y permite identificar tanto los bienes y servicios educativos cuya provisión se financia con recursos públicos, como el esfuerzo presupuestario destinado a cada uno de ellos. Aunque todos estos bienes y servicios se encuentran vinculados al ejercicio del derecho a la educación, la cobertura pública de sus costes a través de las ayudas a los estudiantes dista de ser completa.

En este contexto, sería conveniente diferenciar entre dos tipos de prestaciones: las prestaciones que podríamos calificar como básicas, que serán extensivas a toda la población incluida en el ámbito de protección del Sistema y se financiarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y las prestaciones complementarias o adicionales.

4.1.2.2.1.1. Las prestaciones básicas.

Las prestaciones básicas deben ser iguales en todo el territorio nacional, tanto en sus condiciones de acceso, como en sus características y cuantías, y contribuirán decisivamente a garantizar la igualdad material en el ejercicio del derecho a la educación, finalidad última que legitima la actuación estatal en materia de becas y ayudas al estudio. Por esta razón, estas prestaciones deberían estar financiadas íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Además de la sistematización de las prestaciones que integran el sistema, el legislador estatal debería afrontar la cobertura de otra relevante laguna jurídica: la definición de sus características. En este sentido, tomando como referencia las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, podríamos señalar las siguientes **características de las prestaciones básicas del Sistema estatal de becas y ayudas al estudio**:

- Deberían ser intransmisibles e irrenunciables, de modo que sus beneficiarios no puedan transmitir su derecho ni renunciar a ellas, con independencia del ejercicio del derecho de opción en caso de incompatibilidad de prestaciones.
- Deberían gozar de garantías frente a terceros, de manera que no pudiesen ser objeto de retención, compensación o descuento, salvo en los casos establecidos (por ejemplo, obligaciones alimenticias, deudas contraídas con la propia Seguridad Social...). Paralelamente, sólo podrían ser embargadas en los términos y cuantías fijados por la Ley de Enjuiciamiento Civil para las pensiones y rentas de naturaleza salarial.
- Deberían tener un tratamiento fiscal específico, por cuanto que están sujetas a tributación en los términos establecidos en las normas reguladas de cada impuesto. En este sentido, debemos advertir que las becas públicas constituyen rentas exentas de la base imponible del

IRPF¹²¹⁴, si bien sería conveniente mejorar la definición legal de qué debe entenderse por becas públicas, en función de su consideración como prestación pública del Sistema estatal.

Además de estas características generales, corresponde al legislador estatal determinar **la extensión de las prestaciones básicas**, para lo cual dispone de un amplio margen de discrecionalidad política que, sin embargo, no es absoluto y se encuentra limitado por factores de diferente naturaleza: en primer lugar, la propia evolución de la sociedad española condiciona el alcance de las prestaciones públicas social y culturalmente demandadas; en segundo lugar, la coyuntura macroeconómica incide directamente sobre la política fiscal y, en consecuencia, sobre las disponibilidades presupuestarias asignadas a esta finalidad; finalmente, existen principios derivados de la Constitución que, en determinadas circunstancias, permitirían someter la actuación del legislador a un juicio de constitucionalidad.

Nos centraremos en este último grupo de límites, que revisten un carácter estrictamente jurídico, entre los que encontramos el principio de proporcionalidad, que contribuirá a identificar los bienes y servicios educativos que se consideren necesarios para la prestación de la enseñanza reglada; el principio de suficiencia financiera, que permitirá determinar el adecuado grado de cobertura de dichos costes con financiación pública; y el principio de lealtad institucional, que obligará a los poderes públicos a cubrir financieramente los costes educativos adicionales que generen sus decisiones.

4.1.2.2.1.1.1. El principio de proporcionalidad.

La Constitución no contiene ninguna mención explícita al principio de proporcionalidad como criterio para determinar con carácter general los límites de los derechos o como canon para determinar la legitimidad de la intervención de los poderes públicos en la esfera de los derechos y libertades

¹²¹⁴ La letra j) del artículo 7 del Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, considera exentas las siguientes rentas:

j) Las becas públicas, las becas concedidas por las entidades sin fines lucrativos a las que sea de aplicación el régimen especial regulado en el Título II de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y las becas concedidas por las fundaciones bancarias reguladas en el Título II de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias en el desarrollo de su actividad de obra social, percibidas para cursar estudios reglados, tanto en España como en el extranjero, en todos los niveles y grados del sistema educativo, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Asimismo estarán exentas, en los términos que reglamentariamente se establezcan, las becas públicas y las concedidas por las entidades sin fines lucrativos y fundaciones bancarias mencionadas anteriormente para investigación en el ámbito descrito por el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación, así como las otorgadas por aquellas con fines de investigación a los funcionarios y demás personal al servicio de las Administraciones públicas y al personal docente e investigador de las universidades.

públicas. A diferencia de lo que sucede en otras Constituciones más recientes, la española no contiene una llamada al principio de proporcionalidad como parámetro general de la actuación de los poderes públicos.¹²¹⁵ Sin embargo, este principio cuenta con una profunda raigambre en el Derecho español¹²¹⁶ y el Tribunal Constitucional ha procedido a perfilar sus características, adaptándolas a las peculiaridades de la litigación constitucional.¹²¹⁷

El denominado **juicio de proporcionalidad** está orientado a resolver conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia, sin necesidad de generar jerarquías en abstracto entre ellos y, por tanto, sin necesidad de prejuzgar su mayor o menor legitimidad, ni producir prohibiciones absolutas. Es decir, el juicio de proporcionalidad analiza la controversia atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto: partiendo de la legitimidad de los fines atendidos por la norma, medida o actuación denunciada, lo que se va a analizar es su utilidad (su idoneidad para alcanzar el fin pretendido), su necesidad (en ausencia de otra alternativa igualmente eficaz y menos problemática) y, por fin, su *proporcionalidad*, atendido su grado de injerencia en un ámbito protegido, así como el carácter y alcance del sacrificio que impone sobre los derechos o intereses afectados. De resultados de este examen se juzgarán inaceptables normas, medidas o actuaciones en la medida en que impongan un sacrificio inútil, innecesario o desequilibrado, por excesivo, de un derecho o interés protegido.¹²¹⁸

De este modo, el principio de proporcionalidad constituye una herramienta de análisis y decisión adecuada en cualquier controversia constitucional en la que la vulneración de la Constitución que se denuncia está provocada por una norma, medida o actuación que, incluso si cuenta con respaldo constitucional, se revela *desproporcionada* a la vista de las circunstancias.¹²¹⁹

La extensión de la acción protectora del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio podría someterse a un juicio de proporcionalidad en el que se ponderarán, por un lado, la incidencia de cada uno de los bienes y servicios

¹²¹⁵ En la Constitución de Suráfrica (1996) es visible un intento de sistematizar la doctrina del momento sobre proporcionalidad. Concretamente, su artículo 36, dedicado a los límites de los derechos, establece:

The rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom, taking into account all relevant factors, including- (a) the nature of the right; (b) the importance of the purpose of the limitation; (c) the nature and extent of the limitation; (d) the relation between the limitation and its purpose; and (e) less restrictive means to achieve the purpose.

¹²¹⁶ El principio de proporcionalidad es ampliamente empleado en el ámbito del derecho administrativo y clásico en la doctrina del derecho penal en su vertiente más específica de principio de proporcionalidad de la pena.

¹²¹⁷ Las SSTC 66/1995, 55/1996, 207/1996, 161/1997 y 136/1999 procedieron a fijar los elementos del canon de proporcionalidad bajo evidente, aunque no explícitamente reconocida, inspiración alemana.

¹²¹⁸ ROCA TRÍAS y AHUMADA RUIZ (2013, p. 3).

¹²¹⁹ ROCA TRÍAS y AHUMADA RUIZ (2013, p. 14).

educativos provistos mediante prestaciones públicas sobre el ejercicio del derecho a obtener una enseñanza reglada y, por otra parte, la priorización de las necesidades de financiación en un escenario de recursos presupuestarios escasos, directamente vinculada al principio de estabilidad presupuestaria recientemente constitucionalizado.¹²²⁰

Aunque la realización de este juicio de proporcionalidad corresponderá al Tribunal Constitucional, que deberá afrontarla caso a caso, entendemos que deberían formar parte de las **prestaciones básicas las destinadas a la provisión de los siguientes bienes y servicios educativos:**

- La prestación de los servicios estrictamente académicos, consistentes en la impartición de la docencia, que son provistos por las instituciones educativas, públicas o privadas, que, como ya sabemos, podrán exigir contraprestación económica a las familias.

Cuando no se exija contraprestación económica alguna a los alumnos, la gratuidad de la enseñanza hace innecesaria una prestación específica del sistema de ayudas al estudio. Sin embargo, cuando la institución educativa supedita el acceso a la enseñanza al pago de una contraprestación económica (pública o privada), los beneficiarios del sistema tendrán derecho a la exención del pago de los derechos de inscripción o matrícula, asumiendo el Sistema Estatal la obligación de compensar a las instituciones educativas por los ingresos que dejen de percibir, ya sea directamente a los centros o indirectamente mediante el abono a los estudiantes de las cantidades para la realización del pago.

- La provisión a los estudiantes del equipamiento necesario. En el actual modelo pedagógico, los libros y del material didáctico constituyen un elemento imprescindible para el aprovechamiento de la enseñanza. La provisión de estos medios materiales a los alumnos en la enseñanza obligatoria está intensamente financiada por las Administraciones Públicas, mientras que los recursos públicos aportados en las enseñanzas postobligatorias son más reducidos. En todo caso, las propuestas referidas a esta prestación del Sistema serán detalladamente analizadas en el siguiente epígrafe.

Pero existen otros bienes cuya relevancia para el aprovechamiento académico de los alumnos no resulta tan evidente y cuya provisión pública suscita alguna duda, como podrían ser, por ejemplo, los uniformes escolares. Entendemos que su inclusión en el Sistema estatal de estas prestaciones únicamente podría justificarse en la importancia de estos bienes en el proceso de aprendizaje, a partir de argumentos pedagógicos.

¹²²⁰ Artículo 135 redactado por el artículo único de la Reforma de la Constitución Española de 27 de septiembre de 2011. Este principio ha sido desarrollado mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Cuando la ubicación del domicilio familiar del estudiante se encuentre a una determinada distancia del centro educativo en el que cursa sus estudios o en localidades diferentes, los servicios complementarios (transporte, comedor y residencia) adquieren indudable transcendencia para la adecuada recepción de la enseñanza. La fijación de esta distancia física *soportable* constituirá el factor esencial para valorar la razonabilidad del derecho a obtener esta prestación.

Las instituciones educativas no suelen prestar directamente estos servicios, aunque en determinadas etapas (principalmente, en las enseñanzas universitarias) las universidades pueden proveer directamente estos servicios a través de Residencias y Colegios Mayores. Por ello, la cobertura de estas necesidades se realizará habitualmente mediante el otorgamiento de ayudas económicas a las familias destinadas a sufragar los costes de adquisición de estos servicios en el mercado.

4.1.2.2.1.1.2. El principio de suficiencia financiera.

Aunque la legislación orgánica no lo reconoce de forma explícita, resulta posible deducir de ella un principio general de aplicable al sistema Estatal de becas y ayudas al estudio que exigiría que las prestaciones económicas que se reconozcan resulten suficientes para sufragar los gastos privados que deban afrontar sus beneficiarios para acceder de forma efectiva al servicio educativo.

De hecho, la jurisprudencia parece reconocer que la insuficiencia de la ayuda podría sustentar una impugnación en el seno de una relación jurídica concreta.¹²²¹ Ciertamente, estos iniciales razonamientos de los tribunales se refieren a las ayudas a la enseñanza obligatoria y, por tanto, conectan la suficiencia de la prestación con la garantía constitucional de gratuidad; sin embargo, no encontramos impedimento alguno para extender esta interpretación a las prestaciones dirigidas a las etapas postobligatorias, en la medida en que la insuficiente cobertura de los costes educativos podría conculcar la igualdad en el acceso al derecho fundamental a la educación.

Hasta el curso 2012/13, la cuantía de los diferentes componentes de la beca era fija y se asociaba a un determinado coste, lo que permitía evaluar con carácter previo la suficiencia de las ayudas para atender de forma efectiva a las necesidades educativas. La modificación de la estructura de componentes de las becas a partir del curso 2013/14 introduce alguna incertidumbre en la garantía de la suficiencia: por un lado, se rompe la relación directa entre los

¹²²¹ STS de 4 de julio de 2005. Sala de lo contencioso-Administrativo. Recurso de casación contra la Sentencia sobre el recurso contra la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de fecha 23 de septiembre de 1996 por la que se regulaba la concesión de ayudas individualizadas de transporte escolar para el curso académico 1996/1997. Su FJ. 3 parece considerar como un elemento reglado susceptible de control que la cuantía de la ayuda resulte suficiente para sufragar los costes del transporte y, por tanto, asegurar la gratuidad de la enseñanza obligatoria. En cualquier caso, debe advertirse que el fallo no valoró esta circunstancia, al no haber sido alegada por las partes.

componentes de la beca y los costes de los bienes o servicios que se pretenden sufragar; por otra parte, se supedita una parte de la cuantía global de la beca (el componente variable) a las disponibilidades presupuestarias, lo que debilita su conexión con el coste real.

Ciertamente, no es posible concluir que la introducción del componente variable determine la insuficiencia de la beca para atender a las necesidades de escolarización, pero también es cierto que impide asegurar con carácter previo y general que esta suficiencia quede plenamente garantizada en cada convocatoria.¹²²² En consecuencia, el análisis de la adecuación entre la cuantía de la beca y los costes educativos quedaría necesariamente diferido al análisis de cada caso concreto.

En este contexto, y en aras del fortalecimiento de la seguridad jurídica, se consideraría conveniente establecer una estructura de componentes de las becas basada en las siguientes premisas:

- Que cada componente en que se desagrega la prestación económica se asocie de forma unívoca a la financiación de un coste educativo específico, permitiendo el análisis individualizado de la cobertura de cada coste educativo. Actualmente solo es posible establecer una correspondencia directa entre cuantía de la ayuda y finalidad del gasto en relación con los costes de matriculación en las enseñanzas universitarias, y de forma algo más tenue en relación con los costes de desplazamiento.
- Que la cuantía de cada prestación se fije tomando como referencia el coste real de los bienes o servicios cuya adquisición se pretende financiar, resultando preferible acudir para ello a información estadística oficial.¹²²³ En la medida en que resulte posible, podría evaluarse establecer diferencias de cuantías en función del lugar en que se cursen los estudios.
- Que la cuantía de la prestación asignada a financiar la provisión de un bien o servicio educativo no exceda su coste real, para evitar situaciones de enriquecimiento injusto de los beneficiarios. La prevención de estas situaciones debería ser el principal objetivo del eventual régimen de incompatibilidades entre prestaciones que pudiera establecerse.

¹²²² La STC 95/2016 ha declarado constitucional la configuración jurídica del componente de cuantía variable de las becas de carácter general recogido en el Real Decreto 1721/2007, pero debe advertirse que el pronunciamiento se limita a analizar la cuestión desde la perspectiva de su adecuación al régimen constitucional de distribución de competencias.

¹²²³ En este sentido, podría resultar de utilidad la información recogida en el Encuesta de Gasto Educativo en los Hogares que realiza el INE cada cuatro años y que hemos venido utilizando en este trabajo.

4.1.2.2.1.1.3. El principio de lealtad institucional.

El principio de lealtad institucional no está mencionado de modo expreso en la Constitución, pero se considera "*una exigencia inexcusable de la propia naturaleza del régimen autonómico, de la estructura compuesta del Estado*".¹²²⁴ Este principio se inspira en la doctrina y la jurisprudencia alemana, que ya hace tiempo ha acuñado el concepto de *Bundestreue* o fidelidad federal¹²²⁵; a partir de ellos, el Tribunal Constitucional ha declarado que la lealtad constitucional que implica la colaboración es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial¹²²⁶, advirtiendo expresamente que

*(...) conviene recordar que, de acuerdo con la STC 25/1981, F.J. 3, antes citada, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las CCAA, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir "las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada".*¹²²⁷

Sistematizando la doctrina del Tribunal Constitucional¹²²⁸, la conjunción y coexistencia de los principios de unidad y de autonomía en la organización territorial del Estado aboca de forma indiscutible al acogimiento de un principio que actúe de mecanismo de articulación entre la pluralidad de entes públicos;

¹²²⁴ Informe sobre el Proyecto de ley General de Cooperación Autonómica, tomo I. Ministerio de Administraciones Públicas (2002).

El 12 de junio de 2001, el Ministro de Administraciones Públicas presentó en el Senado Proyecto de ley General de Cooperación Autonómica. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado, VII Legislatura. Comisiones. Nº. 147, 12 de junio de 2001. Pág. 22.

A principios de 2002 se publicaron cinco tomos con el título genérico de Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica que, pese a lo que parecía indicar su título, eran un dossier sobre la participación en general, que fueron incluidos en la página web del entonces Ministerio de Administraciones Públicas.

¹²²⁵ CHECA GONZÁLEZ (2013).

¹²²⁶ SANCHEZ PINO y DOMINGUEZ ZORRERO (2007, p. 25).

¹²²⁷ Por todas, STC 239/2002, FJ. 11; STC 13/2007, FJ. 7.

¹²²⁸ Entre los principales pronunciamientos sobre este tema destacamos las SSTC 25/1981, de 14 de julio, 18/1982, de 4 de mayo, 80/1985, de 4 de julio, 11/1986, de 28 de enero, 96/1986, de 10 de julio, 152/1988, de 20 de julio, 181/1988, de 13 de octubre, 186/1988, de 17 de octubre, 201/1988, de 27 de octubre, 252/1988, de 20 de diciembre, 103/1989, de 8 de junio, 209/1989, de 15 de diciembre, 46/1990, de 15 de marzo, 64/1990, de 5 de abril, 96/1990, de 24 de mayo, 146/1990, de 1 de octubre, 209/1990, de 17 de diciembre, 118/1996, de 27 de junio, 40/1998, de 19 de febrero, 208/1999, de 11 de noviembre, 235/1999, de 16 de diciembre, 239/2000, de 16 de diciembre, 239/2002, de 11 de diciembre, 13/2007, de 18 de enero, y 247/2007, de 12 de diciembre.

este principio es el de colaboración, que "se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución", y es ineludible en dicha organización, ya que como se manifestó, entre otras, por la STC 64/1982, de 4 de noviembre, F.J. 8, una adecuada colaboración entre el Estado y las CCAA que ayude a buscar soluciones equitativas "es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas".¹²²⁹

La actitud de lealtad constitucional impone a todos los entes territoriales un comportamiento fiel al sistema y a guardar una conducta amistosa y de cooperación con los demás entes, pues, como reconoce el propio Tribunal Constitucional, exige "una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas... que... no sólo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas, incluida, en su caso, la de coordinación de la actividad económica, sino también a los principios de colaboración y de solidaridad".¹²³⁰

A partir del reconocimiento en la doctrina constitucional, el principio de lealtad institucional se trasladó a la legislación estatal, si bien es cierto de que forma gradual:

- En un primer momento, y con carácter general, se incluyó entre los principios que deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas.¹²³¹
- Posteriormente, el principio de lealtad institucional se trasladó al ámbito específico de las relaciones financieras. La primera plasmación legal¹²³² fue criticada por la doctrina científica, ya que el principio circunscribía su eficacia al Estado, cuando la lógica demandaba un reconocimiento general, aplicable también a la actuación de las Comunidades Autónomas, tanto frente al Estado, como frente al resto de las Comunidades Autónomas.¹²³³ Esta deficiencia es subsanada en 2009, al recogerse el carácter multidireccional del principio de lealtad institucional, que contempla tanto la necesidad de que el Estado compense de manera adecuada a las Comunidades Autónomas en el caso de que proceda a reformar algún impuesto, y ello implique una variación de los ingresos a percibir por éstas, como la necesidad de

¹²²⁹ STC 18/1982, F.J. 14.

¹²³⁰ STC 152/1998, FJ. 6.

¹²³¹ El principio de lealtad se encuentra recogido en el artículo 4.1 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Desde ahí se ha trasladado al artículo 140 a) de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

¹²³² Artículo 2.1 la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en la redacción dada por la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre.

¹²³³ MARTIN FERNANDEZ (2002, p. 100).

ponderar y valorar también el impacto positivo o negativo que las medidas tributarias dictadas por las Comunidades Autónomas pudieran tener sobre el Estado.¹²³⁴

- Finalmente, el principio de lealtad institucional se ha venido incorporando en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía.¹²³⁵

La **aplicación del principio de lealtad institucional en el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio** supondrá que todas las Administraciones Públicas que adopten decisiones normativas que conlleven un incremento de cualquiera de los costes educativos deberán aportar los recursos presupuestarios necesarios para garantizar que las prestaciones básicas mantienen el mismo nivel de cobertura en todo el territorio nacional. Evidentemente, este principio vincula a todas las Administraciones Públicas:

- Por un lado, las Administraciones educativas que adoptasen decisiones que supusieran un incremento de los costes de los bienes y servicios educativos financiados con prestaciones básicas, asumirían la correspondiente obligación de aportar los recursos presupuestarios necesarios para garantizar que estas prestaciones resulten suficientes para sufragarlos. En este tipo de decisiones se encontraría, por ejemplo, el establecimiento o elevación por las Administraciones educativas de tasas o precios públicos en el caso de las enseñanzas postobligatorias, o la elevación de los umbrales de renta familiar en caso de que la normativa proporcionase a estas autoridades un margen para su adaptación a las renta media regional.
- Pero, por otra parte, también es aplicable a las decisiones del legislador estatal. En este sentido, la eventual implantación de la evaluación final

¹²³⁴ Así lo impone la letra g) del artículo 2.1 la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), redactada por la Ley orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, cuando incluye entre los principios que deben presidir la actuación financiera de las Comunidades Autónomas:

g) La lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

¹²³⁵ Así se establece en los artículos 68 LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana; 209 LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 122 LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 183.5 LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 107.4 LO 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; 83.5 LO 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; y 88.2 LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

de Bachillerato podría requerir la adopción de decisiones en este sentido.¹²³⁶ Desde la perspectiva de los alumnos, esta medida no supondrá grandes cambios, ya que la evaluación sustituirá a la Prueba de Acceso a la Universidad y tendrá, previsiblemente, unas características similares. Sin embargo, la naturaleza de la prueba sería radicalmente diferente: la PAU se inserta en los mecanismos de admisión a las enseñanzas universitarias, mientras que la nueva evaluación final es, fundamentalmente, un requisito para la obtención del título final de Bachillerato. Es decir, la prueba se desplaza del ámbito de la enseñanza universitaria a la enseñanza secundaria postobligatoria. Las Comunidades Autónomas venían financiando los costes de la PAU con el cobro de tasas de examen; si pretendiesen mantener este sistema de financiación¹²³⁷, la exigencia de la tasa podría interpretarse como una alteración de las condiciones de gratuidad establecidas por el legislador para las enseñanzas posobligatorias no universitarias. Es este escenario, debería incluirse este coste directo en el sistema de becas y, en consecuencia, eximir del pago de la tasa a los alumnos cuyos ingresos familiares se sitúen por debajo del umbral de renta que se determine.

¹²³⁶ De conformidad con el apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa:

Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, requisitos para la obtención de certificados y títulos, programas, promoción y evaluaciones de Bachillerato se implantarán para el primer curso en el curso escolar 2015-2016, y para el segundo curso en el curso escolar 2016-2017.

La evaluación final de Bachillerato correspondiente a las dos convocatorias que se realicen en el año 2017 únicamente se tendrá en cuenta para el acceso a la Universidad, pero su superación no será necesaria para obtener el título de Bachiller. También se tendrá en cuenta para la obtención del título de Bachiller por los alumnos y alumnas que se encuentren en posesión de un título de Técnico de grado medio o superior de Formación Profesional o de las Enseñanzas Profesionales de Música o de Danza, de conformidad, respectivamente, con los artículos 44.4 y 50.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

El calendario de implantación inicialmente recogido en la disposición final quinta LOMCE (2013) preveía que la evaluación que se realice al finalizar el curso 2016/17 únicamente tuviese efectos para el acceso a las enseñanzas universitarias, sustituyendo a la PAU. A partir del curso 2017/18 la evaluación final tendrá efectos académicos, lo que supone que su superación será necesaria para la obtención del Título de Bachiller.

Estas previsiones han sido revisadas por el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, quedando suspendidos los efectos académicos de estas evaluaciones de manera indefinida hasta la eventual la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación.

¹²³⁷ Así parece desprenderse de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la LOMCE (2013), que señala que, puesto que la evaluación final de Bachillerato tendría características similares a la PAU y, en consecuencia, costes análogos, desde un punto de vista estrictamente presupuestario no debía producirse incremento en el gasto de las Administraciones educativas, que harán una prueba en lugar de otra. En el mismo sentido, la MAIN del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.

4.1.2.2.1.2. Las prestaciones complementarias.

Las prestaciones complementarias incrementarían el nivel de protección básico de los beneficiarios, ya sea mediante la provisión de bienes y servicios educativos no financiados mediante las prestaciones básicas, ya sea mediante la introducción de mejoras sobre las prestaciones básicas, normalmente mediante la asignación de cantidades adicionales.

La configuración jurídica de este nivel de protección complementario corresponde a las diferentes Administraciones educativas, pues la competencia normativa estatal amparada por el 149.1.1ª CE tiene por objeto garantizar el contenido esencial o primario del derecho, pero no puede pretender una normación completa y acabada el mismo *"pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas atinentes a su régimen jurídico"*¹²³⁸, concretamente sobre aquellos aspectos del mismo que no resulten imprescindibles para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, como sería el caso de las prestaciones complementarias. Aunque las Comunidades Autónomas dispondrían de un amplio margen de discrecionalidad para ejercer esta potestad regulatoria, su adecuada integración de un Sistema estatal justificaría el establecimiento de algunas limitaciones, entre las que podrían encontrarse las siguientes:

- Cada Administración educativa podría determinar libremente las necesidades educativas que pretende atender con sus prestaciones, cuya aplicación estará limitada al ámbito territorial sobre el que ejerza sus competencias. Esta limitación territorial del alcance de las prestaciones, unido a la libre movilidad de los estudiantes en España, haría necesario establecer mecanismos para la solución de los conflictos que pudieran producirse, mediante el establecimiento de los puntos de conexión que permitan atribuir la función controvertida a una concreta autoridad educativa. Esta decisión, que correspondería al legislador estatal, podría recaer en el domicilio familiar del estudiante, o en la localización del centro en el que se cursen las enseñanzas.
- Cada Administración educativa podría determinar el alcance de las prestaciones que establezcan, que se concretará habitualmente, en el caso de las prestaciones económicas, en su importe. Lógicamente, cada Comunidad Autónoma deberá aportar los recursos presupuestarios necesarios para atender a estas prestaciones complementarias, de modo que las disponibilidades presupuestarias configuran un límite evidente a sus decisiones. Estos recursos podrían integrarse en el Fondo común, ya sea voluntariamente, atendiendo a las previsibles mejoras de eficacia y eficiencia que pudieran derivarse de la utilización de los instrumentos de gestión que proporciona el Sistema Estatal, ya sea de forma obligatoria, mediante declaración expresa del legislador orgánico estatal.

