

**Equidad e igualdad de oportunidades educativas:  
gratuidad, inclusión, no discriminación y escolarización  
equilibrada en la regulación de los conciertos educativos**

*Anabelén Casares Marcos*  
*Catedrática de Derecho Administrativo*  
*Universidad de León*

*Carlos Vidal Prado*  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*UNED*

## Índice

|                                                                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abreviaturas.....                                                                                                                                                                                                       | 3  |
| I. Introducción.....                                                                                                                                                                                                    | 4  |
| II. El ordenamiento jurídico español ante la segregación escolar.....                                                                                                                                                   | 6  |
| 1. La creciente preocupación internacional por la inclusión educativa y la toma de conciencia ocasionada por la segregación escolar en España.....                                                                      | 6  |
| A) La promoción en el ámbito internacional de la equidad escolar y la educación inclusiva de calidad.....                                                                                                               | 6  |
| B) El decidido apoyo europeo a la educación inclusiva de calidad.....                                                                                                                                                   | 10 |
| C) El problema de la segregación escolar en España: una verdad incómoda que obliga a la intervención pública en pos de la equidad educativa.....                                                                        | 14 |
| 2. La regulación del concierto educativo y las obligaciones de la escuela concertada en materia de gratuidad, inclusión, no discriminación, lucha contra la segregación y en materia de escolarización equilibrada..... | 31 |
| A) Marco normativo de la escuela concertada.....                                                                                                                                                                        | 31 |
| B) Libertad y equidad educativas.....                                                                                                                                                                                   | 36 |
| III. Principales factores que condicionan la equidad y la respuesta del ordenamiento jurídico español para su promoción y frente a la eventual segregación escolar en los centros educativos concertados.....           | 41 |
| 1. La admisión y escolarización en centros concertados del alumnado más vulnerable y necesitado de apoyo educativo específico.....                                                                                      | 47 |
| A) La equidad en la planificación educativa.....                                                                                                                                                                        | 48 |
| B) La oferta educativa a las familias.....                                                                                                                                                                              | 56 |
| C) Igualdad de oportunidades y demanda educativa: información, criterios de admisión, gratuidad real, corresponsabilidad y promoción de la equidad.....                                                                 | 68 |
| a) Información durante el periodo de admisión.....                                                                                                                                                                      | 68 |
| b) Criterios de admisión.....                                                                                                                                                                                           | 72 |
| c) Gratuidad real.....                                                                                                                                                                                                  | 74 |
| a') Las denominadas cuotas voluntarias.....                                                                                                                                                                             | 74 |
| b') Otras contribuciones por actividades extraescolares, complementarias y servicios complementarios.....                                                                                                               | 79 |

|                                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| d) Financiación adecuada para alcanzar la corresponsabilidad entre la educación pública y la concertada.....                                                    | 89  |
| e) Promoción y fomento de la equidad educativa.....                                                                                                             | 91  |
| f) El contrato-programa como instrumento para la estrategia de financiación.....                                                                                | 93  |
| D) El procedimiento de admisión.....                                                                                                                            | 97  |
| 2. La financiación de la enseñanza concertada y la problemática percepción de ingresos adicionales provenientes de las familias eventualmente segregadores..... | 110 |
| A) Fundamento constitucional de la financiación pública de la enseñanza no estatal....                                                                          | 110 |
| B) La educación como derecho social de prestación. La gratuidad de la enseñanza obligatoria y los principios de igualdad y solidaridad.....                     | 112 |
| C) La situación de la financiación de los centros concertados: insuficiencia y discriminación con relación a los centros estatales.....                         | 114 |
| D) La financiación de los conciertos educativos: el módulo económico.....                                                                                       | 115 |
| a) Legislación básica del Estado.....                                                                                                                           | 116 |
| b) La cuantía de los módulos educativos en las diferentes Comunidades Autónomas...                                                                              | 122 |
| c) Los ingresos adicionales por actividades complementarias, actividades extraescolares y servicios complementarios.....                                        | 129 |
| a') Regulación básica estatal.....                                                                                                                              | 129 |
| b') Regulación en las Comunidades Autónomas.....                                                                                                                | 132 |
| IV. Propuestas y líneas de actuación.....                                                                                                                       | 134 |
| Bibliografía citada.....                                                                                                                                        | 141 |
| Anexo. Tablas comparativas de los módulos económicos de los conciertos.....                                                                                     | 144 |

### **Abreviaturas**

LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

LODE: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

LOMLOE: Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

## **I. Introducción.**

La Constitución española prevé, en su artículo 27, un sistema educativo en el que coexistan diversos tipos de centros financiados con fondos públicos, unos directamente impulsados y creados por las Administraciones Públicas, otros que surgen de la iniciativa privada o social y que, cumpliendo los requisitos establecidos en la propia Constitución y en la ley, pueden recibir fondos públicos. Esta previsión responde al modelo constitucional del derecho a la educación, que tiene dos dimensiones principales, la de derecho de prestación y la de libertad. Por un lado, es un derecho social de prestación, que proporciona a la ciudadanía un servicio educativo y una formación básica obligatoria, cuyo objeto es el “pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales” (art. 27.2). Por otro lado, se garantiza la libertad de enseñanza, de manera que existe la libertad de creación de centros docentes, precisamente para poder ejercer la libertad de elección por parte de las familias, entre las diferentes ofertas que plantean diversos centros educativos. Es fundamental salvaguardar el equilibrio previsto en la Constitución entre esas dos dimensiones del derecho a la educación, si bien dentro de ese marco, el legislador puede tomar algunas legítimas opciones de política educativa.

El fundamento constitucional de la financiación pública de la educación básica y obligatoria está en el art. 27.4 CE, que establece dicha gratuidad sin referencia alguna al carácter del centro de enseñanza -estatal o no- que se elija. Por tanto, este artículo se refiere a la educación obligatoria y, en consecuencia, afecta a todos los centros que pretendan realizar una oferta de este nivel educativo y en condiciones de gratuidad<sup>1</sup>. En definitiva, la financiación pública de la educación obligatoria, en el marco de la pluralidad escolar que se desprende específicamente del art. 27.6 CE, deriva directamente del citado art. 27.4, sirve a la efectividad de la opción escolar en dicho nivel obligatorio y podría entenderse, incluso, independiente de la financiación pública correspondiente a la libertad de iniciativa escolar, a la que se refiere el art. 27.9 CE.

El mecanismo previsto para ejecutar en la práctica estas previsiones constitucionales es el concierto educativo, previsto en el Título IV de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, y que se desarrolló en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos. Desde mediados de los años ochenta, por tanto, la legislación educativa convierte al concierto educativo en el instrumento jurídico

---

<sup>1</sup> Vid., F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985, p. 555. En una línea similar, vid., J. Barnés Vázquez, “La educación en la Constitución de 1978. Una reflexión conciliadora”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 44-45.

a través del cual los centros de iniciativa no estatal pueden ser financiados con fondos públicos, si desean impartir la educación básica en régimen de gratuidad. De este modo, colaboran con las Administraciones Públicas en la tarea de satisfacer, en los niveles obligatorios y gratuitos, el derecho a la educación. Y así debería hacerse posible que la ciudadanía pueda escoger, sin discriminación alguna, un centro docente distinto de los creados por los poderes públicos, al mismo tiempo que se garantiza la participación de alumnos, padres y profesores en el control y gestión de dichos centros.

A pesar de que esta regulación fue acogida con satisfacción por todos los sectores, lo cierto es que, desde hace ya muchos años (décadas), la ejecución concreta de estas previsiones no está cumpliendo los objetivos con la que fue pensada. Y ello por un motivo muy simple: la financiación de esos conciertos educativos (concretada a través de módulos) es claramente insuficiente, lo que provoca que los centros concertados tengan muchas dificultades económicas que, en algunas ocasiones, les llevan a desaparecer y, en todo caso, si no desaparecen tiene que buscar vías alternativas y complementarias de financiación. Entre esas vías complementarias está, en ocasiones, el cobro de cuotas complementarias, a veces bajo la cobertura normativa (por tratarse de actividades extraescolares, complementarias o de servicios complementarios), a veces pidiendo donaciones voluntarias a las familias, pero cuyo carácter voluntario no está siempre claro.

Esta situación provoca que otro de los elementos y objetivos de la educación, que es el de eliminar brechas socioeconómicas y servir de ascensor social, no pueda alcanzarse en su plenitud. Hay familias que, al conocer la necesidad de ingresar esas cuotas (ya sean voluntarias o no), desisten de optar por un centro concertado y, por tanto, pierden su capacidad de elección en libertad. Estas dificultades no solo se dan en los centros concertados, sino que hay también centros públicos que requieren esas cuotas para las actividades extraescolares o complementarias, o para los servicios complementarios. Es algo normal, porque se trata de costes diferentes a los derivados estrictamente de la actividad escolar. Pero si se trata de cuotas demasiado elevadas, se provoca también una diferenciación entre aquellas familias que pueden asumirlos y las que no. Nos encontramos, por tanto, con un elemento de discriminación y que genera situaciones de desigualdad y falta de equidad, que deberían ser corregidas.

En el presente informe analizaremos por qué esta financiación es insuficiente, qué medidas podrían tomarse para mejorarla y actualizarla. Asimismo, abordaremos la importancia de implantar políticas de equidad eficaces, y de apostar por una educación verdaderamente inclusiva. Propondremos también algunas vías de actuación en este ámbito. En este sentido, también defenderemos que la propia escuela concertada debe contribuir a alcanzar los objetivos de gratuidad, inclusión, no discriminación, lucha contra la segregación y escolarización equilibrada.

Estudiaremos los factores que condicionan la equidad y la respuesta del ordenamiento jurídico español para promoverla y corregir los desequilibrios, así como las medidas que pueden tomarse frente a la eventual segregación escolar en los centros educativos concertados (y también, aunque en menor medida, en los públicos).

Analizaremos también algunas alternativas y posibles mejoras en el cálculo del módulo del concierto económico y finalizaremos el informe con diferentes propuestas, algunas de tipo normativo, otras de gestión o de política educativa.

## **II. El ordenamiento jurídico español ante la segregación escolar.**

### **1. La creciente preocupación internacional por la inclusión educativa y la toma de conciencia ocasionada por la segregación escolar en España.**

#### **A) La promoción en el ámbito internacional de la equidad escolar y la educación inclusiva de calidad.**

La preocupación por la calidad de la educación, en especial, durante la etapa de escolarización obligatoria, y, de forma más específica, por los resultados y el rendimiento del alumnado son una constante en el ámbito internacional<sup>2</sup>. El derecho a la educación se recoge en numerosos tratados y textos internacionales tanto vinculantes como de *soft law*. La Convención de la UNESCO de 1960 relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza<sup>3</sup>, primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de la educación, sanciona de forma explícita la obligación de los Estados signatarios de asegurar la calidad de la enseñanza, proscribiendo cualquier discriminación, esto es, *ex art. 1.1*, “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”, relativa esta última, de conformidad con el art. 1.2, a “sus diversos tipos y grados” y comprendiendo, en todo caso, “el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad

---

<sup>2</sup> Vid., a título de ejemplo, el *Informe Europeo sobre la Calidad de la Educación Escolar. Dieciséis indicadores de calidad*, de mayo de 2000, en el que la Comisión Europea establece los citados indicadores a fin de apoyar las iniciativas para mejorar la calidad de la educación en los sistemas nacionales y de supervisar los avances logrados. Ha contribuido también a ello, sin duda, la progresiva consolidación de evaluaciones internacionales del desempeño escolar, así, señaladamente, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, conocido por sus siglas en inglés, PISA (*Programme for International Student Assessment*).

<sup>3</sup> Fue adoptada por su Conferencia General el 14 de diciembre de 1960, entrando en vigor el 22 de mayo de 1962. Tras la Resolución del Ministerio de Asuntos Exteriores de 13 de octubre de 1969 y su publicación en el BOE el 1 de noviembre de 1969, entró en vigor para España con fecha 20 de noviembre de 1969.

de esta y las condiciones en que se da”. Aspira, en suma, a asegurar la igualdad de oportunidades y la calidad de la educación para todos<sup>4</sup>.

Ahora bien, la calidad educativa no se identifica sin más con la mera adquisición de conocimientos o la obtención de unos niveles concretos de rendimiento en términos de saberes, habilidades y competencias, sino que el discurso internacional al respecto, en especial, el promovido desde Naciones Unidas, hace especial hincapié en la necesidad de una concepción holística centrada en sistemas educativos innovadores y equitativos a partir de la concepción de la educación como un todo más amplio y poliédrico, otorgando una especial trascendencia a otros aspectos específicos, señaladamente, la formación en valores humanísticos y, de forma particular, en derechos humanos. Se aspira, en suma, a superar su concepción tradicional más restrictiva para promover los cuatro pilares esenciales de la educación: aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser<sup>5</sup>.

De ahí que la inquietud por la equidad escolar haya estado singularmente presente en las recomendaciones formuladas en el ámbito internacional a fin de que la política de educación desarrollada por los distintos Estados no constituya, por sí misma, un factor adicional de exclusión<sup>6</sup>. Aunque se reconoce la propia limitación de la educación para resolver problemas más amplios de cohesión e integración social, se pone de relieve, simultáneamente, su trascendencia para contribuir a desarrollar “la voluntad de vivir juntos” y, en especial, para avanzar en “la promoción e integración de los grupos minoritarios, movilizándolo a los mismos interesados, cuya personalidad debe respetar”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Concretando con ello el derecho a la educación consagrado por el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, definido y determinado, a su vez, de forma más exhaustiva por el principio 7 de la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1959, el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966, así como los arts. 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989. El art. 28.1 de esta última establece, entre otros aspectos, las obligaciones particulares de los Estados Partes “a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho”.

<sup>5</sup> De acuerdo con el informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, *La educación encierra un tesoro*, ED.96/WS/9, p. 34.

<sup>6</sup> Así, el art. 3.4 de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, aprobada en 1990 por la Conferencia Mundial celebrada sobre el particular en Jomtien (Tailandia), exhortó a los países a universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, instándoles a “empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan, las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación”. Las personas con discapacidad no figuran en la lista pero se mencionan en el apartado siguiente del precepto para solicitar la adopción de medidas orientadas a “garantizar a esas personas, en sus diversas categorías, la igualdad de acceso a la educación para parte integrante del sistema educativo”.

<sup>7</sup> Informe a la UNESCO, *La educación encierra un tesoro*, op. cit., p. 32.

Los resultados de la séptima consulta a los Estados miembros sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación de 1960 relativas a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza<sup>8</sup> muestran que, a pesar de los progresos realizados, sigue vigente en 2007 el reto de eliminar la discriminación en la enseñanza y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación<sup>9</sup>. Es más, se colige que “los obstáculos sociales y culturales y las desigualdades que se manifiestan en el acceso a los servicios educativos de calidad siguen siendo uno de los problemas más graves de la política educativa nacional”, haciéndose eco expresamente de la reivindicación enunciada en el informe de España por “poner un mayor énfasis en las políticas que contribuyan a eliminar las barreras sociales que transmiten los déficits educativos entre generaciones”, en tanto que, como señala el propio documento, alentar el acceso a la enseñanza “no basta para que permanezcan en el sistema educativo” y aprovechen plenamente sus oportunidades.

No en vano, “la calidad en la educación está totalmente vinculada a la igualdad de oportunidades”, como subraya el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación de Naciones Unidas, *Medidas normativas para una educación de calidad*<sup>10</sup>, planteando retos “enormes a ese respecto” que requieren “un enfoque de la educación basado en la equidad” para asegurar, entre otros aspectos, “que la adopción de normas de calidad para la educación no penalice aún más a las escuelas de los barrios más pobres y marginados” o que la evaluación nacional o internacional del rendimiento de los estudiantes pueda dar como resultado “favorecer a las escuelas más capaces de las zonas de mayor bienestar y reforzar la estigmatización de las escuelas de las zonas más pobres” o el rechazo de las escuelas a los niños menos preparados, “exacerbando aún más la marginación”<sup>11</sup>. No es de extrañar, por tanto, su recomendación de que se promuevan de forma activa “las medidas afirmativas y las medidas positivas para permitir que quienes son víctimas de la exclusión social y la pobreza puedan disfrutar su derecho a una educación de calidad”<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Documento 177 EX/36, 177ª reunión del Consejo Ejecutivo de UNESCO de fecha 17 de agosto de 2007.

<sup>9</sup> A tal efecto, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, *La promoción de la igualdad de oportunidades en la educación*, de 18 de abril de 2011, A/HRC/17/29, agrupa los factores clave que afectan a la igualdad de oportunidades en la educación en tres grandes categorías en función de que puedan clasificarse como barreras físicas, económicas o, en su caso, lingüísticas y culturales.

<sup>10</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, *Medidas normativas para una educación de calidad*, de 2 de mayo de 2012, A/HRC/20/21.

<sup>11</sup> Párrafos 82 a 84.

<sup>12</sup> Párrafo 88 c). Sobre las dimensiones inclusivas del derecho a la educación como derecho universal y las obligaciones internacionales asumidas en virtud de Instrumentos de la UNESCO y de Naciones Unidas, vid. *Las dimensiones inclusivas del derecho a la educación: bases normativas. Marco conceptual*, preparado para las octava y novena reuniones del Grupo Mixto de Expertos UNESCO (CR) y Consejo Económico y Social (CESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación, 2008.

Todo ello en el marco, conviene reseñarlo, de la obligación asumida por el Estado español, como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de “supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla”<sup>13</sup>; así como el ODS 4 de la *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*<sup>14</sup>, “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”<sup>15</sup>, que propugna convertir la financiación de la educación en una prioridad de inversión nacional; de la Declaración de Incheon, resultante del Foro Mundial sobre la Educación 2015, que enfatiza la inclusión y la equidad en la educación como piedra angular de una agenda de la educación transformadora<sup>16</sup>; y de la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 2 de julio de 2015 sobre el derecho a la educación que insta a todos los Estados a hacer el derecho “plenamente efectivo”, ampliando las oportunidades educativas “para todos sin discriminación alguna, prestando especial atención a las niñas, los niños marginados y las personas con discapacidad”<sup>17</sup>.

Resulta capital desde esta perspectiva el Comentario General núm. 4, de 2 de septiembre de 2016, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad relativo al art. 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>18</sup>, en tanto primer instrumento jurídicamente vinculante en contener una referencia explícita al concepto de educación inclusiva de calidad<sup>19</sup>. Entre los distintos

---

<sup>13</sup> Conforme a la Observación general núm. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, de 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10, párrafo 37, que obliga, además, a desglosar los datos relativos a la educación según los motivos de discriminación prohibidos. Todo ello a la luz de la estipulación de su párrafo 6 b), conforme al que “la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos”.

<sup>14</sup> Aprobada por Resolución de la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.

<sup>15</sup> Su meta 4.5 propugna, en particular, “de aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”.

<sup>16</sup> Comprometiéndose a hacer frente, Foro Mundial sobre la Educación 2015, Declaración de Incheon, *Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*, ED/WEF2015/MD/3, párrafo 7, “a todas las formas de exclusión y marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje” y a “realizar los cambios necesarios en las políticas de educación y a centrar nuestros esfuerzos en los más desfavorecidos, especialmente aquellos con discapacidad, para velar por que nadie se quede atrás”, en tanto “ninguna meta educativa debería considerarse lograda a menos que se haya logrado para todos”.

<sup>17</sup> A/HRC/RES/29/7, apartado 2 b).

<sup>18</sup> Hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

<sup>19</sup> Como bien resalta el Informe de la UNESCO de seguimiento de la educación en el mundo 2020, *Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, p. 12, la educación inclusiva se ha asociado históricamente con la de los niños con discapacidad, de manera que puede sostenerse que “la lucha de las personas con discapacidad ha configurado la comprensión de la inclusión”.

factores a que atribuye las barreras que aún impiden el acceso a la educación inclusiva de las personas con discapacidad cita de forma expresa “la falta de conocimiento sobre la naturaleza y las ventajas de la educación inclusiva y de calidad, y la diversidad, incluso en relación con la competitividad en el aprendizaje para todos”, incidiendo en que “la falta de capacidad para llegar a todos los padres y la capacidad de brindar respuestas apropiadas para apoyar las necesidades, llevan a miedos fuera de lugar y estereotipos, como el de que la inclusión conlleva un deterioro de la calidad de la educación o que repercute de manera negativa en los otros”. A ello se suma, por lo demás, “la falta de voluntad política, conocimiento técnico y capacidad para implementar el derecho a la educación inclusiva, incluyendo la insuficiente formación del cuerpo docente”.

Son factores que explican en gran medida la dificultad actual para garantizar, también desde la perspectiva española, una educación inclusiva de calidad no solo de los alumnos con algún tipo de discapacidad, sino de forma más amplia de todos los que se incardinan en grupos especialmente vulnerables o en riesgo de exclusión social. No en vano, la propia UNESCO ha subrayado cómo los países de ingresos más altos se enfrentan también a dificultades significativas para financiar las escuelas de forma equitativa, denunciando los “obstáculos considerables” con que tropiezan en su aspiración por garantizar que la financiación escolar sirva a sus múltiples objetivos políticos<sup>20</sup>.

