

1. NECESIDAD DE UN MAYOR CONTROL DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el derecho a la educación incorpora, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional. Por ello, los poderes públicos han de procurar la efectividad de tal derecho para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que reconoce el art. 27.4 de la Constitución.

Para desarrollar este cometido prestacional, los poderes públicos no sólo disponen de los instrumentos de planificación que se mencionan en el apartado 5 de este mismo precepto constitucional (art. 27), sino que cuentan también con la aplicación de las correspondientes ayudas públicas orientadas a financiar a los centros docentes que reúnan los requisitos que fijen o señalen las leyes. En este sentido, STC 86/1985, de 10 de julio – RTC 1985\86 FJ 3º).

El legislador constitucional, al reconocer el derecho a la educación, ha pretendido el concurso de los centros privados, con el fin de asegurar la gratuidad y universalidad de la enseñanza en los niveles obligatorios, así como para garantizar, en la medida de lo posible, el derecho a la elección de centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.

Precisamente, los conciertos educativos tratan de ser los instrumentos jurídicos mediante los cuales los centros privados que lo deseen puedan impartir la educación obligatoria en régimen de gratuidad, como en efecto dispone la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE, en adelante).

Es sabido que, en el sistema de conciertos, las administraciones educativas se comprometen a aportar fondos públicos para asegurar que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad. Con ese fin se contempla la financiación íntegra de las cantidades correspondientes a salarios de personal docente (incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la seguridad social) y de otros gastos (los de personal de administración y servicios), así como los gastos ordinarios de mantenimiento, conservación y reposición de inversiones reales.

En clara reciprocidad, los titulares de centros privados concertados asumen la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de concierto. De este modo, las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares deben ser en todo caso voluntarias, y no pueden tener en ningún caso carácter lucrativo.

Más en detalle, aun cuando se trata de una normativa de ámbito estatal (RD 1964/1995, de 20 de octubre) se definen como actividades escolares complementarias las establecidas por los centros con carácter gratuito dentro del horario de perma-

nencia obligado de los alumnos y como complemento de la actividad escolar en la que pueda participar el conjunto de los alumnos del grupo, curso, ciclo, etapa o nivel. El cobro de cualquier cantidad a los alumnos en concepto de actividades escolares complementarias debe ser autorizada por la Administración educativa competente.

Por otro lado, se definen como actividades extraescolares las dirigidas a los alumnos del centro que se realicen en el intervalo de tiempo comprendido entre la sesión de la mañana y de la tarde del horario de permanencia, así como las que se realicen antes o después de ese horario. Estas actividades no pueden contener enseñanzas incluidas en la programación docente de cada curso y no pueden ser susceptibles de evaluación a efectos académicos de los alumnos. Las cuotas correspondientes debe aprobarlas el consejo escolar del centro y comunicarlas a la Administración educativa.

Por último, se consideran servicios complementarios de los centros el comedor, el transporte escolar, el gabinete médico o psicopedagógico o cualquier otro de naturaleza análoga. Las administraciones educativas deben establecer el procedimiento de aprobación de cuotas de estos servicios. Tanto estas últimas cuotas como las correspondientes a actividades extraescolares pueden contribuir a mantener y mejorar las instalaciones.

Como colofón o cláusula de cierre que pretende blindar y asegurar el correcto funcionamiento del sistema de conciertos, la LODE advierte que la impartición de enseñanzas objeto del concierto contraviniendo el principio de gratuidad será tratado como causa de incumplimiento, pudiendo llegar a suponer, en caso de reiteración, la rescisión del propio concierto.

Con este breve resumen del sistema de conciertos educativos hemos querido subrayar que, al menos en su configuración legal, se presenta como un sistema equilibrado o compensado de obligaciones recíprocas cuyo efectivo control o fiscalización tampoco es especialmente conflictivo.

Sin embargo, lo cierto es que la realidad de algunas quejas tramitadas por esta institución muestra un panorama que, en ocasiones, difiere de esta descripción teórica que se acaba de realizar. En efecto, en más de una ocasión, padres de alumnos escolarizados en centros concertados han requerido la intervención del Ararteko ante el cobro de ciertas cantidades que no se correspondían con el régimen de gratuidad conforme al que debe discurrir la actividad de estos centros educativos. En sus denuncias dejaban entrever un especial temor a que el impago de estas cuotas pudiera tener alguna repercusión en la normal actividad docente, así como en la evaluación del rendimiento académico de sus hijos.

En este tipo de asuntos, cuando es el propio centro educativo el que asume la responsabilidad del cobro de estas cantidades que no se adecuan al régimen de gratuidad propio del concierto, es más fácil plantear una eventual acción de control por parte de la Administración educativa. Esta acción, lógicamente, está orientada a reponer los términos del concierto. Así, cuando las exigencias económicas que plantean determinados centros educativos concertados no se corresponden con las actividades extraescolares o servicios complementarios aprobados, o, aun guardando la debida correspondencia, tales exigencias se oponen al carácter no lucrativo y voluntario que debe siempre caracterizar a estas aportaciones económicas, tiene pleno sentido la intervención directa de las autoridades educativas, para reponer y asegurar el régimen de gratuidad propio del concierto.