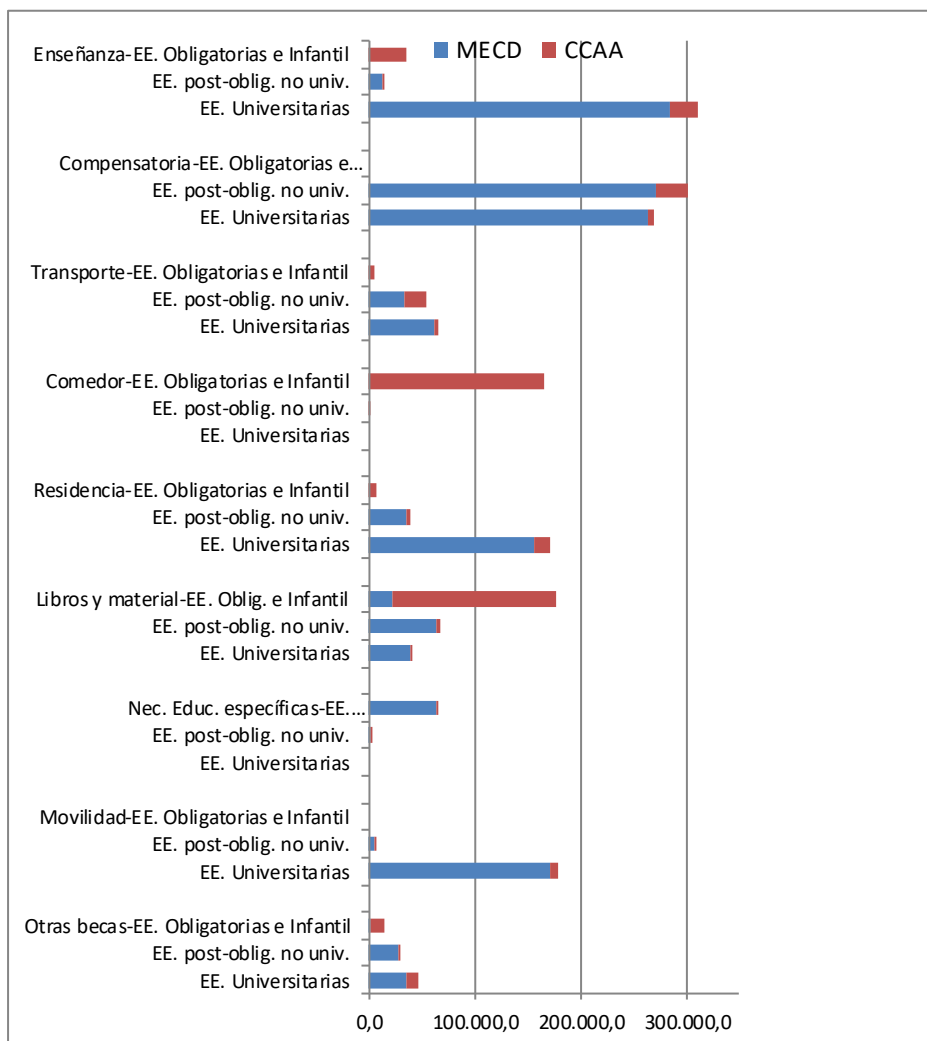
¹²³⁸ STC 184/2012, FJ.4 y STC 3/2013, FJ. 8.

Por otra parte, entendemos que la cuantía de estas prestaciones no podrá superar el coste real de los bienes y servicios cuya provisión se pretende financiar, para evitar situaciones de enriquecimiento injusto de los beneficiarios. No obstante, debe advertirse que algunos de estos bienes tienen carácter intangible y su coste es difícilmente evaluable; nos referimos concretamente a las cantidades destinadas a compensar la dedicación al estudio y disuadir la temprana incorporación al mercado laboral (costes de oportunidad), o las cantidades destinadas a primar la excelencia académica. En estos ámbitos, las Administraciones educativas dispondrán de una mayor discrecionalidad.

- Cada Administración educativa podría establecer las condiciones de acceso a las prestaciones complementarias que financie, si bien resultaría conveniente que esta capacidad se ejerciese en el marco de los requisitos generales del sistema que haya establecido el legislador orgánico estatal.

El gráfico 8 proporciona información sobre el tipo de necesidades que financia cada Administración pública, apreciándose que las administraciones autonómicas y locales han concentrado sus actuaciones en las etapas educativas obligatorias y, específicamente, en la provisión de libros de texto y los servicios de comedor. En la medida de que estas prestaciones quedasen incluidas en el catálogo básico, y su financiación fuese asumida (evidentemente de forma progresiva) por los Presupuestos Generales del Estado, las Administraciones educativas liberarían de recursos presupuestarios que podrían destinar a proveer otras prestaciones dentro del Sistema estatal, que tendrían carácter complementario.

GRAFICO 8. Gasto público en becas y ayudas al estudio, por administración financiadora y finalidad del gasto. Curso 2012/2013



Fuente: Estadística de Becas y ayudas al estudio. MECD

Finalmente, sería conveniente prever la eventual integración en el Sistema Estatal de los programas de ayudas a los estudiantes financiados por entidades privadas, que deberá realizarse necesariamente a partir de la decisión voluntaria de los financiadores. Con ello, estos programas se beneficiarían de la gestión unificada del sistema, pero podrán financiar las prestaciones complementarias que consideren convenientes, siempre que resulten coherentes y no menoscaben la eficacia de las prestaciones públicas del sistema.

4.1.2.2.2. EL FONDO DE APOYO A LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN.

Una medida decisiva para mejorar la eficacia y eficiencia del Sistema sería la integración de los recursos financieros aportados por los diferentes operadores, públicos o privados, a la financiación de los programas de ayudas a los estudiantes. Para ello, sería conveniente introducir en el modelo de becas y ayudas al estudio mecanismos de gestión presupuestaria más flexibles y autónomos que combatan los problemas del sistema actual, condicionado por

el ciclo presupuestario anual y la visión homogénea y unidireccional propia de la relación subvencional.

En este sentido, se propone la creación de un Fondo sin personalidad jurídica de los regulados en el artículo 2.2 de la General Presupuestaria¹²³⁹ que, con aportación mayoritaria de las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, sirva como mecanismo de financiación múltiple para las diferentes prestaciones y programas de ayuda del Estado en materia educativa. Tanto los elementos coyunturales, que exigen una maximización en el uso de esas ayudas públicas aprobadas, como la necesidad de obtener recursos adicionales a través de reembolsos o aportaciones privadas, pueden hacer del Fondo un mecanismo bien ordenado y especializado en la gestión eficiente de los medios económicos, tal y como ocurre por diferentes razones en otros sectores de la Administración General del Estado.¹²⁴⁰

El Fondo constituido se nutrirá principalmente de recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, que tendrán como finalidad garantizar un tratamiento igual a todos los estudiantes que cursen estudios en el territorio nacional a través de unas prestaciones comunes (básicas). Pero más allá del núcleo esencial de prestaciones económicas básicas, financiadas por los Presupuestos Generales del Estado, el Fondo podrá recibir recursos económicos procedentes de los restantes agentes públicos (administraciones autonómicas y locales) y privados (empresas y fundaciones). Con esta

¹²³⁹ Artículo 2.2 LGP (2003):

“2. Se regula por esta ley el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado”.

¹²⁴⁰ La Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su anexo XI, recoge la relación de fondos sin personalidad jurídica propia, que son:

- Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.
- Fondo de Garantía de Alimentos.
- Fondo Nacional de Eficiencia Energética.
- Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.
- Fondo de Financiación a Entidades Locales.
- Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria (FFAT).
- Fondo Financiero para la Modernización de la Infraestructura Turística (FOMIT).
- Fondo de Apoyo a la diversificación del Sector Pesquero y Acuícola.
- Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.
- Fondo de Apoyo para la Promoción y Desarrollo de Infraestructuras y Servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (FAAD).
- Fondo para Inversiones en el exterior (FIEX).
- Fondo para Inversiones en el exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME).
- Fondo de Ayuda al Comercio Interior (FACI).
- Fondo para la Internacionalización de la Empresa.
- Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización.

aportación de recursos, las entidades financiadoras aceptarían implícitamente el sometimiento a las reglas de funcionamiento del sistema, pero conservarían cierta capacidad para controlar el destino de los mismos.

Debe tenerse en cuenta que los fondos carentes de personalidad jurídica son entidades excepcionales dentro de las que configuran el sector público estatal, que su dotación se realiza habitualmente en concepto de aportaciones patrimoniales y que su finalidad principal es la de la concesión de préstamos, si bien en alguno de los Fondos actualmente existentes se contempla la financiación de proyectos a través de ayudas.¹²⁴¹

Las principales **ventajas asociadas** a la constitución de un Fondo de estas características serían las siguientes:

- En primer lugar, se ampliarían las posibilidades de intervención pública ya que, a través del Fondo, podrían financiarse prestaciones, programas de ayudas y préstamos y cualquiera otra actuación que se ajuste a las necesidades que en cada momento se identifiquen.
- En segundo lugar, aunque los recursos presupuestarios seguirían siendo los más relevantes en términos cuantitativos, se permitiría capitalizar el Fondo por otras vías.
 - o Se garantizaría la posibilidad del reembolso de las ayudas en los supuestos incumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas o de devolución de los préstamos.¹²⁴²
 - o Se permitiría la obtención de recursos financieros de procedencia diversa, tanto públicos, por afectación de ingresos tributarios o participación de otras Administraciones Públicas, como privados, por donación o aportación al Fondo con los incentivos fiscales al mecenazgo.¹²⁴³
 - o Tampoco resultarían desdeñables los rendimientos económicos que podrían obtenerse por la gestión financiera de estos recursos.
- Finalmente, se evitaría la pérdida de los créditos no ejecutados en la anualidad presupuestaria corriente y superar las dificultades de las convocatorias anuales y los cierres presupuestarios anuales, que impiden una programación plurianual de las políticas públicas.

La **creación del Fondo** exigiría su autorización mediante Ley formal y un desarrollo reglamentario que contemplase el órgano encargado de su gestión, las fuentes de dotación al Fondo además de las transferencias de los

¹²⁴¹ En concreto, podrán financiarse ayudas no reembolsables con cargo a los recursos del Fondo para la Promoción del Desarrollo y del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

¹²⁴² Esta posibilidad se ha introducido en el modelo a través de la Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado (PGE). Actualmente, se encuentra en vigor la disposición adicional decimonovena de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de PGE para 2017.

¹²⁴³ Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Presupuestos Generales del Estado (préstamos con reembolso, aportaciones a fondo perdido, préstamos sin interés, subvenciones...), el régimen de operaciones que el Fondo podría financiar, el procedimiento para la aprobación de esas operaciones y su régimen jurídico y el sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

La flexibilidad en la configuración normativa del Fondo es, sin duda, su mayor ventaja dado que, además de las escasas referencias a esta figura recogidas en la Ley General Presupuestaria, sólo le resulta aplicable la *Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueban las normas contables relativas a los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria y al registro de las operaciones de tales fondos en las entidades aportantes del sector público administrativo.*¹²⁴⁴ Esta flexibilidad no oculta, sin embargo, la complejidad técnica que el desarrollo reglamentario exigiría para conseguir un funcionamiento del Fondo acorde con los objetivos que justifican su constitución.

4.1.2.3. LOS ASPECTOS DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO.

El Tribunal Constitucional ha sido concluyente al reconocer a las Comunidades Autónomas una competencia relativa a la libre organización de su propia Administración como algo inherente a la autonomía¹²⁴⁵ y ha declarado que el alcance de esta potestad de auto-organización comprende la capacidad para "*conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo*"¹²⁴⁶ y para establecer cuáles son *los órganos e instituciones* que configuran sus respectivas Administraciones¹²⁴⁷, así como "*la potestad de dictar normas procedimentales*".¹²⁴⁸ Estas decisiones corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención.¹²⁴⁹

La capacidad del Estado para incidir sobre este ámbito de actividad autonómica exclusiva es limitada y descansa sobre el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que le reserva la competencia normativa sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común, que consiste en establecer unos principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas.¹²⁵⁰

¹²⁴⁴ BOE de 12 de julio de 2011.

¹²⁴⁵ STC 227/1988, FJ. 24.

¹²⁴⁶ STC 165/1986, FJ. 6.

¹²⁴⁷ STC 35/1982, FJ. 2.

¹²⁴⁸ STC 175/2003, FJ. 9 c).

¹²⁴⁹ STC 227/1988 y, a sensu contrario, STC 13/1988.

¹²⁵⁰ STC 32/1981, FJ. 1.

Aunque el Tribunal Constitucional ha adoptado numerosas cautelas para limitar el alcance material de esta competencia estatal, previniendo injerencias en la esfera autonómica, existen otros principios constitucionales que, como veremos, legitiman una cierta intervención legislativa del Estado para establecer algunos parámetros generales en relación con la organización y funcionamiento del Sistema estatal de becas y ayudas al estudio.

En este sentido, el artículo 103.1 CE alude a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, disponiendo que la Administración Pública debe actuar de acuerdo con ellos. En realidad, es fácil observar que los aludidos principios no están situados en el mismo plano: los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación no son nada en sí mismos si no se conectan con la finalidad que con ellos se persigue, que no es otra que lograr una actuación administrativa eficaz. Podría decirse que el principio de eficacia es el objetivo a alcanzar, siendo los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación medios a través de los cuales podrá conseguirse dicho objetivo.

La LRJSP (2015)¹²⁵¹ recoge literalmente el contenido del artículo 103.1 CE, modificando exclusivamente la referencia a las Administraciones públicas en plural. A los citados principios, añade el precepto legal que las Administraciones deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima; en sus relaciones con otras Administraciones Públicas se regirán por el principio de cooperación y colaboración; en sus relaciones con los ciudadanos bajo los principios de transparencia y participación; y siempre actuando con criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Al amparo de estos principios, el legislador estatal estaría constitucionalmente legitimado para establecer unas mínimas reglas que deberían respetar las Administraciones educativas al diseñar su organización y el procedimiento de reconocimiento del derecho a la obtención de las prestaciones. En cualquier caso, no debe olvidarse que la regla 1ª del artículo 149.1 CE otorga al Estado la posibilidad de extender sus competencias normativas al "*marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho*".¹²⁵²

4.1.2.3.1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES.

El procedimiento de concesión de becas y ayudas al estudio ha sido criticado por la doctrina y los propios interesados, que le reprochan un elevado grado de complejidad, que dificulta su comprensión, y una notable rigidez, que lastra su agilidad y eficacia. Tampoco contribuye a mejorar esta situación la diversidad de entidades, públicas e incluso privadas, que convocan este tipo de ayudas, la falta de homogeneidad de su normativa reguladora y la ausencia

¹²⁵¹ Artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público. Anteriormente, el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

¹²⁵² STC154/1988, FJ. 3.

de armonización de sus calendarios de actuación, que generan disfunciones y cargas administrativas a los solicitantes que deterioran la calidad del servicio.

Estas circunstancias evidencian la conveniencia de revisar de forma completa el funcionamiento del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio, configurando un procedimiento de reconocimiento del derecho a la obtención de las prestaciones que debería respetar los principios generales que establezca el legislador orgánico, entre los que podrían encontrarse los que se describen a continuación.

4.1.2.3.1.1. La separación del régimen subvencional.

Una parte de la responsabilidad de las críticas hacia el funcionamiento del sistema de becas y ayudas al estudio es imputable a la calificación jurídica de las mismas como subvención, y su consiguiente sumisión a la LGS (2003), que concibe un ciclo de vida de las subvenciones que gravita sobre el esencial acto de convocatoria, que determina el momento de inicio del plazo de presentación de las solicitudes y desarrolla los requisitos exigidos para la obtención de la ayuda. Esta circunstancia determina que cada curso académico, la concesión de las ayudas requiera una larga secuencia de actuaciones administrativas, que resumimos a continuación:

- La primera actuación tendrá carácter normativo y consistirá en la determinación de los umbrales de renta y patrimonio familiar y de la cuantía de las ayudas. Se trata de dos elementos coyunturales que deben tener carácter básico y, en aplicación del principio de reserva formal de ley, deberían establecerse mediante una norma con rango mínimo de Real Decreto. Habitualmente, esta disposición se viene aprobando en el mes de junio, es decir, al finalizar el curso inmediatamente anterior.
- La convocatoria de cada programa de becas y ayudas se aprueba inmediatamente después (aproximadamente en el mes de julio de cada año, atendiendo a los precedentes inmediatos).
- Presentadas las solicitudes, se procederá a su tramitación, cuyo objeto será comprobar la concurrencia de los requisitos exigidos para obtener el derecho.
- A medida que se vayan terminando las instrucciones, cuando se trate de ayudas objeto de concesión directa, se irán dictando las resoluciones individuales estimando o desestimando las pretensiones de los interesados. En caso de resolución estimatoria, se reconocerá al interesado el derecho a obtener la cuantía fija de la beca y se ordenará la liquidación y pago de esta obligación.
- Una vez culminado la instrucción y resolución de todas las solicitudes, lo que ocurrirá cerca del final del curso escolar, se dispondrá de la información necesaria para calcular la cantidad variable que corresponda a cada beneficiario, dictándose una segunda resolución asignando la cuantía variable de la beca a los beneficiarios con derecho a su percepción.

Resulta evidente la necesidad de incrementar tanto el automatismo como la seguridad jurídica en el funcionamiento del sistema, mediante la regulación de

un procedimiento de acceso a las becas y ayudas ajeno al régimen subvencional.¹²⁵³ En este sentido, una consecuencia del reconocimiento del carácter prestacional de las ayudas al estudio sería la exclusión del ámbito de aplicación de la ley de subvenciones y, por tanto, la posibilidad de someter este tipo de prestaciones económicas a su propio régimen jurídico, en términos similares a lo que ocurre con otras prestaciones similares como son las que ocurren con las de la Seguridad Social o de Dependencia.

A continuación exponemos algunas características de este eventual régimen jurídico especial, alternativo al subvencional, al que podrían someterse las becas y ayudas al estudio.

4.1.2.3.1.2. La configuración de prestaciones por tiempo ilimitado.

En nuestro ordenamiento jurídico las becas y ayudas se encuentran configuradas como derechos económicos de devengo y pago único, circunstancia que las asimila a las indemnizaciones del Sistema de Seguridad Social.

En aras de la eficacia del sistema, sería necesario modificar su configuración jurídica, de conformidad con la naturaleza prestacional que les venimos atribuyendo. Así, las prestaciones económicas se constituirán como un derecho de contenido dinerario que, una vez reconocido cuando se reúnen determinadas condiciones, se integra en el patrimonio del beneficiario. Estas prestaciones serían de devengo periódico, si bien dicha periodicidad podrá adecuarse a la naturaleza de los bienes y servicios que pretenden financiar. Así, por ejemplo, el devengo sería anual en el caso de los libros de textos y material escolar o en el caso de los costes de matriculación, pero el devengo mensual sería más adecuado en relación con los gastos de alojamiento o transporte.

La naturaleza del derecho deberá ser necesariamente temporal, pudiendo fijarse su término de forma personalizada, en función de la duración de los estudios cursados, o de forma general, hasta que el beneficiario alcance una edad determinada. De este modo, el estudiante que comience sus estudios tendrá la seguridad de que una vez que obtiene la prestación solicitada y, por tanto, accede al Sistema, disfrutará de la condición de beneficiario desde el comienzo de cada curso académico y hasta la conclusión de los estudios, salvo que se produzcan modificaciones en su situación socioeconómica o académica que determinen la pérdida del derecho.

4.1.2.3.1.3. El principio de eficiencia administrativa.

La reforma del artículo 135 CE, claramente inspirada en la reforma alemana de 2009, ha comportado un cualificado ascenso en el proceso de constitucionalización de la economía¹²⁵⁴, y supone la elevación al máximo

¹²⁵³ VALLE PASCUAL (2008, p. 78).

¹²⁵⁴ GARCIA ROCA (2013, p. 42).

rango jurídico de conceptos de la llamada ciencia económica como son: estabilidad presupuestaria, déficit estructural y déficit público.

El artículo 135 CE impone la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones públicas.¹²⁵⁵ Ello obliga al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los principios de eficiencia (artículo 31.2) y eficacia (artículo 103.1) y alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit que impone la Constitución (artículo 135).¹²⁵⁶

¹²⁵⁵ El artículo 135 CE, en la redacción dada tras la reforma constitucional promulgada el 27 de septiembre de 2011, establece que:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

¹²⁵⁶ STC 41/2016, FJ. 3 a).

El Estado, en particular, tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149 CE.¹²⁵⁷ En este sentido, la doctrina constitucional, antes incluso de la reforma de la Carta Magna, destacó que el artículo 149.1.18 CE era uno de los títulos competenciales que asiste al Estado en el desarrollo de exigencias de estabilidad presupuestaria.¹²⁵⁸

El desarrollo de este artículo 135 CE se abordó mediante la LOEP (2012)¹²⁵⁹, que supuso una considerable reducción del margen de maniobra autonómico para elaborar la política presupuestaria propia.¹²⁶⁰ Pero entendemos que este precepto constitucional permite amparar normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo administrativo español con el fin de realizar los imperativos de eficacia y eficiencia y la estabilidad presupuestaria.

Consideramos que la habilitación invocada permitirá al legislador estatal condicionar la asunción efectiva de las competencias ejecutivas en materia de ayudas al estudio a la implantación de un modelo común de gestión integral que permita detectar automáticamente cualquier cambio en las circunstancias del beneficiario que incidan sobre las condiciones que determinaron el reconocimiento de su derecho a recibir las prestaciones e, incluso, conlleven la pérdida de la condición de beneficiario. Para ello, resultará necesario garantizar la interconexión permanente del Sistema de ayudas al estudio con otros registros administrativos:

- La variación en las circunstancias académicas (matriculación y resultados) de los beneficiarios se detectaría a partir de la información suministrada por las Administraciones Educativas, que están legalmente comprometidas a la constitución de un Sistema de Información Educativa.¹²⁶¹ Ciertamente, no existe precisión normativa alguna sobre el alcance y finalidad de esta institución que, en todo caso, se configura como un *instrumento del Sistema Educativo Español*, puesto al servicio de la consecución de sus fines. No obstante, el legislador sugiere que dicho instrumento rebasa el mero deber de suministrar información estadística, proporcionando base jurídica para la futura interconexión nacional de los bases de datos de expedientes académicos de los alumnos.¹²⁶²

¹²⁵⁷ SSTC 157/2011, FJ 3, y 215/2014, FJ 3 a)

¹²⁵⁸ STC 134/2011, FJ 13.

¹²⁵⁹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

¹²⁶⁰ CARRILLO (2014, p. 39).

¹²⁶¹ Letra d) del apartado 3 del artículo 2 bis LOE (2006).

¹²⁶² El artículo 143.4 LOE (2006), incorporado por la LOMCE (2013), recoge la siguiente previsión, que podrían entenderse referida al Sistema de Información Educativa.

- Las circunstancias socioeconómicas (umbrales de renta y patrimonio) y su eventual modificación serían supervisadas a partir de la información suministrada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre la base de la información proporcionada por los contribuyentes en las declaraciones tributarias individuales.
- La Tesorería General de la seguridad Social proporcionará información sobre la situación laboral de los beneficiarios, determinante para evaluar eventuales incompatibilidades entre las prestaciones educativas y los ingresos laborales y, en su caso, otras prestaciones públicas.

En el modelo ideal hacia el que debería tenderse, el estudiante únicamente debería presentar la solicitud de acceso al Sistema al iniciar sus estudios y, en caso de acceder al sistema, obtendrá derecho a las prestaciones hasta su conclusión. De este modo, el estudiante sólo deberá poner en conocimiento del sistema las modificaciones sustanciales que se produzcan en su situación y de las que no haya dejado constancia en algún otro registro administrativo.

4.1.2.3.1.4. Los convenios de gestión compartida.

Resulta llamativa la consolidación en el tiempo de los denominados convenios de cofinanciación o cogestión, amparados en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1721/2007, que se concibieron expresamente como una medida de carácter excepcional y transitorio.

Esta pervivencia es aún más sorprendente teniendo en cuenta que su naturaleza jurídica resulta, al menos, controvertida, en la medida en que combina características de dos figuras diferentes, pero sin adecuarse plenamente a la configuración legal de ninguna de ellas: los acuerdos de transferencias/traspasos de medios y servicios a las Comunidades Autónomas y los acuerdos de encomienda de gestión entre Administraciones Públicas.

- Por un lado, los convenios que se suscriben tienen efectos similares a los acuerdos de traspasos¹²⁶³, en la medida en que otorgan a las Comunidades Autónomas el ejercicio de un amplio abanico de funciones ejecutivas en esta materia. Sin embargo, las diferencias con los traspasos son significativas. En primer lugar, los convenios no proporcionan a las Administraciones educativas el ejercicio de las mismas funciones que obtendrían a través de aquellos. En segundo lugar, esta *habilitación* tiene carácter transitorio, en la medida en que

4. Con el fin de posibilitar el diagnóstico de debilidades y el diseño e implantación de medidas de mejora de la calidad del Sistema Educativo Español, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en colaboración con las Administraciones educativas, arbitrará los mecanismos para posibilitar la incorporación de información adicional al tratamiento estadístico conjunto, que permita un mejor análisis de los factores que afectan al rendimiento educativo y la comparación basada en el valor añadido.

¹²⁶³ El régimen jurídico de los traspasos de funciones y servicios se recoge en los artículos 16 a 21 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico.

no se suscribe un acuerdo sobre la identificación de los medios materiales y humanos y la cuantificación del coste efectivo asociado a la asunción definitiva de las funciones. De hecho, los convenios suscritos tienen vigencia anual y deben renovarse cada curso académico.

- Por otra parte, los convenios también se asemejan a una encomienda de gestión entre órganos de diferentes administraciones¹²⁶⁴, aunque su encaje jurídico dentro de esta institución no está exento de dificultades:
 - o La activación de este mecanismo de cooperación interadministrativa únicamente es posible en dos supuestos: que la Administración General del Estado no posea los medios técnicos idóneos para el desempeño de estas actividades o que se acredite que la eficacia de la gestión mejorará sustancialmente

¹²⁶⁴ El artículo 11 de la ley Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que deroga y sustituye el artículo 13 de la ley 30/1992, establece el régimen de las encomiendas de gestión en los siguientes términos:

1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

con el desempeño de estas funciones por la Administración autonómica. El primer supuesto no concurre en el caso que nos ocupa y la invocación del segundo resulta de muy difícil justificación.

- Las únicas actividades que puede ejercer la Administración autonómica al amparo de una encomienda de gestión deben ser de carácter material, técnico o de servicios y, sin embargo, las Administraciones educativas que los han suscrito quedan habilitadas para adoptar decisiones de evidente carácter jurídico.

A pesar de la anómala configuración jurídica de la institución, su implantación no generó oposición debido, probablemente, al carácter excepcional y transitorio con el que fue concebida. No obstante, la prolongación en el tiempo de su vigencia genera distorsiones en el funcionamiento general de sistema: por un lado, desincentiva a la Administración autonómica en la negociación de los traspasos, puesto que ya viene ejerciendo una parte significativa de las funciones ejecutivas en la materia. Por otra parte, podría permitir que las comunidades autónomas invocasen la suscripción de estos convenios para demandar a la Administración General del Estado una compensación económica por los costes asumidos al ejercer de forma prolongada en el tiempo unas funciones ejecutivas que corresponderían al ministerio hasta la formalización de los traspasos de medios.

Por todo ello, sería conveniente revisar la prórroga de estos convenios y, en todo caso, impulsar decididamente el traspaso de las funciones a las Comunidades Autónomas tan pronto como se completase un nuevo marco legal.

4.1.2.3.2. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA.

Cualquier sistema administrativo que requiere la actuación conjunta y coordinada de varias Administraciones Públicas presta una especial atención a los aspectos organizativos, que se consideran comúnmente el mejor instrumento para alcanzar la imprescindible coordinación entre los diferentes agentes implicados. De hecho, el legislador viene previendo para estos supuestos un tipo específico de órgano administrativo colegiado en el *“que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”*.¹²⁶⁵

¹²⁶⁵ El artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que deroga y sustituye al artículo 22.2 de la Ley 30/1992, establece que:

2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de

La creación de un órgano colegiado de estas características permitiría articular la participación en el funcionamiento del Sistema de las diferentes entidades financiadoras, aunque el necesariamente limitado número de miembros¹²⁶⁶ requeriría establecer mecanismos para alcanzar una composición equilibrada en la que se encuentren representados todos los agentes implicados:

- La Administración General del Estado estaría representada a través del Ministerio responsable en materia educativa.
- La representación de las Comunidades Autónomas podría articularse a través de la Conferencia Sectorial de Educación y de la Comisión General de Política Universitaria, cada una de las cuales podría designar representantes en este órgano, de modo similar a lo que ocurre en otros organismos públicos.¹²⁶⁷
- La participación de las entidades locales podría articularse, en su caso, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.

¹²⁶⁶ La limitación en el número de miembros de los órganos colegiados es, en primer lugar, una exigencia lógica para su adecuado funcionamiento, pero también una exigencia de la normativa estatal sobre racionalización del sector público. En este sentido, el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, facultó al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para clasificar dichas entidades en grupos y determinar el número máximo de sus máximos órganos rectores (artículo 6). Los límites máximos que se han fijado son 15 miembros para las entidades de grupo 1, 12 miembros para las de grupo 2 y 9 miembros para las de grupo 3.

¹²⁶⁷ El artículo 5.1 c) del Estatuto de Organismo Autónomo Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (anteriormente Programas Educativos Europeos), aprobado por Real Decreto 903/2007 y modificado por Real Decreto 815/2015, realiza una enumeración de los vocales de su consejo rector que podría resultar de utilidad:

El Director General de Evaluación y Cooperación Territorial.

El Director del organismo autónomo Servicio Español para la Internacionalización de la Educación.

Un representante del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con rango de director general, elegido por el titular del citado Departamento.

Un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con rango de director general, elegido por el titular del citado Departamento.

Un rector de universidad, elegido por el Consejo de Universidades.

Un representante designado por las comunidades autónomas, con rango de director general, a las que corresponda ostentar la representación autonómica para el Comité del Programa "Erasmus+" de la Comisión Europea o el que lo sustituya.