### **B) El decidido apoyo europeo a la educación inclusiva de calidad.**

Los compromisos asumidos en el ámbito internacional encuentran, como no podía ser de otra manera, un apoyo decidido en el ámbito de la Unión Europea. De conformidad con el art. 3 de su Tratado son objetivos de la Unión, entre otros, combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño, así como la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros, contribuyendo, entre otros fines, a la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos. El art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone, a su vez, que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas, entre otros aspectos, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación y formación.

A tal fin, el derecho a la educación que consagra el art. 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea encuentra mayor concreción y desarrollo en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el

---

<sup>20</sup> Inconvenientes que han crecido, por lo demás, en el contexto de la pandemia ocasionada por la Covid-19, “un desafío que afecta tanto a los países pobres como a los ricos”, como subraya el Documento de política núm. 44 de la UNESCO, *¿Cuál es el grado de compromiso? Desbloquear la financiación para la equidad en la educación*, de enero de 2021, p. 13.

Consejo y la Comisión, cuyos arts. 1 y 3 enuncian el derecho de toda persona, de un lado, “a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral” y, de otro, “a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público”, con independencia, en todo caso, de su género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, imponiendo de forma expresa el deber de fomentar la igualdad de oportunidades de los “grupos infrarrepresentados”.

La lucha contra la segregación escolar y la promoción de la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo encuentran de esta forma acogida también en el ámbito europeo, erigiéndose el aumento de la calidad, la equidad, la inclusión y el éxito de todos en el ámbito de la educación y la formación en la primera prioridad del *Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030)*, que establece la Resolución del Consejo 2021/C 66/01. Entre las cuestiones y acciones concretas en que se desglosa destaca la prevista a fin de “ayudar a todos los alumnos a alcanzar el nivel de referencia en las capacidades básicas, prestando especial atención a los grupos que presenten un riesgo de bajo rendimiento educativo y abandono escolar prematuro” y, en especial, “abordar la creciente diversidad de los alumnos y mejorar el acceso a una educación y una formación inclusivas y de calidad para todos los alumnos, en particular para los grupos desfavorecidos y vulnerables, como los alumnos con necesidades de aprendizaje específicas, las minorías, las personas de origen migrante y los gitanos, y con menos oportunidades debido a su ubicación geográfica o a su situación socioeconómica desfavorable”, así como “la cuestión de las brechas de género en la educación y la formación, así como la desigualdad de oportunidades para niñas y niños, y mujeres y hombres”.

Sobresalen, en particular, dos acciones concretas que contribuyen, como se verá, a abordar la cuestión de la educación inclusiva y a anclarla a la realidad social de cada Estado miembro, en tanto se prevé “respaldar la recogida de datos y la innovación para la inclusión y la igualdad de género en la educación” y “fomentar inversiones sostenibles en una educación y una formación de calidad e inclusivas”. Son dos aspectos clave para aumentar la equidad educativa y luchar contra la segregación escolar, en tanto no cabe garantizar una distribución más equitativa del alumnado en el sistema escolar sin una metodología previa de seguimiento que permita una adecuada medición y una comparación ajustada de los diversos centros sostenidos con fondos públicos a partir de sus circunstancias y condicionantes concretos, ni cabe tampoco aspirar a una mejora decidida del *statu quo* al respecto sin abordar con seriedad y rigor el anquilosado

problema de la insuficiente y dispar financiación pública de los centros escolares en función de su titularidad y tipología.

Destaca, en especial, el liderazgo asumido en esta materia en el ámbito europeo por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la educación inclusiva. Ha profundizado, entre otras cuestiones, en los cambios conceptuales habidos sobre el particular para incidir en cómo el debate sobre la creación de sistemas educativos equitativos para todo el alumnado ha pasado de versar sobre la “integración” (acceso a la educación ordinaria de los alumnos con necesidades educativas especiales) y la “inclusión” (más centrado en las oportunidades de aprendizaje para todo el alumnado), a la interpretación actual más amplia de la educación inclusiva como una educación equitativa y de alta calidad para todo el alumnado sin excepción<sup>21</sup>. Ello supone cambiar el foco de atención de las categorías de alumnos y el apoyo individual (enfoque basado en categorías o etiquetas fundadas muchas veces en modelos médicos o de carencias) a aumentar la capacidad de los centros educativos para atender las diversas necesidades de todo el alumnado (enfoque basado en derechos).

Así, en su informe *Legislative Definitions around Learner’s Needs. A snapshot of European country approaches, 2022*, la Agencia recomienda el uso del término “alumnos susceptibles de ser excluidos”, que engloba la mayor variedad posible de grupos de alumnos y todos los factores que pueden afectar negativamente a sus oportunidades de aprendizaje, frente a otras etiquetas empleadas en la legislación y las políticas relativas a estos colectivos en los distintos países analizados, entre otras, las de alumnos con discapacidad, necesidades especiales y dificultades de aprendizaje; de entorno socioeconómicamente desfavorecido; minorías nacionales y diversidad cultural; migrantes, refugiados y recién llegados; abandono de la educación; o, en algunos casos aislados, las relacionadas con experimentar crisis o traumas, problemas asociados a la edad, adicción y consumo de drogas, vivir en zonas remotas, rurales o desfavorecidas o dificultades socioemocionales. Una visión coherente, en cualquier caso, con la concepción de la educación inclusiva como herramienta al servicio de la inclusión social y, en última instancia, de una mayor cohesión social<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Tal y como subraya el Informe de la UNESCO de seguimiento de la educación en el mundo 2020, *Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, p. 11, “la igualdad es un estado de cosas (el qué): un resultado que puede observarse en los insumos, productos o resultados”, mientras que “la equidad es un proceso (el cómo): las medidas encaminadas a garantizar la igualdad”. La inclusión, en cambio, “es más difícil de definir”, tratándose, por una parte, “de un proceso” que refleja la equidad y está integrado por “medidas y prácticas que abarcan la diversidad y crean un sentido de pertenencia, basado en la convicción de que cada persona tiene valor y encierra un potencial y debe ser respetada”, pero también, por otro, de “un estado de cosas, un resultado”, por lo que su “índole polifacética dificulta su definición”.

<sup>22</sup> Incide en ello el Compromiso de Cali sobre equidad e inclusión en la educación, resultado del Foro Internacional organizado por la UNESCO en 2019, que hace especial hincapié, por lo demás, en el largo camino recorrido y en los logros clave de la Declaración de Salamanca y marco de acción correspondiente

La Agencia es consciente, no obstante, de que tras los avances y consensos alcanzados en las últimas décadas, el debate actual no se centra tanto en definir qué es la inclusión o determinar por qué es necesaria, cuanto en explorar cómo implementarla, qué políticas, medidas e instrumentos son los más adecuados a nivel regional o local para afrontar las diferencias en el aula y garantizar una educación equitativa e inclusiva. En su informe *Cinco mensajes clave para la educación inclusiva. De la Teoría a la Práctica*, de 2014, identifica algunas cuestiones clave sobre las que debieran pivotar las acciones que vayan a seguirse al respecto: i) la necesidad de facilitar la atención en una etapa temprana de la vida del niño, interviniendo tan pronto como se detecte la necesidad, con todo lo que ello implica desde la perspectiva de la evaluación y el apoyo temprano; ii) los beneficios colectivos de la educación inclusiva, de forma concreta, para la totalidad del alumnado; iii) la exigencia de contar con profesionales altamente cualificados, facilitando la formación inicial y permanente del profesorado, contando con el perfil inclusivo pertinente no solo de profesores sino también de otros profesionales involucrados en la educación inclusiva y promoviendo la colaboración y coordinación efectiva de los profesionales así como la creación de redes de trabajo con servicios comunitarios multidisciplinares; iv) la obligación de disponer de sistemas de apoyo y mecanismos de financiación adecuados; y, por último, v) el requisito ineludible de contar con datos fiables, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, a efectos de garantizar un seguimiento óptimo de los derechos de los estudiantes y de la efectividad de los sistemas para la educación inclusiva.

Este último punto resulta crucial. Los instrumentos internacionales han ejercido ciertamente una gran influencia sobre los ordenamientos jurídicos nacionales, en concreto, sobre la regulación y las políticas adoptadas para avanzar en materia de inclusión educativa, si bien es preciso reconocer que en ocasiones resulta difícil elevarse por encima de las buenas intenciones plasmadas en la normativa educativa, con frecuencia demasiado abiertas y excesivamente programáticas. De ahí la trascendencia de una adecuada monitorización y seguimiento en la materia, tanto interna como externa, de la construcción y aplicación, en suma, de indicadores adecuados de medición que permitan no solo evaluar los resultados obtenidos, sino extraer, además, conclusiones y recomendaciones válidas para cada territorio, sea Comunidad Autónoma, municipio o zona escolar, a la vista de las circunstancias y condicionantes específicos que singularizan su sistema o centros educativos (ámbito rural o urbano, tendencia demográfica, población

---

aprobada por la Conferencia Mundial de 1994 sobre *Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad*, que “desafió la idea común de que algunos estudiantes, particularmente aquellos con discapacidad, no pertenecían a los sistemas educativos, ni a las escuelas convencionales”, para argumentar “que la educación inclusiva es relevante para que todos los estudiantes tengan acceso a las instituciones educativas y que puedan acomodarlos dentro de una pedagogía orientada a satisfacer estas necesidades”.

migrante recibida, estructura socioeconómica, posible prevalencia de factores específicos de vulnerabilidad, etc.).

El Informe de la UNESCO de seguimiento de la educación en el mundo 2020, *Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, incide sobre ello al subrayar la ausencia de las medidas nacionales de seguimiento indispensables para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones dirigidas a asegurar la educación inclusiva<sup>23</sup>. Advierte, en concreto, que “aunque se promulguen leyes y se anuncien políticas, las medidas de seguimiento para lograr la inclusión dependen del contexto nacional, que determinan factores históricos, políticos, culturales y socioeconómicos; la voluntad política de incluir a ciertos grupos desfavorecidos; la reticencia ante nuevas formas de impartir la educación; las actitudes; y la capacidad de coordinación. La planificación de políticas suele ser insuficiente, lo que produce incoherencias en todo el sistema y deficiencias en la ejecución”<sup>24</sup>.

### **C) El problema de la segregación escolar en España: una verdad incómoda que obliga a la intervención pública en pos de la equidad educativa<sup>25</sup>.**

El art. 27.2 de la Constitución proclama como fines y objetivos de la educación “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Al desarrollar este precepto, el art. 1 LODE sanciona el derecho de todos los españoles a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad<sup>26</sup>, remachando su obligatoriedad y gratuidad en determinados niveles, en concreto, en el de educación general básica<sup>27</sup> y, en su caso, formación profesional de primer grado, así como en los demás que la ley estableciera a tal efecto. Reconoce, asimismo, su 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 discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno”. Correlativamente su art. 6.3 reconoce ahora los derechos básicos del alumnado

---

<sup>23</sup> P. 31.

<sup>24</sup> P. 45.

<sup>25</sup> En expresión de F. Rey Martínez, *Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 11, que toma que punto de partida de su minucioso estudio sobre el particular la “verdad incómoda” de que “en España hay segregación escolar”.

<sup>26</sup> Disposición que habrá de completarse, en todo caso, con lo previsto por la legislación aplicable en materia de extranjería. En efecto, el apartado 3 de este mismo precepto extiende los derechos enunciados por el artículo a los extranjeros residentes en España, debiendo estarse, en todo caso, a la ampliación posterior operada respecto del derecho a la educación por el art. 9 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>27</sup> Etapa que terminaba con anterioridad a los 14 años y que está dividida, en la actualidad, en Educación Primaria y Secundaria Obligatoria, al término de las que se obtiene, en principio con 16 años, el título de Graduado en ESO.

“a una educación inclusiva y de calidad” [apartado e)<sup>28</sup>] y, de forma más precisa, “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” [apartado j)<sup>29</sup>].

Pese a estos nobles propósitos del legislador, el Informe extraordinario del Síndic de Greuges de mayo de 2008 sobre *La segregación escolar en Cataluña* denuncia cómo desde el año 2004 se va visibilizando en algunas localidades catalanas el fenómeno de los denominados *guetos escolares*<sup>30</sup>. Su Informe anual 2006 había alertado ya, a la vista de las quejas recibidas por la institución al respecto, sobre el ritmo creciente de segregación escolar en la sociedad catalana, motivando la apertura a comienzos de 2007 de una actuación de oficio sobre los procesos de escolarización en los centros catalanes sostenidos con fondos públicos. El informe resultante pone de relieve la dificultad de luchar contra esta segregación y de lograr una escolarización realmente inclusiva dada la confluencia en la tarea de una heterogeneidad de factores, tanto internos como externos al sistema educativo, de difícil medición y cuantificación en su impacto final sobre la segregación escolar existente. Sostiene que es más fácil constatar con datos e indicadores objetivos la segregación existente que identificar con certeza la totalidad de los motivos que desembocan en este *statu quo* o la eventual incidencia que pudieran obrar sobre él las políticas, regulaciones, programas o iniciativas que pudieran adoptarse al respecto.

Así, el Síndic subraya, para aquel momento concreto y en relación con el sistema escolar catalán, la distorsión ocasionada, en particular, por la segregación urbana, producto, a su vez (señaladamente pero no solo) de las diferentes posibilidades de acceso a la vivienda, así como del factor migratorio, que había supuesto un aumento de población escolar con necesidades educativas específicas. La confluencia de estos dos factores y, sobre todo, el asentamiento urbano de los distintos grupos sociales en enclaves marcadamente segmentados desembocaría finalmente en una distribución desigual de la población en situación de riesgo de exclusión social entre los centros escolares, alentando y retroalimentando, a su vez, “estrategias de huida de otras familias que, a pesar de que a menudo residen en el mismo territorio, optan por buscar alternativas de escolarización

---

<sup>28</sup> Incorporado a la LODE por la LOMLOE.

<sup>29</sup> Apartado g) en la redacción inicial de la Ley Orgánica, que sancionaba tan solo su derecho “a recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural” hasta su modificación y conversión en apartado h) por la LOE y su reenumeración definitiva como apartado j) por la LOMLOE.

<sup>30</sup> Conforme a la tercera acepción del término que recoge el *Diccionario de la lengua española* de la RAE “gueto” remite a la “situación o condición marginal en que vive un pueblo, una clase social o un grupo de personas”.

respecto a las escuelas más estigmatizadas, y a veces, más guetizadas”<sup>31</sup> (fenómeno conocido en el ámbito comparado como *white flight*<sup>32</sup>).

Representa un informe pionero en el panorama educativo español que, si bien reconoce, conviene destacarlo, la dificultad de abordar la segregación escolar desde el prisma exclusivo de la política educativa, a la que claramente sobrepasa, sistematiza, sin embargo, desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo, las características de los procesos de segregación en diferentes municipios catalanes. Revisa, a tal efecto, aspectos más amplios, de contexto, susceptibles de generar estos procesos de exclusión, mide los índices de segregación por municipios e identifica aquellos puntos del territorio catalán donde se hacía más evidente el problema, incorporando un amplio abanico de sugerencias que pretendían coadyuvar a asegurar a medio plazo el derecho a la igualdad de oportunidades educativas. Ya entonces el Informe del Síndic reconocía que la titularidad de los centros representaba un eje de segmentación, si bien ponía de relieve la existencia de “importantes diferencias internas en cada uno de los sectores” que no debían perderse de vista<sup>33</sup>.

Se trata sin duda de un tema complejo y especialmente sensible ante el que se debe evitar cualquier miopía tendente a la mera contraposición monolítica de educación pública y concertada en Cataluña o, de forma más amplia y general, en España, en tanto existen fracturas y quiebras, no solo territoriales en función de la Comunidad Autónoma afectada, que recorren internamente cada uno de estos dos bloques educativos y que contribuyen a fragmentarlos y a anular cualquier homogeneidad en su estudio, diagnóstico y tratamiento desde la perspectiva de la segregación escolar y, por tanto, desde el extremo contrario, de la equidad del sistema educativo. Así, a las competencias autonómicas y la política educativa seguida al respecto por cada Comunidad Autónoma cabe añadir las diferencias apreciables en función de que nos centremos, por ejemplo, en el medio rural o urbano o, en este último caso, la disparidad entre cada uno de estos bloques y unos centros educativos u otros en función del tamaño y la densidad de población de los asentamientos en que se ubican, núcleos por debajo de determinados

---

<sup>31</sup> P. 105. Tiempo después el Síndic constatará a consecuencia de todo ello, en *Pacto contra la segregación escolar en Cataluña. Un compromiso para el éxito educativo*, marzo 2019, p. 3, la existencia de importantes desequilibrios entre centros escolares en numerosos municipios catalanes en función de la composición social de su alumnado y, en particular, entre la de los centros y la composición social de sus respectivos territorios de referencia (zona de escolarización, barrio, municipio). Incide en que “son territorios donde pueden encontrarse centros con una elevada concentración de alumnado socialmente desfavorecido y otros centros con una composición social significativamente más favorecida, a pesar de ubicarse en la misma zona”.

<sup>32</sup> Concepto acuñado en Estados Unidos para describir, en su momento, la migración a gran escala de poblaciones blancas de clase media que huyeron durante el Movimiento de Derecho Civiles de los años 1950 y 1960 de zonas urbanas racialmente mixtas a regiones o suburbios racialmente más homogéneos, y, de forma más específica, la salida de familias blancas de las escuelas públicas tras el final de la segregación racial en el ámbito educativo.

<sup>33</sup> P. 107.

umbrales poblacionales vs. grandes aglomeraciones urbanas, o de los indicadores de dispersión de la población sobre el territorio, evolución de la despoblación y proyección demográfica, tasa de dependencia o población inmigrante en edad escolar en el ámbito territorial correspondiente, entre otros muchos factores que contribuyen a distinguir e individualizar unos centros educativos de otros más allá de su titularidad, esto es, de que sean centros públicos o privados sostenidos con fondos públicos.

El informe del Síndic procura delimitar, en todo caso, los contornos del fenómeno, definiendo con amplitud lo que ha de entenderse por segregación escolar. Sostiene que con esta etiqueta suele hacerse “referencia básicamente a la concentración de un elevado número de alumnado socialmente desfavorecido en unas escuelas más que en otras ubicadas en el mismo territorio”, ya sea por su origen inmigrado o social o por el nivel instructivo o socioeconómico familiar<sup>34</sup>. Hace especial hincapié en cómo se fomenta la *guetización* “cuando, por diferentes circunstancias, un centro aparece como escuela no deseada por una parte de la población”, destacando cómo, una vez en marcha, “revertir la dinámica de exclusión del centro entre las preferencias de las familias resulta extraordinariamente complicado”, si bien llama asimismo la atención sobre cómo los niveles de segregación más elevados se producen precisamente entre el alumnado procedente de familias con un nivel de instrucción mayor, que tendería a concentrarse más en determinados centros y a estar, por tanto, menos equitativamente distribuido en el conjunto de la red escolar, lo que le lleva a diferenciar, en última instancia, entre la segregación como desigualdad (o segregación escolar en sentido estricto) y la derivada de exposición (también denominada concentración escolar)<sup>35</sup>.

El aldabonazo que representó este informe para el sistema escolar catalán encontró continuidad en otros dos posteriores correspondientes al año 2016 sobre la gestión del proceso de admisión de alumnado y las condiciones de escolarización en Cataluña<sup>36</sup>, motivados porque, a criterio del Síndic, no cabía afirmar que desde 2008 “la lucha contra la segregación escolar se haya situado en el centro de la agenda de política educativa catalana y que durante este período se hayan logrado grandes avances generalizados y estructurales en el fomento de la escolarización equilibrada de alumnado”. Pese a la reforma de la legislación catalana en la materia y a la incorporación de muchas de las recomendaciones contenidas en su informe anterior, el defensor justifica la necesidad de continuar profundizando en el estudio y la propuesta de posibles remedios al respecto

---

<sup>34</sup> A tal efecto, la *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*, publicada por la UNESCO en 2017, hace hincapié en que si bien la situación es más grave en los países en desarrollo, las desigualdades son cada vez mayores también en muchos países ricos, debido principalmente al aumento de la globalización y la migración internacional.

<sup>35</sup> P. 117.

<sup>36</sup> Síndic de Greuges, *La segregación escolar en Cataluña (I): la gestión del proceso de admisión de alumnado*, junio 2016, y *La segregación escolar en Cataluña (II): condiciones de escolarización*, noviembre 2016.

dada la ausencia, a partir de los datos estadísticos disponibles, de cualquier mejora significativa en los niveles de segregación escolar del sistema educativo catalán desde 2008.