Como muestra de estas intervenciones, cabe citar el expediente de queja nº 701/96, tramitado en esta institución, cuyos pormenores fueron recogidos en el resumen que se incorporó en el área de educación en el Informe Anual al Parlamento Vasco de 1997 (pág. 149). En aquella ocasión, la queja la planteó el padre de una alumna que cursaba estudios de EGB en un centro privado concertado de Donostia/San Sebastián. En ella denunciaba la actitud de silencio de la Delegación Territorial de Educación ante una reclamación interpuesta por el cobro de ciertas cantidades –en concepto de cuotas de funcionamiento- que no se correspondían con el carácter concertado del centro. Entre la documentación que acompañaba a la queja figuraba una copia de un escrito de la dirección del centro educativo, en el cual se reconocía que las cantidades que se exigían por este concepto -cuotas de funcionamiento- no se correspondían, al menos en todos los casos, con actividades que pudieran calificarse como actividades extraescolares. Asimismo, son muchos los pronunciamientos judiciales habidos a este respecto; entre otros: STS de 28-1.1999-RJ 1999\553.

En cambio, en otras ocasiones, la intervención de otras instancias con personalidad independiente de la de los centros educativos dificulta notablemente el control efectivo de este régimen de gratuidad exigible a los centros concertados, y hace variar también la propia percepción de los padres sobre el carácter gratuito derivado del concierto educativo.

Como reflejo de esta última realidad, citaremos un caso reciente de un centro concertado de Bizkaia, en el que la asociación de padres de alumnos (APA) viene requiriendo el pago de una determinada cuota a modo de “*aportación complementaria*”. La persona promotora de la queja denunció ante el Ararteko la exigencia reiterada del pago de esta cuota, pese a la voluntad de impago mostrada desde un inicio, así como la repercusión que esta circunstancia estaba teniendo, en su opinión, en la evaluación del rendimiento académico de su hija.

En una primera valoración que tuvo lugar tras la interposición de la queja, esta institución se vio obligada a indicar a este ciudadano que las APA, como asociaciones con personalidad jurídica propia, están facultadas para el cobro de las aportaciones que estimen oportunas. Naturalmente, estas aportaciones, en lo que se refieren a la actividad escolar, deben tener el carácter de voluntarias, con el fin de que no afecten al régimen de concierto de los servicios educativos. Asimismo, debe justificarse su destino a actividades sin ánimo de lucro propias de las APA.

En este punto creemos oportuno resaltar que la pertenencia a las APA es, en todo caso, voluntaria. Con ello queremos destacar que la propia ordenación legal existente no ampara ninguna vía de financiación indirecta como la que, de hecho, podría tener lugar si, tras declarar la gratuidad de la enseñanza, se habilitase una suerte de participación obligada en las correspondientes APA, para establecer una cuotas de financiación también obligadas.

No obstante, en el caso denunciado ocurrió que, pese a esta inicial valoración, nuevos indicios aportados por el promotor de la queja -los cuales dejaban entrever la intervención de personal de la dirección del centro en el reclamo de las cantidades pendientes por este interesado- obligaron al Ararteko a solicitar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que abriera un expediente informativo, que finalmente ha dado lugar a la constitución de una comisión conciliadora que debe adop-

tar las medidas necesarias en relación con el conflicto planteado en este centro educativo con respecto a las obligaciones del concierto.

En el informe elaborado con motivo de ese expediente informativo se recogen una serie de conclusiones que, dado el alcance que pueden tener en el sistema de concertación, no pueden pasar desapercibidas. Estas conclusiones, nos han hecho temer la posibilidad de formas de proceder y de entender la financiación de los centros educativos que no se corresponden con el régimen de gratuidad.

En este informe se confirma que es la APA la que mediante un concepto de “*aportación complementaria*” compensa el déficit que presenta el colegio cada curso académico como resultado de los gastos derivados de su propio proyecto educativo (ideario, carácter propio) y de la asignación modular que la Administración le otorga en calidad de los conciertos educativos. Se reconoce también que un tanto por ciento elevado de centros concertados y, en menor medida, de centros públicos utilizan la vía de las APA para cofinanciar sus proyectos educativos o actividades puntuales.

Es verdad que esta realidad, en sí misma y sin otros matices, no puede ser tachada como irregular. Como hemos señalado anteriormente, nada cabe objetar al hecho de que las APA, como asociaciones con personalidad jurídica propia, requieran el pago de aportaciones, siempre y cuando éstas tengan carácter voluntario -de tal modo que no afecten al régimen de concierto- y se justifique que estas aportaciones se destinan a actividades sin ánimo de lucro propias de la asociación.