Un representante de la Autoridad Nacional con rango de subdirector general o asimilado.

- La articulación de la participación de las entidades privadas resulta más compleja, en la medida en que no existen foros que las agrupen y puedan asumir la designación de representantes. A estos efectos, podrían establecerse mecanismos de participación similares a los implantados en las instituciones culturales del sector público, que reservan un número de miembros a los representantes de las entidades que desarrollen una actividad especialmente relevante en la materia, correspondiendo su designación al titular del departamento ministerial competente.

La responsabilidad de este órgano colegiado debería ser, por un lado, asegurar la integración de los diferentes programas y su ordenación en torno a los objetivos y categorías de prestaciones del catálogo y, por otro, velar por la eficiente gestión de los recursos económicos asignados al Fondo, supervisando la actuación de los órganos administrativos que la tengan encomendada.

4.1.3. REVISIÓN DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE AYUDAS.

Sin perjuicio de la revisión general del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio que hemos propuesto en los apartados anteriores, el análisis de los diferentes programas actualmente vigentes ha permitido identificar determinados aspectos susceptibles de mejora, que expondremos a continuación. Nos referiremos fundamentalmente a las prestaciones dirigidas a proveer de material didáctico a los estudiantes que cursen la Educación Básica y las específicamente dirigidas al ámbito de la Educación Superior y, singularmente, la universitaria.

4.1.3.1. LA PROVISIÓN DE MATERIAL DIDÁCTICO.

Resulta unánime la opinión de que los programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto desarrollados por las diferentes Administraciones educativas se han demostrado como instrumentos muy útiles para promover la igualdad en el acceso a la educación obligatoria. Sin embargo, existen factores que comprometen su eficacia en la consecución de este objetivo. Los más evidentes son los factores económicos asociados a la evolución de las dotaciones presupuestarias destinadas a estos programas.¹²⁶⁸ Pero en este trabajo analizaremos únicamente los factores de carácter jurídico. En este sentido, debemos recordar que los programas autonómicos presentan diferencias significativas en su configuración que, eventualmente, podrían comprometer la igualdad de todos los ciudadanos en el territorio nacional. Por esta razón, resulta conveniente introducir cierto grado de armonización en aquellos elementos de los programas autonómicos que se consideren esenciales.

La armonización propuesta admite grados de intensidad y su consecución podría abordarse por diferentes vías. Una primera forma de lograr este objetivo, de fácil implementación al no requerir actuación normativa alguna, consistiría en supeditar la aportación económica de la Administración General del Estado a la financiación de estos programas, en el marco de convenios de colaboración, a la convergencia de estos aspectos esenciales. Una segunda alternativa consistiría en modificar el Real Decreto 1721/2007 con objeto de incluir expresamente estos programas en el ámbito de aplicación de la normativa básica estatal, de forma que pudieran coordinarse con las restantes becas y ayudas financiadas por el Ministerio de Educación; simultáneamente

¹²⁶⁸ El proceso de consolidación fiscal que han realizado todas las Administraciones educativas a partir de 2012 supuso una reducción de las dotaciones presupuestarias de los programas de gratuidad de libros de texto, que provocó la reducción del número de beneficiarios (evidente en varias Comunidades Autónomas a partir del curso 2012/13), la disminución de la cuantía de las ayudas y/o el menoscabo en la calidad del servicio de préstamo (aumento de los periodos de renovación de los fondos). Esta tendencia se ha invertido claramente en los últimos ejercicios presupuestarios, recuperándose progresivamente estos indicadores.

debería derogarse la disposición transitoria que, cada año, ha venido excluyendo de la aplicación de la normativa básica estatal a los programas autonómicos de apoyo a la adquisición y uso de los libros de texto.

En cualquier caso, el objetivo armonizador se logrará plenamente con la propuesta ya formulada de configurar estos programas autonómicos como una prestación básica, económica o en especie, del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio. A la hora de precisar el régimen jurídico de esta prestación deberían valorarse las consideraciones que formulamos a continuación.

4.1.3.1.1. LA UNIFICACIÓN DEL MODELO DE PRESTACIÓN.

Aunque actualmente coexisten en las Administraciones educativas los modelos de ayudas directas a las familias para la adquisición de libros de texto y material didáctico, por un lado, y del reutilización y préstamo, por otro, se aprecia una creciente tendencia en favor de este segundo sistema, que ha recibido además un respaldo parlamentario explícito que permite anticipar su generalización en el medio plazo.¹²⁶⁹

El modelo de préstamo y reutilización de libros es tradicionalmente apoyado por las familias, representadas por la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA), que reivindica su extensión a todas las Comunidades Autónomas, como constaba en la proposición de ley presentada en 1997.

Por su parte, las empresas editoras manifiestan su oposición a este sistema, argumentando el impacto negativo que tiene sobre su modelo de negocio y sobre la calidad de la educación y cuestionando su legalidad sobre la base de los siguientes argumentos:

- Por un lado, se ha cuestionado que el préstamo de obras protegidas por el derecho de autor se encuentre amparado en nuestra legislación de propiedad intelectual, aunque el Tribunal Supremo ha desestimado esta pretensión.¹²⁷⁰
- Por otra parte, el precio de los libros de texto correspondientes a las etapas obligatorias es libre y lo establece el detallista.¹²⁷¹ La adquisición centralizada de estos productos a través de las Administraciones educativas podría conculcar esta potestad del detallista y ocasionar

¹²⁶⁹ El 24 de septiembre de 2013 el Pleno del Congreso de los Diputado aprobó una Proposición no de Ley que instaba al Gobierno de la nación y a las Administraciones educativas a "(1) la creación y mantenimiento de un sistema de préstamo gratuito de libros de texto y otros materiales curriculares para la educación básica en los centros sostenidos con fondos públicos, administrado por los propios centros escolares en la etapa de educación obligatoria", así como a "(2) la progresiva implantación de sistemas de préstamo gratuito de libros de texto de naturaleza análoga en la educación secundaria obligatoria".

¹²⁷⁰ STS de 15 de junio de 2011, sobre el sistema de préstamo de libros establecido en Extremadura.

¹²⁷¹ Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas.

problemas de concentración de la demanda que debería evaluarse desde la perspectiva de la competencia en el mercado.

- También se ha argumentado que, en la medida en que este sistema de préstamo parte de la adquisición centralizada de libros de texto a precios máximos tasados, se producirá una reducción en el volumen de ingresos de este mercado, que podría redundar en un posible menoscabo en la calidad de los libros y, consiguientemente, de la calidad de educación.¹²⁷²

El Tribunal Supremo también ha rebatido esta argumentación, afirmando que *"lejos de lesionar el derecho a la educación se fomenta con el sistema de préstamo de los libros de texto la formación individual del alumno y no se produce ningún tipo de discriminación entre sus beneficiarios al concederse tales ayudas en atención a los ingresos económicos de sus familias: de ahí, podemos afirmar que con la adopción de estas medidas que pueden no ser del agrado de los recurrentes al ver parcialmente reducidos sus ingresos por la venta de libros de texto, no se produce ni por la Administración educativa ni por la Sala de instancia ninguna vulneración de los artículos que se alegan como conculcados"*.¹²⁷³

- Finalmente, también se apuntado una relación directa entre la implantación de los sistemas de préstamo y el aumento de las desigualdades en el gasto en libros de texto entre las diferentes Comunidades Autónomas¹²⁷⁴, aunque no constan indicadores concluyentes que demuestren esta circunstancia.

4.1.3.1.2. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN: REQUISITOS DE LOS BENEFICIARIOS.

Uno de los aspectos más llamativos identificados en el análisis de la normativa autonómica es la extensión subjetiva de los programas de provisión de libros de texto, que presenta diferencias significativas en las distintas Administraciones educativas.

Con carácter general, los colectivos amparados por los programas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto, en cualquiera de sus modalidades, están sometidos al cumplimiento de dos requisitos:

- En primer lugar, los beneficiarios deben estar escolarizados en centros docentes sostenidos con fondos públicos, lo que comprende a los centros de titularidad pública y a aquellos de titularidad privada que estén acogidos al régimen del concierto. Incluso aquellas Comunidades

¹²⁷² Esta tendencia de los precios puede observarse en los informes anuales sobre la evolución de los precios del libros de texto editadas por ANELE.

¹²⁷³ STS de 2 de junio de 2010, respecto de Órdenes de ayudas de libros en Canarias.

¹²⁷⁴ BAYONA AZNAR (2009, p. 42).

Autónomas que no exigen requisitos adicionales y, en consecuencia, se aproximan a una cobertura universal,¹²⁷⁵ excluyen del ámbito de aplicación de sus programas a los centros de titularidad privada que no impartan enseñanzas concertadas y, por tanto, no reciban financiación pública alguna.

Esta exclusión, que no presenta excepciones, encuentra su fundamento teórico en la presumible superior capacidad económica de las familias que escolaricen a sus hijos en estos centros¹²⁷⁶ y en la naturaleza privada del titular de las instituciones docentes. Sin embargo, esta posición no ha estado exenta de críticas que sostienen que negar ayudas al ejercicio del derecho a la educación en niveles o dimensiones obligatorias, por la sola razón de estar educándose u optar por centros privados, constituye una discriminación injusta y rechazable, que podría menoscabar la libertad de enseñanza, en su vertiente de elección de centro.

De este modo, la primera propuesta sería incluir al alumnado que curse estudios en centros privados no concertados en el ámbito de aplicación de los programas públicos de provisión de libros de texto.

- El segundo requisito tiene carácter socioeconómico y pretende dirigir los efectos de estos programas a la atención de los colectivos más desfavorecidos y, por tanto, más merecedores de protección. Evidentemente, este requisito no se exige en aquellas Comunidades Autónomas que han implantado sistemas de carácter universal, pero es una condición común en las restantes Administraciones educativas. La forma más habitual de objetivar este requisito consiste en el establecimiento de umbrales de renta cuya no superación determina el acceso a la condición de beneficiario. En este sentido, resulta llamativa la dispersión de los umbrales de renta que se establecen para acceder a cada programa autonómico que, obviamente, no respetan los umbrales establecidos con carácter básico para acceder a las becas y ayudas al estudio amparadas por el Real Decreto 1721/2007.

Ni siquiera la aportación de financiación por la Administración General del Estado en el marco de convenios de colaboración ha permitido garantizar que todas las familias por debajo de un mismo umbral de renta en cualquier parte del territorio nacional obtengan una ayuda de los poderes públicos.

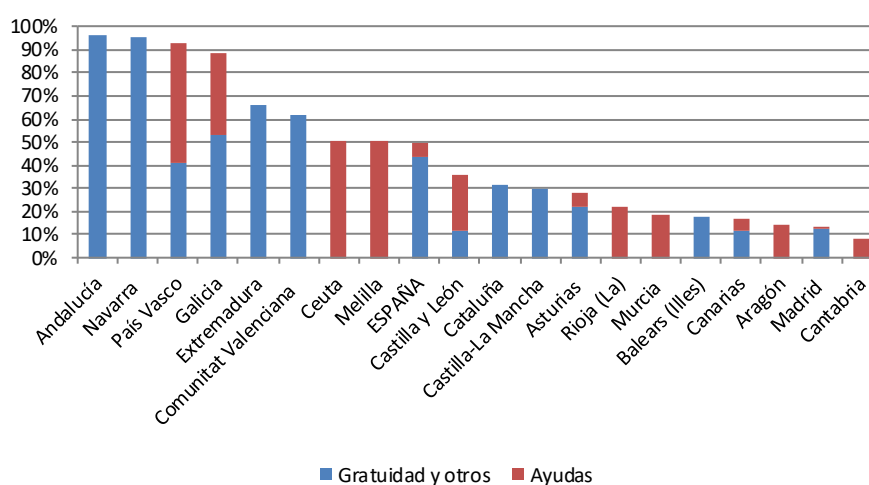
Por ello, a corto plazo, deberían armonizarse los requisitos socioeconómicos a los que se supedita el acceso a estos programas,

¹²⁷⁵ Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y, a partir del curso 2018/19, Comunidad de Madrid.

¹²⁷⁶ El Defensor del Pueblo sostiene que la decisión de excluir del ámbito de aplicación a los alumnos que cursen estudios en centros privados no concertados únicamente podría entenderse en una errónea identificación entre el alumnado de los centros privados no concertados y el alumnado de mayor nivel económico. DEFENSOR DEL PUEBLO (2004, p. 387).

mediante el establecimiento de umbrales de renta y patrimonio homogéneos en todo el territorio nacional. A medio y largo plazo, todos los programas autonómicos de apoyo a la provisión gratuita de libros de texto persiguen el objetivo, declarado de forma más o menos explícita, de lograr la gratuidad plena, alcanzando una cobertura universal de los alumnos matriculados en la educación básica y la financiación del total del gasto que las familias dedican a la adquisición de los libros de texto. Sin embargo, el grado de cobertura de estos programas revela una gran heterogeneidad entre Comunidades Autónomas, como puede apreciarse en el Gráfico 9.

GRAFICO 9. Porcentaje de alumnado de enseñanza obligatoria ⁽¹⁾ que se beneficia de ayudas o sistemas de gratuidad de libros de texto. Curso 2015-2016



(1) Para el cálculo del porcentaje se han considerado el alumnado beneficiario de ayudas a libros y de sistema de gratuidad y el total de alumnado de E. Primaria, E. Especial y ESO.

Fuente: Estadística de Becas y ayudas al estudio. MECD. Elaboración propia.

Para avanzar en este objetivo de universalizar la cobertura de los costes del material escolar, los umbrales de renta y patrimonio, una vez armonizados, deberían reducirse progresivamente, hasta suprimirse la exigencia de requisitos socioeconómicos para obtener la condición de beneficiario de estas prestaciones. En este momento, una vez lograda la universalidad de la prestación, dejaría de comprenderse en el Sistema estatal de becas y ayudas, pasando a integrarse en la gratuidad de la enseñanza obligatoria.

4.1.3.1.3. LA INTENSIDAD EN LA COBERTURA DE LOS COSTES.

Los programas de apoyo a la gratuidad garantizan a los alumnos el derecho a usar los libros de texto, para lo cual las Administraciones educativas asumen los costes de provisión de estos bienes. Sin embargo, con objeto de evitar desviaciones presupuestarias, todos los programas establecen límites máximos al coste individual del material didáctico susceptible de financiación. Los libros cuyo precio de venta superen este límite quedan excluidos del sistema, salvo

que las familias asuman el exceso de coste mediante una aportación económica voluntaria.

En este contexto, sería conveniente introducir en la regulación de medidas para prevenir y, en su caso, remover, posibles obstáculos jurídicos:

- Por un lado, la fijación de límites máximos podría conducir a la existencia de facto de una lista de libros de texto (en función de su precio de venta) entre los que los centros docentes podrían escoger, lo que constituiría una restricción de su libertad en la elección de libros de texto, consagrada en nuestro ordenamiento jurídico.
- Por otra parte, las Administraciones educativas dominan absolutamente la demanda de libros de texto en el mercado de la enseñanza obligatoria y, a través de los programas de apoyo a la gratuidad, inciden sobre la formación de los precios en cada nivel y materia.¹²⁷⁷ De este modo, deberían establecerse mecanismos para evitar que pudiera verse menoscabada la libertad del detallista para establecer el precio de venta de estos libros, consagrada por la Ley 10/2007.¹²⁷⁸
- Finalmente, el establecimiento de precios máximos diferentes por cada Administración pública podría distorsionar la unidad de mercado.

Además de velar por el respeto de estas libertades, las medidas que se estudien podrían acometer la armonización de los límites máximos a la cobertura de los costes de libros de texto que han establecido las diferentes Administraciones educativas, que deberían alinearse a los costes reales, en la medida en que las disponibilidades presupuestarias lo permitan.

4.1.3.1.4. LA ADECUACIÓN DEL OBJETO DE LOS PROGRAMAS A LOS NUEVOS FORMATOS ELECTRÓNICOS.

El crecimiento del formato electrónico en el mercado del libro constituye una tendencia constante en los últimos años¹²⁷⁹ a la que no resulta ajeno el sector del libro de texto. La progresiva implantación de las nuevas tecnologías en los procesos educativos requiere revisar el concepto tradicional de material

¹²⁷⁷ MUÑOZ MACHADO (2008, p. 39).

¹²⁷⁸ La ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, estableció dos regímenes de precios diferentes para los libros de texto, en función de que el nivel educativo fuese o no obligatorio:

- Los libros destinados a la Educación Infantil y a las enseñanzas postobligatorias (Bachillerato y Formación profesional de grado medio) tendrán un precio fijo y único determinado por el editor.
- Los libros destinados a la Educación Básica tendrán un precio libre y variable, establecido por el detallista.

¹²⁷⁹ El 17,7% de la población española que declara haber leído libros en 2015 utiliza un soporte digital, cifra que prácticamente triplica la observada en 2011. Fuente: Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España 2014-2015. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

escolar, para dar cabida en los programas a la financiación pública de los dispositivos y aplicaciones que conforman la nueva mochila digital.

El Ministerio de Educación lleva más de dos décadas desarrollando proyectos en este campo¹²⁸⁰ y las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas también han acometido distintas iniciativas en el mismo sentido. La implantación y el desarrollo de la LOE (2006) ha revitalizado este proceso como consecuencia de la orientación de las enseñanzas a la adquisición de las competencias básicas, una de las cuales se refiere específicamente a *el tratamiento de la información y la competencia digital*. La adquisición de esta competencia se convierte en uno de los grandes retos de los actuales sistemas educativos.

Las convocatorias estatales de ayudas y los programas autonómicos de apoyo a la gratuidad de libros de texto prevén la posibilidad de emplear las cantidades destinadas a material escolar a la adquisición de material digital, pero se aprecian algunas deficiencias que sería conveniente subsanar:

- Las administraciones educativas que cuentan con sistemas de ayudas directas contemplan la financiación de contenidos en soporte digital, pero no permiten financiar la adquisición de los dispositivos físicos necesarios para su adecuado aprovechamiento (ordenadores portátiles o tabletas, fundamentalmente). En este sentido, resulta especialmente explícita la Comunidad de Aragón que declara que *“En el caso de que el centro haya optado por que el material curricular sea en formato digital, se entenderán incluidas en el concepto de material curricular no sólo las licencias (software) sino también el equipo individualizado del alumno (tabletas, miniportátiles o portátiles) que se incluyan en la relación de material curricular del correspondiente centro educativo”*.¹²⁸¹
- Los sistemas de préstamo de libros de texto se encuentran contruidos sobre la premisa de que el material didáctico utilizado tiene soportes físicos susceptibles de reutilización durante su vida útil. Los contenidos educativos en soporte digital se comercializan generalmente mediante una licencia de uso de vigencia temporal limitada a un curso académico. La inclusión de los libros digitales en los sistemas de préstamo requerirá, bien la negociación con las editoriales, como titulares de los derechos de propiedad intelectual, de licencias de uso

¹²⁸⁰ Los Proyectos Atenea y Mercurio, Internet en la Escuela, Internet en el Aula y Proyecto Agrega son algunas de las muestras más significativas de estas iniciativas. El programa Escuela 2.0 supuso una notable inversión en la adquisición de hardware para profesores y alumnos. La última iniciativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en este campo sería el proyecto Punto Neutro, que permite gestionar la compra y venta de los libros de texto digitales.

¹²⁸¹ Letra e) del artículo primero de la ORDEN ECD/727/2017, de 29 de mayo, por la que se convocan ayudas para la adquisición de material curricular de alumnado escolarizado en etapas obligatorias de centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2017/2018.

de vigencia y condiciones más flexibles, bien la utilización materiales didácticos elaborados bajo licencia de uso *creative commons*.

4.1.3.2. LA AYUDAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La educación superior en España (terciaria, en la terminología acuñada por la OCDE) comprende la enseñanza universitaria, las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior.¹²⁸² Se trata de las etapas educativas que procuran la adquisición de los niveles de formación más elevados, lo que las ha hecho merecedoras de una especial atención por los poderes públicos.

En el ámbito internacional, uno de los principales temas de debate en la política educativa es la financiación de la enseñanza terciaria en general y universitaria en particular. Dentro del mismo, constituyen elementos esenciales de la discusión, por un lado, el nivel de las tasas de matrícula que cobran las instituciones de educación terciaria, y por otro, el nivel y tipo de la ayuda económica que se ofrece a los estudiantes.

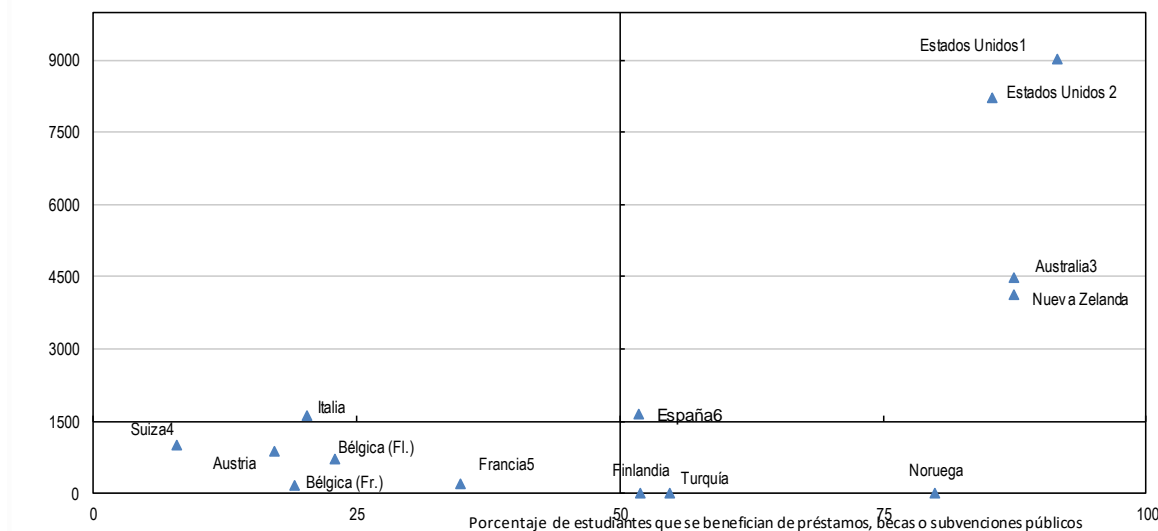
Las distintas formas de combinar las tasas de matrícula y la ayuda económica a los estudiantes pueden influir sensiblemente en el acceso de éstos a los estudios y en la igualdad de oportunidades en la educación terciaria, como se refleja en el gráfico 10. El reto de los Gobiernos consiste en conseguir el equilibrio adecuado entre la oferta de apoyo suficiente a las instituciones mediante las tasas de matrícula y el mantenimiento de las posibilidades de acceso a los estudiantes y de la igualdad de oportunidades. Lo que subyace en el fondo es el debate sobre la forma de compartir el coste de la educación terciaria entre los gobiernos, los estudiantes y sus familias y, en su caso, otras entidades privadas.

¹²⁸² Artículo 3.5 LOE (2006).

GRÁFICO 10. Tasas de matrícula cobradas por las instituciones públicas relacionadas con el porcentaje de estudiantes que se benefician de préstamos, becas o subvenciones públicos en el nivel de grado o equivalente, CINE 6 (2013-14)

Para los estudiantes nacionales a tiempo completo, en dólares convertidos mediante PPA para el PIB, año académico 2013/14.

Tasas medias de matrícula cobradas por las instituciones públicas, Nivel grado o equivalente (CINE 6), en dólares US convertidos mediante PPA



Nota: Las tasas de matrícula deben ser interpretados con precaución, ya que son el resultado de la media ponderada de los principales programas de educación terciaria y no cubren todas las instituciones educativas. Sin embargo, las cifras reportadas pueden ser considerados como una buena aproximación y muestran la diferencia entre los países en las tasas de matrícula cobradas por las principales instituciones educativas y para la mayoría de los estudiantes.

1. Las tasas de matrícula sólo se refieren a Inglaterra.
2. Año de referencia 2011/12.
3. Sólo incluye los principales programas de becas del gobierno australiano. Excluye todas las becas que ofrecen las instituciones educativas y el sector privado.
4. Año financiero 2013 y curso académico 2012/2013.
5. Las tasas de matrícula varían de 215 a 715 USD para los programas dependientes del Ministerio de Educación Superior.
6. Datos de elaboración propia a partir de la Estadística de precios públicos universitarios y de la Estadística de Becas y ayudas al estudio del MECD.

Fuentes: OCDE. EAG 2016 (Tabla B5.1) y OCDE. EAG 2015 (Tabla B5.3).

Desde 1995, la mayor parte de los países de la OCDE están inmersos en procesos de reformas de las tasas de matrícula que, habitualmente, afectan también a las ayudas públicas.¹²⁸³ Por lo general, estas reformas comparten dos objetivos que resultan complementarios: por una parte, garantizar la

¹²⁸³ Como se informó en Panorama de la educación 2012 (OCDE), entre 1995 y 2010, 14 de los 25 países con datos comparables llevaron a cabo reformas sobre las tasas de matrícula. En todos ellos, salvo en Islandia y República Eslovaca, las reformas se complementaron con cambios en el nivel de la ayuda pública a disposición de los estudiantes.

A partir de 2010 se realizaron reformas en las tasas de matrícula en diez países. Las reformas afectaron a todos los niveles de educación terciaria en Australia, Bélgica (Comunidad francófona), Corea, Estonia, Hungría, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Turquía; en Suecia, se centraron en los niveles de grado y máster o equivalentes. En todos estos países, a excepción de Bélgica (Comunidad francófona), Nueva Zelanda y Turquía, se modificaron también los sistemas de ayuda económica para los estudiantes. OCDE (2015, p 273).

estabilidad de la financiación de las instituciones terciarias y, por otra, garantizar el acceso a ese nivel de educación de todos los estudiantes que lo deseen.

En el caso español, como ya se apuntó, las reformas se iniciaron en 2012, centrándose en el mecanismo de determinación de los precios públicos; sin embargo, es preciso, a nuestro juicio, profundizar en las mismas, en dos direcciones: la adecuación progresiva de los precios públicos a los costes reales y el refuerzo de los sistemas de apoyo financiero a los estudiantes.

4.1.3.2.1. ADECUACIÓN PROGRESIVA DE LOS PRECIOS PÚBLICOS A LOS COSTES REALES.

Las decisiones políticas sobre la cuantía de las tasas de matrícula afectan tanto al coste de la educación superior para los estudiantes como a los recursos disponibles para las instituciones de este nivel educativo. Las tasas de matrícula pueden tener un peso notable en la financiación de las instituciones de educación superior y afectan asimismo a la decisión de matricularse en programas de ese nivel en el propio país o en el extranjero.

Varios factores influyen en el nivel de las tasas de matrícula, como el salario de los profesores, la competencia para la contratación de los profesores mejores en un mercado académico global, el desarrollo de servicios no docentes (servicios de empleabilidad o relaciones con las empresas), el aumento del aprendizaje digital y las inversiones de apoyo a la internacionalización.

Cualquier decisión que se adopte en relación con las tasas de matrícula de los estudios superiores tiene ventajas e inconvenientes y su idoneidad dependerá de la situación de que se parta y de los objetivos que se persigan.

- Por un lado, unas tasas de matrícula elevadas aumentan los recursos de que disponen las instituciones educativas, estimulan sus esfuerzos para mantener programas académicos de calidad y preparar otros nuevos, y les ayudan a adaptarse a los aumentos de las matriculaciones. Sin embargo, también pueden limitar el acceso de los estudiantes a la educación terciaria, especialmente de los que proceden de familias con bajos ingresos, en ausencia de un sistema sólido de ayudas públicas que les ayude a pagar o devolver el coste de sus estudios. Además, pueden dificultar la elección de algunos ámbitos de estudio que requieran periodos más extensos, sobre todo si no se advierten en ellos oportunidades laborales suficientes.
- Por otro lado, unas tasas de matrícula más bajas pueden facilitar el acceso y la igualdad de oportunidades en la educación terciaria, especialmente en los sectores de población con bajo nivel de ingresos. Sin embargo, también pueden limitar la capacidad de las instituciones terciarias para mantener una adecuada calidad educativa, especialmente a la vista de la expansión masiva de este nivel de educación en todos los países de la OCDE en los últimos años. Además, las presiones presupuestarias derivadas de la crisis económica mundial pueden dificultar aún más el mantenimiento futuro de este modelo de tasas de matrícula bajas.