La primera parte de este informe de 2016 “contiene fundamentalmente la explotación de los datos estadísticos disponibles sobre los desequilibrios existentes en la composición social de los centros y el análisis de uno de los ámbitos de la política educativa que reproduce y combate al mismo tiempo, en función del caso, los desequilibrios en la composición social de los centros: la gestión del proceso de admisión de alumnado (escolarización equilibrada de alumnado con necesidades educativas específicas, programación de la oferta, etc.)”; la segunda aborda, en cambio, un ámbito diverso de la política educativa, “el de las condiciones de escolarización del alumnado en los diferentes centros (proyectos educativos de centro, costes de escolarización, etc.)”, analizando, en particular, “las medidas de promoción de la equidad no específicamente relacionadas con la admisión de alumnado”<sup>37</sup>.

Resulta esencial el trabajo desarrollado por el Síndic de Greuges catalán en los citados informes de 2008 y 2016<sup>38</sup>, también desde una perspectiva territorial más amplia. Su diagnóstico, recomendaciones y propuestas no pueden desligarse de los datos estadísticos concretos que les sirven de soporte y, por ello mismo, no cabe su extrapolación sin más a otras Comunidades Autónomas ni tampoco presumir la homogeneidad de sus sistemas escolares, su composición, la problemática inherente a la admisión y escolarización de su alumnado, al margen de cualquier ponderación de las variables concretas que inciden y condicionan en cada caso su articulación. Contribuyen, no obstante, de ahí su repercusión y trascendencia, a poner el foco de manera decisiva sobre una problemática en ciernes que iba consolidándose de forma gradual y en buena medida silenciosa bajo la rotunda invocación de la libertad de las familias para elegir centro educativo.

Evidentemente no existe una decisión o política pública consciente contraria a la equidad educativa o favorable a segregar, contribuyendo, no obstante, el sistema en sus parámetros normativos, en especial los reguladores de la admisión, a sancionar la separación y discriminación de aquella parte del alumnado que, careciendo de los mismos medios socioeconómicos, culturales o de capacidad personal, se ve orillado a centros escolares que se convierten (quizá involuntariamente) en segregadores, sobre la base de

---

<sup>37</sup> *La segregación escolar en Cataluña* (I), op. cit., p. 7.

<sup>38</sup> Que enlaza y reafirma la oportunidad de la recomendación efectuada por el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, *La promoción de la igualdad de oportunidades en la educación*, de 18 de abril de 2011, A/HRC/17/29, de fomentar la citada igualdad de oportunidades en el sistema educativo en un marco de derechos humanos involucrando a las instituciones nacionales independientes para su garantía y defensa, “ya que estas pueden contribuir extraordinariamente a determinar las desigualdades y a abordar las correspondientes situaciones de violación del derecho a la educación”.

la elección de las propias familias. En la primera parte de su informe colige, a tal efecto, que “hay quien piensa que la segregación únicamente se puede combatir sin interferir en la elección escolar de las familias que la viven con tensión, especialmente las de origen social favorecido, como si este fenómeno no malograra las oportunidades educativas de los niños que lo sufren, especialmente los de origen social desfavorecido”<sup>39</sup>.

En este sentido, los informes del Síndic pusieron de manifiesto cómo la política educativa había de incidir necesariamente, dentro del margen de actuación de que disponen a tal efecto nuestros poderes públicos, en la libertad de elección de centro escolar si realmente se aspiraba a revertir de forma efectiva la segregación escolar ya existente, con los retos que esto supone para, por un lado, respetar esa libertad, y por otro buscar la equidad educativa. Y ello tanto a corto plazo, a través de políticas de gestión del proceso de admisión, con un coste más bajo e impactos estructurales más inmediatos, si bien a partir de “una escasa identificación por parte de las familias”, como a medio plazo con políticas de equidad relativas a las propias condiciones en que se desarrolla la escolarización tras la adscripción del alumnado al centro educativo correspondiente, que generan resultados más focalizados e intensos, con mayor identificación y sentimiento de pertenencia por parte de las familias, si bien más dilatados en el tiempo y necesitados de mayor inversión por los poderes públicos<sup>40</sup>. Como concluye el informe, “es muy difícil retener y atraer progresivamente demanda en un centro socialmente estigmatizado sin una propuesta pedagógica mínimamente atractiva, de calidad, pero se hace igualmente difícil revertir este rechazo sin hacer uso de los instrumentos que limitan esta fuga en el proceso de admisión de alumnado y que optimizan las condiciones de admisión de los centros con más dificultades de atracción de la demanda”.

Lo anterior presupone arribar a un equilibrio especialmente difícil en tanto exige una compleja ponderación de derechos<sup>41</sup>. Ni libertad absoluta o incondicionada de elección de centro sostenido con fondos públicos, ni imposición pública de centro escolar sin toma en consideración de los intereses, necesidades o preferencias de las familias<sup>42</sup>. Así lo exigen, de un lado, el derecho a la igualdad, en particular, de oportunidades y de no discriminación de todo el alumnado (art. 14 CE) y, de otro, el derecho a la educación y el que asiste a los padres para elegir el centro educativo al que enviar a sus hijas e hijos, y en concreto el derecho a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté

---

<sup>39</sup> *La segregación escolar en Cataluña* (I), op. cit., p. 133.

<sup>40</sup> *La segregación escolar en Cataluña* (I), op. cit., p. 133.

<sup>41</sup> Poco después apuntará, en el *Pacto contra la segregación escolar en Cataluña. Un compromiso para el éxito educativo*, marzo 2019, p. 3, a la exigencia de conjugar y desplegar de forma equilibrada ambos principios rectores del sistema educativo.

<sup>42</sup> *La segregación escolar en Cataluña* (I), op. cit., p. 135, recuerda, en todo caso, que la libertad de elección escolar no es tampoco en la práctica un derecho accesible a todas las personas en condiciones de igualdad, subrayando algunos de los factores que contribuyen a ponerlo en riesgo entre las familias socialmente menos favorecidas.

de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27 CE)<sup>43</sup>. Y así se desprende también del art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966 y ratificado por España el 13 de abril de 1977, en tanto sujeta en todo caso la libertad de escoger para hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas a que “aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza”.

La eliminación de la segregación escolar exige, en definitiva, una rotunda apuesta de los poderes públicos por mejorar nuestro sistema educativo y hacer efectivos los principios rectores que han de gobernarlo conforme a la legislación vigente, como subrayará poco después el *Pacto contra la segregación escolar en Cataluña. Un compromiso para el éxito educativo*, fechado a marzo de 2019 y suscrito por el Consejero de Educación y el Síndic de Greuges de Cataluña, como coimpulsores del Pacto, los municipios catalanes de más de 10.000 habitantes y diversos agentes educativos y sociales signatarios, en particular, la Asociación Catalana de Municipios, la Federación de Municipios de Cataluña y diversos representantes de las titularidades de los centros concertados (Agrupación Escolar Catalana, Asociación de Profesionales de Servicios Educativos de Cataluña, Confederación de Centros Autónomos de Enseñanza de Cataluña, Federación Catalana de Centros de Enseñanza y Fundación Escuela Cristiana de Cataluña).

La garantía del derecho a una educación de calidad y la supresión de las desigualdades en el acceso y las condiciones de escolarización exige que los centros educativos sostenidos con fondos públicos, esto es, tanto los de titularidad pública como los concertados, dispongan de una financiación suficiente y de una dotación de recursos adecuada, haciendo hincapié el pacto en que “el déficit de financiación del sistema educativo, además de ser inadecuado para las garantías de calidad que deben prestar los centros sufragados con fondos públicos, no contribuye a combatir la segregación escolar, sino que la acentúa”. Hasta el punto de afirmar con rotundidad que “resolver el problema de financiación de los centros es una acción prioritaria para promover la plena gratuidad de la enseñanza y corregir la segregación del sistema educativo”<sup>44</sup>.

Pese a ello, el documento reconoce también que existe, más allá de los recursos económicos disponibles, un margen de actuación para la mejora de la equidad del sistema

---

<sup>43</sup> De ahí que el art. 4.1 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, disponga actualmente que “todo el mundo tiene derecho a acceder en condiciones de igualdad al sistema educativo. También tiene derecho a la elección de centro, en el marco de la oferta educativa.” De forma similar, entre otras disposiciones normativas, a los arts. 2.2 y 108.3 de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears. Este último sujeta, en particular, el proceso de escolarización en centros educativos sostenidos con fondos públicos a “un principio de equilibrio que conjugue criterios de equidad y de proximidad y haga posible, a la vez, el derecho a elegir un proyecto educativo singular”.

<sup>44</sup> Pp. 4 y 5.

educativo a partir de los instrumentos que proporciona actualmente el ordenamiento jurídico vigente, reclamando políticas activas en colaboración y con la corresponsabilidad de los distintos actores implicados para que la segregación escolar deje de ser un fenómeno estructural persistente. Así, identifica como ámbitos prioritarios de actuación sobre los que generar consensos y compromisos concretos:

1. La aprobación de un nuevo Decreto de admisión de alumnado con más instrumentos para combatir la segregación escolar, entre ellos, la creación por el Departamento de Educación en colaboración con el Síndic de Greuges de una Comisión de estudio de buenas prácticas en regímenes de admisión del alumnado que permitan conjugar de forma más equilibrada y efectiva la equidad y la libertad de elección de centro;

2. la elaboración de orientaciones relacionadas con la programación de la oferta y la gestión del proceso de admisión, entre otros aspectos, adscripciones, zonificación, ampliaciones y reducciones de ratio, de grupos y de centros, criterios en la gestión de las solicitudes, protocolo de actuación ante indicios de irregularidad en el proceso de admisión de alumnado o modelo de intervención de los dispositivos que deban promover la escolarización equilibrada del alumnado en el territorio;

3. la aprobación de un protocolo que permita aprovechar la reserva de plazas para alumnos con necesidades educativas especiales como medida de escolarización equilibrada de alumnado;<sup>45</sup>

4. la promoción de acuerdos y estrategias compartidas entre centros de una misma zona o municipio para la escolarización equilibrada de alumnos;

5. el fomento de buenas prácticas relacionadas con la información que se suministra a las familias sobre la calidad y equidad del servicio de educación a efectos de garantizarles un conocimiento adecuado de la oferta escolar, facilitarles una elección informada y evitar desequilibrios en la demanda de centros;

6. la adecuación de la financiación de centros públicos y concertados para garantizar realmente la gratuidad de la enseñanza y la supresión definitiva, tanto en unos como en otros, de cualquier tipo de cuotas como factor originador de desigualdad<sup>46</sup>;

---

<sup>45</sup> Los ámbitos de actuación 1, 2 y 3 darán lugar a la constitución de sendas comisiones de estudio sobre regímenes de admisión y la lucha contra la segregación escolar en contextos de segregación residencial de cuyo trabajo resultará la aprobación en noviembre de 2019 del documento *Pacto contra la segregación escolar en Cataluña. Propuestas para un nuevo Decreto y para nuevos protocolos de actuación*.

<sup>46</sup> Tras la constitución de la comisión de estudio correspondiente verá la luz en julio de 2020 el informe *Estimación del coste de la plaza escolar en Cataluña*, que subraya, entre otras cuestiones, la infrafinanciación pública de la plaza escolar, más elevada en el sector concertado que en el público si se calcula por estudiante, constatándose, por lo demás, la desigualdad en la composición social de ambos sectores de forma que el público escolariza a una proporción más elevada de alumnado socialmente

7. la definición de proyectos educativos y proyectos de dirección comprometidos, dentro del margen de autonomía de cada centro, con la equidad del sistema educativo;

8. la consolidación de itinerarios para los centros de titularidad pública de la etapa de educación primaria a la de secundaria; y,

9. el desarrollo de medidas específicas de apoyo a los centros con elevada concentración de complejidad social y educativa en tanto negativamente afectados por la segregación escolar existente en el sistema educativo<sup>47</sup>.

El trabajo desarrollado a lo largo de más de una década por el Síndic enlaza con las diversas llamadas de atención en el ámbito internacional acerca del indudable margen de mejora que admite el sistema educativo español para ser realmente inclusivo. Sirvan, como botón de muestra, las observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España aprobadas por el Comité de los Derechos del Niño en su 77º período de sesiones (14 de enero a 2 de febrero de 2018). Tras mostrar su seria preocupación porque, en la práctica, el derecho constitucional a la educación se aplique “de manera desigual” en España, “con inversiones en educación distintas según las comunidades autónomas y una ligera reducción de la inversión global en educación”, incluye, entre sus recomendaciones concretas, la oferta de programas de refuerzo, orientación y apoyo para prevenir el abandono escolar prematuro, instando a que se sufraguen los costos indirectos conexos a la enseñanza obligatoria, como los libros de texto, el transporte y las comidas escolares, “que pueden dificultar el acceso a la educación de los niños en situaciones de marginación”. Exhorta, asimismo, al refuerzo de las medidas encaminadas a aumentar en todas las Comunidades Autónomas el acceso a las plazas escolares y el apoyo para todos los niños, particularmente para los niños con discapacidad, desarrollando activamente medidas para garantizar que los niños de origen romaní y migrante reciban apoyo suficiente para permanecer en la escuela y asegurarles la igualdad de acceso a una educación de buena calidad. Se alienta también al Estado

---

desfavorecido que requiere, a su vez, un gasto más elevado por estudiante a causa de sus necesidades educativas específicas.

<sup>47</sup> En marzo de 2022 el Síndic de Greuges entregaría al Parlamento de Cataluña el *Primer informe de balance sobre la implementación del Pacto contra la segregación escolar en Cataluña*, con su valoración acerca del despliegue del pacto, constatando su cumplimiento si bien de forma más lenta a lo previsto inicialmente. El informe destaca los avances producidos, con una ligera reducción de los niveles de segregación escolar existentes, si bien subraya la insuficiencia del resultado obtenido y exhorta, a la vista de los indicadores recopilados, a abordar con mayor decisión las actuaciones comprendidas en el plan. El impacto de la pandemia sobre la segregación escolar encontraría asimismo eco en los trabajos seguidos a consecuencia de la suscripción del pacto, destacando, en especial, además de lo recogido y evaluado al respecto en este primer balance, la publicación previa, en mayo de 2020, del informe *Los centros educativos con elevada complejidad ante la crisis derivada de la Covid-19*, que dedica especial atención a los principales déficits y necesidades de los centros con elevada complejidad ante la crisis sanitaria acaecida para formular recomendaciones en el marco del pacto contra la segregación escolar en Cataluña que permitan hacer frente a la pandemia, organizar el curso académico 2020/2021 y gestionar los efectos derivados del confinamiento.

español a asignar recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para asegurar que todos los niños, “incluidos los más pobres y los niños con discapacidad”, reciban cuidados y educación en la primera infancia. Son recomendaciones orientadas a reforzar, sin duda, la inclusión educativa, reveladoras de la preocupación del Comité por la deriva segregadora que la legislación y las políticas educativas desarrolladas hasta el momento no habían logrado embridar.

En un sentido similar se había pronunciado poco antes el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa en su documento de posición, *Combatir la segregación escolar en Europa por medio de la educación inclusiva*, de septiembre de 2017, con remisión expresa al informe de 9 de octubre de 2013 posterior a su visita a España, al llamar la atención, entre otras cuestiones, acerca del alcance de la segregación escolar en caso de discapacidad en nuestro país<sup>48</sup> y, en particular, sobre la reducción de la financiación de la educación a consecuencia de las medidas de austeridad adoptadas para paliar las consecuencias de la crisis económica desatada en 2007. Denuncia que “los recortes han afectado desproporcionadamente a los grupos que más apoyo necesitan. La falta de especialistas para niños y niñas con discapacidad, la reducción de los programas para apoyar la integración cultural y lingüística de los niños y niñas migrantes, los recortes en los programas preescolares y las becas, o la supresión de proyectos para prevenir el abandono escolar, son medidas que suelen tener más efectos adversos en los niños y niñas más vulnerables, reduciendo así sus oportunidades educativas”<sup>49</sup>.

Más de 10 años después del inicio de la crisis, el Informe anual 2018 del Defensor del Pueblo insistirá en ello y en los efectos nocivos de la recesión económica, al hacer hincapié en que “la severidad con la que la crisis económica reciente ha afectado a las familias hace más preciso que nunca potenciar y mejorar las medidas compensatorias que garanticen la gratuidad y la accesibilidad a la educación en los niveles obligatorios. Es fundamental que las clases medias no huyan de las escuelas públicas y que dispongan de una necesaria igualdad de oportunidades para acceder a los estudios post obligatorios y a la educación superior. El futuro y la adecuada formación de nuestro capital humano lo exigen.”<sup>50</sup>

También el Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión), adoptado el 5 de diciembre de 2017, concluye, a la vista de los datos relativos a la integración en el ámbito de la enseñanza de los alumnos nacidos en el extranjero, en concreto, de la ausencia o nivel de sus calificaciones, del porcentaje de ellos que solo tiene aptitudes de alfabetización básica o abandona la escuela a una edad temprana, que

---

<sup>48</sup> Mostrándose crítico, por lo demás, con la supresión de los apoyos existentes como parte de las políticas de austeridad. Vid. el informe sobre España de 2013, párrafos 74-76.

<sup>49</sup> Con remisión al informe particular sobre España de 2013, párrafos 30-34.

<sup>50</sup> Vol. 1, informe de gestión, p. 16.

los objetivos y las actividades incluidos en las estrategias y planes de acción para su integración no han dado resultados satisfactorios. Recomienda, en consecuencia, a las autoridades españolas que establezcan un sistema coherente de objetivos y actividades para ayudar a los niños de origen inmigrante a finalizar la enseñanza obligatoria, acompañándolos, en todo caso, de indicadores, puntos de referencia y objetivos, a fin de evaluar de forma pertinente los progresos que se realicen en este ámbito. Les insta, asimismo, a la vista de las elevadas tasas de abandono escolar a una edad temprana entre los niños gitanos, a que alumbren y apliquen un conjunto de medidas para que aumente el número de los que finalizan la enseñanza obligatoria, fortaleciendo y facilitando la participación de la sociedad civil y de las instituciones gitanas en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de estrategias, planes de acción y actividades relacionadas con estos niños.

En esta misma línea, el informe de la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la educación inclusiva, de revisión y análisis de la política española en la materia, fechado a marzo de 2018, subraya, a su vez, la necesidad de incrementar la calidad educativa para todos, así como la participación reglada de las familias y de otros interesados (*stakeholders*) no solo en el funcionamiento de los centros sino, en particular, en el desempeño del sistema educativo. Aboga, además, por establecer una estrategia de seguimiento en materia de inclusión que vaya más allá de la mera recolección de datos estadísticos para monitorizar el despliegue y la gestión por los centros educativos de los diversos planes y medidas adoptadas al efecto, así como por una mayor colaboración entre autoridades educativas, sanitarias y competentes en materia de servicios sociales<sup>51</sup>, sobre todo de cara a promover una incorporación temprana al sistema educativo que evite las brechas derivadas de los cuidados y la formación diversa de los niños entre los 0 y los 6 años. Aprecia, asimismo, margen para garantizar una mayor implicación y cualificación en materia de educación inclusiva del profesorado y de los profesionales.

Debe también recordarse la denuncia efectuada en su Declaración por el Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, tras su visita a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, constatando la existencia en nuestro país de “un sistema educativo segregado y cada vez

---

<sup>51</sup> En esta misma línea se inserta el *Informe sobre la realidad educativa de Canarias 2022. Políticas para la igualdad de oportunidades y la equidad educativa* del Consejo Escolar de Canarias cuando afirma, p. 268, que “desde la visión socioeducativa que tiene este Consejo se hace patente la necesidad de una coordinación entre las distintas consejerías que gestionan políticas sobre los y las menores. Las consejerías competentes en educación, sanidad, derechos sociales y justicia deben coordinarse periódicamente y abordar desde una perspectiva centrada en el menor todas las políticas que tienen en común. En este mismo sentido, debe considerarse también la importancia crucial de las actuaciones de cabildos y ayuntamientos y la existencia de toda una red de entidades del Tercer Sector que realizan una labor crucial.”

más anacrónico”<sup>52</sup>. La dureza de su informe se aprecia en la contundencia con la que sostiene que en nuestro país los derechos sociales y económicos rara vez se toman en serio, pese a ser invocados con frecuencia en abstracto<sup>53</sup>.

En suma, si bien algunas consideraciones de los informes y documentos mencionados pueden ser, sin duda, matizables, lo cierto es que sí puede afirmarse que la ausencia de una monitorización y seguimiento riguroso del problema por parte de las autoridades educativas españolas no impide constatar que en nuestro país existe un margen significativo de actuación por parte de los poderes públicos en materia de equidad educativa si se quiere garantizar la igualdad real de oportunidades en el ámbito de la educación y revertir la segregación escolar existente. Esta situación se ha visto acrecentada como consecuencia de las sucesivas crisis económicas, no solo por su impacto sobre los recursos de las familias sino, en gran medida, por las restricciones presupuestarias que se han producido como consecuencia de las dificultades financieras, que no han hecho sino agravar un modelo de financiación educativa con claras deficiencias de origen y abiertamente insuficiente en la actualidad.