Asimismo, creemos necesario poner de relieve que no somos ajenos a que estas conclusiones pueden ser utilizadas de manera fácil e inmediata para suscitar un debate reivindicativo en cuanto a la insuficiencia de los actuales módulos de concertación, bien por parte de los centros concertados, bien por otros sectores del ámbito educativo (asociaciones de padres de alumnos, etc.). Sin embargo, ni es esta nuestra intención, ni disponemos de datos que sean indicio de la necesidad de un debate de este tipo.

En efecto, esta institución se reconoce incapaz de pronunciarse de una manera fundada sobre si los actuales módulos de concertación son bastantes para sufragar los costos que implica el servicio de enseñanza concertada atendiendo a unos estándares mínimos de calidad. Estimamos, además, que esta discusión tiene una clara connotación de oportunidad política y que, por tanto, excede del ámbito de intervención de esta institución.

Por ello, el único enfoque que pretende dar el Ararteko al análisis de las conclusiones que ha planteado la Administración educativa es el de poner de manifiesto el alejamiento que tales conclusiones evidencian respecto de los parámetros propios del sistema de conciertos que hemos resumido al inicio.

En este sentido, los centros concertados pueden argüir una insuficiencia de fondos públicos, y utilizar esta circunstancia como disculpa para justificar el cobro de cuotas a los alumnos escolarizados en ellos.

Por otro lado, una inactividad o falta de reacción de la Administración educativa ante esta situación puede llevar a pensar que la práctica del cobro de cuotas es, incluso, legítima.

En definitiva, nos encontramos con que los distintos sectores de la comunidad escolar, en ocasiones incluso la propia Administración, no actúan con la rotundidad que

sería deseable cuando conoce datos que pudieran ser indicios de que la realidad de la financiación de los centros educativos no es absolutamente escrupulosa con el régimen de gratuidad que consagran las leyes. Es a esto, precisamente, a lo que nos oponemos, considerando que es deber de esta institución denunciar este alejamiento del marco legal del que nos hemos dotado.

Conscientes de esta realidad y retomando el expediente tramitado con motivo de la queja a la que hemos hecho alusión, todavía pendiente de un tratamiento definitivo, sucede que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha propuesto elaborar sendas normativas que regularicen con más detalle la financiación de los centros privados concertados, así como las actividades complementarias extraescolares y de servicios, actualizándolas a las necesidades actuales.

Más aún, la muy reciente Orden de 17 de octubre de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se hace público el documento en que se formalizan los conciertos educativos con la Administración de la CAPV (BOPV nº 224, de 22 de noviembre), contempla la incorporación de una cláusula decimoquinta, en la que se señala lo siguiente:

“La publicidad que deberá efectuar el centro sobre su carácter concertado, la Inspección sobre el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto al cobro de cuotas a los alumnos y el destino conforme a lo pactado de los Fondos Públicos, se regularán mediante Orden del Consejero de Educación, Universidades e Investigación en cumplimiento de los deberes de Dirección e Inspección que le atribuye la normativa vigente”.

A juicio de esta institución, sin embargo, la plena garantía del régimen de gratuidad inherente al sistema de conciertos no puede lograrse sólo con un desarrollo reglamentario aunque sea pormenorizado. Para ello, es necesaria una actuación más decidida de los distintos sectores educativos y, en especial, de los responsables o autoridades educativas.

Insistimos en que no dudamos que este desarrollo reglamentario puede contribuir, de hecho, a clarificar los márgenes entre los que deben discurrir las iniciativas complementarias que puedan acordar los centros concertados en uso de su autonomía, sin que ello suponga un incumplimiento o menoscabo del régimen del conciertos.

No obstante, queremos poner de manifiesto que este desarrollo reglamentario puede llegar a no tener ninguna virtualidad si, al mismo tiempo, no existe un compromiso real y cierto de los responsables educativos y de los demás sectores con presencia en el ámbito escolar (asociaciones de padres de alumnos, profesores, alumnos) que permita fiscalizar y reaccionar con prontitud, frente a una eventual alteración del carácter voluntario y complementario que debe caracterizar a las demás actividades y servicios no comprendidos en el concierto.

A modo de recapitulación, y como conclusión de las ideas hasta ahora apuntadas, creemos necesario llamar la atención sobre la necesidad de un compromiso cierto y efectivo de todos los sectores del ámbito educativo, y en especial de la Administración educativa, en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de conciertos.

Así, vista la realidad de nuestro entorno educativo, en el que, según afirma la Administración educativa, no sólo una proporción elevada centros concertados, sino

incluso centros públicos, recurren a vías de financiación indirecta como las APA para sufragar los gastos derivados de sus proyectos educativos singulares que no quedan cubiertos por los fondos públicos asignados, creemos necesario recomendar que se incrementen los esfuerzos para procurar una efectiva fiscalización de las actividades y servicios complementarios que se desarrollan en los centros educativos, con el fin de asegurar que estas actividades y servicios no supongan un menoscabo del régimen de gratuidad propio de los conciertos.

A tal efecto, más allá de la regulación reglamentaria que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación viene proponiendo, a juicio del Ararteko, resulta fundamental una adecuada labor de publicidad y una efectiva fiscalización y control de la actuación de los centros concertados.