La reforma adoptada en España en materia de determinación de precios públicos (2012) persigue el objetivo esencial, expresamente formulado en la Estrategia Universidad 2015, de lograr la sostenibilidad financiera de las instituciones universitarias y reducir su dependencia de las transferencias procedentes de las Administraciones Públicas, para lo cual resultaba necesario calcular los precios públicos de las enseñanzas universitarias en función de su coste real por estudiante.¹²⁸⁴

Como premisa elemental para la consecución de este objetivo, resulta imprescindible la implantación generalizada de sistemas de contabilidad analítica en todas las universidades públicas, única manera de obtener información desagregada del coste de cada titulación universitaria. Sin embargo, la imposición de esta obligación en los instrumentos legales no ha sido tan contundente como podría deducirse de su transcendencia. En un primer momento (2001), el legislador se limitó a encomendar al Consejo de Coordinación Universitaria la elaboración de un "*modelo de costes de referencia de las universidades públicas*".¹²⁸⁵ Posteriormente (2007), se encargó a la Conferencia General de Política Universitaria la elaboración, en el plazo máximo un año, de "*un modelo referencial de costes*".¹²⁸⁶

El incumplimiento de ambos compromisos determinó el establecimiento de un mandato más directo (2012), ya dirigido específicamente a las universidades públicas, que exigía la implantación generalizada de la contabilidad de costes a partir del curso 2016/17.¹²⁸⁷ Pero, incluso así, parece que no se ha logrado el

¹²⁸⁴ La Estrategia Universidad 2015 (EU2015) es un documento elaborado por el Ministerio de Educación, con la participación del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria, cuyo contenido fue aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de enero de 2009.

¹²⁸⁵ La disposición adicional octava LOU (2001).

A efectos de lo previsto en el artículo 79, el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia de las Universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas, y con carácter meramente indicativo, contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria, y a las Universidades para el desarrollo de sus políticas de financiación.

¹²⁸⁶ La disposición adicional octava LOU (2001), introducida por la Ley orgánica 4/2007

En el plazo máximo de un año, la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades, elaborará un modelo referencial de costes que facilite a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada de las universidades públicas que, atendiendo a lo previsto en el artículo 79.1, favorezca su plena participación en el Espacio Europeo de Educación Superior.

¹²⁸⁷ Así se deducía del apartado 2 del artículo 7 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que estableció que:

2. Hasta que todas las universidades implanten sistemas de contabilidad analítica y, como máximo, hasta el curso universitario 2015/2016, la parte del componente de matrícula que se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado será el precio público vigente para cada titulación en el momento de entrada en vigor de este Real

cumplimiento general del mandato legal, o así se deduce de la disposición transitoria segunda recientemente introducida en el Real Decreto 1721/2007, que presupone la existencia de un número indeterminado universidades que aún no han incorporado el análisis de costes a su contabilidad.¹²⁸⁸ Solamente a partir del momento en que estuviese disponible la información sobre los costes por estudiante de cada titulación tendría eficacia real la potestad de las Administraciones educativas para fijar los precios públicos universitarios, cuya discrecionalidad se acota en función determinados porcentajes sobre dicho coste.¹²⁸⁹

A pesar de la carencia de esta información esencial, las medidas adoptadas han consolidado una tendencia de crecimiento de los precios públicos universitarios, aunque resulta preciso diferenciar entre titulaciones y estudiantes. En cuanto a las titulaciones, los estudios oficiales de Grado y los de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales tienen precios más reducidos y que apenas han sufrido incrementos, mientras que los precios públicos de los estudios oficiales de Master no habilitantes se han incrementado de forma sensible, como se aprecia en el gráfico 11.

Decreto-ley. Estas cantidades se actualizarán cada curso mediante la aplicación del coeficiente que determine la Conferencia General de Política Universitaria.

¹²⁸⁸ El Real Decreto 293/2016, de 15 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2016/17 y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, introdujo la disposición:

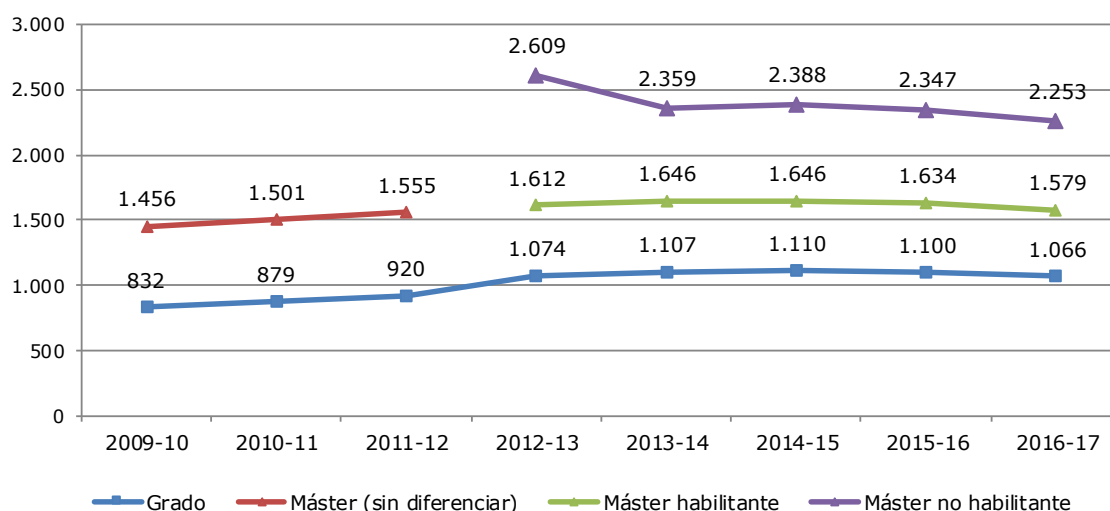
Disposición transitoria segunda. Compensación a las universidades por la exención de matrícula.

Quando las Administraciones educativas no proporcionen los datos del coste económico desagregado de cada una de las titulaciones oficiales ofertadas por sus universidades públicas, basado en la información proporcionada por su contabilidad analítica, la parte del componente de matrícula que se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se determinará de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto educativo.

¹²⁸⁹ Este nuevo sistema de fijación de los precios públicos universitarios se introdujo en el artículo 6 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que dio nueva redacción al artículo 81 LOU (2001).

GRÁFICO 11. Evolución de los precios públicos medios de matrícula universitaria por primera vez⁽¹⁾ (60 créditos)

(Euros)



(1) Calculado en base al precio público medio por crédito matriculado por primera vez.

Fuente: Estadística de Precios Públicos Universitarios. MECD

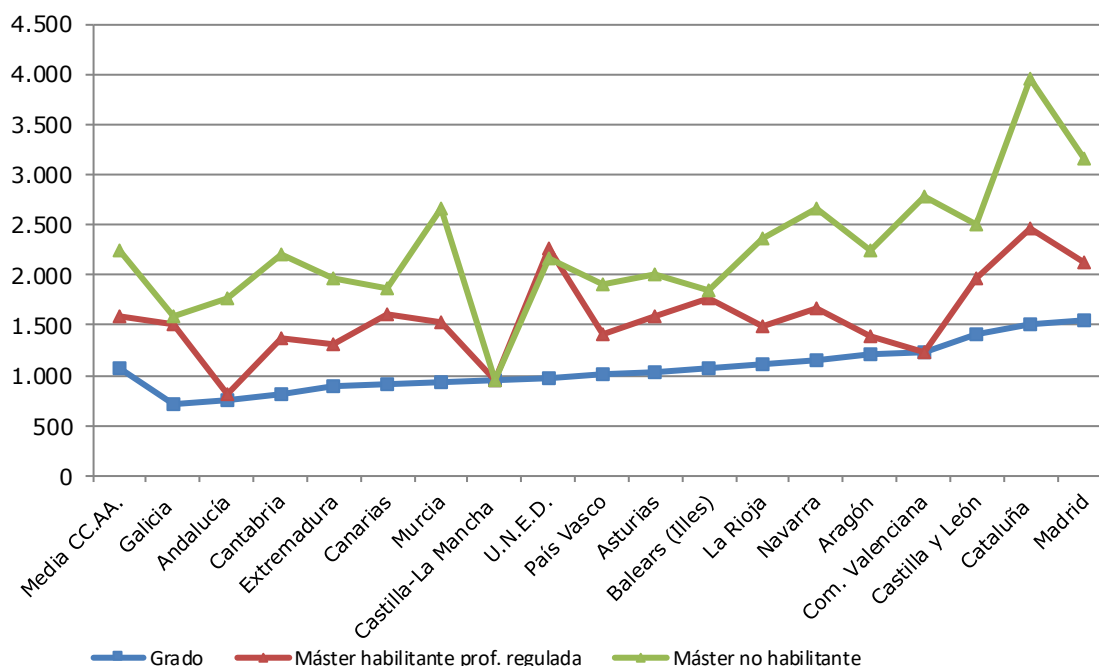
En todo caso, se consideraría razonable profundizar en la **reforma del sistema de fijación de estos precios públicos**, para lo que se propone la adopción de medidas normativas orientadas a aproximar su importe al coste real de las enseñanzas:

- En primer lugar, se sugiere desplazar de las Administraciones educativas a las Universidades la potestad de fijar sus propios precios públicos, dentro de los márgenes que, en su caso, se establezcan. Esta solución se considera más respetuosa con el principio de autonomía universitaria, uno de cuyos ámbitos indiscutibles se refiere a la capacidad de asumir la propia gestión económico-financiera.¹²⁹⁰ Actualmente, las diferencias en los precios no responden a los costes reales de cada universidad, sino que se establecen en función del ámbito territorial en que desarrollen su actividad (gráfico 12).

¹²⁹⁰ En este sentido se ha pronunciado GIARDA (1993, p. 79), al sostener que “Una primera e importante afirmación del principio de autonomía de las universidades no puede más que encontrarse en un significativo aumento de la participación directa de los usuarios en la financiación de los costes de producción del servicio. Aumentar las tasas universitarias y las contribuciones de los estudiantes constituye una necesidad práctica para la vida de muchas universidades italianas. La facultad de operar directamente sobre los precios para el acceso a los estudios universitarios es, en mi opinión, un elemento esencial para revitalizar la autonomía de las universidades”.

GRAFICO 12. Precios públicos medios de matrícula universitaria por primera vez (1) (60 créditos) por comunidad autónoma. Curso 2016-2017

(Euros)



(1) Calculado en base al precio público medio por crédito matriculado por primera vez.

Fuente: Estadística de Precios Públicos Universitarios. MEC D

- En segundo lugar, se propone estimular la implantación de la contabilidad analítica en las universidades públicas, condicionando a este hecho el ejercicio efectivo por la universidad de su potestad de fijación de los precios. De este modo, si una universidad pública no acreditase la implantación de sistemas de contabilidad analítica, ofreciendo información sobre sus costes desagregada para las diferentes titulaciones oficiales ofertadas, la fijación de sus precios públicos correspondería a la Administración educativa correspondiente.
- Finalmente, resultaría necesario que las universidades asumiesen los costes derivados de la exención de tasas académicas a los beneficiarios de las becas y ayudas al estudio cuando hubiesen establecido precios públicos por encima de los umbrales cuya compensación garantiza la Administración General del Estado. Se trataría de una consecuencia elemental derivada del ejercicio de la potestad de determinación de los precios públicos, en aplicación del principio de lealtad financiera.

4.1.3.2.2. AMPLIACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SISTEMAS DE APOYO FINANCIERO A LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS.

La ayuda pública a los estudiantes y sus familias permite a los gobiernos la consecución simultánea de diferentes objetivos. Por un lado, es posible estimular la participación en la educación (particularmente en las familias con

bajo nivel de ingresos), cubriendo parte de los costes correspondientes, así como otros gastos relacionados. De este modo, abordan los gobiernos cuestiones como el acceso a los estudios y la igualdad de oportunidades. Además, puesto que las ayudas para costes de subsistencia de los estudiantes pueden servir como sucedáneo de los ingresos laborales, pueden contribuir a elevar el nivel educativo alcanzado permitiendo a los estudiantes trabajar menos. Por otra parte, la ayuda pública a los estudiantes financia indirectamente a las instituciones de educación terciaria. Al canalizar la financiación de las instituciones a través de los estudiantes se puede favorecer la competencia entre las instituciones y responder mejor a las necesidades de los estudiantes.

Los estudios de la OCDE indican la importancia de contar con un sistema sólido de apoyo económico a los estudiantes de educación terciaria para garantizar los buenos resultados y, asimismo, la relevancia de una buena elección del tipo de ayuda. **Una cuestión clave** en muchos países de la OCDE es **si la ayuda económica debe concederse fundamentalmente en forma de becas o de préstamos**. Los gobiernos contribuyen a sufragar los costes de subsistencia o de educación de los estudiantes aplicando diversas combinaciones de estos dos tipos de ayuda.

En España, el eventual incremento de las tasas académicas que podría derivarse de su adecuación a los costes reales demandaría que la reforma de las ayudas públicas persiguiese de modo prioritario la ampliación del número de beneficiarios, extendiendo su ámbito subjetivo de aplicación a la práctica totalidad de alumnos matriculados. Una primera vía para lograr este objetivo consistiría, simplemente, en el incremento de la dotación de los Presupuestos Generales del Estado destinada a estos fines, si bien se trata de una solución difícilmente sostenible en el medio plazo.

Por ello, tomando como referencia los países de la OCDE que cuentan con sistemas de ayudas más desarrollados (modelo nórdico y americano), las medidas a adoptar deberían pasar por una combinación más equilibrada de las ayudas a fondo perdido (las actuales becas) y las de carácter reembolsable (como serían los préstamos). Debemos advertir, no obstante, que la ampliación de los programas de préstamos públicos que se plantea no constituirá una cuestión pacífica, ya que esta institución cuenta tanto con defensores como con detractores.¹²⁹¹

- Los partidarios de los préstamos para los estudiantes sostienen que el dinero empleado en tal concepto libera recursos más amplios. Si el importe invertido en becas se usara para garantizar o subvencionar préstamos, el total de ayudas disponibles para los estudiantes sería mayor y aumentaría en términos generales el acceso a los estudios. Además, los préstamos dirigen una parte del coste de la educación precisamente hacia quienes más se benefician de la inversión, los

¹²⁹¹ OCDE (2017, p. 216).

estudiantes, reflejando los altos retornos privados de la educación terciaria.

- Los detractores de los préstamos sostienen que son menos eficaces que las becas para estimular a los estudiantes de bajo nivel económico a continuar sus estudios. Sostienen asimismo que los préstamos pueden ser menos rentables de lo previsto, debido a los variados tipos de apoyo que reciben los prestatarios o las entidades crediticias, por una parte, y a los gastos de gestión que generan, por otra. Por último, un nivel elevado de deuda por parte de los estudiantes puede tener efectos adversos para los gobiernos y los propios estudiantes, si un gran número de ellos no logran devolver sus préstamos.

El grado de cobertura de los sistemas de ayuda económica de los diferentes Estados presenta diferencias significativas. En Australia, Nueva Zelanda, Noruega y EEUU se benefician de algún tipo de ayuda más del 75 por 100 de los estudiantes de Grado. La mayor parte de estos países cuentan elevadas tasas de matrícula, aunque algunos de ellos ofrecen estas enseñanzas de forma gratuita (Noruega).¹²⁹² Aunque no existe una relación directa entre el importe de las tasas y el nivel de cobertura del sistema de ayudas, se advierte que los Estados que cuentan con tasas de matrícula elevadas tienden a implantar sistemas de ayudas como amplia cobertura entre los estudiantes, respondiendo a esta modelo la mayor parte de los países anglosajones. En el caso de España, el precio medio de los estudios de Grado se cifró de 1.100 euros¹²⁹³ (1.641 dólares-PPA), y el 51,8 por 100 de los alumnos a tiempo completo se benefician del apoyo público; estos datos sitúan a España próxima al punto de intersección, con tendencia a incorporarse en el cuadrante de los países anglosajones (Gráfico 10).

Dentro de estos parámetros caben múltiples posibilidades, por lo que la propuesta que se realiza a continuación constituye sólo una de las alternativas posibles. En principio, resulta coherente con los modelos comparados mantener los requisitos socioeconómicos, acreditados en función de la información fiscal procedente de tributación sobre la renta personal, como eje vertebrador del sistema, dando acceso a tres tipos de prestaciones económicas:

- Los estudiantes con menores niveles de renta familiar (umbral 1) tendrían acceso a una beca tradicional cuya cuantía debería cubrir la mayor parte de los costes educativos en que incurriesen para acceder a la enseñanza y, singularmente, la exención de los precios públicos. Se trataría de prestaciones similares a las actuales becas, ya que los préstamos se han demostrado menos eficaces para estimular a los estudiantes de bajo nivel económico a continuar sus estudios.

¹²⁹² OCDE (2017, p. 216).

¹²⁹³ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Estadística de precios públicos universitarios. Curso 2015/16.

- Un segundo grupo de estudiantes (cuyas rentas familiares superen el umbral 2) podría acceder a las prestaciones económicas a fondo perdido (becas), pero recibiendo una cantidad variable adicional en función de su renta personal. Previsiblemente, estos beneficiarios deberían completar con ingresos personales o familiares o con créditos la financiación de sus estudios. Lógicamente, el sistema estatal debería facilitar a estos estudiantes los recursos necesarios para atender estas necesidades, ya sea a través de programas de préstamos con interés subvencionado, ya mediante prestaciones económicas que combinen cantidades otorgadas a fondo perdido con otras sobre las que exista obligación de reembolsar.¹²⁹⁴
- Todos los estudiantes deberían poder acceder al programa de préstamos, con independencia de sus ingresos familiares, de que perciban otras prestaciones públicas, o de que cursen estudios oficiales de Máster o de Grado. Esta decisión supondrá una ampliación muy significativa respecto de los programas de préstamos universitarios que, de forma experimental, se han implantado en España en los últimos años y que se dirigían a colectivos muy específicos y circunscritos a enseñanzas universitarias.

La dotación presupuestaria de este programa podría incrementarse de forma considerable sin generar desequilibrios fiscales, ya que las ayudas reembolsables, en la medida en que retornarán a la Hacienda Pública, no deben contabilizarse a efectos del cálculo del déficit público.¹²⁹⁵ Además, los recursos dedicados a préstamos proporcionarían rentabilidad mayor que los destinados a ayudas a fondo perdido, y permiten ampliar considerablemente el colectivo de beneficiarios

En cualquier caso, sería conveniente ofrecer condiciones financieras más favorables que las ofertadas en el mercado, para fomentar el uso de este programa:

- El interés del préstamo debería estar íntegramente (o, al menos, de forma significativa) subvencionado por el Estado.
- Debería permitirse la devolución del principal vía el Impuesto sobre la Renta personal (IRPF) a través de una retención en la fuente que se añade a las demás retenciones típicas del Impuesto. Este rasgo es tenido por muchos tratadistas como primordial, hasta el punto de que hay quienes estiman que fue la conjunción del

¹²⁹⁴ En este sentido, resulta interesante el programa BAFöG, promovido por el Gobierno Federal Alemán, al que pueden acceder los estudiantes menores de 30 años (35 en el caso de que cursen estudios de postgrado) y que concede ayudas que serán parcialmente reembolsables en un periodo de 50 años tras la finalización de los estudios. En 2015 se han beneficiado de este programa 11.000 estudiantes.

¹²⁹⁵ En sentido estricto, únicamente computarán a efectos del cálculo de déficit público las cantidades destinadas a financiar eventuales bonificaciones de los tipos de interés de los préstamos, o las provisiones para saldar fallidos o cancelaciones de préstamos.

reembolso del préstamo en función de la renta del prestatario y la organización de dicho reembolso a través del sistema fiscal lo que finalmente permitió materializar la idea de los préstamos-renta, tras muchos decenios en que casi no había pasado del plano teórico.

- Resultaría interesante estudiar la posibilidad, implantada en algunos países, de condonar la deuda contraída a aquellos estudiantes que obtengan calificaciones destacadas, a cambio de la prestación de servicios docentes durante un determinado periodo de tiempo, previo a su incorporación al mercado laboral.¹²⁹⁶

Por último, no debería dejar de explorarse la utilización de medidas fiscales. Partiendo de un volumen de ayuda determinado, las desgravaciones fiscales pueden ser un estímulo menos eficaz para los estudiantes con bajo nivel de ingresos que las subvenciones basadas en los ingresos, al no estar destinadas específicamente a los estudiantes con bajos ingresos. No obstante, pueden contribuir a atenuar los desequilibrios económicos existentes entre las familias que tienen hijos estudiando y las que no se encuentran en esta situación.

¹²⁹⁶ Nos limitamos a apuntar esta medida, cuya implantación en España requeriría la adopción de modificaciones legales en el régimen de la función pública docente, para permitir la prestación transitoria de servicios de estos estudiantes destacados, preservando los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública. Se trata de una cuestión compleja que probablemente justificase la apertura de una línea autónoma de investigación.

4.2. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.

A pesar de los riesgos de simplificación asociados a cualquier actividad de síntesis, se considera un esfuerzo justificado en la medida en que proporcione una visión panorámica general de las propuestas contenidas en este trabajo, y permita un ejercicio de recapitulación, de indudable utilidad en este tipo de obras. Partiendo de esta premisa, nuestras principales conclusiones serían las siguientes:

- El derecho a la educación consagrado en el artículo 27 de la Constitución comprende un derecho subjetivo de todos los estudiantes a obtener la provisión pública de los bienes y servicios necesarios para el adecuado aprovechamiento de la enseñanza reglada, en el marco del Sistema Educativo. En las etapas educativas obligatorias, este derecho individual se satisface principalmente mediante la gratuidad de la Educación Básica; en las restantes etapas educativas, lo garantiza el Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio.
- La institución de la gratuidad garantiza la cobertura pública universal de los costes de escolarización en las enseñanzas obligatorias, que se disfrutaran sin exigencia de contraprestación económica alguna en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. Sin embargo, esta institución no cubre actualmente los costes indirectos asociados a la enseñanza obligatoria y, en consecuencia, corresponde al Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio asegurar la provisión de los bienes y servicios educativos necesarios para el adecuado ejercicio del derecho a la educación a los colectivos que no alcanzasen niveles de renta suficientes para sufragarlos, al menos hasta que se alcance la plena gratuidad de la Educación Básica, reiteradamente demandada por el Consejo escolar del Estado y el Defensor del Pueblo.
- Dejando al margen esta actuación transitoria sobre el alumnado que curse enseñanzas obligatorias, la finalidad principal del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio es garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a la enseñanza postobligatoria, removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten, dando de este modo cumplimiento en el ámbito educativo al mandato genérico contenido en el artículo 9.2 de la Constitución. Para ello, este instrumento del sistema educativo deberá proporcionar los bienes y servicios educativos necesarios para el aprovechamiento de la enseñanza reglada a aquellos estudiantes que, por sus circunstancias socioeconómicas, no pudieran afrontar su adquisición.
- Las becas y ayudas al estudio no constituyen subvenciones públicas, sino prestaciones económicas financiadas con cargo a recursos públicos. De este modo, el reconocimiento del derecho a su obtención debería encontrarse excluido del ámbito de aplicación de la legislación general de subvenciones y regirse por un régimen jurídico específico, similar al diseñado para otros sistemas prestacionales como son los existentes en los ámbitos de la Seguridad Social o de la Dependencia.

- El legislador orgánico, al amparo del artículo 149.1.1º CE, podría regular el contenido primario del derecho subjetivo a la obtención de prestaciones del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio, en la medida en que persiguen garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso y ejercicio del derecho fundamental a la educación. Aunque el alcance de esta potestad normativa deberá ser perfilado por el Tribunal Constitucional, entendemos comprendido en el mismo, al menos, la definición de un catálogo de prestaciones básicas comunes que atiendan a la provisión de los bienes y servicios educativos, y los requisitos mínimos comunes para el acceso a las diferentes prestaciones.
- Los requisitos socioeconómicos exigidos para acceder a las prestaciones básicas del Sistema deben ser comunes, aunque resulta razonable reconocer a las Administraciones educativas un margen para adecuarlos a las singularidades de sus respectivos territorios, siempre que la adopción de estas decisiones respete un elemental principio de lealtad institucional.
- Aunque resulta legítimo establecer unas exigencias académicas mínimas para acceder al Sistema, el rendimiento académico de los estudiantes debería valorarse preferentemente para otorgar incentivos económicos adicionales a las prestaciones básicas, especialmente a medida que se eleve el nivel de la formación cursada.
- El Sistema Estatal debe contar con un catálogo de prestaciones básicas, comunes en todo el territorio nacional e íntegramente financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a través de un Fondo presupuestario sin personalidad jurídica propia creado al efecto. Aunque corresponde al legislador orgánico la determinación de las prestaciones que integren el catálogo común, su discrecionalidad estará limitada por los principios constitucionales de proporcionalidad, que contribuirá a identificar los bienes y servicios educativos que se consideren necesarios para la prestación de la enseñanza reglada, de suficiencia financiera, que permitirá determinar el grado de cobertura de dichos costes con la financiación pública; y de lealtad institucional, que obligará a los poderes públicos a cubrir financieramente los costes educativos que generen sus decisiones.
- La gestión del Sistema Estatal de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, una vez culminado el nuevo diseño normativo del sistema, debería acometerse de forma ágil y decidida el traspaso de los medios y servicios necesarios para la efectiva descentralización de estas funciones ejecutivas, prescindiendo de cualquier mecanismo convencional que pudiese alterar el ejercicio de estas funciones.

Sin embargo, debe advertirse que el legislador estatal ostenta competencia para introducir determinadas obligaciones relativas a la organización y procedimiento de reconocimiento de los derechos a la obtención de prestaciones, que supondrán una limitación en el ejercicio de su potestad de auto-organización, que se justifica para garantizar los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria. Estas cláusulas ampararían tanto la imposición del

deber de emplear herramientas comunes de gestión, como la integración de las fuentes de financiación en un único Fondo sin personalidad jurídica propia.

5. BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general.

- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. *Estado Autonómico y reforma federal*. Alianza Editorial. Madrid, 2014.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y VIVER PI-SUNYER, Carles. *Valoración de 25 años de autonomía*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 69. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- ALÁEZ CORRAL, Benito. *Minoría de edad y derechos fundamentales*. Tecnos. Madrid, 2003.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Autonomía política i unitat econòmica*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas, 2007.
- ALONSO OLEA, Manuel. *Introducción al derecho del Trabajo*. Cívitas, 2002.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar.
 - o *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Ediciones del Foro, 1978.
 - o *Por la libertad de enseñanza*. Editorial Planeta, 1985.
 - o *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios I*. Cortes Generales. Madrid, 1989.
 - o *Comentarios a la constitución española de 1978*. Cortes generales. EDESA. Madrid, 1996.
- ARAGÓN REYES, Manuel. *Las competencias del estado y de las Comunidades Autónomas sobre educación*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 98. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coordinador); CÁMARA VILLAR, Gregorio; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando; BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa; MONTILLA MARTOS, José Antonio. *Manual de Derecho Constitucional (Volumen I)*. Tecnos, 2016.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco; CÁMARA VILLAR, Gregorio; MONTILLA MARTOS, José Antonio; ORTEGA ALVAREZ, Luis Ignacio. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Tirant Lo Blanch, 2007.

- BAÑO LEÓN, José María. *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de condiciones de vida*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1988.
- BARCELÓ, Mercé. *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*. En BARDAJÍ PASCUAL, Yolanda. *Libertad de empresa. Unidad de mercado*. Diccionario Constitucional. Civitas, 1991.
- BERMEJO VERA, José. *La Administración Inspectora*. En Revista de Administración Pública nº 147. 1998.
- BIGLINO, Paloma y DURÁN ALBA, Juan Fernando. *Competencias y Financiación de las Comunidades Autónomas*. En BIGLINO CAMPOS, Paloma (coord.); BILBAO UBILLOS, Juan María (coord.); REY, Fernando (coord.); MATIA PORTILLA, Francisco Javier; VIDAL ZAPATERO, Jose Miguel (coord.). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lex Nova, 2013.
- BLAS GUERRERO, Andrés de; GARCÍA COTARELO, Ramón. *Teoría del Estado y Sistemas Políticos (I). Parte General*. Facultad de Ciencias Económicas, UNED. Madrid, 1990.
- BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Sistema. Madrid, 1991.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel. *La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto Valenciano*. En Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, nº 7. 2008.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. *El principio de unidad de mercado en la Constitución española de 1978*. En *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*. Cívitas, 1989.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo. *Las subvenciones públicas en la Ley General Presupuestaria*. En Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, nº 213. EDERSA, 1991.
- CARRILLO, Marc. *Constitución y control de las finanzas públicas*. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 101. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- CASCAJO CASTRO, José Luis. *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Tecnos. Madrid, 1994.
- CHECA GONZÁLEZ, Clemente. *El principio de lealtad institucional en las relaciones Estado-CCAA en materia fiscal*. Lex Nova Blogs (13 de noviembre de 2013). Thomson-Reuters, 2013.
- CORRETJA TORRENS, Mercè. *El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad*. En Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 5. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2013.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, 2006.
- CUADRADO ZULOAGA, Daniel. *Anulación y revocación de subvenciones*. En Actualidad Administrativa, nº 31. Wolters Kluwer, 2001.