Los datos manejados por el Informe de EsadeEcPol y Save the Children, *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*, de abril de 2021, muestran que, respecto a los países de nuestro entorno, la segregación en España es más alta en primaria que en secundaria, variando mucho por Comunidad Autónoma<sup>54</sup>. Así, la segregación socioeconómica en España es de las más altas en primaria respecto a la media de la OCDE, solo por detrás de Lituania y Turquía, si bien por origen inmigrante es semejante a la media de la OCDE<sup>55</sup>. En secundaria la socioeconómica se encuentra cerca de la media de la OCDE con datos de 2018, tras haberse producido una ligera reducción desde 2015, siendo relativamente baja en relación con la misma media por origen inmigrante<sup>56</sup>. Los resultados arrojados con

---

<sup>52</sup> Refiere, en particular, su visita a una escuela andaluza segregada en un barrio pobre con un 100% de alumnado gitano y una tasa de abandono prematuro del 75%.

<sup>53</sup> Subraya la abundancia a tal efecto en nuestro país de planes estratégicos, programas de acción e informes voluminosos que son, a su juicio, ilegibles e ineficaces en ausencia de un compromiso significativo para defender los derechos sociales de las personas a la vivienda, la educación y un nivel de vida adecuado.

<sup>54</sup> Desde una perspectiva metodológica el informe denuncia que “la escasa cultura de evaluación externa en España implica que existe poca información para medir con rigor y precisión un fenómeno como este”, explicando que “en España, es recurrente que los estudios y análisis sobre segregación desde el punto de vista comparado hayan recurrido fundamentalmente a la prueba PISA, que se aplica cada 3 años con alumnos de 15 años. Como contribución a este debate, incorporamos además un análisis nunca antes realizado con datos de TIMSS de 2015 y 2019 para 4º de primaria (alumnos de 10 años), lo que permite complementar el diagnóstico de la situación ya existente para ESO.” Todo ello circunscribe el análisis a los países de la OCDE que participan en TIMSS y PISA 2015, 2018 y 2019, respectivamente, si bien la media de la OCDE en TIMSS excluye a algunos países que no participaron.

<sup>55</sup> Para inmigrantes de primera y segunda generación.

<sup>56</sup> El informe subraya, no obstante, p. 4, la enorme variación por Comunidad Autónoma en ambos tipos de segregación escolar, siendo la Comunidad de Madrid la de mayor socioeconómica en España, de las más altas en comparación con la media de la OCDE, con un fuerte crecimiento durante los últimos años, y las

posterioridad por PISA 2022 son preocupantes, en tanto indican<sup>57</sup> que, si bien la segregación escolar por nivel socioeconómico se ha reducido en casi todas las Comunidades Autónomas, encontrándose por debajo de la media de la OCDE<sup>58</sup>, la producida por origen migrante ha aumentado significativamente respecto a 2018, tanto a nivel nacional como en varias Comunidades Autónomas<sup>59</sup>.

Comprobada la existencia de segregación en nuestras aulas, ¿cómo proceder para su minoración? ¿Qué vías, medidas o soluciones cabe vislumbrar para alcanzar unos niveles que aseguren una educación realmente equitativa e inclusiva para todos? Sirva a título meramente ejemplificativo, a sumar a cuantas propuestas se han enunciado hasta el momento, el Informe de 2020 de Eurydice, *Equidad en la educación escolar de Europa. Estructuras, políticas y rendimiento del alumnado*, que explora las estructuras y políticas educativas que influyen en la equidad en los centros educativos, vinculándolas con el rendimiento del alumnado en encuestas de evaluación internacionales e identificando qué políticas y estructuras clave se asocian a niveles más altos de equidad. Esta última se aborda en términos tanto de inclusión, es decir, si todo el alumnado recibe un mínimo de educación de buena calidad, como de justicia, esto es, si su rendimiento es, en gran parte, independiente de su origen socioeconómico.

A partir de los datos recopilados sobre diversos rasgos de 42 sistemas educativos pertenecientes a 37 países europeos se evalúa su impacto en la equidad educativa, individualmente y en combinación, para concluir que una serie de características concretas en lo que se refiere al sistema son susceptibles de afectar a la equidad en la educación escolar de maneras diferentes y en distinta medida, en función de su articulación específica. Remiten a políticas y estructuras educativas estrechamente interrelacionadas, que con frecuencia se influyen y condicionan entre sí. Así, por todas, la diferenciación y tipología de centros educativos, las políticas de elección y admisión en centros educativos, el *tracking* o los itinerarios educativos previstos para los estudiantes o la repetición de curso, los diversos grados de autonomía y rendimiento de cuentas que se reconoce a los centros educativos y las medidas de apoyo previstas en

---

de Extremadura, Andalucía y, sobre todo, País Vasco las de mayor segregación, muy elevada, por origen inmigrante.

<sup>57</sup> Vid. el Informe de EsadeEcPol y Save the Children, *Todo lo que debes saber de PISA 2022 sobre equidad. La equidad educativa en España y sus Comunidades Autónomas en PISA 2022*, de diciembre de 2023. En todo caso la comparación ha de tomarse con cierta cautela por la divergencia ocasionada por la inclusión por primera vez en PISA 2022 del indicador de seguridad alimentaria y de estatus socioeconómico subjetivo como variables para determinar el nivel socioeconómico de las familias. El cambio de metodología supone que los resultados indiquen una tendencia pero que no puedan tomarse como valores absolutos comparables.

<sup>58</sup> Siendo especialmente alta, pese a su mejora, en la Comunidad de Madrid y en Cataluña y menor en Cantabria y Castilla y León.

<sup>59</sup> Siendo mayor, a su vez, en Cataluña, donde ha crecido significativamente respecto a 2018, Euskadi, que ha reducido su nivel desde 2018, y la Comunidad de Madrid y menor, en cambio, en Asturias, Castilla y León y Extremadura.

términos de financiación pública, ayuda al aprendizaje, soporte a centros desfavorecidos y a estudiantes con bajo rendimiento académico<sup>60</sup>.

La exposición realizada hasta aquí establece el contexto en el que necesariamente habrá de desarrollarse cualquier reflexión acerca de la contribución de la escuela concertada a la igualdad de oportunidades y de las vías a seguir para aprovechar al máximo todo su potencial en aras de reforzar la equidad de nuestro sistema educativo en su conjunto. Su posición, necesariamente diversa a la de los centros públicos, se encuentra, sin duda, lastrada por una regulación anquilosada, anacrónica, que no refleja la realidad. Esto, unido a una infrafinanciación de la que son conscientes las autoridades educativas, genera situaciones en las que en ocasiones se toleran ciertas actitudes y comportamientos que pretenden paliar esas dificultades financieras y que presentan aristas discutibles desde la perspectiva de la equidad educativa, sin que esas autoridades parezcan capaces de asumir en primera persona el deber constitucional que tienen de financiar adecuadamente los centros concertados para poder garantizar una auténtica gratuidad. De este modo, la flexibilización de ciertos requerimientos exigidos por la normativa vigente lleva consigo que se ahonde todavía más en las brechas del sistema.

Poner el foco de atención sobre ello no debe llevarnos a olvidar, sin embargo, los esfuerzos que resultan asimismo necesarios en relación con los centros educativos de titularidad estrictamente pública. Como ha quedado debidamente expuesto, las fracturas no se aprecian única y exclusivamente entre centros en función de su titularidad pública o privada, sino que la situación de la equidad educativa en España y la dificultad de las familias más vulnerables y de menores ingresos por acceder a una igualdad real de oportunidades se aprecia también en relación con muchos centros públicos. El *Informe 2023 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2021-2022* del Consejo de Estado destaca que España presenta una diferencia de 2,66 en el valor del índice ISEC entre las familias favorecidas y desfavorecidas socioeconómicamente, tratándose de una diferencia superior a la media de la OCDE (2,35) y a la de muchos de los Estados miembros de la Unión Europea, lo que supone, en definitiva, que hay más desigualdad social, económica y cultural en España que en estos países<sup>61</sup>, un factor que debe ser tomado en consideración por las autoridades educativas competentes e incorporado ineludiblemente a sus políticas públicas. A ello suma, por lo demás, los datos derivados de la medición y el seguimiento de la pobreza y el riesgo de la exclusión social en nuestro país a partir del indicador europeo AROPE (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*) que, según la Encuesta de

---

<sup>60</sup> Identifica varias medidas de acción a disposición de las autoridades educativas para mejorar la equidad educativa. Las más relevantes incluyen el incremento del gasto público en educación, especialmente en educación primaria, el aumento de la participación de los niños desfavorecidos en una atención y educación infantil de alta calidad y la asignación de los estudiantes a vías o programas educativos diversos en etapas posteriores a la vez que se elimina la acusada diferenciación en la elección de los centros educativos y las políticas de admisión y se reduce la repetición de curso.

<sup>61</sup> P. 67.

Condiciones de Vida de 2021, se situó en el 27,8% de la población residente en España, lo que supone que un total de 13,1 millones de personas estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en nuestro país. Se trata de un valor superior al 27% registrado en el año 2020 y con importantes diferencias interregionales de contexto<sup>62</sup>, que habrán de incidir también en los sistemas educativos autonómicos, obligados a lidiar con lo que todo ello supone para los alumnos comprendidos en este grupo de población.

En definitiva, la complejidad y heterogeneidad internas de ambos sectores educativos resultan más que notables, si bien nos centraremos de forma específica en el ámbito de la educación concertada, esto es, en el de aquellos centros educativos que, pese a ser de titularidad estrictamente privada se encuentran sostenidos con fondos públicos, prestando, por ello, el servicio público de la educación en las distintas Comunidades Autónomas en que se encuentran radicados. Su diversidad es notable, como muestra la variedad actual de titulares de centros concertados en nuestro país, agrupados principalmente bajo el paraguas de Escuelas Católicas, CECE y UECOE.

Nacida de la unión funcional de FERE-CECA<sup>63</sup> y la patronal EyG<sup>64</sup>, la marca Escuelas Católicas aúna desde 2005 a titulares de centros católicos. La Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE) representa, en cambio, a un abigarrado grupo en el que se integran centros privados y concertados, de titularidad laica o religiosa, así como, entre otros, universidades, academias, colegios mayores, escuelas infantiles y de educación especial y centros de enseñanza de peluquería y estética<sup>65</sup>. La Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECOE) se constituye, en fin, en 1989 como ente representativo a nivel estatal de los centros educativos constituidos como Sociedades Cooperativas de Enseñanza, susceptibles de alcanzar, previa solicitud expresa, la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro. A estas se suma la que es conocida como “nueva concertada”, representada por la Confederación de Centros Educativos (CONCEE) y en la que hay alta presencia de sociedades mercantiles con ánimo de lucro<sup>66</sup>.

La conclusión es clara: no cabe tratar a la educación concertada como bloque monolítico, homogéneo y completamente antagónico al de la educación pública. En ella

---

<sup>62</sup> Pp. 69 y ss.

<sup>63</sup> Federación Española de Religiosos de Enseñanza Titulares de Centros Católicos constituida en 1957.

<sup>64</sup> Confederación de Centros de Educación y Gestión constituida en 1989, al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, para agrupar a los empresarios de centros de formación o enseñanza católicos.

<sup>65</sup> Semejante pluralidad seguramente derive del hecho de haber sido la primera patronal de la enseñanza fundada en España en 1977.

<sup>66</sup> Así, entre otras formas de personificación jurídica, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades limitadas laborales, sociedades anónimas, fundaciones o sociedades cooperativas. Destaca, en especial, la surgida tras el año 2000 en la Comunidad de Madrid bajo el paraguas del denominado modelo Aguirre por haberse promovido durante la Presidencia autonómica de Esperanza Aguirre entre 2003 y 2012 la apertura de nuevos colegios concertados empleando la fórmula concesional y con la previsión de su reversión a la Administración al término del plazo correspondiente, que, como es habitual en el ámbito de las concesiones administrativas sobre suelo público, es dilatado (entre 50 y 75 años).

coexisten los conciertos tradicionales, mayoritariamente vinculados a escuelas católicas, con otros laicos, centros concertados bajo fórmulas fundacionales o cooperativas de enseñanza, centros de enseñanza de economía social, la nueva concertada, centros educativos, por tanto, con ánimo de lucro consustancial a su propia naturaleza jurídica frente a otros que estructuralmente carecen de afán lucrativo o un gran porcentaje de centros concertados mixtos frente a un porcentaje más reducido que continúa adoptando el modelo de escolarización diferenciada por sexo. Esta pluralidad y heterogeneidad, si bien refuerza la libertad de elección de las familias, plantea problemas prácticos ante la dificultad de tratar al sector de modo homogéneo y la complejidad de emplear, como se verá, indicadores suficientes y de calidad para efectuar un diagnóstico certero de sus problemas y del eventual tratamiento a dispensar.

Quizá por ello, pese a los distintos estudios, informes o noticias periodísticas publicados recurrentemente sobre el sector, pocos cuentan con el rigor necesario como para ahuyentar la sospecha o el riesgo de sesgos, más o menos interesados, en su elaboración o difusión. Así ocurre, por ejemplo, con los informes anuales de CICAIE (Asociación de Colegios Privados e Independientes) y CEAPA (Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnado), que en los últimos años han sido la fuente esencial para el estudio del fenómeno del cobro de cuotas en la escuela concertada. El reciente informe de EsadeEcPol, *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*<sup>67</sup>, se refiere, precisamente, a la disparidad de los resultados que obtiene respecto a aquellos, a las causas subyacentes, debidas tanto a las diferencias en la definición de “cuota”, como a las apreciables entre las muestras y, en especial, a las metodológicas, subrayando no solo la falta de representatividad a nivel nacional del informe de CICAIE-CEAPA sino también las brechas incuestionables en relación con varios indicadores dentro de las diferentes Comunidades Autónomas que forman parte de la muestra de aquel, haciendo hincapié, en particular, en los sesgos en la muestra de su estudio para la Comunidad de Madrid.

Para los autores de EsadeEcPol todo ello confirma “(i) que existe un sesgo de partida muy importante en la selección de las regiones en las cuales se realiza el estudio de CICAIE-CEAPA; (ii) que también existe un sesgo particularmente fuerte en la selección de muestra de la Comunidad de Madrid que impide extrapolar sus resultados al conjunto de la comunidad autónoma; (iii) que las diferencias en la definición de cuota también pueden ser un factor adicional que contribuye a incrementar la brecha entre los resultados de nuestro estudio y los de su informe. De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que Madrid es la comunidad autónoma con la muestra más importante en dicho estudio, introduce algo más que una duda razonable sobre la validez y representatividad de las

---

<sup>67</sup> L. Gortazar, A. Martínez y X. Bonal, *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*, EsadeEcPol – Center for Economic Policy, abril 2024, pp. 75 y ss.

muestras de centros que emplean, no solo para la Comunidad de Madrid, sino también para las siete CCAA restantes de su informe.”<sup>68</sup> Conviene tomarlo en consideración antes de abordar la regulación del concierto educativo, en particular, las obligaciones de la escuela concertada en materia de gratuidad, inclusión, no discriminación, lucha contra la segregación y en materia de escolarización equilibrada, y de profundizar en los principales factores que condicionan actualmente la equidad educativa y la respuesta del ordenamiento jurídico español para su promoción y la supresión de la eventual segregación escolar en los centros concertados.

A pesar de todo ello, este reciente informe incurre también en la idea de que los centros concertados abusan del cobro de cuotas (cuando el mismo informe contiene datos que contradicen esta afirmación), no diferencia de modo suficientemente claro entre las cuotas que la normativa admite, como las de actividades extraescolares o complementarias y las de servicios complementarios, y las cuotas que se pretenden “voluntarias”, aunque en ocasiones no lo son. Debería también distinguirse la naturaleza de las donaciones con la de las cuotas, porque se trata de realidades diferentes.

Parece sugerirse, en algún momento, que el carácter voluntario de las contribuciones no es real en la mayoría de los casos, cuando no está ni mucho menos claro que esto sea así, pues las situaciones son muy diversas y, más bien, los problemas afectan a una minoría de centros que sí requieren contribuciones excesivas. Creemos, además, que debería abordarse de un modo más profundo el impacto segregador de las políticas públicas que limitan el acceso a becas de comedor, transporte y apoyo a necesidades para familias de la escuela concertada, y asimismo debería considerarse la falta de oferta concertada en muchas zonas rurales o de menor población a la hora de obtener conclusiones.

Tampoco resuelve el informe un problema que tenemos en España en los diferentes estudios que se han realizado, como es el de calcular cuáles son las necesidades de financiación real de los centros concertados y su capacidad para mantener instalaciones adecuadas. Por otra parte, parece demasiado contundente la afirmación de que la enseñanza concertada no cumple el objetivo constitucional de garantizar el derecho a la educación. Nos parece que esto no responde a la realidad. Se trata de analizar cómo puede mejorarse la contribución que los centros concertados hacen, pero no puede negarse que son imprescindibles para garantizar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

---

<sup>68</sup> P. 78.

## **2. La regulación del concierto educativo y las obligaciones de la escuela concertada en materia de gratuidad, inclusión, no discriminación, lucha contra la segregación y en materia de escolarización equilibrada.**

### **A) Marco normativo de la escuela concertada.**

La Constitución española establece que la enseñanza básica debe ser obligatoria y gratuita (art. 27.4 CE). La definición de educación básica y de su gratuidad se remite a la legislación básica estatal. La vigente LOE, modificada por la LOMLOE, establece que la educación básica en el sistema educativo español está conformada por la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria que, además de obligatorias, son consideradas como niveles básicos y gratuitos para todas las personas (art. 3.3 LOE).

La Ley también considera gratuito el segundo ciclo de la Educación Infantil y califica a los Ciclos de Formación Profesional Básica como de oferta obligatoria y de carácter gratuito (art. 3.10 LOE). Asimismo, atribuye a las Administraciones educativas la obligación de garantizar una oferta suficiente de plazas en centros públicos, concertando con centros privados la impartición de dichas enseñanzas, en el marco de su programación educativa (art. 15.2 LOE). A este respecto, los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al ámbito temporal de aplicación de la Ley, deberán incorporar progresivamente los créditos necesarios para hacer efectiva la gratuidad del segundo ciclo de la Educación Infantil (disposición adicional 24<sup>a</sup>).

Como plasmación de los principios anteriores, las Administraciones educativas deben garantizar a todo el alumnado un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida (art. 81.3 LOE), debiendo dotar a los centros públicos y privados concertados de los recursos humanos y materiales necesarios para compensar la situación de alumnos que tengan especiales dificultades para alcanzar los objetivos de la educación obligatoria, a causa de sus condiciones sociales. Cuando el alumnado se escolarice en centros que no se encuentren en su municipio de residencia, la Administración educativa debe proporcionar de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor e internado si son necesarios, al estar directamente ligados a las enseñanzas impartidas, cuando se trate de educación básica en zonas rurales que aconsejen la escolarización en un municipio próximo al de su residencia (art. 82.2 LOE).

El art. 88 LOE establece garantías de la gratuidad. Así, en su apartado 1 se dice lo siguiente: “Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso podrán los centros públicos o privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos”. A continuación,

teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 51 LODE, se excluyen de esta categoría las actividades extraescolares y los servicios escolares, que, en todo caso, tendrán carácter voluntario. Asimismo, se dispone que “las actividades complementarias que se consideren necesarias para el desarrollo del currículo deberán programarse y realizarse de forma que no supongan discriminación por motivos económicos”.

Como la otra cara de la moneda de esta prohibición, el apartado 2 del mismo art. 88 incluye el mandato a las Administraciones educativas de dotar “a los centros de los recursos necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas que en esta ley se declaran gratuitas”, así como el de establecer “medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares”.

Por último, se encomienda también a las Administraciones educativas la verificación del cumplimiento por parte de los centros educativos de lo dispuesto en el mencionado artículo.

Como consecuencia de la regulación constitucional, por un lado, los padres tienen libertad de elegir centro educativo para sus hijos e hijas, y por otro debe garantizarse la gratuidad de la enseñanza. Por tanto, los padres, madres y tutores pueden escoger centro docente tanto público como concertado (que es lo que se recoge, por otra parte, en el art. 4 LODE y en el 1. q) LOE). Pero, para que puedan hacerlo, la financiación de los centros concertados debe ser suficiente.

Los centros que accedan al régimen de concertación tienen que formalizar con la Administración educativa el correspondiente documento administrativo de concierto, y tienen preferencia para ello los centros que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables o los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En todo caso, gozan de preferencia los centros que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa.

La LOE clasifica a los centros en públicos y privados, dependiendo de su titularidad. Dentro de los privados, aquellos que se acojan al régimen de conciertos educativos con la Administración, tienen que impartir con gratuidad las enseñanzas declaradas como tales por la Ley (enseñanzas básicas y las del segundo ciclo de Educación Infantil; arts. 4.1 y 15.2).