- DE ESTEBAN, Jorge y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José. *Curso de Derecho Constitucional (Tomos I y III)*. Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid, 1992.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de derechos fundamentales*. Civitas. Madrid, 2003
- EMBID IRUJO, Antonio. *El Estado y las Comunidades Autónomas: El nuevo reparto de competencias*. En Cuadernos de pedagogía, nº 280. Ciss Praxis, 1999.
- EXPÓSITO, Enriqueta. *La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía*. En Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, nº 5. 2007.
- FARRIER BRAIS, P.; LOBO QUIRÓS, V.M. y PEÑARANDA SEGREDA, G.A. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Tomos I, II, III y IV. Seminario de Graduación para optar al título de Licenciados en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. San José, 1988.
- FERNÁNDEZ FARRERES, German.
 - o *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
 - o *De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho Español*. En Revista de Administración Pública, nº 113. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1987.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Dykinson. Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Thomson-Civitas. Madrid, 2015.
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón.
 - o *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Revista de Estudios de la vida local, nº 201. 1979a.
 - o Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Barcelona el 25 de enero de 1979b.
 - o *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la Constitucionalidad*. Civitas, 1981.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo y Libertad*. (1955).
- FRIEDMAN, Milton y Rose. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Planeta Agostini. Barcelona, 1993.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Derechos fundamentales y garantías institucionales análisis doctrinal y jurisprudencial*. Civitas. Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo.

- *Sobre la naturaleza de las tasas y las tarifas de los servicios públicos.* En Revista de Administración Pública, nº 12. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1953.
- *La ejecución autonómica de la legislación del Estado.* En Estudios sobre autonomías territoriales. Civitas. Madrid, 1985.
- GARCÍA TORRES, Jesús y JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio. *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares.* En Cuadernos. Civitas. Madrid, 1986.
- GARCIA ROCA, Javier. *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento.* Crónica Presupuestaria, nº 1. Tribunal de Cuentas, 2013.
- GARRIDO FALLA, Fernando.
 - *Comentarios a la Constitución Española* (2ª edición). Civitas. Madrid, 2001.
 - *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II. Tecnos, Madrid, 1989.
- GÓMEZ-REYNO CARNOTA, Enrique. *La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.* En Dereito, nº extra 1. Universidad de Santiago de Compostela, 2013).
- GUAITA, Aurelio. *La Administración de fomento.* En *Las Ciencias*, año XXIV, nº 4. Madrid, 1959.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. *Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia.* En Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 28. 2013.
- JIMENA QUESADA, Luis y TOMÁS MALLÉN, Beatriz S. *Hacia un estándar europeo común de igualdad: la contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales.* En Revista de Derecho Político, nº 68. UNED, 2007.
- JORDANA DE POZAS, Luis. *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo.* En Revista de Estudios Políticos, nº 48. 1949.
- LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Artículo 139: Autonomía e igualdad. La posición jurídica de los ciudadanos en el Estado de las Autonomías.* En ALZAGA, Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo X. EDERSA. Madrid, 1998.
- MARCOS MATÍAS, FERNANDO PABLO. *Las funciones del principio de unidad de mercado en la Jurisprudencia Constitucional.* En Revista Española de Derecho Administrativo, nº 73. Civitas, 1992.
- MARCOS, Francisco. *El principio constitucional de unidad de mercado.* En *Marco regulatorio y unidad de mercado.* Círculo de Empresarios, 2006.
- MARTIN FERNANDEZ, Javier. *El nuevo sistema de financiación autonómica.* En Revista de Contabilidad y Tributación, nº 228. 2002.
- MARTÍN MUNICIO, Ángel (dir.). *El valor económico de la lengua española.* Espasa-Calpe. Madrid, 2003.

- MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo y DE OTTO, Ignacio. *Derechos Fundamentales y Constitución*. Civitas. Madrid, 1988.
- MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo. *El genio expansivo del Estado de Derecho: El principio de igualdad de oportunidades como inspirador de la asistencia oficial docente*. En Revista de Administración Pública, nº 47. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1965.
- MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. *Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho: Educación y sindicatos*. En Revista Española de Derecho Administrativo, nº 47. Civitas, 1985
- MARTÍNEZ RIVERO, Alejandro. En MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.). *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*. Portal Derecho, 2008.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín. *Ámbito material reservado a la Ley Orgánica y su consideración como norma de atribución competencial (a propósito de la STC 173/1998, de 23 de julio)*. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, nº 5. CAM, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago.
 - o *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*. En Revista del Departamento de Derecho Político, nº 5. UNED, 1980.
 - o *Los pactos autonómicos de 1992: La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos*. En Revista de Administración pública, nº 128. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992.
 - o *La articulación de la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en la vigente Constitución española: los principios y su práctica*. En Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio. SOPEC, 1998.
 - o *Las estructuras del bienestar en Europa*. Civitas, 2000. (Director)
 - o *Derecho Público de las Comunidades Autónomas (Tomo I)*. Iustel, 2007.
 - o *Estudio preliminar: los libros y las leyes*. En *Comentarios a la ley del Libro (Ley 10/2007)*. Portal Derecho, 2008 (Coordinador).
- PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2008.
- PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio.
 - o *La elaboración de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988.
 - o En colaboración con ASÍS ROIG, Rafael; FERNÁNDES LIESA, Carlos; LLAMAS CASCÓN, Ángel. *Curso de Derechos*

Fundamentales. Teoría general. Universidad Carlos III. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1999.

- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los Derechos Fundamentales.* Tecnos. Madrid, 1984.
- PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional.* Marcial Pons. Madrid, 2007.
- PINON, Stéphane. *El sistema constitucional de Francia.* En *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 14. Universidad de Granada, 2010.
- POMED SÁNCHEZ, Luis. *El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las subvenciones públicas.* En *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 13. Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, 2010.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús. *Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución.* En TOMÁS RODRÍGUEZ, Ramón (dir.). *Lecturas sobre la Constitución.* UNED, 1978.
- PRIETO SANCHÍS, Luis.
 - o *Relaciones Iglesia-Estado y Constitución.* En PREDIERI, Alberto; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (directores). *La Constitución Española de 1978.* Civitas. Madrid, 1981a.
 - o *La protección de los derechos fundamentales a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (Comentarios a las primeras sentencias de inconstitucionalidad en materia de derechos fundamentales).* En *Anuario de Derechos Humanos.* IDDH-Universidad Complutense, 1981b.
 - o *El sistema de protección de los derechos fundamentales: el art 53 de la Constitución Española.* En *Anuario de Derechos Humanos*, nº 2. IDDH-Universidad Complutense, 1985.
 - o *Estudios sobre Derechos Fundamentales.* Tecnos. Madrid, 1991.
 - o *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial.* En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 22. 1995.
- PUENTE EGIDO, José. *Educación y Constitución.* En el volumen colectivo, *Educación y Sociedad pluralista.* Fundación Oriol y Urquijo. Bilbao, 1980.
- ROCA TRÍAS, Encarnación y AHUMADA RUÍZ, M^a Ángeles. *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española.* Reunión de Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España. Roma, 2013.
- RUBIO LLORENTE, Francisco.
 - o *Memoria de la Transición.* Taurus, 1996.
 - o *Los Derechos Fundamentales.* En *Claves de la Razón Práctica*, nº 2-10. 1997.

- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José y PÉREZ SOLA, Nicolás. *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La financiación de las Comunidades Autónomas.* En OBRA COLECTIVA. Manual de Derecho Constitucional (séptima edición). Tecnos, 2016.
- SANCHEZ AGESTA, Luis. *Sistema Político de la Constitución Española de 1978: ensayo de un sistema. Diez Lecciones sobre la Constitución de 1978.* EDERSA. Madrid, 1987.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo General.* Iustel, 2009.
- SANCHEZ PINO, Antonio José; DOMINGUEZ ZORRERO, Manuel. *La reforma del sistema de financiación autonómica.* XXXIII Reunión de Estudios Regionales. Competitividad, Cohesión y Desarrollo Regional Sostenible (León, 15 y 16 de noviembre de 2007). Asociación Española de Ciencia Regional, 2007.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I.* Iustel. Madrid, 2009.
- SESMA SANCHEZ, Begoña. *Las subvenciones públicas.* Lex Nova, 1998.
- SOUTO PAZ, José Antonio. *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado.* Marcial Pons, 2007.
- TORNOS MÁZ, Joaquín. *Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.* REVL, nº 205. 1980.
- TORRES DEL MORAL, Antonio.
 - o *Principios de derecho constitucional español. Tomo I. Sistemas de fuentes. Sistema de los derechos.* Facultad de Derecho UCM. Madrid, 2010.
 - o 1812: La apuesta constitucional de Cádiz. Universidad de Cádiz, 2014.
 - o *Constitucionalismo histórico español.* Universitas, 2015
- VARIOS AUTORES. *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios I.* Cortes Generales. Madrid, 1989.
- VILLAR PALASÍ, José Luis. *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político.* En Revista de Administración Pública, nº 14. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1954.

Bibliografía sobre el derecho a la educación.

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen. *El régimen jurídico de la educación no universitaria.* En Revista Vasca de Administración Pública, nº 61. Instituto Vasco de Administración Pública, 2001.
- ALÁEZ CORRAL, Benito. *El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas.* En Revista europea de derechos fundamentales, nº 17. Instituto de Derecho Público (URJC) y Comares, 2011.

- ALEGRE AVILA, Juan Manuel. *En torno al concepto de autonomía universitaria*. Revista Española de Derecho Administrativo, nº 51. Civitas, 1986.
- ALMEIDA CERRADA, Marcos. *El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales*. En Revista d'Estudis Autònomic i Federals, Nº 22. Institut d'Estudis Autònomic, 2015.
- ALONSO GARCÍA, Enrique. *Nota acerca del derecho a la educación como derecho fundamental en la jurisprudencia constitucional americana*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983.
- ÁLVAREZ, N. *La libertad de cátedra hoy: entre la potestad y el control*. En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 79. Madrid, 1990.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. *Por la libertad de enseñanza*. Planeta. Barcelona, 1985.
- AROZAMENA LASO, Ángel y ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando José. *Los conciertos educativos*. En Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas. CGPJ. Madrid, 2001.
- ASIS ROIG, Rafael F. de. *Autonomía universitaria y derechos fundamentales*. En Anuario de Derechos Humanos, nº 7. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- BARNES VÁZQUEZ, Javier. *La educación en la constitución de 1978 (Una reflexión conciliadora)*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 12. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984.
- BAYONA AZNAR, Bernado y otros. *La Educación a debate*. Fundación Alternativas/Fundación Germán Sánchez Rupérez. Madrid, 2000.
- BAYONA AZNAR, Bernardo y JIMÉNEZ, J. *Hacia un nuevo modelo de Administración Educativa*. Cuadernos de Pedagogía, nº 291. Ciss Praxis, 2000.
- BEALL, Jo (dir); LEMMENS, Nina (dir). *The rationale for sponsoring students to undertake international study: an assessment of national student mobility scholarship programmes: Going global 2014*. Reino Unido: British Council: Deutscher Akademischer Austan (DAD), 2014.
- BEGUÉ CANTÓN, Gloria. *Libertad de enseñanza*. En XII Jornadas de estudio. Los derechos fundamentales y las libertades públicas. Ministerio de Justicia, 1992.
- BELTRÁN, José. *El derecho a la educación: campo minado (Katarina Tomasevski: El asalto a la educación)*. En Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, nº 1. Asociación de Sociología de la Educación, 2008.

- BERRUEZO ALBÉNIZ, María Reyes, y CORNEJERO LÓPEZ, Susana (coords.). *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días: XV Coloquio de Historia de la Educación*. Pamplona-Iruñea (29, 30 de junio y 1 de julio de 2009). Universidad del País Vasco y Universidad Pública de Granada, 2009.
- BORRAJO INIESTA, Ignacio. *El derecho a la educación en libertad: esquema de la interpretación*. En *La Democracia Constitucional, Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Congreso de los Diputados, 2002.
- BOZAL FERNÁNDEZ, Valeriano. *Una alternativa para la enseñanza*. Centropress. Madrid, 1977.
- BRIONES MARTÍNEZ, Irene María. *La enseñanza de la religión en centros públicos españoles*. En *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*. Instituto de Estudios de la Libertad Religiosa y Editorial Alfonsópolis, 1993.
- CALERO MARTINEZ, Jorge. *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*. En *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas) nº 83*. 2006
- CÁMARA VILLAR, Gregorio.
 - o *Sobre el concepto y fines de la educación en la Constitución española*. En *X Jornadas de Estudio, Introducción a los derechos fundamentales*, vol. III. Ministerio de Justicia. Madrid, 1988.
 - o *Constitución y educación (los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978)*. En GUMERSINDO TRUJILLO, Luis, y otros (coords.). *La experiencia constitucional: (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
 - o *El derecho de la educación de los extranjeros en España (art. 9)*. En MOYA ESCUDERO, Mercedes, *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*. Comares. Granada, 2001.
 - o *El derecho a la educación*. En MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, y otros (coords.). *Comentario a la constitución socio-económica de España*. Comares. Granada, 2002.
 - o *Educación y enseñanza*. En BALAGUER CALLEJÓN, Francisco; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis; CÁMARA VILLAR, Gregorio y MONTILLA MARTOS, José Antonio (coords.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007a.
 - o *Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España*. En *Revista de Educación*, n.º 344 (ejemplar dedicado a: Consenso y disenso: ¿es posible el pacto social en educación?). Ministerio de Educación, 2007b.
- CAPITÁN DÍAZ, Alfonso.
 - o *Educación en la España contemporánea*. Ariel. Barcelona, 2000.

- *Breve historia de la educación en España*. Alianza Editorial. Madrid, 2002.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis.
 - *Libertad científica y organización universitaria*. Revista Española de Derecho Administrativo, nº 13. Civitas, 1977
 - *Libertad de enseñanza y escuela privada*. Revista Española de Derecho Administrativo, nº 33. Civitas, 1982.
- CASTELLANO CASTELLANO, Juan Luis. *Notas sobre el pensamiento educativo en Jovellanos*. En *Chronica Nova*, nº 11. Universidad de Granada, 1980.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel. *Análisis de la educación en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. En *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 11. Instituto vasco de Administración Pública, 1985.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis.
 - *La dimensión subjetiva o de libertad del derecho a la educación*. En *Persona y Derecho*, nº 50. Universidad de Navarra. Pamplona, 2004.
 - *La dimensión objetiva o prestacional del derecho fundamental a la educación*. En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 9. Universidad de La Coruña, 2005.
 - *Libertad de cátedra en una relación laboral con ideario: hacia una interpretación armonizadora de las distintas libertades educativas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.
- CEBOLLA BOADO, Héctor; LARIOS PATERNA, María Jesús (Coords.) *Inmigración y educación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- CERDÁ MARÍN, María Consuelo y IYANGA PENDI, Augusto. *Evolución legislativa de la educación especial en España de 1970 a 2006 y su aplicación práctica*. En *Revista de Educación Inclusiva*, nº 3. Universidad de Jaén, 2013.
- CHACÓN MATA, Alfonso.
 - *El uso de indicadores para justificar y exigir el derecho a la educación: Apuntes para un debate*. En *Actualidades Investigativas en Educación*, nº 2. Universidad de Costa Rica, 2006.
 - *Contenido y alcance del derecho a la educación en el ámbito internacional*. En *Actualidades Investigativas en Educación*, nº 2. Universidad de Costa Rica, 2007.
- CLIMENT BARBERÁ, Juan. *La libertad de creación de centros docentes en la enseñanza superior*. En *ÁLVAREZ CONDE*, Enrique (coord). *Diez años de régimen constitucional*. Tecnos. Madrid, 1989.

- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO. Informe sobre el estado y situación del sistema educativo español. Curso 1998/99. MEC, 2000.
- CONTRERAS MAZARIO, José María.
 - o *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992
 - o *Derechos de los padres y libertades educativas*. En Estudios en Homenaje al profesor Martínez Valls, Tomo I. Universidad de Alicante, 2000.
 - o *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*. Dykinson. Madrid, 2002.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón. *Estado social y derechos de prestación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989.
- COTINO HUESO, Lorenzo.
 - o *Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de la enseñanza. Una perspectiva diferente con la que abordar el diseño constitucional del sistema educativo*. En Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 22/23 (número monográfico doble dedicado a la libertad de cátedra y la autonomía universitaria). Universidad de Valencia, 1998.
 - o *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza. (Análisis jurídico-práctico a la luz de las exigencias constitucionales)*. Coordinador. Generalitat Valenciana. Valencia, 2000.
 - o *El Derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012
- CREMADES, J. *La libertad de cátedra en el ordenamiento jurídico-constitucional español*. Estado & Direito, nº 11. Septiembre de 1993.
- CRUZ MIÑAMBRES, José E. *El derecho fundamental a la educación*. Universidad Complutense. Madrid, 1988.
- DEFENSOR DEL PUEBLO.
 - o *Informe Anual 1996 y Debate en las Cortes Generales*. Cortes Generales, 1997.
 - o *Estudio sobre la Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*. Madrid, 2013.
- DE GROOF, J. *New challenges for Freedom of Education. Competitivity in Education*. En SANCHO GARGALLO, M. A. (dir.), Libertad, igualdad y pluralismo en educación. OIDEL Europa, B.O.C.M. Madrid, 2003.
- DETRICK, S. *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Martinus Nijhoff Publishers. La Haya, 1999.

- DI SIMONE, Maria Rosa. *Historia de la Universidad en Europa. Volumen II. Las Universidades en la Europa Moderna Temprana (1500-1800)*. Editado por Hilde RIDDER-SYMOENS. Servicio Editorial. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1999.
- DÍAZ LEMA, José Manuel.
 - o *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado*. Marcial Pons. Madrid. 1992.
 - o *El régimen de las autorizaciones de centros privados de enseñanza no universitaria*. Revista Española de Administración Pública, nº 133. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1994.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier.
 - o *El derecho a la educación*. En Parlamento y Constitución. Anuario, nº 2. Cortes de Castilla-La Mancha, 1998.
 - o *Los derechos fundamentales del ámbito educativo en el ordenamiento estatal y autonómico de Castilla-La Mancha*. Ediciones parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2002a.
 - o *Comunidades autónomas y educación*. En Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, nº 32. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2002b.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel Ángel, y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *Derecho y Educación: régimen jurídico de la educación*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2005.
- ELIA, Leopoldo; VOLTERRA, Eduardo y DE LA PÉRGOLA, Antonio. *Alcance y significado de los Derechos Fundamentales en el ámbito de la educación en Italia*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1983.
- ELIPE SONGEL, Juan Antonio. *Historia constitucional del Derecho a la educación en España*. Ediciones Nomos. Valencia, 2003.
- EMBID IRUJO, Antonio y BERNAL AGUDO, José Luis. *Manual de Legislación Escolar*. Central, 1989.
- EMBID IRUJO, Antonio.
 - o *El contenido del derecho a la educación*. En Revista Española de Derecho Administrativo, nº 31. Civitas, 1981.
 - o *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos. Madrid, 1983.
 - o *Derecho a la educación y derecho educativo paterno. (Comentario la sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos de 25 de febrero de 1982)*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983.
 - o *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la enseñanza*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 15. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985.

- *La ampliación de las competencias educativas*. En Revista Jurídica de Navarra, nº 7. Gobierno de Navarra, 1989.
- *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI: consideraciones jurídicas*. Tecnos. Madrid, 2000.
- *Libertad de enseñanza*. En Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. IV, Civitas. Madrid, 1995.
- *La enseñanza privada en España: consideraciones sobre su problemática actual en el marco de la política europea sobre educación*. En Revista de Administración Pública, nº 142. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- *Enseñanza no universitaria*. En Temas de Derecho Constitucional. Iustel, 2002.
- *Enseñanza universitaria*. En Temas de Derecho Constitucional. Iustel, 2002.
- *Minorías sociales y derecho a la educación (consideración especial de los extranjeros y su acceso y permanencia en la Universidad)*. En Revista Española de Derecho Administrativo, nº 123. Civitas, 2004.
- ESCANDELL, José J., José Ángel CEBALLOS; y PÁRAMO, Antonio. La educación para la ciudadanía en los libros de texto. Universidad de Navarra, 2008.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo.
 - *La objeción de conciencia en la Constitución española*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993.
 - *Informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) sobre Educación* (Director). Trama Editorial, 2008.
- ESTEBAN VILLAR, Mercedes, y otros (coords.), *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, Fundación Europea Sociedad y Educación, 2006.
- EURYDICE.
 - *Towards a mobility scoreboard: conditions for learning abroad in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2013.
 - *Compulsory Education in Europe 2014/15. Eurydice-Facts and Figures. Education and Training*. European Commission.
- EXPÓSITO, Enriqueta. *La libertad de cátedra*. Tecnos. Madrid, 1995.
- FALLER, Hans Joachim. *Alcance y significado de los derechos fundamentales en el ámbito de la educación en la República Federal de Alemania*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1983.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. *Poder y participación en el sistema educativo*. Paidós. Barcelona 1992.

- FERNANDEZ FARRERES, Germán. *El sistema educativo*. En Revista Vasca de Administración Pública, nº 57. Instituto vasco de Administración Pública, 2002.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La interpretación del derecho a la educación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el marco del Convenio de 4 de noviembre de 1950*. En Revista de Derecho Público, nº 106. Fundación de Cultura Universitaria (Uruguay), 1987.
- FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, Ana. *Libertades. Derecho a la educación*. En GARRIDO MAYOL, Vicente; GARCÍA COUSO, Susana, y ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coords.), *Comentarios a la Constitución Europea* (vol. 2). Tirant Lo Blanch. Valencia, 2004.
- FERNÁNDEZ-GALIANO FERNÁNDEZ, Antonio. *Libertad de enseñanza y derecho a la educación en la Universidad*. En Derechos y libertades, nº 6. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III, 1998.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, Con SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. *Comentario a los artículos 20 y 27*. En ALZAGA VILLAAMIL (1996).
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso.
 - o *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la constitución española*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988.
 - o *Enseñanza: artículo 27*. En ALZAGA VILLAAMIL (1996).
 - o *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo*. En ESTEBAN VILLAR (2006).
- FERNANDEZ-RODRIGUEZ, Tomás Ramón. *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. Civitas. Madrid, 1982.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa.
 - o *Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la universidad*. En Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, año 3, nº 6. 1998a.
 - o *Los problemas de la libertad de cátedra*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 22/23. 1998b.
- GALICIA MANGAS, Francisco Javier. *La inspección de Educación: régimen jurídico*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016.
- GALLARDO VÁZQUEZ, Pedro; CAMACHO HERRERA, José Manuel.
 - o *Los derechos educativos de las personas inmigrantes en el ordenamiento legal español y los tratados internacionales*. Universidad de Sevilla, Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social, 2004a.

- *Personas inmigrantes en España: el derecho a la educación*. Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social. Universidad de Sevilla, 2004b.
- GALVEZ MONTES, Javier. *Comentarios al artículo 20*. En GARRIDO FALLA, Fernando y otros. *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid, 2001.
- GARCIA GARRIDO, José Luis. *La nueva ley de calidad: reflexiones en la perspectiva internacional*. En Revista de Educación nº 329. Ministerio de Educación, 2002.
- GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel. *Participación, valores y derecho en el sistema educativo*. En Revista Vasca de Administración Pública nº 48. Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.
- GARCÍA HOZ, Víctor. *La libertad de educación y la educación para la libertad*. En Persona y Derecho, nº 6. Universidad de Navarra, 1979.
- GARCÍA MADRID, Antonio. *Derechos humanos y educación*. En FLECHA ANDRÉS, José-Román. *Derechos humanos y responsabilidad cristiana*. Publicaciones Universidad Pontificia. Salamanca, 1999.
- GARCÍA MARCOS, José Manuel. *La calidad de las instituciones educativas y algunas de sus dimensiones básicas*. En Revista de Educación, nº 329. Ministerio de Educación, 2002.
- GARRIDO FALLA, Fernando.
 - *Comentario al artículo 27*. En GARRIDO FALLA, Fernando y otros. *Comentarios a la Constitución*. Civitas, 2001.
 - *¿Crisis de la noción de servicio público?* En COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Profesor Martín-Retortillo*. Civitas, 2003.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán. *Derecho a la educación y libertad de enseñanza. Naturaleza y contenido (un comentario bibliográfico)*. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1983.
- GÓMEZ PÉREZ, Rafael. *Las contradicciones de la libertad de enseñanza*. En Persona y derecho, nº 6. Universidad de Navarra, 1979.
- GÓMEZ, I. y VIANA, A. *El pont està trencat: reflexions sobre les causes i conseqüències de la STC 236/2007*. En LARIOS, M.J. y NADAL, M. *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2007*. Barcelona, 2008.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. *El régimen general de los centros privados de enseñanza*. Revista de Administración Pública nº 70. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1973.
- GÓMEZ-REINO CARNOTA, Enrique. *Las libertades públicas en la Constitución*. En FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (Coordinador). *Lecturas sobre la Constitución española, Vol. I*. UNED. Madrid, 1978.

- GONZALEZ DEL VALLE, José María. *Libertad de cátedra y libertad de enseñanza en la legislación española*. En *Persona y Derecho*, nº 8. Universidad de Navarra, 1981.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago; GARCÍA DELGADO, José Luis y GONZÁLEZ SEARA, Luis (Directores). *Las estructuras del Bienestar*. Escuela Libre editorial. Civitas. Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ-ANLEO SÁNCHEZ, Juan María. *El sistema educativo español*. IEE. Madrid, 1985.
- GORI, G. *Towards an EU Right to Education*. Kluwer Law International, La Haya, 2001.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique. *Derechos, principios y objetivos educativos*. En BALAGUER CALLEJÓN, Francisco; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis; CÁMARA VILLAR, Gregorio, y MONTILLA MARTOS, José Antonio (coords.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.
- GUZMÁN VALDIVIA, Isaac. *Fundamentos filosófico-sociales de la educación*. En *Persona y Derecho*, nº 14. Universidad de Navarra, 1979.
- HERMO, Javier, y BIZZOZERO, Lincoln. *El Acuerdo General de Comercio de Servicios y la educación superior. Temas en debate, estado de las negociaciones y opciones de regulación de los países de la región*. En TANCREDI, Beatriz. (Ed.) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos de síntesis*, UNESCO, IESALC, ASCUN. Colombia, 2008.
- IBÁN, Iván; PRIET SANCHÍS, Luis; MONTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Derecho Eclesiástico*. McGraw-Hill. Madrid, 1997.
- INSTITUTO DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA. *Informe del sistema educativo español 2009. Volumen 2*. Ministerio de Educación, 2009.
- JARÉS, Xesús. *Los libros de texto*. En *Cuadernos de Pedagogía*, nº 380. Narcea Ediciones, 2008.
- JIMENA QUESADA, Luis. *Libertad de cátedra, cultura democrática y evaluación del profesor*. En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 22/23. Universidad de Valencia, 1998.
- JIMÉNEZ JAÉN, Marta. *Burocracia y mercado: ¿el futuro del sistema educativo?*. En *Sistema*, nº 177. Fundación Sistema, 2003.
- JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. *Obras completas. XIII. Escritos pedagógicos (1º)*. Ayuntamiento de Gijón. Instituto Feijoo de Estudios del siglo XVIII. KRK Ediciones, 2010.
- KAMPFER, Walter.
 - o *Alcance y significado de los Derechos Fundamentales en el ámbito de la educación en Suiza*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1983a.

- *Alcance y significado de los derechos fundamentales en el ámbito de la educación. Informe General.* En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1983b.
- LAMO DE ESPINOSA, Eduardo. *Educación universidad en el horizonte del año 2000.* En Revista de Occidente, nº 97. Fundación Ortega y Gasset, 1989.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier. *Libertad de enseñanza, Constitución y Estatuto de Centros Docentes.* En Revista de Ciencias Sociales, nº 40. Fundación Sistema, 1981.
- LARIOS PATERNA, María Jesús. *El derecho a la educación de los inmigrantes: la concentración como límite a su pleno ejercicio.* En CEBOLLA BOADO, Héctor, y LARIOS PATERNA, María Jesús. *Inmigración y Educación.* CEPC-Foro Inmigración y Ciudadanía. Madrid, 2006.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Enseñanza y Estado de las Autonomías.* En Autonomies nº 17. Generalitat de Catalunya, 1993.
- LÁZARO, Emilio. *La educación en el Estado de las autonomías. Atribución y ejercicio de competencias educativas.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1985.
- LEGUINA VILLA, Jesús y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria.* En Revista Española de Derecho Administrativo, nº 75. Civitas, 1982.
- LEGUINA VILLA, Jesús. *La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.* En Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, II. Civitas. Madrid, 1991.
- LLORENT BEDMAR, Vicente. *Libre elección de educación obligatoria en el ámbito de la Unión Europea: el cheque escolar y la escuela en casa.* En Revista de Educación, nº 335. Ministerio de Educación, 2004.
- LOPEZ GUERRA, Luis. *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación.* En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983.
- LÓPEZ MEDEL, Jesús.
 - *Libertad de enseñanza, derecho a la educación y autogestión.* Fragua. Zaragoza, 1984.
 - *Hacia una filosofía del derecho a la educación.* En Revista de Ciencias de la Educación, nº 122. Instituto Calasanz de Ciencias de la Educación, 1985.
- LÓPEZ RUPÉREZ, Francisco. *La libertad de elección en educación.* Papeles de la fundación para el análisis y los estudios sociales nº 23. Madrid, 1995.

- LÓPEZ RUPEREZ, Francisco y MOLINA DE JUAN, María Dolores y GARCIA GARCÍA, I. *Estimación del gasto público de la prolongación de la enseñanza obligatoria hasta los 18 años de la enseñanza obligatoria*. Consejo Escolar del Estado, 2014.
- LÓPEZ TORRIJO, Manuel. *El derecho a una educación (inclusiva) de las personas con discapacidad en las Declaraciones Internacionales*. En BERRUEZO Y CONEJERO LÓPEZ (2009).
- LÓPEZ YAÑEZ, J.; SÁNCHEZ MORENO, M.; MURILLO ESTEPA, P.; LAVIÉ MARTÍNEZ, J.M.; ALTOPIEDI, M.: *Dirección de centros educativos*. Síntesis. Madrid, 2003.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*. Civitas, 1991
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, Jesús. *Competencias en materia de educación en las Comunidades Autónomas. La protección jurídica del ciudadano, procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*. En Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Civitas, 1993.
- LORENZO VÁZQUEZ, Paloma. *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.
- LOZANO, Blanca.
 - o *La libertad de cátedra en la enseñanza pública superior (a propósito de la STC 217/1992)*. En Revista de Administración Pública, nº 131. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.
 - o *La libertad de cátedra*. Marcial Pons. Madrid, 1995.
- MARAVALL, José María. *La reforma de la enseñanza*. Editorial Laia, Cuadernos de Pedagogía. Barcelona, 1985.
- MARTÍN BRIS, Mario. *Planificación de centros educativos. Organización y calidad*. Praxis. Barcelona, 2002.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Luciano. *Autonomía y autogobierno de la universidad y otros temas*. Universidad de Zaragoza, 1980.
- MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro. *La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*. En Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, nº 2. Instituto para el Estudio de la Libertad Religiosa. Editorial Alfonsópolis, 1986.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *Derecho a la educación*. En MANGAS MARTÍN, Araceli y NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO, Luis (coords.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA. Madrid, 2009.
- MARTÍNEZ BLANCO, Antonio.
 - o *El derecho de los padres a elegir el tipo de educación para sus hijos*. En Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls, I. Universidad de Alicante, 2000.

- *Centros docentes de iniciativa social o privados*. En Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, nº 17. Instituto para el Estudio de la Libertad Religiosa. Editorial Alfonsópolis, 2001.
- MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, José María. *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Dykinson. Madrid, 2003.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis.
 - *La educación en la Constitución española: derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza*. En Persona y derecho, nº 6. Universidad de Navarra, 1979.
 - *El artículo 27 de la Constitución: Análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España*. En Cuadernos de Derecho Judicial, XVII. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1993.
 - *El derecho a la educación en los instrumentos internacionales*. En FERNÁNDEZ, A (ed.), Hacia una cultura de los derechos humanos. Un manual alternativo de los derechos fundamentales y del derecho a la educación. Universidad de verano de derechos humanos y del derecho a la educación. Ginebra, 2000
 - *Carácter del servicio de la educación escolar bajo la Constitución Española: derechos y obligaciones inherentes a la prestación del servicio de la educación*. En RIUS ROVIRA DE VILLAE, Francesc; MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis; TORNOS MAS, Joaquín. El carácter de la educación escolar. Fundació Escola Cristiana de Catalunya. Barcelona, 2005.
 - *El esclarecimiento de la "Constitución Educativa". Un determinante primer paso*. En Persona y Derecho, nº 55. Universidad de Navarra, 2006.
 - *La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas*. En REQUERO IBAÑEZ, José Luis y MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, José Luis. Los Derechos Fundamentales en la Educación. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008.
- MARTINEZ RUANO, Pedro.
 - *Derecho y educación*. Universidad de Almería, 2010.
 - *La configuración constitucional del derecho a la educación*. European Journal of Education and Psychology, Nº 2. ASUNIVEP, 2011.
- MEC. *Educación y Constitución (vol.1)*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1978.
- MEDINA RUBIO, Rogelio. *La distribución de competencias, en materia de educación, entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. En Revista Aula Abierta, nº 31. Universidad de Oviedo, Instituto de Ciencias de la Educación, 1981.
- MEIX CERECEDA, Pablo.

- *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2013.
- *El derecho a la educación en el sistema internacional y europeo.* Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- MELÉNDEZ-VALDÉS NAVAS, Marina. *El uso de símbolos religiosos en la escuela pública en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.* En Revista europea de derechos fundamentales, nº 17. Universidad Rey Juan Carlos y Comares, 2011.
- MELGAREJO, Xavier.
 - *Claves para entender la excelente competencia lectora de los alumnos finlandeses, y propuestas de mejora del sistema educativo español.* En Revista Fundación Rafael Campalans, nº 12. Fundación Rafael Campalans, 2006a.
 - *La selección y formación del profesorado: clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses.* En Revista de Educación, nº extra 1. Ministerio de Educación, 2006b.
- MONTERO ALCAIDE, Antonio. *Educación y referencia normativa: otra aproximación a las organizaciones escolares.* Ediciones Aljibe. Málaga, 1998.
- MOZOS TOUYA, Isabel de los. *Educación en libertad y concierto escolar.* Montecorvo, S.A. Madrid, 1995.
- MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés. *Derechos y libertades en la política y la legislación educativa española.* EUNSA, 2010.
- NAYA GARMENDIA, Luis María, y DÁVILA BALSERA, Paulí (coords.). *El derecho a la educación en un mundo globalizado* (vol.II). Erein, 2006.
- NICOLAS MUÑIZ, Jaime. *Los derechos fundamentales en materia educativa en la Constitución española.* En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1983.
- NIETO, Alejandro. *Autonomía política y autonomía universitaria.* En Revista del Departamento de Derecho Político, nº 5. UNED, 1979.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. *Estatuto jurídico de la lengua gallega.* En vol. Col. Estudios jurídicos sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España (coord. J.M. Pérez Fernández). Atelier. Barcelona 2006,
- NOGUEIRA SORIANO, Rosario. *Principios constitucionales del sistema educativo español.* Ministerio de Educación. Madrid, 1988.
- NUEVO LÓPEZ, Pablo. *La Constitución educativa del pluralismo.* Netbiblo-UNED. La Coruña, 2009
- OCDE.
 - *Tertiary Education for the Knowledge Society.* OCDE. Paris, 2008.

- *Panorama de la Educación 2015. Indicadores de la OCDE.* Fundación Santillana/OCDE, 2015.
- *Education at a Glance 2016: OECD Indicators.* OCDE. Paris, 2016a.
- *Panorama de la Educación 2016. Indicadores de la OCDE.* Fundación Santillana/OCDE, 2016b.
- *Education at a Glance 2017: OECD Indicators.* OCDE. Paris, 2017.
- OLIVER ARAUJO, J. *Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional.* En Revista de Derecho Político, nº 33. UNED, 1991.
- ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, José Antonio. *Educación y democracia.* En La Constitución Española de 1978. Veinte años de democracia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998.
- ORTIZ DÍAZ, José. *La libertad de enseñanza.* Universidad de Málaga. 1980.
- ORTIZ MALLOL, José. *Potestad sancionadora y Centros Docentes privados. Especial referencia a los Centros Concertados.* En Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública, nº 30. Junta de Andalucía, 1997.
- PAREJO ALFONSO, Luciano.
 - *Garantía institucional y autonomías locales.* IEAL. Madrid, 1981.
 - *La autonomía de las universidades.,* En VI Curso sobre régimen de las universidades públicas. Universidad de Almería, 2002.
- PEREGRINO MORENO, Isabel. *El Sistema Educativo en Francia.* En Revista de Transmisión del Conocimiento Educativo y de la Salud. TRANCES, 2011.
- PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo.
 - *Sistema de seguimiento y evaluación de la Política Pública Educativa a la luz del Derecho a la Educación.* Defensor del Pueblo de Colombia, Serie DESC. Bogotá, 2004.
 - *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas.* En Revista Estudios Socio-Jurídicos, nº extra 1. Universidad del Rosario (Colombia), 2007.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis. *El sistema institucional de investigación científica y la Universidad. Una aproximación al modelo español.* Revista de Administración Pública, nº 118. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989.
- PONS PARERA, Eva. *Estatuto jurídico de las lenguas en Cataluña.* En PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (Coordinador) Estudios jurídicos sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España. Atelier. Barcelona, 2006,

- PRADA VICENTE, M^a Dolores de. *Diversidad y diversificación en la Educación Secundaria Obligatoria: tendencias actuales en Europa*. En Revista de Educación 329 (2002).
- PRIETO DE PEDRO, Jesús. *Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución*. En FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Tomas Ramón. *Lecturas sobre la Constitución Española II*. UNED. Madrid, 1978.
- PUELLES BENITEZ, Manuel de.
 - o *Educación e ideología en la España contemporánea: 1767-1975*. Labor. Barcelona, 1980.
 - o *Textos sobre la educación en España (siglo XIX)*. UNED. Madrid, 1988.
 - o *Educación e ideología en la España contemporánea*. Labor. Barcelona, 1991.
 - o *Las reformas educativas en nuestro contexto histórico*. En *Cuenta y Razón*, nº 63. Fundación de Estudios Sociológicos (FUNDES), 1992.
 - o *Política y educación: Cien años de historia*. Revista de Educación, nº extraordinario 1. Ministerio de Educación, 2000.
 - o *La Política escolar del libro de texto en la España contemporánea*. Revista Avances en Supervisión Educativa, nº 6. Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE). 2007a.
 - o *¿Pacto de Estado?: la educación entre el consenso y el disenso*. Revista de Educación nº 344. Ministerio de Educación, 2007b.
 - o *Política, legislación y educación*. UNED. Madrid, 2012.
- RAYMOND, José Luis (coordinador). *¿Es rentable educarse?: marco conceptual y principales experiencias en los contextos español, europeo y en países emergentes*. Fundación de las Cajas de Ahorros, D.L. Madrid, 2011
- REQUERO IBAÑEZ, José Luis y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. *Los Derechos Fundamentales en la Educación*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008.
- RIDDELL, W. Craig y SONG, Xueda. *The Impact of Education on Unemployment Incidence and Re-employment Success: Evidence from the U.S. Labour Market*. Mu Ideas. Marzo de 2011.
- RODRÍGUEZ AMUNÁTEGUI, Carlos. *La enseñanza como servicio público*. En Revista de Derecho de la unión Europea, nº 7. UNED, 2004.
- RODRÍGUEZ COARASA, Cristina. *La libertad de enseñanza en España*. Tecnos. Madrid, 1998
- ROLLNERT LIERN, G. *Las libertades ideológico-educativas en la jurisprudencia constitucional*. En Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 22/23. Universidad de Valencia, 1998.

- ROMEA SEBASTIÁN, Ángel. *Régimen jurídico de los centros concertados*. Aranzadi. Navarra, 2003.
- ROUCO VARELA, Antonio María. *El derecho fundamental a la enseñanza religiosa y su reordenación en la Constitución*. En Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad: actas del Simposio hispano-alemán organizado por las Universidades Pontificias de Comillas y Salamanca, Madrid, 13-15 marzo 1978. Universidad Pontificia. Salamanca, 1978.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. *Constitución y educación*. En la Constitución y economía. Edersa. Madrid, 1977.
- SALGUERO, Miguel.
 - o *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Ariel. Barcelona, 1997.
 - o *El derecho a la educación*. En BETEGÓN, Jerónimo y otros (coord.). Constitución y Derechos Fundamentales. Ministerio de la Presidencia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004.
- SAN SEGUNDO GÓMEZ DE CADIÑANOS, María Jesús. *La política educativa a comienzos del siglo XXI*. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, nº 829. Ministerio de Economía, 2006.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. *El derecho fundamental a la autonomía universitaria*. En Introducción a los derechos fundamentales. Ministerio de Justicia, 1988.
- SANCHEZ DE VEGA, Agustín. *La prestación de la educación*. En Revista Jurídica de Castilla y León. Nº extraordinario 1. Junta de Castilla y León, 2004.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Álvaro. *El desarrollo de la competencia sobre enseñanza universitaria en Cataluña*. En Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública, nº 38. Junta de Andalucía, 2000.
- SÁNCHEZ VEGA, Miguel. *La educación como servicio público en el derecho español*. Ediciones S.M., 1981.
- SOSA WAGNER, Francisco. *El mito de la autonomía universitaria*. Civitas. Madrid, 2004.
- SOUTO GALVÁN, Beatriz. *El derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Revista Europea de Derechos Fundamentales, nº 17. Universidad Rey Juan Carlos y Comares, 2011.
- SOUTO PAZ, José Antonio. *Derecho Eclesiástico del Estado*. Marcial Pons. Madrid, 2004.
- SOUTO PAZ, José Antonio (Dir.) y SOUTO GALVÁN, Clara (Coord.). *Educación y Libertad*. Dykinson. Madrid, 2012.

- SOUVIRÓN MORENILLA, José María; PALENCIA HERREJÓN, Fernando. *La nueva regulación de las universidades*. Comares. Granada, 2002.
- SPIELBÜCHLER, Karl. *Alcance y significado de los derechos fundamentales en el ámbito de la educación en Austria*. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1983.
- SUAREZ MALAGÓN, Roberto. *Contenido y límites de la libertad de cátedra en la enseñanza pública no universitaria*. En Revista de Derecho UNED, nº 9. UNED, 2011.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gonzalo. *Reflexiones acerca de la relación entre libertad de enseñanza e ideario del centro educativo*. En Anuario de Derechos Humanos, nº 2. Universidad Complutense. Madrid, 1983.
- TOMASEVSKI, Katarina.
 - o *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos. San José (Costa Rica), 2003.
 - o *El Asalto a la Educación*. Intermon Oxfam. Barcelona, 2004a.
 - o *El derecho a la Educación: Misión a Colombia*. Informe de la Relatora de educación para el Consejo de Naciones Unidas. ONU, 2004b.
 - o *Indicadores del derecho a la educación*. Revista IIDH, nº 40. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, 2004c.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. Prólogo a RODRÍGUEZ COARASA, Cristina. *La libertad de enseñanza en España*. Tecnos. Madrid, 1998. Pág. 16.
- TORRES INSTITUTO, Rosa María (coord.). *12 tesis para el cambio educativo, justicia educativa y justicia económica*. Estudio encargado por el Movimiento Internacional de Educación Popular y Promoción Social Fe y Alegría. Fronedis, 2005.
- TORRES MURO, Ignacio.
 - o *La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española*. En La democracia constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente. Madrid, 2002.
 - o *La Autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.
- TORRES SÁNCHEZ, Mónica y GONZÁLEZ FARACO, Juan Carlos. *La educación infantil en las culturas escolares europeas: un análisis político comparado*. XXI, Revista de Educación, nº 10. Universidad de Huelva, 2008.
- URRUTIA LIBARONA, Íñigo. *Estatuto jurídico de euskera en el País Vasco*. En PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Coordinador) Estudios jurídicos sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España. Atelier. Barcelona, 2006.

- VALLE PASCUAL, José Manuel del. *Libertad de cátedra*. En Ponencias del I Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria. Universidad de Castilla-La Mancha, 1995.
- VARIOS AUTORES. *Propuestas para la reforma de la Universidad Española*. Ed. Daniel Peña. Fundación Alternativas. Madrid, 2010.
- VELU, Jacques. *Alcance y significado de los Derechos Fundamentales en el ámbito de la educación en Bélgica*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1983.
- VERA MUR, José María y LAPEÑA RIU, Antonio. *Manual de gestión escolar para centros de E.G.B.* Escuela Española. Madrid, 1989.
- VIDAL PRADO, Carlos.
 - o *Libertad de cátedra en centros docentes de iniciativa social*. En Revista Vasca de Administración Pública, nº 50. Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
 - o *La libertad de cátedra: un estudio comparado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.
 - o *Veinticinco años de libertades educativas*. En Revista de Derecho Político, nº 58-59. UNED, 2003.
 - o *Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario*. En Revista Española de Derecho Constitucional, nº 84. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- VILLAR EZCURRA, José Luis. *El Derecho a la educación como servicio público*. En Revista de Administración Pública, nº 88. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.
- VILLARINO SAMALEA, Gonzalo. *Aspectos polémicos del derecho a la educación*. Actualidad Administrativa, XLIII. Wolters Kluwer, 1997.
- ZUMAQUERO, José Manuel. *Los derechos educativos en la Constitución española de 1978*. EUNSA. Pamplona, 1984.

Bibliografía específica sobre ayudas a la enseñanza reglada.

- ALDÁS MANZANO, Joaquín; URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel. *Equidad y eficacia del sistema español de becas y ayudas al estudio*. Working papers=Documentos de trabajo: Serie EC, nº 11. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 1999.
- ANELE. *Evolución de los precios de los libros de texto*. ANELE, 2008.
- BACHAN, Ray. *Students' expectations of debt in UK higher education*. - Reino Unido: Taylor and Francis, 2014. Studies in Higher Education, nº 5. 2014. Society for Research into Higher Education, 2014.
- BAYONA AZNAR, Bernardo. *Reflexiones y propuestas sobre las políticas de gratuidad de los libros de texto en España*. Asociación Nacional de Editores de Libros y Materiales de Enseñanza. ANELE, 2009.

- BOSCH I FONT, Francesc. *Tasas, becas y préstamos en la educación post-obligatoria*. Revista de educación, nº 248-249. Ministerio de Educación, 1977.
- BOTE ÁLVAREZ-CARRASCO, Valentín. *El cheque escolar para elegir en libertad la educación de nuestros hijos*. Cuadernos de Pensamiento Político. Fundación para el Análisis de los Estudios Sociales (FAES), 2007.
- CABRERA SÁNCHEZ, Juan Manuel; DÍAZ MALLEDO, Javier; GÓNZALEZ MORALES, Olga. *Cuatro años del programa español de préstamos universitarios*. Lecturas sobre Economía de la Educación, Homenaje a María Jesús San Segundo. Ministerio de Educación, 2011.
- CALERO MARTINEZ, Jorge. *La incidencia distributiva del gasto público en educación y sanidad en España*. XX Encuentro Economía Pública: Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas, 2013.
- CEAPA. *Gratuidad de los libros de texto en las Comunidades Autónomas. Curso 2007-2008* (<http://www.ceapa.es/>, documentos).
- CEGAL (Confederación Española de Gremios de Editores de Libros): *Estudio del Observatorio de la Librería*. Junio de 2008.
- CHAPMAN, B. *Government Managing Risk. Income contingent loans for social and economic progress*. Routledge. London and New York, 2006.
- COMISIÓN EUROPEA/EACEA/EURYDICE, 2014. *La financiación de los centros educativos en Europa: mecanismos, métodos y criterios de financiación pública*. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014.
- CUBERO TRUYO, Antonio. *Fiscalidad de los estudiantes*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006
- DEFENSOR DEL PUEBLO.
 - o *Estudio sobre la Gratuidad de los Libros de Texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*. Madrid, 2013
 - o *Informes anuales*.
- DÍAZ MALLEDO, Javier. *Las ayudas públicas al estudio en la enseñanza superior en España, 2004-2008*. Papeles de Economía Española, nº 119. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2009.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R. *Reflexiones sobre el libro: esperanza de futuro*. El País, 9/05/2005.
- DOISTUA, J. y LANDABIDEA, X. *Análisis del programa de gestión solidaria y equitativa de libros de texto y material didáctico*. Gremio de Editores de Euskadi-Estudios de Ocio de la Universidad de Deusto, 2008.
- ELÍAS ANDREU, Marina; DAZA PÉREZ, Lidia. *Sistema de becas y equidad participativa en la Universidad*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2014 En Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, nº 1. Asociación de Sociología de la Educación, 2014.

- ESCARDÍBUL, Josep-Oriol; OROVAL, Esteve. *Análisis del Sistema actual de precios públicos y ayudas al estudio en la universidad española y de su previsible evolución*. Lecturas sobre Economía de la Educación, Homenaje a María Jesús San Segundo. Ministerio de Educación, 2011.
- EUROPEAN COMMISSION REPORT. *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2014/15*. European Commission. Brussels: EACEA. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2014.
- EURYDICE.
 - o *Funding of education in Europe 2000-2012: the impact of the economic crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
 - o *Tipos de ayudas financieras para estudiantes de Educación Superior en Europa: tendencias y debates* (Temas clave de la educación. Volumen I). EURYDICE. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
- FERNANDEZ ENGUIA, Mariano. *Del Derecho incompleto a la Educación: gratuidad escolar, costes indirectos y política educativa*. Revista Avances en supervisión educativa, nº 33. ADIDE-Federación de Asociaciones de Inspectores de Educación, 2014.
- G. PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA, Inés (Directora) MERINO CUESTA, María Luisa (Coordinadora). *Evaluación del sistema general de becas educativas: primera evaluación: diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*. Madrid. Ministerio de Presidencia, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009.
- GIARDA, Piero. *L'università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria*. En Rivista internazionale di scienze sociali, nº 1. Vita e Pensiero-Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, 1993.
- GIL IBÁÑEZ, José Luis. *El régimen de las becas y ayudas al estudio*. Manuales de formación continuada, nº 16. Consejo General del Poder Judicial, 2001.
- GÓMEZ, Tomás; PUENTE, Xavier. *Una propuesta de nuevo modelo para la financiación privada de los estudios universitarios*. Más que universidad. Bitácora de Gestión Universitaria. Madrid, 2014.
- Grupo USC-PSICOM.
 - o *Viabilidad del sector editorial en lengua gallega tras la introducción de la modalidad de gratuidad del libro de texto mediante el sistema de préstamo*. AGE- CEDRO, 2007.
 - o *Como se percibe el Sistema de Préstamo de Libros de Texto en el Contexto Escolar Gallego*. AGE y USC-PSICOM, 2008a.
 - o *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Asturias*. Educastur, 2008b.

- *Evaluación del sistema de gratuidad de libros de texto vigente en Cantabria*. CEDRO, 2008c.
- JIMÉNEZ RODRIGO, María Luisa; RÍO RUIZ, Manuel Ángel; CARO CABRERA, Manuel. *Política de becas en España y cambios en sus condiciones académicas de preservación: las experiencias, dilemas, recálculos y estrategias de un becariado en riesgo*. En PELÁEZ SANZ, Carlos; JOCILES RUBIO, María Isabel (Coordinadores). *Estudios etnográficos de las políticas públicas en contextos educativos. Actas definitivas del III Congreso de Etnografía y Educación. (Contextos múltiples de socialización y aprendizaje. Un análisis desde la etnografía de la educación)*. Traficantes de Sueños, 2014.
- JOHNSTONE, Bruce; N. MARCUCCI, Pamela. *Financing higher education worldwide: who pays? who should pay?*. Johns Hopkins University Press. Baltimore (Maryland), 2010.
- MARTÍNEZ ALÉS, Rafael.
 - *Informe sobre la contribución de las Administraciones Públicas a la Adquisición de los libros de texto*. ANELE. Madrid, 1999.
 - *El sector editorial español*. En *Información Comercial Española*, nº 792. Ministerio de Economía, 2001.
 - *Los puntos de venta y los hábitos de lectura*. En MILLAN, J.A. (coord.). *La lectura en España*. Informe 2002. Federación de Gremios de Editores de España, 2002.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. *Bases constitucionales de la financiación pública de la educación*. En *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras, Distrito Universitario de Madrid*, 1983.
- MARTÍNEZ, Jorge; GONZÁLEZ LUCIANO, Raúl. *Análisis del sistema de ayudas a los estudiantes universitarios en España*. *La Cuestión Universitaria*, nº 1. Universidad Politécnica de Madrid, 2007.
- MEDIAVILLA BORDALEJO, Mauro. *¿Son efectivas las becas en España? Una evaluación de impacto para el nivel secundario post-obligatorio*. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, nº 1. Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar, 2014.
- MORA, José-Ginés. *Equidad en el acceso a la educación superior: ¿para quiénes son las becas?*. En *Revista de educación*, nº 309. Ministerio de Educación, 1996.
- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. *Protección social: ¿Concepto dinámico?*. En *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, nº 2. Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- MORENO HERRERO, Dolores. y SÁNCHEZ CAMPILLO José. *Análisis descriptivo de los sistemas experimentales de becas y préstamos para los estudiantes universitarios en España*. En *Investigaciones de Economía de la Educación*, nº 2. AEDE, 2007.

- OLIVARES SOLINA, Isaac. *Los sistemas de tasas académicas y becas en Europa*. En SELVA SEVILLA, Carmen; OLAYA INIESTA, Antonio (Coordinadores). Actas de las V Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación. Universidad de Castilla-La Mancha, 1997.
- ORTEGA CASTRO, Vicente; PÉREZ ESPARRELLS, Carmen; MORALES SEQUERA, Susana. *Estudio sobre los precios públicos y las subvenciones y ayudas a los estudiantes universitarios y sus familias: resumen ejecutivo y conclusiones*. Consejo Social, Universidad Politécnica de Madrid, D.L. Madrid, 2010.
- PATINO, Bruno. *Informe sobre el Libro digital en Francia, encargado por el Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, 2008* (http://www.ediciona.com/documents/recursos/informe_libro_electronico_franca_traducc_ion_ediciona.pdf)
- PÉREZ DÍAZ, Juan Antonio; HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan. *Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva: una reformulación del modelo de financiación de los usuarios de los servicios educativos universitarios*. Studia XXI. Madrid, 2014.
- PÉREZ-ESPARRELLS, Carmen; MORALES SEQUERA, Susana. *Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España: diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora*. En Revista de educación, nº 366. Ministerio de Educación. Madrid, 2014.
- PÉREZ-ESPARRELLS, Carmen; VAQUERO GARCÍA, Alberto.
 - o *Hacia un nuevo modelo de financiación universitaria en Europa*. Lecturas sobre Economía de la Educación, Homenaje a María Jesús San Segundo. Ministerio de Educación, 2011.
 - o *La financiación de la enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales*. Papeles de Economía Española, nº 119. Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS), 2009.
- POMED SÁNCHEZ, Luis. *El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las subvenciones públicas*. Revista Española de la Función Consultiva, nº 13. Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, 2010.
- RINCÓN I VERDERA, Joan Carles. *El marco legal de las becas personalizadas en España: evolución y evaluación (1983-2001)*. Educació i cultura: Revista mallorquina de pedagogía, nº 14. Universidad de Illes Balears, 2001.
- RÍO RUIZ, Manuel Ángel. *Efectos de la conversión en becario y consecuencias de la reforma del sistema de becas entre universitarios de clase obrera*. En Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, nº 2. Universidad Complutense de Madrid, 2014.
- SACRISTÁN, Vera; HERRANZ, Alfonso; MIR, Jordi. *El coste de estudiar en Europa: Precios, becas, préstamos y otras ayudas en las universidades europeas (2013-14)*. Observatorio Sistema Universitario OSU. Barcelona, 2014.

- VALLE PASCUAL, Juan Manuel del. *El sistema de becas y ayudas al estudio en el laberinto del Minotauro*. En Revista española de Derecho Administrativo, nº 137. Thomson-Civitas, 2008.
- VARELA MALLOU, Jesús (Director). *Evaluación del Sistema de Gratuidad de Libros de Texto Vigente en la Comunidad Valenciana*. Santiago de Compostela, 2009.
- VARIOS AUTORES. *Las ayudas públicas al estudio en la enseñanza superior en España, 2004-2008*. Papeles de economía española, nº 119. Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS), 2009.
- VIDAL GARCÍA, Javier. *El sistema de becas y ayudas en la universidad*. La Cuestión Universitaria, nº. 1. Universidad Politécnica de Madrid, 2007.

6. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Doctrina general, relevante en materia educativa.