La regulación específica de los conciertos educativos se contiene en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos. Desde mediados de los años ochenta, por tanto, la legislación educativa (singularmente la LODE) convierte al concierto educativo en el instrumento jurídico a través del cual los centros de iniciativa social (no estatal) que desean impartir la educación básica en régimen de gratuidad pueden contribuir a

satisfacer, en los niveles obligatorios y gratuitos, el derecho a la educación. De este modo se debería hacer posible que los padres y madres puedan escoger, sin discriminación alguna, un centro docente distinto de los creados por los poderes públicos, al mismo tiempo que se garantiza la participación de alumnos, padres y profesores en el control y gestión de dichos centros.

El art. 12 del mencionado Real Decreto dispone que la asignación de fondos públicos para costear los conciertos se llevará a cabo “en función de los módulos económicos por unidad escolar y nivel educativo que se fijen en la ley de presupuestos generales del Estado” o, en su caso, en los presupuestos de las Comunidades autónomas. Más adelante profundizaremos en esta cuestión.

Muchas Comunidades Autónomas han aplicado directamente el Real Decreto estatal, desarrollándolo o concretando los procedimientos de solicitud y concesión de nuevos conciertos mediante resoluciones u órdenes de la Consejería respectiva.

En el caso de Madrid, sí se desarrolló mediante decreto, en concreto el vigente es el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, no hay modificaciones relevantes, pero sí se subrayan algunas cuestiones que interesa destacar. Por ejemplo, la complementariedad de la oferta de plazas escolares de los centros concertados con relación a la de los centros públicos (art. 2.2). Y además se afirma también el carácter único de la red de centros sostenidos con fondos públicos que los centros públicos y concertados conforman.

Asimismo, el Decreto madrileño hace hincapié en la imposibilidad de que pueda imponerse a las familias la obligación de hacer aportaciones económicas a fundaciones o asociaciones, o destinadas a servicios obligatorios asociados a las enseñanzas: el art. 17.2 establece que “para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, y del mismo modo que los centros públicos, en ningún caso podrán los centros privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas concertadas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos”.

Por otro lado, en el art. 17.3 se dice que la realización de las actividades extraescolares, complementarias y los servicios complementarios deben basarse en los principios de voluntariedad, carácter no lucrativo y ausencia de discriminación hacia los alumnos que no participen en dichas actividades y servicios. Algo similar se prevé en el art. 15 del Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre. Navarra aprobó mediante ese Decreto el Reglamento de Normas sobre Conciertos Educativos. También el País Vasco

aprobó el Decreto 293/1987, de 8 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos, en el que no encontramos novedades relevantes. Cataluña aprobó también el Decreto 56/1993, de 23 de febrero, sobre conciertos educativos, modificado por el Decreto 155/1997, de 25 de junio. En 2019 se intentó modificar, iniciando un proceso de consultas públicas con la comunidad educativa, pero que hasta ahora no ha llegado a concretarse.

En cuanto al Decreto de Madrid, destaca asimismo que la eficacia del régimen de conciertos viene condicionada en gran medida por que se garantice la claridad y transparencia para las familias en esta materia.

Por otra parte, en el art. 5.3 se recuerda que “la suscripción del concierto no altera la naturaleza jurídica privada del titular del centro, que en ningún caso podrá considerarse asimilado a organismo público”. Por otro lado, la vigencia de los conciertos se amplió a diez años, mediante la modificación del art. 13.1 llevada a cabo por el Decreto 3/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno.

Durante la elaboración de la LOE aprobada en 2006 tuvo lugar un fuerte rechazo de diversos sectores de la educación concertada, en parte precisamente por la regulación de los conciertos y de los módulos económicos asociados a las unidades escolares. Lo que sostenían los representantes de la escuela concertada era que el módulo económico no se ajustaba al coste real del puesto escolar, singularmente los conceptos de “otros gastos” y “gastos variables”. Por eso, para intentar responder a esa reivindicación, se incluyó en la norma la disposición adicional 29<sup>a</sup>, a la que se ha añadido un nuevo contenido con la posterior modificación de la norma mediante la LOMLOE.

Dicha disposición adicional establece que en el seno de la Conferencia Sectorial se debe constituir una comisión, en la cual participen las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, con el fin de estudiar la cuantía de los módulos de conciertos y que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad. El plazo que se preveía era de cinco años, que era el del calendario de aplicación temporal de la LOE. Pero hoy en día, este plazo no se ha cumplido (han transcurrido nada menos que 18 años), y el texto de la disposición no se ha modificado en ese punto con la LOMLOE; lo que se ha hecho es añadir una frase final conforme a la cual las conclusiones de dicha comisión “deberán incorporarse en el plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 y contemplado en la disposición adicional octava de la presente Ley”. Se refiere esta frase a un plan de incremento del gasto público educativo (hasta un mínimo del 5% del PIB) a formularse en el plazo de dos años a partir del momento de entrada en vigor de la Ley. En todo caso, esta previsión de incremento de gasto público tampoco se ha llevado a cabo en estos 18 años.

Parece que antes del verano de 2023 se solicitó a los distintos representantes del sector que nombrasen a las personas que iban a formar parte de la comisión, intentando así reactivarla, pero el hecho de anticipar las elecciones al 23 de julio de 2023, y los meses posteriores hasta la formación de nuevo Gobierno, han vuelto a dejar esta tarea pendiente.

Recordemos que ese módulo debería “hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto” (arts. 88 y 117.1) y la cuantía “asegurará que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad” (art. 117.3). por otra parte, en el capítulo de “otros gastos”, “las cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos” [art. 117.3, b)].

Con la creación de esta comisión en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, el legislador reconoce la insuficiencia de la financiación pública de la red concertada de centros, y el menor coste de esta con relación a la red pública<sup>69</sup>. Sin embargo, como decimos, la comisión no llegó a ver reflejadas sus conclusiones en ninguna norma, y desde el año 2011 no se ha reunido o, al menos, no ha habido nuevos avances.

No existe en España un informe económico-financiero oficial sobre el coste del puesto escolar, más allá de los datos desagregados que aparecen en el “Datos y Cifras” que cada año publica el Ministerio de Educación. Hay algunos informes parciales, como el del *Síndic de Greuges* de Cataluña<sup>70</sup>, que aborda solo la situación catalana, pero ninguno que analice la situación en toda España. Sin embargo, todos los informes (y los datos de gasto público educativo lo avalan) acreditan que el coste del puesto escolar público resulta más gravoso para las Administraciones educativas que el del puesto escolar concertado, simplemente porque no se financian todos los conceptos y porque la financiación es mucho más baja de la que correspondería al coste real. La doctrina jurídica así lo asume también “lo que se cubre con el concierto es sólo una parte del coste del servicio, el resto lo cubren los padres. Lo que cuesta al erario público la escolarización de un niño en el aula concertada es así ordinaria y ostensiblemente inferior al coste, íntegramente a cargo de erario público, que tiene la enseñanza en centros públicos.”<sup>71</sup>

El Consejo Escolar del Estado viene haciendo propuestas en sus Informes anuales instando a que esta comisión se reúna. Así, en el último (2023), correspondiente al curso 2021/2022, dice, en su propuesta 5.4: “Constituir, en el seno de la Conferencia Sectorial, la comisión para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto -disposición adicional vigesimonovena de la LOE- y que la normativa educativa determine que las

---

<sup>69</sup> Murgoitio, J. M., “Eficacia del gasto público y subsidiariedad de la red concertada de centros escolares. La jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, 2020, p. 42.

<sup>70</sup> *Estimación del coste de la plaza escolar en Cataluña*, julio 2020.

<sup>71</sup> Esteve Pardo, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 461.

Administraciones educativas definen sus propios módulos de concertos en sus leyes presupuestarias garantizando el cumplimiento de las obligaciones laborales”<sup>72</sup>.

Sin embargo, como decimos, nadie ha acometido esta tarea con seriedad, en parte porque hay conciencia de la infrafinanciación de los centros concertados y los poderes públicos no quieren incrementar esa financiación. Como veremos, mientras esto no se asuma y se remedie, no podrán tampoco revisarse la regulación y los controles sobre las supuestas cuotas “voluntarias” que algunos centros concertados solicitan a padres y madres.

En el siguiente apartado analizaremos la relevancia que tiene que las administraciones educativas se tomen en serio este asunto, para garantizar una verdadera gratuidad y conseguir, así, que las posibilidades de elegir el modelo educativo sean iguales para todos.

### **B) Libertad y equidad educativas.**

La educación cumple una función social decisiva para el progreso individual y colectivo, y contribuye de modo directo e inmediato a crear las condiciones reales y efectivas de igualdad entre todos los ciudadanos, el objetivo señalado en el art. 9.2 CE. Esa igualdad puede ser construida en un marco de libertad o en uno en el que sea preponderante la intervención estatal. Una sociedad democrática debe articular un sistema educativo en el que la igualdad y la cohesión social se logren en y para la libertad y la justicia, y no para el control ideológico y social por parte de los poderes públicos.

Si hablamos de libertad, debe ser predicable de todos los individuos, deben poder ejercerla todas las familias. La libertad de elección de centro educativo no será real si solamente algunas familias pueden ejercerla, es decir, si hay familias que encuentran barreras para poder elegir centro. Estas barreras pueden ser económicas, sociales, geográficas, burocráticas, etc. Es responsabilidad de la Administración educativa encontrar el necesario equilibrio entre la organización de la enseñanza (medios humanos y materiales, distintas redes de centros educativos, etc.) y la necesidad de facilitar a las familias el ejercicio de la libertad de elección. Afirma con todo acierto Berlin: “¿Qué es la libertad para aquellos que no pueden usarla? Sin las condiciones adecuadas para el uso de la libertad, ¿cuál es el valor de ésta?”<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Consejo Escolar del Estado (2023), *Informe 2023 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2021-2022*.

<sup>73</sup> Berlin, I., *Dos conceptos de libertad. El fin justifica los medios. Mi trayectoria intelectual*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 4. Hay una versión de la conferencia “Dos conceptos de libertad” disponible en: [https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D121A0103/4/material\\_docente/bajar?id\\_material=363161](https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D121A0103/4/material_docente/bajar?id_material=363161)

El punto de encuentro entre equidad y libertad puede ser lo que la OCDE denomina “sistemas de elección controlada”<sup>74</sup>, que consisten en combinar la libertad de elección de las familias con medidas que buscan limitar la posible segregación escolar. Se trataría de introducir herramientas para distribuir de modo diverso y plural los alumnos en los centros educativos financiados con fondos públicos, integrando a estudiantes procedentes de diferentes entornos socioeconómicos. Por ejemplo, porcentajes mínimos y máximos de alumnos socialmente desfavorecidos, incentivos para priorizar alumnos socioeconómicamente desfavorecidos, evitar cuotas o copagos a la matriculación, mejorar los mecanismos de información y apoyo a las familias en los procesos de escolarización, etc.<sup>75</sup>.

Es decir, la equidad en el ámbito educativo debe conseguirse combinándola con la libertad consagrada en la Constitución. Pero esa libertad no puede estar reservada solo a unos pocos, porque entonces no estaremos respetando la igualdad en el acceso a la prestación educativa. En este sentido, los poderes públicos deben garantizar no solamente la libertad de poder elegir centro educativo para todos los padres y madres<sup>76</sup>, sino también que, en el caso de que escojan un centro concertado financiado con fondos públicos, la prestación del servicio educativo sea gratuita, para lo cual han de financiar suficientemente los conciertos y deben controlar que los centros no exijan contribuciones económicas complementarias por la prestación de ese servicio<sup>77</sup>.

Cuando el art. 27.4 predica la gratuidad, lo hace de un determinado nivel educativo (la enseñanza básica), sin referirse a un determinado tipo de centro (estatal o no), y debe leerse en relación con el 27.9, que exige un deber de ayuda a los centros no estatales que cumplan los requisitos de la ley<sup>78</sup>. Como afirma Fernández Enguita, “educación gratuita

---

<sup>74</sup> OECD, *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, 2012.

<sup>75</sup> Ferrer, A. y Gortázar, L. proponen varios bloques de medidas en el informe *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*, EsadeEcPol Insight #29, abril 2021 (pp. 14 y ss.).

<sup>76</sup> Los poderes públicos deben garantizar, en lo que se refiere a la educación básica obligatoria, que los destinatarios de esta obligación puedan ejercerla con respeto a su libertad ideológica y de conciencia, concretándose -según De los Mozos- en la obligación para los poderes públicos de hacer posible, para todos, el derecho a elegir centro, a fin de garantizar a todos la opción educativa (De los Mozos, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995, pp. 187 y 188).

<sup>77</sup> Se ha defendido, no obstante, que el “financiamiento compartido” de los centros concertados entre el Estado y los padres puede mejorar la calidad de la educación en dichos centros (Guardia Hernández, J. J., “Financiamiento compartido y lucro en la enseñanza concertada”, en VV.AA., *Libertad para educar, libertad para elegir*, CEU Ediciones, Madrid, 2020, pp. 317-329).

<sup>78</sup> A pesar de que el Tribunal Constitucional haya afirmado que “el derecho a la educación -a la educación gratuita en la enseñanza básica- no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales”, considera De los Mozos que “de la Constitución no se desprende el derecho a la financiación de cada centro privado, pero sí el derecho a la gratuidad de cada educando del nivel básico”, tratándose de un “derecho de prestación en garantía de un derecho de libertad que recae sobre un mismo objeto: la educación obligatoria” (De los Mozos, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, op. cit., pp.

quiere decir, en nuestra era, escuela pública o sostenida con fondos públicos”<sup>79</sup>. El principio de igualdad exige que las políticas sociales tiendan a garantizar iguales condiciones básicas entre los ciudadanos, a la hora de determinar y decidir el tipo de educación y el centro educativo en el que escolarizar a los alumnos.

Esto no implica que no se puedan establecer elementos como los que sugiere la OCDE (sistemas de elección controlada), pero sin “ahogar” la libertad hasta hacerla desaparecer. Los límites serán admisibles en la medida en que sean razonables y proporcionados. Pero para poder hablar de eso hay primero que asegurar una financiación equitativa. Es un problema de inversión pública: se produce una infrafinanciación de los centros educativos, que de modo especial es insuficiente en el caso de los concertados. De este modo, la financiación no garantiza que se pueda prestar servicio en condiciones de equidad y de calidad sin necesidad de copago<sup>80</sup>, lo cual incrementa los riesgos de segregación. No se trata solo de financiar los costes del puesto escolar y de los centros educativos, sino que para las familias más desfavorecidas es necesario atender los costes complementarios (transporte, libros, material escolar, etc.).

Si la financiación que se atribuye por cada puesto escolar es diferente, en función de la naturaleza (estatal o no) de un centro educativo, no solamente se estará discriminando injustificadamente a unos centros frente a otros, sino que se estará produciendo como consecuencia una situación discriminatoria de unos ciudadanos frente a otros. En función de los medios económicos o de otros criterios materiales, unos ciudadanos podrán elegir y otros no. Algunos podrán permitirse la elección y otros no. Si esta distinción entra dentro de lo razonable, podría ser admisible: por ejemplo, en una población pequeña, en el ámbito rural, en la que no hay número suficiente de alumnos, puede que sólo exista un centro educativo (estatal o no), por no haber demanda suficiente para más, y no pueda elegirse. No parece que sea exigible en este caso un mayor esfuerzo económico por parte del Estado. Pero no siempre se dan estos supuestos.

En todo caso, si como criterio general –y así ocurre en España– la financiación prevista por cada puesto escolar para los centros concertados es menor que la que supone el coste del puesto escolar en un centro estatal, estaremos ante una situación discriminatoria desde el origen, que genera situaciones económicas precarias y que es la que lleva a algunos centros a buscar vías complementarias de financiación (teniendo en

---

205 y ss.). Barnés también sostiene que en los niveles en que la educación es obligatoria y gratuita “el Estado está obligado a financiar a los centros privados que den satisfacción a la demanda educativa básica” (Barnés Vázquez, J., “La educación en la Constitución Española: una reflexión conciliadora”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 40 y 45).

<sup>79</sup> Fernández Enguita, M., “Del derecho incompleto a la educación: Gratuidad escolar, costes indirectos y política educativa”, *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, núm. 22, 2014, p. 7.

<sup>80</sup> Ferrer, A. y Gortázar, L., *Diversidad y libertad Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*, op. cit., p. 19.

cuenta, además, que la gratuidad “sólo alcanza en sentido estricto a los costes directos y básicos de la escolaridad”<sup>81</sup>), que pueden llegar a provocar dificultades para familias con menos medios económicos, puesto que no estarían en condiciones de complementar la financiación y esto supondría una barrera para elegir el centro docente que desearían para sus hijos. Por eso, por un lado, debe controlarse que esto no se produzca, pero por otro hay que financiar de modo suficiente los módulos de los concertados. Si se conoce, al menos de modo aproximado, cuál es el coste de un puesto escolar en un centro estatal, no tiene sentido que la financiación prevista para los centros no estatales a través de los concertados no tenga este dato en cuenta y se actúe como si el coste de un puesto escolar en un centro concertado fuese menor (en algunos casos, la mitad del calculado para los centros estatales)<sup>82</sup>. Los sucesivos gobiernos incumplen la disposición adicional 29ª (sobre fijación del importe de los módulos) de la LOE, al no reunirse -como ya hemos señalado- desde 2011 la Comisión de estudio del coste del puesto escolar a que hace mención dicha disposición.

La consecución de la igualdad en el acceso a la prestación educativa, y a las posibilidades de elección, puede requerir además algunas garantías que busquen la pluralidad de extracción de los alumnos en un centro educativo, estableciendo quizá (como ya se hace, de hecho, en España) la necesidad de admitir a unos porcentajes mínimos de alumnos provenientes de aquellos colectivos sociales con más tendencia a la marginalidad, en función de su procedencia (inmigrantes) o de su nivel económico, así como de sus necesidades especiales. Esto permitirá mejorar la calidad y la estabilidad de la enseñanza, tanto en lo que se refiere a recursos materiales como a recursos humanos, tanto en centros estatales como en los concertados. La distribución equitativa de los estudiantes de origen inmigrante o de extracción socioeconómica menos favorecida provocará, además, la mejora global de los rendimientos educativos, como han demostrado países como Canadá<sup>83</sup>.

No se cuestionará la libertad de elección en términos de justicia, siempre y cuando haya igualdad de oportunidades en el ejercicio de esa libertad. Es cierto que deben preverse mecanismos que permitan ordenar la relación entre demanda y oferta de plazas

---

<sup>81</sup> Fernández Enguita, M., “Del derecho incompleto a la educación: Gratuidad escolar, costes indirectos y política educativa”, op. cit., p. 10.

<sup>82</sup> Según datos de Ministerio de Educación correspondientes a 2018 publicados el 12 de febrero de 2020, el gasto público en educación, es decir, la aportación del Estado por alumno en un centro público es de 5.377 euros al año, y de 3.033 en un centro concertado. Cfr. MEyFP, ESTADÍSTICA DE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN / 2018, disponible en: <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/Recursoecon/Gasto/2018&file=pcaxis&l=s0>

<sup>83</sup> Schleicher, A., *Primera clase. Cómo construir una escuela de calidad para el siglo XXI*, Fundación Santillana, OCDE, Madrid, 2018, p. 147, dice sobre el alumnado inmigrante: “Los resultados (PISA) de Canadá demuestran que no es inevitable que los niños inmigrantes obtengan peores resultados que el resto de sus compañeros. Demuestra que uno de los sistemas de educación con un rendimiento más alto puede acoger a muchas familias inmigrantes sin sufrir ninguna reducción de los estándares.”

escolares, y que esto debe hacerse desde los poderes públicos. La disparidad entre oferta y demanda de plazas en los centros concertados (pues esta última es, generalmente, muy superior a la oferta existente), y la necesidad de garantizar la igualdad en el acceso a los centros en supuestos de carencia de plazas ha obligado a que las Administraciones educativas intervengan en el proceso de admisión de alumnos. Como pone de manifiesto Cotino, “ante la limitación de las plazas existentes en la enseñanza sostenida con fondos públicos, los poderes públicos están legitimados para establecer una serie de criterios que sirvan para seleccionar entre quienes pretenden ocupar plazas en centros concretos. Los criterios objetivos de selección del alumnado vienen a reforzar el derecho de elegir un centro, evitando una selección arbitraria por parte de los centros públicos y concertados”<sup>84</sup>.

Pero las limitaciones intervencionistas a la libertad de elección de centro escolar, por sí solas, pueden no servir para evitar las desigualdades en el acceso al centro, como lo demuestra el hecho de que las familias más desfavorecidas, en muchos casos, no tienen posibilidades de enviar a sus hijos a centros concertados. La consecuencia es que su capacidad de elección viene sustituida, en muchas ocasiones, por la aplicación rígida de distintos criterios, de modo que sus hijos son enviados a centros de enseñanza estatal o incluso a centros concertados que estén, por ejemplo, más próximos geográficamente, sin que estos hubieran sido su opción preferente.