- SENTENCIA 137/2010, de 16 de diciembre de 2010 (BOE núm. 16 de 19 de enero de 2011)
Recurso de inconstitucionalidad 8675-2006, interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- SENTENCIA 133/2006, de 27 de abril de 2006 (BOE núm. 125 de 26 de mayo de 2006)
Recurso de inconstitucionalidad 3974-2002, promovido por el Parlamento de Cataluña respecto de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.
- SENTENCIA 212/2005, de 21 de julio de 2005 (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 2005)
Conflicto positivo de competencia 4215-1996, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997.
- SENTENCIA 228/2003, de 18 de diciembre de 2003 (BOE núm. 17 de 20 de enero de 2004)
Conflicto positivo de competencia 3342-1995, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 4 de mayo de 1995, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 1995
- SENTENCIA 175/2003, de 30 de septiembre (BOE núm. 254 de 23 de octubre de 2003)
Conflicto positivo de competencia 3757-1997, 3187-1999, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de las Órdenes del Ministerio de Industria y Energía que aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas en relación con la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA).
- SENTENCIA 54/2002, de 27 de febrero de 2002 (BOE núm. 80 de 03 de abril de 2002)
Recurso de inconstitucionalidad 3550-1998, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, que modificó la Ley de

participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

- SENTENCIA 41/2002, de 25 de febrero de 2002 (BOE núm. 80 de 03 de abril de 2002)

Recurso de amparo 1203-1997, promovido por doña Ana Hernández Belmonte frente a las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y de un Juzgado de lo Social de Almería que declararon improcedente su despido de la compañía Fels Werker, S.A.

- SENTENCIA 37/2002, de 14 de febrero de 2002 (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 2002)

Cuestión de inconstitucionalidad 71-1994, 243-1995, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y varios artículos de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

- SENTENCIA 164/2001, de 11 de julio de 2001 (BOE núm. 194 de 14 de agosto de 2001)

Recurso de inconstitucionalidad 3004-1998, 3182-1998, promovidos por el Parlamento de Navarra; ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto; y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

- SENTENCIA 290/2000, de 30 de noviembre de 2000 (BOE núm. 4 de 04 de enero de 2001)

Recurso de inconstitucionalidad 201-1993, 219-1993, 236-1993, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Defensor del Pueblo, el Parlamento de Cataluña y por don Federico Trillo- Figueroa Conde, Comisionado por 56 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra diversos artículos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

- SENTENCIA 173/1998, de 23 de julio de 1998 (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1998)

Recurso de inconstitucionalidad 1014-1988, promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones

- SENTENCIA 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (BOE núm. 99 de 25 de abril de 1997)

Recurso de inconstitucionalidad 2477-1990, 2479-1990, 2481-1990, 2486-1990, 2487-1990, 2488-1990, 2337-1992, 2341-1992, 2342-1992, promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo

Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y, en los recursos promovidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, La Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Voto particular.

- SENTENCIA 97/1996, de 10 de junio de 1996 (BOE núm. 168 de 12 de julio de 1996)

Recurso de amparo 3069-1992, contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional recaída en recurso jurisdiccional promovido por Militar profesional en relación con los beneficios previstos en la Ley 34/1984.

- SENTENCIA 82/1994, de 14 de marzo de 1994 (BOE núm. 89 de 14 de abril de 1994)

Recurso de amparo 2401-1991, contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Andalucía, declarando ajustada a Derecho la Resolución del Rectorado de la Universidad de Córdoba que denegó el reingreso del recurrente al servicio activo como Profesor numerario en las condiciones exigidas por el mismo.

- SENTENCIA 36/1994, de 10 de febrero de 1994 (BOE núm. 65 de 17 de marzo de 1994)

Recurso de inconstitucionalidad 1160-1987, promovido por cincuenta y seis Diputados en relación con determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor

- SENTENCIA 264/1993, de 22 de julio de 1993 (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1993)

Recurso de inconstitucionalidad 138-1990, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón. Voto particular

- SENTENCIA 225/1993, de 8 de julio de 1993 (BOE núm. 183 de 02 de agosto de 1993)

Recurso de inconstitucionalidad 418-1987, 421-1987, Cuestión de inconstitucionalidad 1902-1991, 1904-1991, promovido, el primero, por 57 Diputados contra los arts. 3,4, 9, 13.3, 17 y 43.2 a) de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales; el segundo, por el Gobierno de la Nación contra el art. 9 de dicha Ley; y las cuestiones planteadas, ambas, en relación con el art. 9 de la mencionada Ley. Votos particulares

- SENTENCIA 141/1993, de 22 de abril de 1993 (BOE núm. 127 de 28 de mayo de 1993)
Conflicto positivo de competencia 513-1987, promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 2.528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Contratación del Estado para adaptarlo al Real Decreto Legislativo 931/1986
- SENTENCIA 94/1993, de 22 de marzo de 1993 (BOE núm. 100 de 27 de abril de 1993)
Recurso de amparo 1744-1989, contra Acuerdo de la Dirección de la Seguridad del Estado y contra Sentencia confirmatoria de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que dieron lugar a la expulsión del territorio español de la actora.
- SENTENCIA 179/1992, de 13 de noviembre de 1992 (BOE núm. 303 de 18 de diciembre de 1992)
Recurso de inconstitucionalidad 951-1986, promovido por el Gobierno Vasco contra la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las Directivas de la CEE
- SENTENCIA 157/1992, de 22 de octubre de 1992 (BOE núm. 276 de 17 de noviembre de 1992)
Conflicto positivo de competencia 825-1985, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con el Decreto 29/1985, de 18 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sobre constitución y funcionamiento de Asociaciones juveniles
- SENTENCIA 135/1992, de 5 de octubre de 1992 (BOE núm. 260 de 29 de octubre de 1992)
Recurso de inconstitucionalidad 800-1985, 801-1985, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros
- SENTENCIA 132/1992, de 28 de septiembre de 1992 (BOE núm. 260 de 29 de octubre de 1992)
Recurso de amparo 1627-1990, Defensor del Pueblo contra Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictado en autos sobre prestaciones de desempleo.
- SENTENCIA 90/1992, de 11 de junio de 1992 (BOE núm. 169 de 15 de julio de 1992)
Recurso de inconstitucionalidad 809-1986, 825-1986, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el presidente del Parlamento de Cataluña, respectivamente, en relación con determinados artículos de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica

- SENTENCIA 79/1992, de 28 de mayo de 1992 (BOE núm. 144 de 16 de junio de 1992)

Conflicto positivo de competencia 1081-1986, 134-1987, 168-1987, 805-1987, 1111-1987, 1113-1987, 1329-1987, 333-1988, 967-1988, 1171-1988, 1759-1988, 1760-1988, 1891-1988, 125-1989, 1692-1989, promovidos por el Gobierno Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Nación en relación con la Resolución de 9 de junio de 1986 del SENPA, las Ordenes del MAPA de 5 de noviembre de 1986 (arts. 8 y 1.1), de 9 de febrero de 1987, de 24 de abril de 1987 (arts. 2.1 y 4.1), de 5 de mayo de 1987 (art. 6), de 23 de octubre de 1987 (arts. 2 y 5, párrafo primero), de 22 de febrero de 1988 (arts. 2 y 5), de 19 de febrero de 1988 (art. 5), de 28 de junio de 1988 (arts. 2, 3.1, 6 y 8), de 29 de junio de 1988 (art. 6.2), de 13 de septiembre de 1988 (art. 9) y de 14 de abril de 1989, las Ordenes del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de 24 de junio de 1987, y de 25 de octubre de 1988
- SENTENCIA 13/1992, de 6 de febrero de 1992 (BOE núm. 54 de 03 de marzo de 1992)

Recurso de inconstitucionalidad 542-1988, 573-1989, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente
- SENTENCIA 147/1991, de 4 de julio de 1991 (BOE núm. 180 de 29 de julio de 1991)

Conflicto positivo de competencia 384-1985, 407-1985, 340-1989, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia y por el Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de "cerco" en el caladero nacional, y con la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 15 de diciembre de 1988, en la que se fija un período de veda para esta modalidad de pesca
- SENTENCIA 101/1991, de 13 de mayo de 1991 (BOE núm. 145 de 18 de junio de 1991)

Recurso de inconstitucionalidad 993-1985, promovido por el Defensor del Pueblo contra la Disposición adicional tercera de la L.O. 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
- SENTENCIA 64/1991, de 22 de marzo de 1991 (BOE núm. 98 de 24 de abril de 1991)

Recurso de amparo 853-1988, contra diversas resoluciones de la Secretaría General de Pesca, en relación con el sistema de reparto de cuotas de pesca para el acceso de los barcos españoles a los caladeros de la NEAFC, así como contra Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

- SENTENCIA 36/1991, de 14 de febrero de 1991 (BOE núm. 66 de 18 de marzo de 1991)
Cuestión de inconstitucionalidad 1001-1988, 291-1990, 669-1990, 1629-1990, 2151-1990, en relación con el Texto refundido de la Legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores, Ley y Reglamento, aprobado por Decreto de 11 de junio de 1948
- SENTENCIA 132/1989, de 18 de julio de 1989 (BOE núm. 190 de 10 de agosto de 1989)
Recurso de inconstitucionalidad 961-1985, 174-1987, 398-1987, 407-1987, 410-1987, 425-1987, Conflicto positivo de competencia 504-1987, promovidos, respectivamente, por el Presidente del Gobierno, por 70 Diputados, por la Generalidad de Cataluña, por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por el Gobierno Vasco, por 57 Diputados y por el Gobierno de la Nación; el primero, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985, de 23 de julio, de Cámaras Profesionales Agrarias; los cinco siguientes, contra la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, y el último, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 32/1987, de la Junta de Galicia, por el que se autoriza la adquisición del derecho a usar los inmuebles propiedad de las Cámaras Agrarias Gallegas. Voto particular.
- SENTENCIA 86/1989, de 11 de mayo de 1989 (BOE núm. 140 de 13 de junio de 1989)
Recurso de inconstitucionalidad 765-1984, 767-1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación de los seguros privados. Votos particulares
- SENTENCIA 15/1989, de 26 de enero de 1989 (BOE núm. 43 de 20 de febrero de 1989)
Recurso de inconstitucionalidad 728-1984, 731-1984, 735-1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Votos particulares
- SENTENCIA 13/1989, de 26 de enero de 1989 (BOE núm. 43 de 20 de febrero de 1989)
Conflicto positivo de competencia 472-1984, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 381/1984, de 25 de enero, por el que se aprobó la Reglamentación Técnico-Sanitaria del Comercio Minorista de la Alimentación
- SENTENCIA 153/1989, de 5 de octubre de 1989 (BOE núm. 267 de 07 de noviembre de 1989)

Conflicto positivo de competencia 94-1985, promovido por la Generalidad de Cataluña, en relación con la Orden de 26 de septiembre de 1984, del Ministerio de la Presidencia, que regula la realización de películas cinematográficas en coproducción

- SENTENCIA 227/1988, de 29 de noviembre de 1988 (BOE núm. 307 de 23 de diciembre de 1988)

Conflicto positivo de competencia 995-1986, 512-1987, 1208-1987, Recurso de inconstitucionalidad 824-1985, 944-1985, 977-1985, 987-1985, 988-1985, promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno Vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de dominio público hidráulico en desarrollo de la Ley de Aguas; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de Cuenca y de los planes hidrológicos

- SENTENCIA 182/1988, de 13 de octubre de 1988 (BOE núm. 266 de 05 de noviembre de 1988)

Conflicto positivo de competencia 402-1984, promovido por la Junta de Galicia frente al Gobierno de la Nación, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de la salud.

- SENTENCIA 80/1988, de 28 de abril de 1988 (BOE núm. 125 de 25 de mayo de 1988)

Conflicto positivo de competencia 887-1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 101/1985, de 23 de mayo, de la Junta de Galicia, sobre utilización del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los productos que se comercializan en Galicia

- SENTENCIA 49/1988, de 22 de marzo de 1988 (BOE núm. 89 de 13 de abril de 1988)

Recurso de inconstitucionalidad 990-1985, 991-1985, 1007-1985, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por 55 Diputados y por la Junta de Galicia, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro. Voto particular.

- SENTENCIA 48/1988, de 22 de marzo de 1988 (BOE núm. 88 de 12 de abril de 1988)

Recurso de inconstitucionalidad 873-1985, 913-1985, promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña, y contra la Ley

del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro Gallegas, respectivamente

- SENTENCIA 69/1988, de 19 de abril de 1988 (BOE núm. 108 de 05 de mayo de 1988)

Conflicto positivo de competencia 66-1984, promovido por el Gobierno en relación con el Decreto 389/1983, de 15 de septiembre, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre etiquetaje de los productos que se comercializan en Cataluña

- SENTENCIA 13/1988, de 4 de febrero (BOE núm. 52 de 01 de marzo de 1988).

Conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Valenciano, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.621/1983, de 29 de septiembre, sobre Ferias Comerciales Internacionales.

- SENTENCIA 61/1987, de 20 de mayo de 1987 (BOE núm. 134 de 05 de junio de 1987)

Recurso de amparo electoral 642-1987, representante del Centro Democrático y Social contra Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de San Lorenzo de El Escorial denegatorio de la modificación del orden de la lista electoral presentada

- SENTENCIA 37/1987, de 26 de marzo de 1987 (BOE núm. 89 de 14 de abril de 1987)

Recurso de inconstitucionalidad 685-1984, promovido por 54 Senadores contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria

- SENTENCIA 165/1986, de 18 de diciembre (BOE núm. 3 de 03 de enero de 1987)

Conflicto positivo de competencia 738-1983, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 37/1983, de 22 de junio, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificado por el Decreto 50/1983, de 3 de agosto, que regula el ejercicio del derecho de representación colectiva del personal funcionario de la Diputación Regional de Cantabria

- SENTENCIA 158/1986, de 11 de diciembre de 1986 (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 1986)

Conflicto positivo de competencia 427-1984, planteado por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 29 de diciembre de 1983, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña

- SENTENCIA 95/1986, de 10 de julio de 1986 (BOE núm. 175 de 23 de julio de 1986)

Conflicto positivo de competencia 744-1983, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.932/1983, de 22 de junio, sobre ayudas a

jóvenes agricultores para mejora de la explotación familiar y su instalación profesional

- SENTENCIA 86/1986, de 25 de junio de 1986 (BOE núm. 174 de 22 de julio de 1986)

Recurso de amparo 655-1985, contra Auto de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Baleares por presunta vulneración del derecho a la tutela efectiva de Jueces y Tribunales al no resolver sobre la pretensión del ahora recurrente en amparo, quien solicitaba la modificación de las medidas económicas pactadas previamente en procedimiento de divorcio

- SENTENCIA 102/1985, de 4 de octubre de 1985 (BOE núm. 265 de 05 de noviembre de 1985)

Conflicto positivo de competencia 842-1984, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el art. 3.2 del Decreto 587/1984, de 27 de julio, del Gobierno de Canarias, sobre distribución de la potestad sancionadora en materia de trabajo y sanidad entre los órganos de dicha Comunidad Autónoma

- SENTENCIA 87/1985, de 16 de julio de 1985 (BOE núm. 194 de 14 de agosto de 1985)

Recurso de inconstitucionalidad 707-1983, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario

- SENTENCIA 67/1985, de 24 de mayo de 1985 (BOE núm. 153 de 27 de junio de 1985)

Cuestión de inconstitucionalidad 364-1983, en relación con los arts. 12.1, párrafo 2º., 14.3 y 15 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte

- SENTENCIA 125/1984, de 20 de diciembre de 1984 (BOE núm. 10 de 11 de enero de 1985)

Conflicto positivo de competencia 860-1983, 862-1983, 865-1983, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias y el Gobierno valenciano, en relación con el Real Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial "Recomendado por su calidad". Voto particular

- SENTENCIA 123/1984, de 18 de diciembre de 1984 (BOE núm. 10 de 11 de enero de 1985)

Conflicto positivo de competencia 568-1983, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco, en relación con el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa

- SENTENCIA 107/1984, de 23 de noviembre de 1984 (BOE núm. 305 de 21 de diciembre de 1984)

- Recurso de amparo 576-1983, autorización de residencia en España exigida a los extranjeros como requisito para acceder a un puesto de trabajo
- SENTENCIA 76/1984, de 29 de junio de 1984 (BOE núm. 181 de 30 de julio de 1984)
- Recurso de inconstitucionalidad 35-1983, promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 3.1 a) de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña
- SENTENCIA 76/1983, de 5 de agosto de 1983 (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1983)
- Recurso de inconstitucionalidad 311-1982, 313-1982, 314-1982, 315-1982, 316-1982, promovidos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña y por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el Proyecto de Ley Orgánica Armonizadora del Proceso autonómico (LOAPA)
- SENTENCIA 71/1983, de 29 de julio de 1983 (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1983)
- Conflicto positivo de competencia 179-1982, promovido por el Gobierno de la Nación contra tres Ordenes, de 27 de noviembre de 1981, la primera, y de 30 del mismo mes y año las otras dos, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña
- SENTENCIA 44/1982, de 8 de julio de 1982 (BOE núm. 185 de 04 de agosto de 1982)
- Conflicto positivo de competencia 38-1982, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 138/1981, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada
- SENTENCIA 39/1982, de 30 de junio de 1982 (BOE núm. 169 de 16 de julio de 1982)
- Conflicto positivo de competencia 36-1982, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 108/1981, del Gobierno Vasco, de desarrollo del art. 15 de la Ley 8/1981
- SENTENCIA 35/1982, de 14 de junio de 1982 (BOE núm. 153 de 28 de junio de 1982)
- Recurso de inconstitucionalidad 24-1982, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 9/1981, del Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales
- SENTENCIA 18/1982, de 4 de mayo de 1982 (BOE núm. 118 de 18 de mayo de 1982).
- Conflicto positivo de competencias Promovidos por el Gobierno de la Nación y por el Gobierno Vasco, respectivamente, frente al Decreto 39/1981, del Gobierno Vasco, de Registro de Convenios Colectivos de

Trabajo, el primero, y al Real Decreto 1040/1981, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo, el segundo

- SENTENCIA 6/1982, de 22 de febrero de 1982 (BOE núm. 69 de 22 de marzo de 1982).

Conflicto positivo de competencias promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 480/1981, sobre "funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria". Voto particular

- SENTENCIA 1/1982, de 28 de enero de 1982 (BOE núm. 49 de 26 de febrero de 1982)

Conflicto positivo de competencia 63-1981, 191-1981, promovidos por el Gobierno Vasco y por el Gobierno de la Nación, respectivamente, frente al Real Decreto 2.869/1980, "*por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro*", el primero, y frente al Decreto 45/1981, del Gobierno Vasco, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el segundo

- SENTENCIA 37/1981, de 16 de noviembre de 1981 (BOE núm. 285 de 28 de noviembre de 1981).

Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías. Voto particular

- SENTENCIA 32/1981, de 28 de julio de 1981 (BOE núm. 193 de 13 de agosto de 1981).

Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad

- SENTENCIA 11/1981, de 8 de abril de 1981 (BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981).

Recurso de inconstitucionalidad 192-1980 contra Real Decreto-Ley 17/1977 regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo

- SENTENCIA 6/1981, de 16 de marzo de 1981(BOE núm. 89 de 14 de abril de 1981).

Recurso de amparo 211-1980 en materia de Libertad de expresión y derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

- SENTENCIA 4/1981, de 2 de febrero de 1981 (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981).

Recurso de inconstitucionalidad 186-1980

Doctrina específica sobre el derecho a la educación.

- SENTENCIA 95/2016, de 12 de mayo de 2016 (BOE núm. 147 de 18 de junio de 2016)

Conflicto positivo de competencia 6975-2013, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como de la resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios.

- SENTENCIA 84/2016, de 28 de abril de 2016 (BOE núm. 131 de 31 de mayo de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 301-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- SENTENCIA 68/2016, de 14 de abril de 2016 (BOE núm. 122 de 20 de mayo de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 382-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- SENTENCIA 67/2016, de 14 de abril de 2016 (BOE núm. 122 de 20 de mayo de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 370-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- SENTENCIA 66/2016, de 14 de abril de 2016 (BOE núm. 122 de 20 de mayo de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 4529-2012, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- SENTENCIA 54/2016, de 17 de marzo de 2016 (BOE núm. 97 de 22 de abril de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 4217-2012, interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- SENTENCIA 38/2016, de 3 de marzo de 2016 (BOE núm. 85 de 08 de abril de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 7084-2013, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto del Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears.

- SENTENCIA 26/2016, de 18 de febrero de 2016 (BOE núm. 71 de 23 de marzo de 2016)

Recurso de inconstitucionalidad 4528-2012, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- SENTENCIA 271/2015, de 17 de diciembre de 2015 (BOE núm. 19 de 22 de enero de 2016)

Cuestión de inconstitucionalidad 6424-2014, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana respecto al artículo 22 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad.

- SENTENCIA 176/2015, de 22 de julio de 2015 (BOE núm. 200 de 21 de agosto de 2015)

Recurso de inconstitucionalidad 6084-2007, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

- SENTENCIA 25/2015, de 19 de febrero de 2015 (BOE núm. 64 de 16 de marzo de 2015)

Conflicto positivo de competencia 3321-2008, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

- SENTENCIA 193/2014, de 20 de noviembre de 2014 (BOE núm. 308 de 22 de diciembre de 2014)

Conflicto positivo de competencia 5431-2011, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

- SENTENCIA 123/2014, de 21 de julio de 2014 (BOE núm. 198 de 15 de agosto de 2014)

Conflicto positivo de competencia 6869-2007, planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

- SENTENCIA 107/2014, de 26 de junio de 2014 (BOE núm. 177 de 22 de julio de 2014)
Conflicto positivo de competencia 1130-2003, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.
- SENTENCIA 88/2014, de 9 de junio de 2014 (BOE núm. 162 de 04 de julio de 2014)
Conflicto positivo de competencia 6767-2007, planteado por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- SENTENCIA 87/2014, de 29 de mayo de 2014 (BOE núm. 153 de 24 de junio de 2014)
Cuestión de inconstitucionalidad 2854-2013, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Bilbao respecto del artículo 18.2 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del sistema universitario vasco.
- SENTENCIA 86/2014, de 29 de mayo de 2014 (BOE núm. 153 de 24 de junio de 2014)
Recurso de inconstitucionalidad 2059-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.
- SENTENCIA 57/2014, de 5 de mayo de 2014 (BOE núm. 134 de 03 de junio de 2014)
Recurso de amparo 4916-2010, promovido por don Francisco Javier Fernández Hermida y doña María del Carmen Sobreviela Guance en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su demanda sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos.
- SENTENCIA 41/2014, de 24 de marzo de 2014 (BOE núm. 87 de 10 de abril de 2014)
Recurso de amparo 4915-2010, promovido por don Ricardo Alonso Prieto y doña María del Carmen Hidalgo Tovar en relación con las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que desestimaron su recurso sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos.
- SENTENCIA 38/2014, de 11 de marzo de 2014 (BOE núm. 87 de 10 de abril de 2014)

Cuestión de inconstitucionalidad 2604-2010, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2009.

- SENTENCIA 28/2014, de 24 de febrero de 2014 (BOE núm. 73 de 25 de marzo de 2014)

Recurso de amparo 9192-2009, promovido por doña Carmen Colomina Martínez en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su recurso sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos.

- SENTENCIA 27/2014, de 13 de febrero de 2014 (BOE núm. 60 de 11 de marzo de 2014)

Conflicto positivo de competencia 443-2013, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1529/2012, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

- SENTENCIA 24/2014, de 13 de febrero de 2014 (BOE núm. 60 de 11 de marzo de 2014)

Conflicto positivo de competencia 1662-2007, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

- SENTENCIA 17/2014, de 30 de enero de 2014 (BOE núm. 48 de 25 de febrero de 2014)

Conflicto positivo de competencia 3090-2009, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria.

- SENTENCIA 10/2014, de 27 de enero de 2014 (BOE núm. 48 de 25 de febrero de 2014)

Recurso de amparo 6868-2012, promovido por don J. A. G. G. y doña A. O. P., en relación con las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Palencia confirmatorias de las resoluciones administrativas que acordaron la escolarización de su hijo en un colegio público de educación especial.

- SENTENCIA 2/2014, de 16 de enero de 2014 (BOE núm. 35 de 10 de febrero de 2014)

Conflicto positivo de competencia 6327-2003, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato.

- SENTENCIA 213/2013, de 19 de diciembre de 2013 (BOE núm. 15 de 17 de enero de 2014)

Conflicto positivo de competencia 4748-2004, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo, aprobado por el Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero.

- SENTENCIA 162/2013, de 26 de septiembre de 2013 (BOE núm. 254 de 23 de octubre de 2013)

Conflicto positivo de competencia 5868-2004, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

- SENTENCIA 160/2013, de 26 de septiembre de 2013 (BOE núm. 254 de 23 de octubre de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1788-2002, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

- SENTENCIA 159/2013, de 26 de septiembre de 2013 (BOE núm. 254 de 23 de octubre de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1777-2002, promovido por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

- SENTENCIA 158/2013, de 26 de septiembre de 2013 (BOE núm. 254 de 23 de octubre de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1756-2002, interpuesto por las Cortes de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

- SENTENCIA 156/2013, de 23 de septiembre de 2013 (BOE núm. 254 de 23 de octubre de 2013)

Cuestión de inconstitucionalidad 1819-2010, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza en relación con el artículo 68 de la Ley de las Cortes de Aragón 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón.

- SENTENCIA 141/2013, de 11 de julio de 2013 (BOE núm. 183 de 01 de agosto de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1735-2002, interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

- SENTENCIA 134/2013, de 6 de junio de 2013 (BOE núm. 157 de 02 de julio de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1810-2002, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

- SENTENCIA 131/2013, de 5 de junio de 2013 (BOE núm. 157 de 02 de julio de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1725-2002, interpuesto por más de cincuenta Diputados de diferentes grupos parlamentarios en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades

- SENTENCIA 48/2013, de 28 de febrero de 2013 (BOE núm. 73 de 26 de marzo de 2013)

Conflicto positivo de competencia 6330-2003, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la educación secundaria obligatoria.

- SENTENCIA 47/2013, de 28 de febrero de 2013 (BOE núm. 73 de 26 de marzo de 2013)

Conflicto positivo de competencia 6328-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar.

- SENTENCIA 25/2013, de 31 de enero de 2013 (BOE núm. 49 de 26 de febrero de 2013)

Conflicto positivo de competencia 3727-2007, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

- SENTENCIA 24/2013, de 31 de enero de 2013 (BOE núm. 49 de 26 de febrero de 2013)

Conflicto positivo de competencia 3726-2007, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria.

- SENTENCIA 15/2013, de 31 de enero de 2013 (BOE núm. 49 de 26 de febrero de 2013)

Conflicto positivo de competencia 6326-2003, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del

Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

- SENTENCIA 6/2013, de 17 de enero de 2013 (BOE núm. 37 de 12 de febrero de 2013)

Recurso de inconstitucionalidad 1661-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

- SENTENCIA 223/2012, de 29 de noviembre de 2012 (BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2012)

Recurso de inconstitucionalidad 1671-2002, interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

- SENTENCIA 214/2012, de 14 de noviembre de 2012 (BOE núm. 299 de 13 de diciembre de 2012)

Recurso de inconstitucionalidad 1660-2003, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación.

- SENTENCIA 213/2012, de 14 de noviembre de 2012 (BOE núm. 299 de 13 de diciembre de 2012)

Recurso de inconstitucionalidad 1649-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

- SENTENCIA 212/2012, de 14 de noviembre de 2012 (BOE núm. 299 de 13 de diciembre de 2012)

Recurso de inconstitucionalidad 1621-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

- SENTENCIA 207/2012, de 14 de noviembre de 2012 (BOE núm. 299 de 13 de diciembre de 2012)

Conflicto positivo de competencia 1037-2000, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

- SENTENCIA 194/2012, de 31 de octubre de 2012 (BOE núm. 286 de 28 de noviembre de 2012)

Conflicto positivo de competencia 2624-2004, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad.

- SENTENCIA 184/2012, de 17 de octubre de 2012 (BOE núm. 274 de 14 de noviembre de 2012)
 Recurso de inconstitucionalidad 1601-2003, interpuesto por la Diputación General de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.
- SENTENCIA 111/2012, de 24 de mayo de 2012 (BOE núm. 147 de 20 de junio de 2012)
 Recurso de inconstitucionalidad 4937-2002, 5305-2002, promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional.
- SENTENCIA 206/2011, de 19 de diciembre de 2011 (BOE núm. 9 de 11 de enero de 2012)
 Recurso de amparo 10395-2009, promovido por la Universidad del País Vasco en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que anuló un protocolo sobre atención a personas internas en centros penitenciarios.
- SENTENCIA 133/2010, de 2 de diciembre de 2010 (BOE núm. 4 de 05 de enero de 2011)
 Recurso de amparo 7509-2005, promovido por don Antonio Gómez Linares y otras tres personas más respecto de las Sentencias dictadas por la Audiencia Provincial de Málaga y un Juzgado de Primera Instancia de Coín en proceso sobre escolarización obligatoria de menores de edad.
- SENTENCIA 113/2010, de 24 de noviembre de 2010 (BOE núm. 312 de 24 de diciembre de 2010)
 Recurso de inconstitucionalidad 3536-1999, interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera.
- SENTENCIA 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172 de 16 de julio de 2010)
 Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- SENTENCIA 236/2007, de 7 de noviembre de 2007 (BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 2007)
 Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001, interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- SENTENCIA 87/2007, de 19 de abril de 2007 (BOE núm. 123 de 23 de mayo de 2007)

Cuestión de inconstitucionalidad 3633-2005, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (redactada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre) y los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede.

- SENTENCIA 80/2007, de 19 de abril de 2007 (BOE núm. 123 de 23 de mayo de 2007)

Cuestión de inconstitucionalidad 4126-2003, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (redactada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre) y los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede.

- SENTENCIA 38/2007, de 15 de febrero de 2007 (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 2007)

Cuestión de inconstitucionalidad 4831-2002, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (redactada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre) y los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede.

- SENTENCIA 252/2005, de 11 de octubre de 2005 (BOE núm. 273 de 15 de noviembre de 2005)

Cuestión de inconstitucionalidad 950-1998, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con la disposición transitoria tercera, apartados 4 y 7, de la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes.

- SENTENCIA 212/2005, de 21 de julio de 2005 (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 2005)

Conflicto positivo de competencia 4215-1996, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997.

- SENTENCIA 154/2005, de 9 de junio de 2005 (BOE núm. 162 de 08 de julio de 2005)

Conflicto positivo de competencia 1903-1995, 3768-1995, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto al Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y la Orden del Ministerio de

Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, del Reglamento de seguridad privada.

- SENTENCIA 47/2005, de 3 de marzo de 2005 (BOE núm. 81 de 05 de abril de 2005)

Recurso de inconstitucionalidad 1275-1997, promovido por doña Soledad Mestre García, comisionada por 119 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra el art. 3, el anexo II y la disposición transitoria cuarta de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche.

- SENTENCIA 190/2002, de 17 de octubre de 2002 (BOE núm. 271 de 12 de noviembre de 2002)

Recurso de inconstitucionalidad 1026-1995, promovido por la Junta de Galicia contra la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995, sobre financiación de acciones de formación continua.

- SENTENCIA 95/2002, de 25 de abril de 2002 (BOE núm. 122 de 22 de mayo de 2002)

Conflicto positivo de competencia 1176-1993, Recurso de inconstitucionalidad 938-1993, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y con el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales.

- SENTENCIA 188/2001, de 20 de septiembre de 2001 (BOE núm. 251 de 19 de octubre de 2001)

Conflicto positivo de competencia 3386-1994, 4710-1997, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con ocasión de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de junio de 1997, por las que se convocaron becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-1995 y 1997-1998.

- SENTENCIA 103/2001, de 23 de abril de 2001 (BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2001)

Recurso de amparo 2508-1997, 4047-1998, promovidos por la Universidad Politécnica de Madrid frente a las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre el Real Decreto 1267/1994, de 10 de junio, de modificación parcial de las directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos de carácter oficial, y varios Acuerdos del Consejo de Universidades de 12 de agosto de 1994 que

habían denegado la homologación de diversos títulos oficiales de Ingenieros.

- SENTENCIA 155/1997, de 29 de septiembre de 1997 (BOE núm. 260 de 30 de octubre de 1997)

Recurso de amparo 3532-1995, promovido por la Universidad Autónoma de Madrid contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por la que se declara no haber lugar a recurso de casación promovido contra Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T. S. J. de Madrid estimatoria de recurso contencioso-administrativo de la Ley 62/1978 interpuesto contra Resoluciones de la Universidad Autónoma de Madrid por las que se ordena la publicación de los Planes de Estudio de las Diplomaturas de Maestro en las diversas especialidades.

- SENTENCIA 134/1997, de 17 de julio de 1997 (BOE núm. 187 de 06 de agosto de 1997)

Conflicto positivo de competencia 1524-1988, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con los dos últimos párrafos de la cláusula Cuarta.3 del Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Defensa, sobre Régimen, Promoción y Funcionamiento de Centros de Enseñanza, aprobado por Real Decreto 295/1988, de 28 de marzo.

- SENTENCIA 75/1997, de 21 de abril de 1997 (BOE núm. 121 de 21 de mayo de 1997)

Recurso de amparo 3157-1992, la Universidad de Valencia contra Sentencia de la Sala Segunda de la extinta Audiencia Territorial de Valencia, confirmada en apelación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

- SENTENCIA 179/1996, de 12 de noviembre de 1996 (BOE núm. 303 de 17 de diciembre de 1996)

Recurso de amparo 420-1994, 434-1994, contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional recaída en recurso contencioso-administrativo.

- SENTENCIA 131/1996, de 11 de julio de 1996 (BOE núm. 194 de 12 de agosto de 1996)

Conflicto positivo de competencia 1715-1991, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el art. 1 y la Disposición adicional primera del Real Decreto 557/1991 sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios en cuanto califican como normas básicas determinados preceptos del citado Real Decreto. Voto particular.

- SENTENCIA 118/1996, de 27 de junio de 1996 (BOE núm. 182 de 29 de julio de 1996)

Recurso de inconstitucionalidad 1191-1987, 1390-1987, 1391-1987, 1392-1987, 1393-1987, promovidos, respectivamente, por el Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña

12/1987, de 25 de mayo, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la totalidad, con excepción de determinados artículos, de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de transportes terrestres ; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado de las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable; por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de transportes terrestres; y, por último, por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, antes citada. Voto particular.

- SENTENCIA 337/1994, de 23 de diciembre de 1994 (BOE núm. 19 de 23 de enero de 1995)

Cuestión de inconstitucionalidad 710-1994, en relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña.

- SENTENCIA 212/1993, de 28 de junio de 1993 (BOE núm. 183 de 02 de agosto de 1993)

Recurso de amparo 1398-1990, contra Acuerdo de la Comisión Electoral de la Facultad de Derecho de Valladolid, sobre denegación al actor de la condición de elector y elegible en elecciones a representantes de Catedráticos de Universidad en la Junta de la Facultad, y contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo revocatoria de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Castilla y León (Valladolid).

- SENTENCIA 82/1993, de 8 de marzo de 1993 (BOE núm. 90 de 15 de abril de 1993)

Recurso de inconstitucionalidad 1918-1990, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales

- SENTENCIA 147/1992, de 16 de octubre de 1992 (BOE núm. 276 de 17 de noviembre de 1992)

Recurso de inconstitucionalidad 1009-1986, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley, del Parlamento de Cataluña 7/1986, de 23 de mayo, de ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de creación del Instituto Catalán de Nuevas Profesiones

- SENTENCIA 38/1992, de 23 de marzo de 1992 (BOE núm. 87 de 10 de abril de 1992)

Conflicto positivo de competencia 986-1986, promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 942/1986, de 9 de mayo, por el que se establecen normas generales para la realización de experimentaciones educativas

- SENTENCIA 235/1991, de 12 de diciembre de 1991 (BOE núm. 13 de 15 de enero de 1992)
Conflicto positivo de competencia 903-1985, 958-1985, promovidos, respectivamente, por el Gobierno del País Vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario
- SENTENCIA 187/1991, de 3 de octubre de 1991 (BOE núm. 265 de 05 de noviembre de 1991)
Recurso de amparo 1303-1988, contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que declara la obligación de la Universidad Autónoma de Madrid de incluir como asignatura optativa en los Planes de Estudio de la E. U. de Profesores de E.G.B. Santa María la de "Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía".
- SENTENCIA 130/1991, de 6 de junio de 1991 (BOE núm. 162 de 08 de julio de 1991)
Recurso de amparo 1879-1990, Universidad de Valencia contra Sentencia del Tribunal Supremo confirmatoria de una anterior de la Audiencia Territorial de Valencia, sobre aprobación de los Estatutos de dicha Universidad.
- SENTENCIA 106/1990, de 6 de junio de 1990 (BOE núm. 160 de 05 de julio de 1990)
Cuestión de inconstitucionalidad 1976-1989, 2176-1989, 2442-1989, 2491-1989, 2492-1989, 2535-1989, 2593-1989, 251-1990, 439-1990, en relación con diversos preceptos de la Ley 5/1989, del Parlamento de Canarias, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias
- SENTENCIA 89/1990, de 22 de mayo de 1990 (BOE núm. 147 de 20 de junio de 1990)
Conflicto positivo de competencia 829-1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 17 de junio de 1985, del Departamento de Enseñanza del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la que se dictan normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica de Cataluña
- SENTENCIA 88/1990, de 22 de mayo de 1990 (BOE núm. 147 de 20 de junio de 1990)
Conflicto positivo de competencia 791-1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 28 de mayo de 1985, de la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias, por la que se dictan normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad Autónoma en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica de Canarias
- SENTENCIA 87/1990, de 22 de mayo de 1990 (BOE núm. 147 de 20 de junio de 1990)

Conflicto positivo de competencia 712-1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 27 de mayo de 1985, de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Galicia, por la que se dictan normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica de Galicia

- SENTENCIA 86/1990, de 17 de mayo de 1990 (BOE núm. 147 de 20 de junio de 1990)

Conflicto positivo de competencia 711-1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 30 de mayo de 1985 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, por la que se establecen normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica del País Vasco

- SENTENCIA 75/1990, de 26 de abril de 1990 (BOE núm. 129 de 30 de mayo de 1990)

Conflicto positivo de competencia 585-1985, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 29 de marzo de 1985 de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía por la que se dictan normas para proveer las plazas asignadas por dicha Comunidad Autónoma en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica de Andalucía

- SENTENCIA 47/1990, de 20 de marzo de 1990 (BOE núm. 85 de 09 de abril de 1990)

Recurso de amparo 1609-1987, Asociación de Profesores de religión de Centros Estatales contra Instrucción del Subsecretario de Educación y Ciencia de 3 de junio de 1986 por la que se prohíbe que dichos profesores puedan ser candidatos al cargo de Director de sus respectivos centros y contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo.

- SENTENCIA 19/1990, de 12 de febrero de 1990 (BOE núm. 52 de 01 de marzo de 1990)

Recurso de amparo 420-1988, contra denegación presunta por silencio administrativo de la Consejería de Cultura de la Generalidad Valenciana de la petición del recurrente, relativa a gastos de transporte escolar y otros. Presunta vulneración del derecho a la educación: opción lingüística

- SENTENCIA 195/1989, de 27 de noviembre de 1989 (BOE núm. 5 de 05 de enero de 1990)

Recurso de amparo 1398-1987, contra denegación presunta, por silencio administrativo por la Consejería de Cultura de la Generalidad Valenciana, de petición del recurrente, relativa a gastos de transporte escolar y otros. Presunta vulneración del derecho a la educación: opción lingüística

- SENTENCIA 146/1989, de 21 de septiembre de 1989 (BOE núm. 250 de 18 de octubre de 1989)

Conflicto positivo de competencia 195-1985, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 1.888/1984, de 26 de septiembre por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios

- SENTENCIA 129/1989, de 17 de julio de 1989 (BOE núm. 189 de 09 de agosto de 1989)

Recurso de amparo 987-1987, contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo recaída en suplicación en autos sobre reclamación por vulneración del derecho fundamental a la educación

- SENTENCIA 122/1989, de 6 de julio de 1989 (BOE núm. 175 de 24 de julio de 1989)

Conflicto positivo de competencia 883-1984, interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con la Orden de 24 de junio de 1984, de la Consejería de Industria, Transportes y Comunicación y Turismo, de convocatoria de exámenes para guías y guías- intérpretes

- SENTENCIA 55/1989, de 23 de febrero de 1989 (BOE núm. 62 de 14 de marzo de 1989)

Recurso de amparo 1342-1986, contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, confirmatoria de la dictada por la Audiencia Territorial de La Coruña, en recurso contra el Decreto de la Junta de Galicia 204/1985, de 19 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela.

- SENTENCIA 123/1988, de 23 de junio de 1988 (BOE núm. 166 de 12 de julio de 1988)

Recurso de inconstitucionalidad 955-1986, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares

- SENTENCIA 70/1988, de 19 de abril de 1988 (BOE núm. 108 de 05 de mayo de 1988)

Cuestión de inconstitucionalidad 51-1986, en relación con el Real Decreto-ley 17/1982, de 24 de septiembre, por el que se establece a los 65 años de edad la jubilación forzosa de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB

- SENTENCIA 162/1987, de 27 de octubre de 1987 (BOE núm. 271 de 12 de noviembre de 1987)

Recurso de amparo 350-1986, contra Resolución de la Dirección General de Enseñanza Universitaria.

- SENTENCIA 99/1987, de 11 de junio de 1987 (BOE núm. 152 de 26 de junio de 1987)

Recurso de inconstitucionalidad 763-1984, promovido por 54 Diputados del Congreso contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Voto particular

- SENTENCIA 62/1987, de 20 de mayo de 1987 (BOE núm. 134 de 05 de junio de 1987)
Recurso de amparo 168-1986, contra Orden del Ministerio de Educación y Ciencia relativa a nombramiento de Profesores Adjuntos de Universidad
- SENTENCIA 26/1987, de 27 de febrero de 1987 (BOE núm. 71 de 24 de marzo de 1987)
Recurso de inconstitucionalidad 794-1983, promovido por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Votos particulares
- SENTENCIA 137/1986, de 6 de noviembre de 1986 (BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 1986)
Recurso de inconstitucionalidad 737-1983, promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento Vasco 13/1983, de 27 de julio, por la que se crea el "Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas" y se aprueba el Estatuto Jurídico de las Ikastolas
- SENTENCIA 82/1986, de 26 de junio de 1986 (BOE núm. 159 de 04 de julio de 1986)
Recurso de inconstitucionalidad 169-1983, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento vasco, Básica de Normalización del Uso del Euskera. Votos particulares
- SENTENCIA 42/1986, de 10 de abril de 1986 (BOE núm. 102 de 29 de abril de 1986)
Cuestión de inconstitucionalidad 131-1985, en relación con la Disposición transitoria de la Ley 43/1979, de 31 de diciembre, que crea el Colegio Oficial de Psicólogos
- SENTENCIA 154/1985, de 12 de noviembre de 1985 (BOE núm. 283 de 26 de noviembre de 1985)
Conflicto positivo de competencia 114-1983, promovido por el Gobierno de la Nación frente al art. 2, segundo inciso, del Decreto 120/1982, de 5 de octubre, de la Junta de Galicia, por el que se crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia.
- SENTENCIA 93/1985, de 24 de julio de 1985 (BOE núm. 194 de 14 de agosto de 1985)
Conflicto positivo de competencia 389-1984, 419-1984, promovidos por el Gobierno en relación, el primero, con la Orden de 6 de noviembre de 1983, de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Galicia, por la que se autoriza la experimentación de nuevos planes y programas en el Centro de Enseñanzas Medias de Allariz, y el segundo, con el art. 8.3 del Decreto de la misma Junta de Galicia 257/1983, de 15 de diciembre, por la que se regulan los Centros experimentales.
- SENTENCIA 77/1985, de 27 de junio de 1985 (BOE núm. 170 de 17 de julio de 1985)

Recurso previo de inconstitucionalidad 180-1984, promovido por 54 Diputados del Congreso contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)

- SENTENCIA 48/1985, de 28 de marzo de 1985 (BOE núm. 94 de 19 de abril de 1985)

Conflicto positivo de competencia 470-1982, promovido por el Gobierno Vasco contra la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 30 de julio de 1982, por la que se convoca concurso de méritos para proveer plazas vacantes en la plantilla del Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional

- SENTENCIA 47/1985, de 27 de marzo de 1985 (BOE núm. 94 de 19 de abril de 1985)

Recurso de amparo 811-1983, despido de Profesora por ejercicio de su actividad docente en forma no ajustada al ideario educativo del Centro en que prestaba sus servicios

- SENTENCIA 88/1983, de 27 de octubre de 1983 (BOE núm. 288 de 02 de diciembre de 1983)

Conflicto positivo de competencia 178-1983, promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 3.087/1982, de 12 de noviembre, sobre fijación de enseñanzas mínimas en el ciclo superior de EGB

- SENTENCIA 87/1983, de 27 de octubre de 1983 (BOE núm. 288 de 02 de diciembre de 1983)

Conflicto positivo de competencia 392-1982, 443-1982, promovidos por el Gobierno de la Nación contra la Orden del Derecho de Educación del Gobierno Vasco, de 11 de mayo de 1982, sobre la regulación de la enseñanza en el ciclo medio de EGB, fijación de sus objetivos y por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1.765/1982, de 24 de julio, sobre horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio de EGB

- SENTENCIA 6/1982, de 22 de febrero de 1982 (BOE núm. 69 de 22 de marzo de 1982)

Conflicto positivo de competencia 211-1981, 214-1981, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 480/1981, sobre "funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria". Voto particular

- SENTENCIA 42/1981, de 22 de diciembre de 1981 (BOE núm. 12 de 14 de enero de 1982)

Recurso de inconstitucionalidad 221-1981, contra el art. 13.2 y Disposición transitoria segunda, apartado primero, de la Ley de la Generalidad de Cataluña 3/1981, de 22 de abril, sobre Bibliotecas. Voto particular

- SENTENCIA 5/1981, de 13 de febrero de 1981 (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981)

Recurso de inconstitucionalidad 189-1980, contra la Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. Votos particulares

7. Anexos.

A. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS VIGENTES EN EL CURSO 2016/17 EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE GRATUIDAD O AYUDAS A LA ADQUISICIÓN DE LIBROS DE TEXTO EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS.

ANDALUCÍA

- ORDEN de 27 de abril de 2005, por la que se regula el programa de gratuidad de los libros de texto dirigido al alumnado que curse enseñanzas obligatorias en los centros docentes sostenidos con fondos públicos
- Instrucciones de 7 de junio de 2017 de la Dirección General de Participación y Equidad sobre el Programa de Gratuidad de los libros de texto para el curso escolar 2017-2018.

ARAGÓN

- Orden de 31 de mayo de 2016, de la Consejería de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan ayudas para la adquisición de material curricular para el alumnado escolarizado en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2016/2017.
- ORDEN ECD/727/2017, de 29 de mayo, por la que se convocan ayudas para la adquisición de material curricular de alumnado escolarizado en etapas obligatorias de centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 2017/2018

PRINCIPADO DE ASTURIAS

- Resolución de 1 de junio de 2016, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para el uso, en régimen de préstamo, de libros de texto.
- Resolución de 16 de junio de 2016, por la que convocan subvenciones para el uso en régimen de préstamo, de libros de texto en centros educativos públicos para el curso académico 2016/2017
- Resolución de 6 de abril de 2017, de la Consejería de Educación y Cultura, de convocatoria pública para el uso, en régimen de préstamo, de libros de texto en centros educativos públicos para el curso académico 2017/2018.

CANARIAS

- Orden de 5 de noviembre de 2012, por la que se regula el sistema de préstamo de libros de texto y adquisición de libros de texto y materiales

didácticos al alumnado matriculado en educación básica en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Resolución de la Consejería de Educación y Cultura de 12 de mayo de 2017, por la que se aprueba la instrucción del procedimiento para la adquisición y préstamo de libros y materiales didácticos para el curso escolar 2017-2018.
- Resolución de la Dirección General de Ordenación, Innovación y promoción educativa por la que se modifica la Resolución de 26 de mayo de 2017 de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Promoción Educativa por la que se aprueba la instrucción del procedimiento para la adquisición y préstamo de libros y materiales didácticos para el curso escolar 2017-2018.

CANTABRIA

- Decreto 29/2016, de 12 de mayo, por el que se deroga el Decreto 41/2015, de 11 de junio, que establece y regula la concesión de ayudas para la adquisición de materiales curriculares para los alumnos que cursen Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Orden ECD/42/2016, de 19 de mayo, que establece y regula el programa de recursos educativos para la educación básica en centros privados concertados de Cantabria.
- Orden ECD/104/2016, de 16 de agosto, que establece y regula el programa de recursos educativos para la educación básica en centros públicos de Cantabria.

CASTILLA-LA MANCHA

- Decreto 30/2017, de 11 de abril, que regula la concesión directa de subvenciones consistentes en el uso de libros de texto por el alumnado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria matriculado en centros públicos y privados concertados de Castilla-La Mancha.
- Instrucciones de la secretaria General de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 18 de abril de 2017, sobre el desarrollo del Decreto 30/2017, de 11 de abril, que regula la concesión directa de subvenciones consistentes en el uso de libros de texto por el alumnado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria matriculado en centros públicos y privados concertados de Castilla-La Mancha en el curso 2017/2018.

CASTILLA Y LEÓN

- ORDEN EDU/150/2017, de 3 de marzo, por la que se crea el Banco de libros texto de Castilla y León y se establece el Programa de gratuidad de libros de texto «RELEO PLUS» y las bases reguladoras de las ayudas en él incluidas
- ORDEN EDU/389/2017, de 22 de mayo, por la que se modifica la Orden EDU/150/2017, de 3 de marzo, por la que se crea el banco de libros texto de Castilla y León y se establece el Programa de gratuidad de

libros de texto «RELEO PLUS» y las bases reguladoras de las ayudas en él incluidas.

EXTREMADURA

- ORDEN de 13 de junio de 2017 por la que se regula el libramiento de fondos para la dotación de libros de texto a centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura que impartan enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Educación Especial, para el curso escolar 2017/2018.

GALICIA

- ORDEN de 16 de mayo de 2017 por la que se regula la participación en el fondo solidario de libros de texto y se convocan ayudas para adquirir libros de texto y material escolar destinadas al alumnado matriculado en educación primaria, educación secundaria obligatoria y educación especial en centros docentes sostenidos con fondos públicos para el curso escolar 2017/18

ILLES BALEARS

- Orden de la consejera de Educación y Cultura, de 2 de junio de 2008, por la cual se regula la implantación del Programa de Reutilización y la creación de un fondo de libros de texto y material didáctico para la educación primaria en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de las Islas Baleares.
- Instrucción 1/2017, de 9 de mayo, del director general de Innovación y Comunidad Educativa sobre la aplicación del Programa de reutilización de libros de texto y material didáctico en la Educación Primaria en los centros docentes públicos.
- Instrucción 2/2017, de 9 de mayo, del director general de Innovación y Comunidad Educativa sobre la aplicación del Programa de reutilización de libros de texto y material didáctico en la Educación Secundaria Obligatoria en los centros docentes públicos.
- Instrucción 3/2017, de 9 de mayo, del director general de Innovación y Comunidad Educativa sobre la aplicación del Programa de reutilización de libros de texto y material didáctico en la Educación primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria.

LA RIOJA

- Orden de Bases 22/2005, de 3 de junio, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el programa de gratuidad y el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de libros de texto, en los centros sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de carácter obligatorio en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Resolución de 19 de mayo de 2017, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se convocan ayudas a la adquisición de libros de texto para alumnos que cursen estudios en Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria, en centros docentes sostenidos con

fondos públicos, o en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, durante el curso 2017/2018

COMUNIDAD DE MADRID

- LEY 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid.
- Orden 9726/2012, de 24 de agosto, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- *Resolución del Director General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación por la que se dictan Instrucciones de desarrollo de la Orden 9726/2012, de 24 de agosto, por la que se establece el procedimiento de gestión del Programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos para el curso 2016-2017.*

REGIÓN DE MURCIA

- Orden de 12 de mayo de 2016, de la Consejería de Educación y Universidades, por la que se aprueban las bases reguladoras de ayudas al estudio para el alumnado de los niveles obligatorios de la enseñanza escolarizado en Centros Sostenidos con Fondos Públicos.
- Orden de 11 de abril de 2017, de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, por la que se convocan ayudas al estudio para el alumnado de los niveles obligatorios de la enseñanza escolarizado en centros sostenidos con fondos públicos durante el curso 2017/2018.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

- Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica.
- Decreto Foral 61/2010, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica.
- Orden Foral 65/2017, de 23 de junio, por la que se fija el importe máximo de la aportación de la Administración para la financiación del Programa de Gratuidad de Libros de Texto para el curso 2017/2018.

COMUNIDAD VALENCIANA

- Orden 17/2015, de 26 de octubre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se regulan las bases de las ayudas destinadas a los ayuntamientos o entidades locales menores para hacer efectivo el programa de gratuidad de los libros de texto y material curricular dirigido al alumnado que curse enseñanzas obligatorias y de formación profesional básica en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana, y se convocan las ayudas para el curso 2015-2016.
- Decreto 78/2016, de 1 de julio, del Consell, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a los

ayuntamientos o entidades locales menores participantes en el programa de gratuidad de libros de texto, destinadas a compensar los gastos de su participación en la financiación del programa Xarxallibres para el curso 2015-16, en el marco de lo previsto en el artículo 168.1.c de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

- Orden 26/2016, de 13 de junio de 2016, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, que regula el programa de reutilización, reposición y renovación de libros de texto y material curricular, a través de la creación y puesta en funcionamiento de bancos de libros de texto y material curricular en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana, y se determinan las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a centros docentes privados concertados y centros docentes de titularidad de corporaciones locales.
- Resolución de 24 de mayo de 2017, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte se convocan subvenciones para los centros privados concertados y centros de titularidad de las corporaciones locales de la Comunidad Valenciana destinadas a la reposición y renovación de libros de texto y material curricular para el curso escolar 2017-2018.
- Instrucciones de la Dirección general de Centros y personal Docente para la tramitación del Banco de Libros, curso 2017/2018.

PAÍS VASCO

- Resolución de 16 de junio de 2017, de la Viceconsejera de Educación, sobre el Programa de apoyo de materiales didácticos y recursos de desarrollo curricular a utilizar por el alumnado que curse estudios en Educación Primaria y 1º y 2º curso de Educación Secundaria Obligatoria en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi

B. TABLAS Y GRÁFICOS ESTADÍSTICOS.

- GRAFICO 1. Gasto anual de instituciones educativas por estudiante de educación primaria a terciaria, por tipo de servicios (2013).
- GRAFICO 2: Escolarización obligatoria en los países de la Unión Europea. Curso 2016-2017
- GRÁFICO 3: Gasto público por alumno en enseñanza no universitaria.
- TABLA 1. Gastos en bienes y servicios educativos (totales y medios por estudiante/usuario) y nº de estudiantes/usuarios de enseñanzas regladas por niveles de formación, titularidad de la unidad escolar (pública o privada) y tipo de servicio complementario.
- TABLA 2. Gastos en bienes y servicios educativos (totales y medios por estudiante) de enseñanzas regladas por niveles de formación, titularidad de la unidad escolar (pública o privada) y tipo de bien o servicio adquirido fuera del centro.
- TABLA 3. Tasas de actividad y de paro en España, por nivel de formación alcanzado y grupo de edad.
- GRÁFICO 4. Importe de las becas y ayudas al estudio de la Convocatoria general del MECD, por finalidad del gasto. Curso 2012/13.
- TABLA 4. Gastos en bienes y servicios educativos (totales, medios por estudiante/usuario y estudiante) y nº de estudiantes/usuarios por niveles de formación, titularidad (pública, privada concertada o sin concierto) y tipo de bien o servicio adquirido.
- GRÁFICO 5. Abandono educativo temprano.
- GRÁFICO 6. Evolución de los importes destinados a las ayudas o sistemas de gratuidad de libros de texto en enseñanzas obligatorias (miles de euros).
- TABLA 5. Evolución de los modelos en los programas autonómicos de libros de texto.
- TABLA 6. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por enseñanza y tipo de necesidad. Curso 2014-2015.
- TABLA 7. Porcentaje de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por enseñanza y tipo de necesidad (1). Curso 2014-2015.
- TABLA 8. Sistemas de préstamos a estudiantes en una muestra de países de la OCDE y países asociados.
- GRAFICO 7. Gasto público en becas y ayudas al estudio, por etapa educativa y finalidad del gasto. Curso 2012/2013.
- GRAFICO 8. Gasto público en becas y ayudas al estudio, por administración financiadora y finalidad del gasto. Curso 2012/2013.
- GRAFICO 9. Porcentaje de alumnado de enseñanza obligatoria que se beneficia de ayudas o sistemas de gratuidad de libros de texto. Curso 2014-2015.

- GRÁFICO 10. Tasas de matrícula cobradas por las instituciones públicas relacionadas con el porcentaje de estudiantes que se benefician de préstamos, becas o subvenciones públicas en el nivel de grado o equivalente, CINE 6 (2013-14)
- GRÁFICO 11. Evolución de los precios públicos medios de matrícula universitaria por primera vez (60 créditos).
- GRAFICO 12. Precios públicos medios de matrícula universitaria por primera vez (60 créditos) por comunidad autónoma. Curso 2016-2017