Por ejemplo, primar excesivamente la cercanía de la vivienda al centro educativo, a través de una zonificación rígida, no parece que sea lo más adecuado. Aunque más adelante volveremos sobre este asunto, es muy discutible que la zonificación sea una medida mejor para evitar la segregación<sup>85</sup> que el distrito único. Se ha dicho, basándose en estudios recientes, que tienen mucha más relevancia las medidas que puedan tomarse directamente para paliar las dificultades en el plano socioeconómico<sup>86</sup>.

En ocasiones, criterios como el de zonificación llevados a su extremo, o que tengan un peso ponderado excesivo con relación a otros elementos, son los que, al aplicarse sobre unos barrios ya segregados socialmente, traen como consecuencia la configuración de centros estatales en los cuales la mayoría del alumnado pertenece a clases sociales más desfavorecidas, inmigrantes y otros sectores marginales. La

---

<sup>84</sup> Cotino Hueso, L., “La libertad del estudiante: derechos, libertades, deberes y responsabilidades del alumnado”, en Cotino Hueso, L. (coord.), *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza: análisis jurídico-práctico a la luz de las exigencias constitucionales*, Generalitat Valenciana, Valencia, 2000, p. 225.

<sup>85</sup> Así lo sostienen, por ejemplo, Bonal, X., Zancajo, A., & Scandurra, R., “Student mobility and school segregation in an (un) controlled choice system: A counterfactual approach”, *British Educational Research Journal*, núm. 47 (1), 2020, pp. 42-64, (especialmente, en pp. 54 y ss.). Sobre las políticas de planificación urbana para combatir la segregación geográfica, vid. Ponce, J., *¿Guetos escolares? Segregación escolar e inmigración. Derecho y políticas públicas urbanas*, CEC, Madrid, 2007.

<sup>86</sup> Ferrer, A. y Gortázar, L., *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*, op. cit., p. 16.

modificación introducida por la LOMLOE (arts. 84 y 86) va en la otra dirección: se retorna a la rigidez de las zonificaciones a la hora de asignar las plazas, entre otras cosas primando la proximidad al domicilio o lugar de trabajo de los padres como criterio de asignación, el único que podrá superar el 30% de los puntos en el proceso de admisión de estudiantes.

Para Fernández-Miranda, de la Constitución se desprende la prohibición tanto de un sistema de zonificación que tenga casi únicamente en cuenta la cercanía del domicilio al centro, que eliminaría el derecho de elección de centro, como un mecanismo que ajuste oferta y demanda educativa que permita a los centros seleccionar a los alumnos, “porque vulneraría el derecho a la igualdad y convertiría el derecho a la elección en una prerrogativa de quien no es su titular”. Más allá de esto, considera que el legislador dispone de margen para establecer dichos criterios, en función de los principios políticos que le animen, siempre y cuando al hacerlo respete la “igualdad, razonabilidad, adecuación y proporcionalidad”<sup>87</sup>. Se trata de que exista igualdad de oportunidades reales para las familias, de modo que elijan el centro fruto de su conveniencia, no de su resignación.

En definitiva, lo que debería evitarse es que por razones geográficas o de renta, una familia se viera obligada a educar a sus hijos en un centro que, en otras circunstancias, no elegirían. No es compatible con el postulado del Estado Social que quienes tengan más medios económicos o más influencia política para matricular a sus hijos en la enseñanza de iniciativa social de pago sean los que tienen una verdadera libertad de enseñanza, mientras que quienes no lo tienen (trabajadores, parados, marginados, inmigrantes) no puedan ejercer la libertad que la Constitución les reconoce.

### **III. Principales factores que condicionan la equidad y la respuesta del ordenamiento jurídico español para su promoción y frente a la eventual segregación escolar en los centros educativos concertados.**

Desde un punto de vista positivo el reparto competencial en materia de educación favorece que se pueda garantizar, a través de la normativa estatal, cierta unidad del sistema educativo español, así como la satisfacción, en sentido amplio, del interés general en materia educativa, asegurando la igualdad de derechos de los ciudadanos sin imponer, no obstante, la uniformidad u homogeneidad al respecto entre todas las Comunidades Autónomas<sup>88</sup>. La competencia normativa de desarrollo en manos de estas últimas unida a

---

<sup>87</sup> Fernández-Miranda, A. (coord.), “El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo”, en *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2006, p. 52.

<sup>88</sup> No en vano, confluyen en materia educativa varios títulos competenciales estatales con incidencia sobre el particular (arts. 149.1.1º, 18º y 30º CE).

su capacidad para adoptar una política educativa propia adaptada a sus circunstancias y particularidades específicas ampara la existencia de disparidades regionales que dificultan ineludiblemente la comparación interterritorial y el trabajo conjunto orientado a la convergencia en torno a objetivos educativos concretos. Así, por ejemplo, en términos específicos de desigualdad y equidad educativa, entre otras razones, por las diferentes situaciones de partida y las muy diversas capacidades de financiación y gestión al respecto entre autonomías<sup>89</sup>. Por ello, el esfuerzo en pos de la reducción de la segregación escolar y el logro de una mayor equidad a través de la implantación de una educación realmente inclusiva y de calidad admite, sin duda, posibles desequilibrios territoriales desde la perspectiva de los resultados y el rendimiento del sistema educativo autonómico correspondiente<sup>90</sup>.

El impacto sobre el sistema educativo de la pandemia ocasionada por la Covid-19, en especial, del cierre de los centros escolares durante el confinamiento, no ha hecho sino acrecentar las brechas de desigualdad previamente existentes, ya fueran inter o intraterritoriales<sup>91</sup>, sin que los instrumentos y mecanismos articulados hasta el momento para la cooperación estatal con las Comunidades Autónomas hayan logrado, pese a su indudable relevancia, incrementar la equidad educativa, reconducir y, sobre todo, reducir la segregación educativa existente hasta situarla por debajo de la media europea. Así, señaladamente, los programas de orientación y refuerzo para el avance y apoyo en la

---

<sup>89</sup> Inciden sobre ello G. Sicilia y R. Simancas, *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015*, Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación, 2018, p. 9.

<sup>90</sup> Sin perjuicio, en todo caso, de la existencia de herramientas e instrumentos de coordinación de competencia estatal, en particular, la concertación de políticas educativas promovida a través de la Conferencia Sectorial de Educación (art. 7 LOE) y la Alta Inspección (art. 150 LOE). Vid., a tal efecto, la novena edición del informe anual *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2023*, Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación, y la selección de datos descriptivos que reúne acerca de la situación y evolución del sistema educativo español.

<sup>91</sup> G. Sicilia y R. Simancas, “Eficiencia y equidad educativa en España: un análisis comparativo a nivel regional”, *Hacienda Pública Española*, núm. 245, 2023, p. 10, inciden en la “muy escasa” evidencia acerca de la realidad española en materia de equidad escolar, “a pesar del extendido consenso a nivel nacional acerca de su importancia”. Proporcionan evidencia científica oportuna sobre la calidad del sistema educativo español a partir de la medición de la eficiencia y la equidad en esta materia de cada Comunidad Autónoma, concluyendo que es posible avanzar en la mejora en ambas dimensiones mediante el diseño de políticas efectivas. Coligen que las diferentes regiones españolas muestran una gran heterogeneidad en términos de equidad educativa en todas las medidas analizadas, presentando diferente desempeño según la dimensión estudiada con la única excepción de Galicia y la Comunidad de Madrid que, de forma sistemática, se ubican entre las regiones con mayores y menores niveles de equidad, respectivamente. Ello subrayaría, en última instancia, el carácter complejo y multidimensional de la equidad educativa, por lo que reivindican la necesidad de profundizar en el análisis regional de la realidad educativa actual de cara a comprender qué factores están detrás de las disparidades y, sobre todo, qué políticas educativas han tenido éxito para aprender de las buenas prácticas. Sus conclusiones resultan de interés en la medida en que permiten sistematizar recomendaciones específicas para orientar la política educativa autonómica en función de su comportamiento en ambas dimensiones, en particular, de sus niveles de inclusión, desigualdad de oportunidades o desempeño productivo.

educación<sup>92</sup>, para la financiación de libros de texto y materiales didácticos<sup>93</sup> y para la orientación, avance y enriquecimiento educativo PROA+ (2021-2023)<sup>94</sup>, las Unidades de Acompañamiento y Orientación personal y familiar del alumnado educativamente vulnerable UAO (2021-2022)<sup>95</sup> y el programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil<sup>96</sup>.

En este contexto, el Gobierno de España publica en 2021 el documento *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, que identifica nueve grandes desafíos a superar hasta 2050 para converger con el grupo de países europeos de desempeño alto, UE-8, y consolidarse en ese momento como uno de los países más avanzados de Europa. El segundo de ellos se orienta precisamente a conquistar la vanguardia educativa, definiéndose indicadores y objetivos para 2030, 2040 y 2050 que habrán de ayudar a supervisar los avances logrados y a orientar las reformas que se acometan en el ámbito educativo<sup>97</sup>, entre las que se contempla, en particular, transformar la carrera docente, modernizar el currículo, ampliar la autonomía de los centros educativos, crear un sistema de evaluación eficaz, reforzar los mecanismos de apoyo a los colectivos más desfavorecidos y potenciar la educación de 0 a 3 años, así como la Formación Profesional. A tal efecto, el avance en la igualdad de oportunidades y

---

<sup>92</sup> Cuyo eje fundamental es la reducción y prevención del fracaso escolar y el abandono escolar temprano mediante el apoyo a centros educativos de entornos socioeconómicos vulnerables, intervenciones específicas dirigidas a colectivos que en numerosas ocasiones están en situación especialmente vulnerable (tales como alumnado inmigrante, de etnia gitana o con necesidades educativas especiales), la implicación de la comunidad educativa en el proceso educativo, así como el fortalecimiento formativo del profesorado para capacitarles en la respuesta a la diversidad de necesidades educativas.

<sup>93</sup> Que compensa las situaciones socioeconómicas más desfavorables colaborando con las familias en la financiación de estos recursos necesarios.

<sup>94</sup> Mecanismo de ayuda para fortalecer los centros financiados con fondos públicos que afrontan una mayor complejidad educativa, a través de las Administraciones educativas competentes, para apoyar las actuaciones de esos centros durante el período 2021-2024. Se estructura en torno a cinco líneas estratégicas: asegurar las condiciones mínimas de educabilidad del alumnado, apoyar al alumnado con dificultades para el aprendizaje, desarrollar actitudes positivas en el centro, mejorar el proceso de enseñanza aprendizaje de aquellos aspectos de las competencias básicas con dificultades de aprendizaje y aplicar nuevas formas de organización y gestión del centro orientadas a mejorar el éxito educativo de todo el alumnado, contemplando infraestructuras estratégicas y la mejora de la calidad y estabilidad del profesorado o de los profesionales que participen en el desarrollo del programa.

<sup>95</sup> Tiene como función específica acompañar, durante el periodo 2021-2024, las trayectorias educativas del alumnado más vulnerable de una zona o sector (desde educación Primaria hasta el final de la ESO y Bachillerato) con el fin de prevenir fracasos y promover su aprendizaje y éxito escolar, en colaboración con otros profesionales de la zona o sector.

<sup>96</sup> Persigue la creación de nuevas plazas del Primer Ciclo de Educación Infantil de titularidad pública, prioritariamente de 1 y 2 años, priorizando el acceso del alumnado en zonas con mayor incidencia de riesgo de pobreza o exclusión social y su extensión a áreas rurales para atender a la compensación de los efectos que derivan de las desigualdades de origen económico, social, territorial y cultural del alumnado.

<sup>97</sup> Entre ellos resulta especialmente significativo el indicador relacionado con el gasto público en educación en términos de porcentaje del PIB, previéndose su incremento progresivo desde el 4,3% correspondiente al período 2015-2019 o último dato disponible hasta el 5,5% previsto para el año 2050 (se fijan como estadios intermedios el 5,1% para 2030 y el 5,3% para 2040). El tenor literal del objetivo 13 prevé, en este sentido, “incrementar progresivamente el gasto público en educación hasta cotas del 5,5% del PIB a mediados de siglo, garantizando una mejora similar en el gasto por estudiante. Este incremento de la financiación debe venir acompañado de mejoras significativas en la eficiencia y composición del gasto.”

la reducción de la segregación escolar son calificadas por el documento de “asignatura pendiente” del sistema educativo español, en tanto así se colige de que el nivel socioeconómico del hogar incide fuertemente en los fenómenos de repetición y abandono, por un lado, y de que la segregación escolar supere en nuestro país, por otro, a la media europea habiéndose incrementado ligeramente desde 2006<sup>98</sup>.

Pues bien, pese al consenso sobre la necesidad de atender en nuestro país a la equidad para garantizar una educación de calidad, a nivel oficial no existe una evaluación objetiva o, cuando menos, un avance significativo en la determinación a tal efecto de una metodología adecuada o en la definición de una relación de indicadores pertinentes que permitan compilar datos estadísticos de los que extraer conclusiones válidas y oportunas acerca de la distribución del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos en cada Comunidad Autónoma. Se asume, no obstante, como hecho constatado que la segregación escolar va en aumento y que provoca que el alumnado más vulnerable, aquel con necesidades específicas de apoyo educativo, tienda a concentrarse en mayor nivel en algunos centros escolares concretos.

Ahora bien, ¿en qué tipo de centros y en qué proporción? ¿Se detectan problemas de inclusión escolar en los centros concertados sostenidos con financiación pública? ¿Los alumnos segregados se concentran siempre y en todo caso en centros públicos? ¿Hay diferencias significativas entre ambos bloques? ¿Y diferencias internas en cada uno de ellos? En otras palabras, ¿existen escuelas públicas que segregan en mayor grado frente a otras que no, centros concertados con mayor concentración de alumnado discapacitado, en riesgo de exclusión social o con menor nivel socioeconómico en comparación con otros? Son cuestiones pertinentes y de muy difícil respuesta ante el limitado número de estudios que han analizado hasta el momento la relación en España entre educación concertada y equidad escolar<sup>99</sup>. Entre ellos encontramos, señaladamente, el de Murillo, Belavi y Pinilla (2018), que concluyen que la segregación escolar entre el alumnado de mayor y menor nivel socioeconómico es mucho mayor en el sector concertado que en el público, si bien aquel matricula a un porcentaje de alumnos significativamente menor por

---

<sup>98</sup> Sostiene el documento, p. 100, que el resultado de todo ello “es que muchos jóvenes de entornos vulnerables no alcanzan titulaciones medias y superiores que les permitan optar a un empleo de calidad, y que la movilidad educativa sea todavía reducida”.

<sup>99</sup> Como así destacan A. Zancajo, A. Verger y C. Fontdevila, *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, Fundació Bofill, 2022, p. 69. En sentido similar D. Turienzo y J. Manso, “La escolarización en centros sostenidos con fondos públicos: una comparativa autonómica”, *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 43, 2023, p. 394, quienes subrayan como “el hecho de recurrir a las categorías público, frente a concertado lleva a minimizar el efecto de la segregación intra-redes, tendiendo a atribuirse un comportamiento homogéneo entre los centros de una misma red y heterogéneos entre redes”, para incidir en la necesidad de tomar en consideración que los distintos factores de desigualdad en los procesos de escolarización no actúan de forma lineal o exclusiva, por lo que exigen un análisis integral a nivel autonómico que descienda, asimismo, al municipal.

lo que su aportación al nivel de segregación de los sistemas educativos de cada Comunidad Autónoma es más reducida que la del sector público<sup>100</sup>.

Sin duda alguna cualquier planteamiento de reforma normativa, sea estatal o autonómica, en relación con la educación concertada en nuestro país exige, como paso previo indispensable, generar mayor evidencia empírica sobre la trayectoria del sistema de concertos en las diferentes Comunidades Autónomas, especialmente si se quiere ser riguroso en su planteamiento y eficaz en los resultados que vayan a obtenerse en términos concretos de equidad educativa y, en particular, si se quiere garantizar la contribución efectiva del sector a minorar y eventualmente erradicar los obstáculos existentes a la libre elección real de centro por parte de todas las familias. Se precisa mayor información acerca de la estructura y composición del sector concertado, su propia heterogeneidad interna, así como la definición de indicadores de calidad pertinentes y oportunos que faciliten la recopilación, evaluación y comparación de datos sobre el impacto que pudieran tener sobre la igualdad de oportunidades educativas diversos mecanismos o aspectos organizativos que habitualmente se asumen como asociados a los centros educativos concertados sin evidencia clara y suficiente que así lo demuestre y sustente en realidad (selección encubierta de alumnado, cobro de cuotas voluntarias, organización específica y segregadora de la jornada escolar, actividades complementarias y extraescolares, desembolso económico adicional fuera del alcance de muchas familias en relación con otros aspectos como, por ejemplo, el material escolar, la uniformidad o el uso de nuevas tecnologías, etc.).

En este sentido, son muchos los beneficios que ofrecen los indicadores de calidad, ya que brindan, si están bien contruidos, resultados cuantitativos de los que extraer información suficientemente válida, fiable y objetiva. Destacan, sobre todo, como punto de partida para la definición de unos estándares mínimos de calidad, que actúan, a su vez, como criterio para la detección precoz de áreas de alarma o para la identificación de aquellas otras susceptibles de ser consideradas áreas de mejora o de excelencia. Los indicadores se erigen, por esta razón, en un instrumento imprescindible para analizar, evaluar y hacer el seguimiento de la implantación por el centro educativo, público o privado sostenido con fondos públicos, de la educación inclusiva y de calidad a la que

---

<sup>100</sup> F. J. Murillo, G. Belavi y L. M. Pinilla, “Segregación escolar público-privada en España”, *Papers. Revista de Sociología*, núm. 103, 2018, pp. 307 y ss. A. Zancajo, A. Verger y C. Fontdevila, *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, op. cit., p. 70, citan, asimismo, la evidencia producida al respecto en el caso concreto de Cataluña por el Síndic de Greuges en el informe ya citado de 2016. Si bien se remonta en el tiempo al curso escolar 2012-2013, no deja de ser significativa su afirmación de que solo el 20,5% de la segregación escolar del sistema educativo catalán se explica por las diferencias entre sector concertado y público, mientras que el 79,5% se explica por diferencias entre los centros de un mismo sector. En cualquier caso, el Síndic ha alertado repetidamente sobre las importantes diferencias entre ambos sectores en la escolarización de alumnado inmigrante y de bajo nivel socioeconómico y en cómo afectan a los niveles y diferencias en la segregación escolar de los municipios catalanes.

alude con insistencia la última reforma de la LOE. Por todo ello la articulación de indicadores eficaces resulta fundamental para garantizar una adecuada equidad de nuestro sistema educativo y se debe realizar, en cualquier caso, a partir de la selección de áreas consideradas claves, estableciéndose para cada una de ellas aquellos criterios de buena práctica que se consideren imprescindibles y deseables para su eficiencia, así como las vías más adecuadas para la valoración y evaluación de su materialización concreta.

La ausencia, en todo caso, de datos estadísticos suficientes, adecuados y rigurosos provenientes de nuestras administraciones educativas impide una adecuada comparación ya sea entre sectores, esto es, educación pública y concertada, interna dentro de cada sector, por Comunidades Autónomas o en función de particularidades territoriales específicas, según el centro educativo se encuentre, por ejemplo, en ámbito rural o urbano, en zonas afectadas por una fuerte despoblación, dispersión o, por el contrario, elevada concentración poblacional, etc. Sin ello resulta especialmente difícil superar los prejuicios ideológicos existentes y valorar objetivamente las soluciones implementadas mediante el ordenamiento jurídico a efectos de identificar experiencias de éxito en la lucha contra la segmentación escolar en la educación concertada (o pública, en su caso) o señalar áreas problemáticas o de resistencia en estos centros frente a la regulación existente<sup>101</sup>. El Derecho no es ciencia exacta, está integrado por principios y normas, no fórmulas aplicables a supuestos predefinidos, típicos y tópicos, reiterados en el tiempo sin variación ni casuismo, en circunstancias siempre idénticas, en condiciones de laboratorio. Antes bien, el Derecho es vida, actividad continua, no mero objetivo o destino final. Cualquier estudio comparado de la regulación de la educación concertada y de cómo incide sobre ella la normativa autonómica que se hubiera podido aprobar para fomentar la equidad educativa ha de partir, por tanto, de esta ausencia clamorosa de datos e informaciones oficiales empíricamente constatables y medibles a la hora de valorar las diversas soluciones adoptadas hasta el momento o, en su caso, cualquier propuesta de reforma normativa que se pudiera efectuar al respecto.

De ahí que, tomando en consideración todo lo anterior, ante el elevado número y diversidad de cuestiones planteadas en clave de equidad por el régimen jurídico de la educación concertada se haya optado por profundizar en este trabajo en los márgenes y/o las posibilidades de introducir mejoras en su regulación y, en particular, en la de sus obligaciones en materia de gratuidad, inclusión, no discriminación e igualdad de oportunidades en el ámbito educativo desde la perspectiva particular de la admisión y escolarización equilibrada en estos centros del alumnado más vulnerable y necesitado de

---

<sup>101</sup> También A. Zancajo, A. Verger y C. Fontdevila, *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, op. cit., p. 157, insisten en que “la mejora de los sistemas de indicadores y los procesos de recogida y publicación de datos sobre el sector concertado representa un paso fundamental”.

apoyo educativo específico, así como de su financiación y la problemática percepción de cuotas o ingresos adicionales provenientes de las familias.

### **1. La admisión y escolarización en centros concertados del alumnado más vulnerable y necesitado de apoyo educativo específico.**

En consonancia con la preocupación internacional expresada en páginas precedentes y con las evidencias que de un modo u otro, principalmente vinculadas al informe PISA, se han ido abriendo paso en el ámbito nacional, la última reforma educativa ha procurado virar el rumbo para referirse de forma expresa a la equidad educativa y asentar unas bases adecuadas para combatir la desigualdad y eventual segregación en el ámbito escolar, si bien, por importantes que sean los principios básicos orientadores que disponga al respecto la legislación estatal, el auténtico reto se encuentra en lograr su traducción en medidas normativas específicas que ofrezcan soluciones realmente efectivas desde la perspectiva práctica, esto es, desde la posición y la experiencia del alumno particular, a la vista de los centros educativos a su disposición y en función de las circunstancias y condicionantes de todo tipo que definen el tejido social en que ambos (alumno y centro) han de insertarse.

Cabe citar, en este sentido, a título de ejemplo, el art. 87.1 de la Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria, que, de conformidad con la regulación relativa a la compensación de las desigualdades en educación contenida en la LOE, dispone, con una dicción reiterada en líneas gruesas por el resto de las regulaciones autonómicas aplicables, que “la Consejería de Educación establecerá el conjunto de actuaciones dirigidas a la población infantil, a sus familias y al entorno con la finalidad de prevenir, detectar e intervenir de forma precoz en el alumnado que se encuentre en situaciones desfavorables derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole para evitar que dichos factores afecten a su historia escolar”. Establece, en todo caso, que estas acciones compensatorias “se dirigen, de forma general, a todo el alumnado que requiere una atención educativa diferente a la ordinaria por encontrarse en situaciones desfavorables derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole. Cuando dichos factores afecten negativamente a la historia escolar de los alumnos, éstos serán considerados alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.”

Ahora bien, no es igual la situación de una Comunidad Autónoma a otra, ni única tampoco la problemática que se plantea en el territorio de cada una de ellas, por lo que no cabe realizar una comparación sin más entre centros educativos, sean públicos o concertados, sin tomar en consideración otras muchas variables a las que nos hemos

referido ya en páginas precedentes (ámbito urbano o rural<sup>102</sup>, tendencia a la despoblación o, en su caso, a la concentración y creciente densidad poblacional, mayor o menor disparidad de nivel socioeconómico en la zona escolar, barrio o término municipal correspondiente, porcentaje de inmigración que deba incorporar al sistema educativo la Comunidad Autónoma correspondiente y, en particular, el sistema educativo de la zona en que vaya a producirse el acceso de los alumnos más vulnerables, etc.).

De ahí que, enlazando una vez más con lo ya constatado al respecto, nuestra primera reivindicación deba ser de una metodología eficaz que a partir de indicadores bien contruidos permita la recopilación de información por la administración educativa a efectos de realizar un diagnóstico certero y no sesgado de la equidad del sistema educativo correspondiente sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, comparando no solo la existente en los bloques público y concertado sino, en particular, la apreciable dentro de cada uno de estos bloques. En suma, debieran abandonarse posiciones maniqueas de contraposición enfrentada entre ambos para buscar los puntos de conexión y las vías más adecuadas para que ambos puedan desarrollar su máximo potencial en la planificación y prestación del servicio público de la educación, de forma que se pueda facilitar a las familias una oferta lo más amplia y diversa posible dentro de la que puedan expresar libremente sus preferencias, garantizándose a sus hijos la admisión en igualdad de oportunidades a una educación equitativa y de calidad.

#### **A) La equidad en la planificación educativa.**

El primer reto a tal efecto es el de la propia planificación a efectos de determinar cómo y cuándo procede la entrada y salida de proveedores educativos de titularidad privada entre los centros concertados. No es este, a nuestro modo de ver, el principal factor determinante de la igualdad de oportunidades educativas en nuestro país en tanto el número de centros concertados no incide para bien o para mal en la equidad del sistema educativo. El peso de la educación concertada es diverso en cada Comunidad Autónoma, sin que necesariamente su posición más o menos preponderante coincida con un grado u otro de segregación escolar. Debe tomarse en consideración, en todo caso, que entre los centros concertados españoles destaca una importante heterogeneidad de titularidades y proyectos educativos, algunos de larga trayectoria histórica promovidos por la Iglesia católica, cooperativas o instituciones sin ánimos de lucro, a los que se suman en fechas más recientes otros de nueva procedencia a cargo, en ocasiones, de titulares estrictamente

---

<sup>102</sup> Así, dispone, entre otros, el Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se tendrá en cuenta el carácter particular de la escuela rural, en consonancia con la LOE, “a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades”.

mercantiles. En conjunto cubren porcentajes significativos de población escolarizada, desiguales, en todo caso, por Comunidades Autónomas<sup>103</sup>.

En este sentido, el debate encarnizado en torno al denominado criterio de la demanda social para planificar la apertura de nuevas líneas o centros concertados se ha revelado ideológicamente inflamable sin alcanzar a ocultar, no obstante, que durante buena parte de nuestra historia constitucional reciente no ha estado expresamente previsto ni se ha impuesto como obligatorio, existiendo, pese a ello, educación concertada y regulándose la libertad de elección de las familias. Dicho eso, la LOMLOE ha reforzado la centralidad de los criterios de planificación educativa si bien se echa en falta un mayor grado de concreción normativa al respecto que, si bien podría derivar inicialmente de una norma reglamentaria estatal, habrá de ultimarse en cada caso por la Comunidad Autónoma correspondiente<sup>104</sup>.

Así, de acuerdo con el art. 108.6 LOE los padres o tutores tienen derecho, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, a escoger centro docente público o concertado, dentro del marco más amplio de los derechos y deberes que les reconoce, a su vez, el art. 4 LODE<sup>105</sup>. El modelo de los conciertos introducido en 1985 por la LODE vino a desarrollar lo previsto en el art. 27 de la Constitución, singularmente en su apartado 9 sobre la financiación con fondos públicos de los centros docentes de iniciativa social o privada, y sancionó la distinción entre dos tipos de establecimientos educativos. De un lado, los estrictamente privados que funcionan en régimen de mercado con libertad para definir el procedimiento de admisión y los criterios de selección de sus alumnos y, de otro, los sostenidos con fondos públicos, gratuitos y sin posibilidad de selección de su alumnado, entre los que cabe distinguir, a su vez, centros privados concertados y los de titularidad de alguna administración pública.

---

<sup>103</sup> Cabe citar, en este punto, a D. Turienzo y J. Manso, “La escolarización en centros sostenidos con fondos públicos: una comparativa autonómica”, op. cit., p. 386, cuando afirman que “solo en cuatro regiones (Andalucía, País Vasco, Galicia y Región de Murcia) los centros concertados laicos superan a los religiosos. Por el contrario, Castilla y León presenta las mayores diferencias entre centros concertados religiosos y laicos. Mención aparte merece el caso de La Rioja, donde no existe ningún tipo de oferta concertada laica. El hecho de que los centros sostenidos con fondos públicos se definan como religiosos de una confesión concreta puede actuar como filtro en la selección del alumnado. El problema reside en que la opción religiosa puede asociarse con los antecedentes sociales o étnicos del alumnado [...]. Tomando como referencia la elección de religión, existen claras diferencias en función de la titularidad del centro.”

<sup>104</sup> Algunas de ellas han modificado su normativa para incorporar expresamente la preocupación por la equidad en materia de planificación educativa. Cabe citar, a tal efecto, el art. 4.2 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, que dispone de forma expresa que “la planificación tendrá por objeto la consecución de una educación de calidad y equitativa, evitando que se produzcan situaciones de segregación escolar”.

<sup>105</sup> Señaladamente el art. 3 del Decreto 48/2024, de 23 de abril, del Consell, por el que se regula el proceso de admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, y en los centros de Educación Especial, en la Comunitat Valenciana, exige tomar asimismo en cuenta, a estos efectos, la opinión, debidamente informada, del propio alumno menor de edad en función de su madurez.

La STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 b), resume la doctrina constitucional sobre la dimensión prestacional que incorpora el derecho constitucional a la educación y la configuración legal de las ayudas públicas que admite a tal efecto el art. 27.9 CE. El concierto educativo es el modelo adoptado hasta el momento por el ordenamiento jurídico español para dar cumplimiento a la obligación impuesta por este último precepto constitucional, sin perjuicio de que pudieran haber otras opciones distintas dentro de las coordinadas explicitadas a tal efecto por la STC 31/2018, de 10 de abril, FJ 4 b), que recuerda la clara relación entre los apartados cuarto y noveno del art. 27 CE para subrayar que la “gratuidad garantizada constitucionalmente no puede referirse exclusivamente a la escuela pública, negándola a todos los centros privados, ya que ello implicaría la obligatoriedad de tal enseñanza pública, al menos en el nivel básico, impidiendo la posibilidad real de elegir la enseñanza básica en cualquier centro privado. Ello cercenaría de raíz, no solo el derecho de los padres a elegir centro docente, sino también el derecho de creación de centros docentes consagrado en el art. 27.6 CE [...]. En este sentido, la financiación pública de los centros privados sirve al contenido prestacional consagrado en el art. 27.4 CE.” En definitiva, como afirmó la STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, “el que en el artículo 27.9 no se enuncie como tal un derecho fundamental a la prestación pública y el que, consiguientemente, haya de ser sólo en la ley en donde se articulen sus condiciones y límites, no significa, obviamente, que el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. La ley que reclama el artículo 27.9 no podrá, en particular, contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo y deberá, asimismo, configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad.”

De acuerdo con el art. 116.1 LOE “los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos educativos en los términos legalmente establecidos”, debiendo formalizar en ese caso con la Administración educativa que proceda el correspondiente concierto. Incumbe, por tanto, a cada Comunidad Autónoma aprobar las normas reguladoras para la suscripción, renovación o modificación de conciertos educativos en su ámbito territorial, con plena sujeción siempre a los requisitos básicos enunciados por la normativa estatal, así como la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos pertinentes a tal fin.

Pues bien, la última modificación de la LOE ha venido a incidir sobre estas cuestiones con el propósito de promover una mayor equidad del sistema educativo, actuando para ello en una doble dirección. De un lado, el art. 109 LOE subordina ahora la programación de la oferta a la armonización por las Administraciones educativas de “las exigencias derivadas de la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, mediante una oferta suficiente de plazas públicas, en

condiciones de igualdad y los derechos individuales de alumnos y alumnas, padres, madres y tutores legales”, y a la persecución, en todo caso, del “objetivo de cohesión social y la consideración de la heterogeneidad de alumnado como oportunidad educativa”. Han suscitado polémica las previsiones que buscan garantizar la existencia de plazas públicas suficientes, especialmente en las zonas de nueva población, en el marco de la programación general de la red de centros (apdo. 3), y las que encomiendan a las Administraciones educativas la promoción de un incremento progresivo de puestos escolares en la red de centros de titularidad pública (apdo. 5), que deben leerse, en todo caso, a la luz de los principios de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos que sanciona el mismo precepto (apdo. 4) y, en especial, de los de programación y participación calificados por el legislador como “correlativos y cooperantes en la elaboración de la oferta que conllevará una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, con garantía de la equidad y calidad de la enseñanza” (apdo. 2). A tal efecto, la participación efectiva de los sectores afectados se revela para el legislador como “mecanismo idóneo para atender adecuadamente los derechos y libertades y la elección de todos los interesados” al programar las enseñanzas por las Administraciones educativas, siempre a la vista de la oferta existente de centros públicos y de la autorizada en centros privados concertados (apdo. 2).

La constitucionalidad del precepto ha sido avalada por la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 3 d), que tras destacar la doble dimensión o contenido del art. 27 CE, que regula, por una parte, un derecho de libertad y, por otra, un derecho de prestación frente a los poderes públicos, hace hincapié en que “no existe un equilibrio óptimo constitucional” entre estas dos perspectivas que haga que cualquier alteración del mismo sea una alternativa inconstitucional, sino que “la continua tensión entre ambos polos” hace que el legislador disponga de “margen para configurar el sistema educativo”. Sostiene el Tribunal que el art. 109 LOE “no contiene un mandato de supresión de las plazas concertadas o de las ayudas constitucionalmente obligadas (art. 27.9 CE)”, cuya existencia está contemplada en el art. 109.2, que alude también a la “elección de todos los interesados” en la acción administrativa de programación, para concluir que “la programación de la enseñanza con el objetivo de garantizar la existencia de plazas públicas suficientes es un fin constitucionalmente legítimo”, entrando “dentro del margen de libre configuración del legislador y de las preferencias políticas expresadas en las leyes aprobadas en las Cortes Generales” (razonamiento que reitera poco después la STC 49/2023, de 10 de mayo, FJ 6).

Corresponde, por tanto, al legislador determinar los criterios de planificación del sistema educativo, sin que resulte descabellado, a la vista de la evolución del índice de natalidad en España, adaptar los vigentes hasta el momento para tomar en consideración,

junto a la voluntad de las familias al formular su elección, otros factores y condicionantes de interés general, entre ellos también, sin duda, la eventual distribución desigual del alumnado. Lógicamente, corresponderá a cada Comunidad Autónoma desarrollar y concretar estas previsiones y criterios para su territorio, adoptando medidas estructurales que eviten desequilibrios entre oferta y demanda y corrijan, en su caso, las dinámicas lesivas de la equidad educativa que pudieran existir, en función de sus circunstancias, condicionantes e indicadores específicos, sin que quepa en modo alguno reducir la red escolar exclusivamente a los centros de titularidad pública pero sin que ello se traduzca tampoco en la obligación de mantener sin más el *statu quo* de la concertada o de ampliar las unidades concertadas en función tan solo de la demanda social y de los deseos expresados al efecto por las familias<sup>106</sup>. En definitiva, ni igualdad entendida como mera uniformidad u homogeneidad ni libertad absoluta e incondicionada para la elección de centro.

La jurisprudencia constitucional ha sancionado, a tal efecto, el carácter reglado o de configuración legal de este último derecho, sujeto a su concreción en función de lo que establezcan en cada momento las sucesivas mayorías parlamentarias. Aunque en su STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 8, reconoce que “el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el art. 27.3 de la Constitución, es distinto del derecho a elegir centro docente que enuncia el art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, afirma también que “es obvio que la elección de centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral”. De ahí que el derecho a la educación enunciado por el art. 27 CE suponga también, entre otros, “el reconocimiento *prima facie* de una libertad de los padres para elegir centro docente”, si bien «el acceso efectivo al concreto centro elegido “dependerá de si se satisfacen o no los requisitos establecidos por el procedimiento de admisión de alumnos”». Es más, «este derecho de los padres a elegir el centro y tipo de formación de sus hijos es compatible con el establecimiento legislativo de “criterios objetivos” aplicables en supuestos de insuficiencia de plazas escolares en centros públicos y privados concertados, tal como “la situación económica de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro”». No en vano, «la “selección de acuerdo con los criterios previstos se produce en un momento distinto y forzosamente posterior al momento en que padres y tutores, en virtud de sus preferencias, han procedido a la elección de Centro” y tales criterios evitan en casos de insuficiencia de plazas “una selección arbitraria” y refuerzan “la efectividad del derecho a la elección del centro docente”» [STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 a), con cita

---

<sup>106</sup> La STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 4, había señalado ya, en tal sentido, que “el derecho a la educación -a la educación gratuita en la enseñanza básica- no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera Centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales”.

expresa del ATC 382/1996, de 18 de diciembre, FJ 4, y de las SSTC 10/2014, FJ 3, y 77/1985, de 27 de junio, FJ 5)].

A través de estos criterios los poderes públicos condicionan, sin duda alguna, el ejercicio de los derechos consagrados por el art. 27 CE, en particular, del derecho a elegir el centro docente y la formación religiosa o moral de los hijos, de ahí que la STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 a), haya recordado que, para ser admisibles, han de tratarse de «restricciones que respondan a “un fin constitucionalmente legítimo” y que sean necesarias y adecuadas para alcanzar dicho objetivo» (STC 11/2016, de 1 de febrero, FJ 3, con cita de las SSTC 62/1982, de 15 de octubre, FFJJ 3, 4 y 5, 175/1997, de 27 de octubre, FJ 4, 49/1999, de 5 de abril, FJ 7, y 64/2001, de 17 de marzo). El Tribunal Constitucional admite, en definitiva, la limitación de estos derechos si bien la sujeta al “canon de proporcionalidad resultante de las normas constitucionales de protección de derechos fundamentales sustantivos”, que “se resuelve en un triple juicio de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación de beneficios y perjuicios” (remitiéndose en este punto a la STC 93/2017, de 6 de julio, FJ 3).

De otro lado, al regular el régimen básico de los centros privados concertados, el art. 116.2 LOE sanciona la preferencia para acogerse al concierto de aquellos centros “que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo, los que fomenten la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa”<sup>107</sup>. La incorporación ahora del criterio de inmediatez o cercanía es una muestra más de la preocupación por la equidad educativa y, en particular, por trasladar la prevención de la segregación escolar no solo a la programación de las plazas que habrán de integrar el sistema público de educación sino, de forma particular, a la suscripción, renovación o modificación de los conciertos con aquellos centros de titularidad privada interesados en formalizar un acuerdo de este tipo con la Administración educativa competente.

En ejercicio de sus competencias, las Comunidades Autónomas han desarrollado y concretado estas normas básicas, impulsando regulaciones orientadas precisamente a incrementar la corresponsabilización del sector concertado en la escolarización del alumnado socialmente desfavorecido. Entre estas iniciativas a nivel autonómico cabe citar, por ejemplo, el Decreto 75/2023, de 19 de mayo, por el que se regulan los conciertos educativos en la Comunitat Valenciana, cuyo art. 8 dispone, en relación con los generales, que “tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquellos centros que

---

<sup>107</sup> Cuya especificidad será objeto de reconocimiento en la normativa correspondiente.

atiendan poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables”<sup>108</sup> y, respecto de las solicitudes de conciertos singulares que superen en puestos escolares a las necesidades de escolarización o cuando no haya consignación presupuestaria suficiente, que “se dará preferencia a los centros de acuerdo con los criterios siguientes, ordenados por orden de importancia”, citando, en primer lugar, que sean centros privados sostenidos total o parcialmente con fondos públicos en niveles postobligatorios con anterioridad a la entrada en vigor de la LODE<sup>109</sup> y, en segundo, “que tengan mayor proporción de alumnado con necesidades de compensación de desigualdades”<sup>110</sup>. A efectos de aplicar esta preferencia el propio precepto establece, en su apartado 3 a), que esas necesidades de compensación de desigualdades “deberán estar debidamente acreditadas de acuerdo con la normativa vigente en materia de inclusión, y sus porcentajes deberán ser iguales o superiores a los que establezca esta normativa”.

Del mismo modo, el art. 51.1 d) del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, sostiene que el procedimiento de admisión de alumnado que en él se regula contribuye a la equidad escolar mediante “la promoción de la corresponsabilidad entre los centros educativos para una distribución equilibrada del alumnado”. Si bien encomienda al Departamento “desplegar y aplicar las medidas de gestión del proceso de admisión o de mejora de las condiciones de escolarización con el fin de garantizar la escolarización equilibrada del alumnado y evitar la segregación escolar” (apartado 2), el precepto hace recaer, a su vez, sobre los centros educativos el deber de “garantizar a todo su alumnado una buena acogida y tienen que adoptar las medidas adecuadas para evitar la movilidad del alumnado entre centros motivada por déficits en su rendimiento escolar, por sus necesidades específicas de apoyo educativo o por razones de carácter económico” (apartado 3).

Son reformas aprobadas recientemente al hilo de la modificación operada por la LOMLOE en pos de una mayor equidad e igualdad de oportunidades del sistema educativo, por lo que no ha podido constatarse aún con suficiente claridad y certeza su efectividad práctica, si bien evidencian cómo la regulación y la gestión de la educación

---

<sup>108</sup> Así como “los que realizan experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo, los que fomentan la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa”.

<sup>109</sup> De acuerdo con su disposición adicional 3ª.

<sup>110</sup> A ellos se suman, en orden de prelación decreciente, los que “efectúen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo”, “tengan un mayor número de discentes escolarizados en el centro que pertenecen a la zona educativa donde se ubica el centro educativo” y “hayan contratado a profesorado de la bolsa de recolocación creada mediante la Adenda al Documento sobre la implantación de la reforma educativa en los centros concertados de la Comunitat Valenciana en relación con su apartado décimo, firmada el 13 de marzo de 2017 y que continúen en activo en el centro”, si bien dispone, además, que tendrán preferencia, en cualquier caso, “aquellos centros que, además de cumplir alguna de las condiciones establecidas en este apartado, estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa”.

concertada dependen en gran medida del desarrollo normativo y la práctica administrativa sustanciados a nivel autonómico. No en vano corresponde a las Comunidades Autónomas concretar el régimen de los conciertos educativos, estableciendo, entre otros extremos con eventual repercusión sobre la equidad educativa, la normativa aplicable al número de unidades escolares concertadas, la rendición de cuentas, la elaboración y aprobación de planes de actuación y la adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, con sujeción a las disposiciones básicas del régimen de conciertos y, en especial, de la preferencia a que se ha aludido para los centros que cumplan con lo dispuesto en el art. 116.2 LOE<sup>111</sup>.

Así lo sancionan, entre otras, las SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 5 c), y 6/2013, de 17 de enero, FJ 5, que señalan que la concreción y especificación del régimen jurídico aplicable al concierto corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de educación; o la STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 b), que recuerda cómo “varias Sentencias de este Tribunal han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre concretos preceptos relativos al régimen de conciertos educativos” para destacar que “el Estado, en ejercicio de su competencia básica en materia de educación (art. 149.1.30 CE), puede obligar a las Comunidades Autónomas a garantizar la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender la demanda de las familias [STC 184/2012, FJ 5 c)]; a tener en cuenta la demanda social de las plazas escolares al celebrar los conciertos educativos (STC 6/2013, de 17 de enero, FJ 6); a dar preferencia a las solicitudes de concierto formuladas por los cursos primero, segundo y tercero de la educación infantil [STC 213/2012, FJ 5]; o a cumplir otras disposiciones gubernamentales de rango reglamentario (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16). Previsiones como estas no pueden vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE); establecen el marco de condiciones dentro del cual esa autonomía puede desenvolverse.”

De ahí la trascendencia de la regulación autonómica, que podría avanzar, por ejemplo, en la definición más precisa de criterios de concertación vinculados no tanto o no solo a la demanda social cuanto, por ejemplo, a la corresponsabilidad de los centros en la matrícula del alumnado socialmente desfavorecido o con necesidades educativas especiales y en garantizar la gratuidad efectiva del servicio educativo para facilitar la inclusión de todos. Hasta ahora en muchas Comunidades Autónomas los criterios para autorizar los conciertos educativos se han revelado excesivamente ambiguos, sin un control real posterior por parte de la inspección educativa y sin hacer efectivas las sanciones oportunas ante eventuales incumplimientos en los términos previstos al efecto

---

<sup>111</sup> A ello se suman conforme al art. 116.4 LOE, los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos.

por los arts. 61 a 63 LODE. Ahora bien, ello no implica negar las aportaciones indudables que, en numerosos casos, la educación concertada ha realizado a la equidad educativa o, mucho menos, decir (como se ha sugerido en alguno de los informes citados) que la haya perjudicado. No puede llegarse a conclusiones similares, en ausencia hasta ahora de unos criterios de planificación que permitan diseñar y adecuar la oferta educativa, en particular la concertada, a las necesidades reales de distribución equilibrada del alumnado en su escolarización.

La necesidad de una mayor equidad educativa no existe únicamente en la educación concertada y tampoco deriva de la mera existencia de este tipo de centros. La libertad de elección no puede invocarse sin más para dejar de atender a la diversidad y necesidades específicas de la población escolar, pero tampoco debe ser anulada en nombre de una igualdad de oportunidades mal entendida que no cabe entender perjudicada por la mera existencia de los conciertos educativos. De ahí que, si no se quiere que las reformas en la materia queden en un mero desiderátum, esto es, en una declaración programática de principios sobre los que articular la planificación de la oferta sin impacto significativo sobre la realidad, resulte necesario recopilar los datos estadísticos pertinentes, así como regular y facilitar su tratamiento, su transparencia y accesibilidad. Solo así se podrán detectar resultados inadecuados e identificar áreas necesitadas de mejora. Sin un adecuado diagnóstico no cabe diseñar el tratamiento adecuado que refuerce o, en su caso, devuelva al sistema educativo su salud en materia de equidad.

### **B) La oferta educativa a las familias.**

Junto a la planificación educativa efectuada en términos más amplios por los poderes públicos competentes incide también sobre la equidad escolar la oferta concreta que cada centro educativo brinda a las familias. La amplitud y diversidad de opciones contribuye a la calidad del sistema educativo a la par que previene los efectos de una indeseable segregación escolar, ya sea por motivos étnicos, socioeconómicos, de discapacidad, etc. De ahí que un segundo reto a abordar sea, precisamente, el de facilitar a las familias el ejercicio real de su libertad de elección incidiendo en la oferta educativa tanto de la educación pública como de la concertada.

Se trata de facilitar que la educación sea realmente esa escalera o ascensor social que permita pasar de una clase o situación socioeconómica inferior a otra más ventajosa, sin perpetuar en el tiempo las desigualdades sociales. Un objetivo cada vez más complejo a causa de la magnitud y la rapidez de las transformaciones experimentadas por la sociedad actual a causa, entre otras, de su imparable digitalización y acusada movilidad, multietnicidad y multiculturalidad, la globalización de nuestra economía y la consiguiente evolución del modelo productivo imperante. Todo ello ha contribuido a abrir en el ámbito internacional el debate acerca del modelo educativo más adecuado, los paradigmas y

referencias sobre los que debiera asentarse, qué enseñar y cómo enseñarlo. Como subraya el Comentario General 4/2016, de 2 de septiembre, del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre *Artículo 24. El derecho a la educación inclusiva*, “el derecho a la educación es un asunto de acceso y también de contenido, y debe ser dirigido a un amplio rango de valores, incluyendo la comprensión y la tolerancia<sup>112</sup>. La educación inclusiva debe apuntar a la promoción del respeto mutuo y al valor de todas las personas, así como a la construcción de entornos educativos en los que el enfoque de aprendizaje, la cultura organizativa de las instituciones educativas y el propio currículo reflejen el valor de la diversidad”<sup>113</sup>.

Esta cuestión tiene su reflejo también, desde una perspectiva más amplia, en materia de equidad. Así, el art. 9 LOE impone al Ministerio competente en materia de educación el deber de promover programas de cooperación territorial<sup>114</sup>, que serán desarrollados y gestionados por las Administraciones educativas competentes y en los que “se tendrá en cuenta, como criterio para la distribución territorial de recursos económicos, la singularidad de estos programas en términos orientados a favorecer la igualdad de oportunidades”, valorándose “especialmente el volumen de alumnado escolarizado en relación con los objetivos del programa en los centros públicos y privados concertados, las zonas rurales o urbanas desfavorecidas socialmente, la despoblación o dispersión demográfica y la insularidad” (apartado 3). El art. 110.2 LOE dispone, por su parte, que “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”.

En definitiva, al amparo de la LOE los centros educativos sostenidos con fondos públicos, sean concertados o de titularidad estrictamente pública, debieran ofrecer, sin excepción, una educación equitativa y de calidad basada, entre otros recursos, en la existencia de programas específicos para la integración de los alumnos con mayor riesgo de exclusión<sup>115</sup>. Orientados, precisamente, a atender de forma diferenciada a los alumnos

---

<sup>112</sup> Con cita expresa de la Observación general 1/2001, de 17 de abril, de la Convención sobre los Derechos del Niño, *Párrafo 1 del artículo 29: propósitos de la educación*, CRC/GC/2001/1.

<sup>113</sup> Párr. 15.

<sup>114</sup> Con el fin de alcanzar, conforme a su apartado 1, “los objetivos educativos de carácter general referidos al alumnado, profesorado y centros, reforzar las competencias de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades”.

<sup>115</sup> Vid., a tal respecto, la regulación sobre la asignación a los centros concertados de los recursos necesarios para la atención al alumnado con necesidades específicas de soporte educativo que establece el art. 21 del

en función de aquellos rasgos que definen su vulnerabilidad y que contribuyen a su segregación, adaptan la atención educativa que reciben, necesariamente diferenciada o complementaria a la ordinaria, en función de condiciones personales como su pertenencia a minoría étnica<sup>116</sup>, origen inmigrado, procedencia del medio rural u otras circunstancias que definan su nivel socioeconómico<sup>117</sup>, o de historia escolar, como, por ejemplo, su incorporación tardía al sistema educativo, repetición, dificultades de aprendizaje, dificultad para manejar el idioma, otras necesidades específicas de apoyo educativo, etc.

A este efecto el art. 13 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, de carácter básico, sostiene que “la atención individualizada constituirá la pauta ordinaria de la acción educativa del profesorado y demás profesionales de la educación” en esta etapa, contemplando la intervención educativa “la diversidad del alumnado adaptando la práctica educativa a las características personales, necesidades, intereses y estilo cognitivo de los niños y las niñas e identificando aquellas características que puedan tener incidencia en su evolución escolar con el objetivo de asegurar la plena inclusión de todo el alumnado”.

Con mayor concreción el art. 16 del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, regula, también con carácter básico, la atención a las diferencias individuales “con objeto de reforzar la inclusión y asegurar el derecho a una educación de calidad”, disponiendo que “se pondrá especial énfasis” en la atención individualizada del alumnado, en la detección precoz de sus necesidades específicas y en el establecimiento de mecanismos

---

Decreto 59/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas que han de regir las convocatorias para el establecimiento y la renovación de conciertos educativos a partir del curso 2023-2024 en Illes Balears. Con ello se concreta el derecho a la no-discriminación y a la igualdad de oportunidades que reconoce a los alumnos el art. 8 del Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears, en particular, los que les reconocen sus apartados 4 y 5 “a recibir los apoyos necesarios para compensar las carencias y las desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural que les impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo”, por el que tendrá que velar la Administración, y a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo a “ser atendidos de acuerdo con sus necesidades en el centro docente donde estén matriculados, con los recursos ordinarios y específicos del centro”.

<sup>116</sup> Siendo llamativa la inexistencia de datos oficiales sobre el alumnado de origen gitano en nuestro sistema educativo. Desde esta perspectiva debe valorarse positivamente la previsión legal expresa acerca de que para la determinación del índice de vulnerabilidad previsto por el art. 29 de la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como para la fijación de la reserva de plazas y la distribución y matriculación del alumnado, el departamento competente en materia de educación podrá recabar los datos del alumnado cuyo conocimiento resulte necesario para avanzar en el objetivo de la escolarización equilibrada del que cuente con necesidades específicas de apoyo educativo.

<sup>117</sup> A la difícil definición del concepto de clase o estatus socioeconómico y cultural se suma la inexistencia, asimismo, de estadísticas oficiales al respecto. De ahí que la propia toma de conciencia acerca del problema de la segregación del sistema educativo español o cualquier aproximación a su grado concreto se hayan realizado a partir de trabajos empíricos realizados en diferentes territorios y bajo distintos enfoques, empleándose sobre todo por su utilidad los datos procedentes de PISA.

de apoyo y refuerzo que eviten su repetición de curso. Esta regulación se concreta de forma específica, en sus arts. 17 a 20, para el alumnado con necesidades educativas especiales, con dificultades específicas de aprendizaje, con integración tardía en el sistema educativo español y con altas capacidades intelectuales. En idéntico sentido y para los mismos colectivos, vid. la normativa básica contenida en los arts. 19 a 23 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

El art. 54 del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, desarrolla esta clasificación para el sistema educativo catalán. Extiende la noción de alumnado con necesidades educativas específicas a dos grupos de estudiantes. De un lado, a los alumnos con necesidades educativas especiales precisados de apoyo educativo y afectados por una “discapacidad física, intelectual o sensorial o por trastornos del espectro autista, trastornos graves de conducta, trastornos mentales o enfermedades degenerativas graves y minoritarias, en el caso que la discapacidad, el trastorno o la enfermedad comprometa su proceso de aprendizaje o dificulte su éxito escolar”. De otro, a los que cuentan con necesidades educativas específicas “derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales [...] con o sin necesidad específica de apoyo educativo que se encuentra en una situación de desventaja educativa en relación con las condiciones de educabilidad básicas que compromete su proceso de aprendizaje o que dificulta su éxito escolar, asociada a alguna o algunas de las situaciones siguientes:

- a) La situación de pobreza o el riesgo de sufrirla.
- b) La falta de recursos socioculturales de las familias.
- c) La existencia de procesos migratorios recientes y el carácter recién llegado a Cataluña.
- d) La incorporación tardía al sistema educativo, asociada a la falta de competencia lingüística en la lengua vehicular de los aprendizajes o a una escolaridad previa deficitaria.
- e) El bajo rendimiento académico a lo largo de la escolaridad.
- f) Las experiencias de no escolarización, absentismo y abandono escolar.
- g) Las situaciones de desamparo o acogimiento.

En todo caso, se considera alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales aquel que vive en situación de pobreza, de acuerdo con el umbral de renta familiar establecido por el Departamento. Complementariamente, de acuerdo con lo que determine el Departamento, se puede

considerar alumnado con estas necesidades aquel en que concurren otras situaciones de las previstas en este punto 3.”

Esta prolija relación puede ser ampliada, en todo caso, mediante resolución del Departamento de Educación a otros supuestos que comporten necesidades educativas específicas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no incluidos en el listado anterior.

La inexistencia en los centros educativos, en especial en los concertados, de este tipo de programas o de una atención particularizada o, en su caso, la escasa flexibilidad de la existente, puede actuar como factor de disuasión, que aleje a las familias de los centros públicos o concertados de mayor rendimiento o de mejores resultados educativos, para acercarlos, por efecto imitación, a aquellos otros que concentren a alumnos de origen o circunstancias personales o educativas similares a las suyas. En este sentido, la falta de recursos de todo tipo y, en particular, la magra financiación de la educación concertada es grave y dificulta que las grandes declaraciones principialistas que alberga la LOE tras su última modificación puedan llevarse a la práctica con garantía y solvencia.

De ahí, por ejemplo, que el art. 8.3 del Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears, complementa la obligación de los centros de “desarrollar iniciativas que eviten la discriminación de los alumnos” y de los planes de convivencia escolar de garantizar la plena integración de todos los alumnos del centro con la de la Consejería de Educación y Cultura de “garantizar este derecho mediante la adjudicación de los recursos necesarios a cada centro. El apartado 4 del precepto sanciona, por su parte, el derecho de los alumnos “a recibir los apoyos necesarios para compensar las carencias y las desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural que les impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo”, imponiendo a la Administración el deber de velar porque efectivamente los reciban.

El debate suscitado por las propuestas que pretenden luchar contra la segregación escolar y facilitar su posible reducción mediante el aumento del número de plazas reservadas para alumnado en situación de vulnerabilidad social y económica confirma estas dificultades. Son soluciones ambiciosas que hasta el momento no han profundizado con decisión, en líneas generales, en la problemática real de nuestro sistema educativo. Así, se proyectan de ordinario sin el necesario consenso político y, por tanto, en un clima de inestabilidad y polémica continua poco propicio para el diseño sosegado de cambios necesarios, al margen, por otro lado, de los propios actores educativos, sin tomar en consideración ni alentar su participación, sin valorar la complejidad de los derechos consagrados por el art. 27 CE, entre los que se incluye el de la libertad de elección de

centro por las familias que tan solo podrá ser objeto de restricción en las condiciones señaladas por la jurisprudencia constitucional, y sin el reconocimiento expreso de la desigual financiación realizada hasta el momento de centros educativos en función de que sean de titularidad pública o privada pero sostenidos con fondos públicos.

La inclusión no se logra imponiendo sin más cuotas concretas de admisión a todos los centros educativos, públicos o concertados, sino que exige del adecuado diagnóstico del tejido social en que se inserta cada centro, de los alumnos que acceden al mismo, de sus necesidades educativas específicas y de los programas más adecuados para garantizarles de forma individualizada una educación educativa y de calidad. Para ello es preciso contar con recursos suficientes y de calidad, no solo presupuestarios, sino también personales<sup>118</sup>, materiales e instrumentales y de infraestructuras<sup>119</sup>. Apunta a ello el art. 122.1 LOE cuando afirma que “los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación”, admitiendo en su apartado 2 la asignación por las Administraciones educativas de “mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan”<sup>120</sup>.

Ni las políticas ni las regulaciones educativas del ordenamiento jurídico español han contribuido a asentar suficientemente el papel de los centros concertados al respecto. Su labor educativa sigue desarrollándose bajo el paraguas de un concierto que es en buena medida formal, en tanto cuenta con una financiación claramente insuficiente y con escasa supervisión. Sigue siendo elevado el peso en el sector de los centros de confesión católica, lo que a veces distorsiona el debate, centrándose más en aspectos vinculados a la

---

<sup>118</sup> Establece el art. 157 LOE, relativo a los recursos para la mejora de los aprendizajes y apoyo al profesorado, que corresponde a las Administraciones educativas proveer los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la ley, entre otros extremos, “el establecimiento de programas de refuerzo y apoyo educativo y de mejora de los aprendizajes” y “la atención a la diversidad de los alumnos y en especial la atención a aquellos que presentan necesidad específica de apoyo educativo”. Vid., a título enunciativo, la propuesta orientativa efectuada por Resolución de 22 de febrero de 2006 de la Consejería de Educación de Cantabria por la que se proponen diferentes medidas de atención a la diversidad con el fin de facilitar a los centros educativos de la Comunidad Autónoma la elaboración y desarrollo de los Planes de Atención a la Diversidad, regulados, a su vez, por Orden EDU/5/2006, de 22 de febrero, que establece, entre otros aspectos, su contenido, proceso de elaboración, aprobación y supervisión, seguimiento, evaluación y revisión, además de establecer el régimen jurídico aplicable a la Comisión para la Elaboración y Seguimiento del Plan de Atención a la Diversidad.

<sup>119</sup> Cabe citar el análisis efectuado por D. Bianchi y L. Cabrera, “Retos y posibilidades de los centros de primaria ante los efectos de la segregación escolar temprana”, *RISE International Journal of Sociology of Education*, núm. 12, 2023, p. 73, en tanto concluyen que sus resultados “evidencian la existencia de diferencias significativas en las capacidades organizativas y pedagógicas de los centros según la composición social de su alumnado, de tal forma que las escuelas afectadas por los procesos de segregación se encuentran ante importantes limitaciones a la eficacia educativa”.

<sup>120</sup> Si bien se condiciona dicha asignación a la lógica rendición de cuentas y a la justificación de la adecuada utilización de dichos recursos.

orientación religiosa de los centros o incluso a la presencia y la impartición en ellos de la materia de religión. Poco se ha avanzado, sin embargo, para el reconocimiento, el enunciado y la regulación consensuada de una mínima función social de la labor educativa desarrollada por las escuelas concertadas.

Cabe citar, en este punto, la taxatividad del art. 29.7 de la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que establece que “todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asumirán su compromiso social con la educación y realizarán una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, sin perder su singularidad”, disponiendo, por lo demás, que “para prestar el servicio público de la educación, la sociedad deberá dotarlos adecuadamente”. Desde la perspectiva concreta del departamento competente en materia de educación implica adoptar las medidas necesarias para garantizar las medidas reguladas por el propio precepto en relación con el proceso y los criterios de acceso a las plazas de centros educativos que reciben financiación pública, “particularmente se ha de dotar a los centros educativos financiados con fondos públicos de los recursos suficientes para atender al alumnado que presente necesidades educativas especiales de naturaleza excepcional derivadas de afectaciones funcionales muy graves o de trastornos graves de conducta, en los términos previstos en la presente ley y en su desarrollo reglamentario”.

Se trata de una concreción necesaria. Es a partir de esa determinación normativa que ha de promoverse la construcción de la base empírica oportuna para conocer y evaluar adecuadamente el sistema educativo en su conjunto, cada uno de los sectores (educación pública y concertada) y de los centros concretos que lo componen. Solo así podrán diagnosticarse adecuadamente carencias y disfunciones a fin de diseñar e implementar soluciones apropiadas para el desarrollo de un proceso de escolarización que permita conciliar, de un lado, la libertad de elección de las familias con la flexibilización, de otro, de todos aquellos factores y procesos que inciden sobre la composición del alumnado de cada centro a fin de promover una mayor equidad y luchar contra la segregación escolar, así como intervenir, de oficio cuando resulte necesario, para otorgar a cada alumno las ayudas y apoyos que necesita, adaptar el currículo a sus necesidades particulares<sup>121</sup> y a las circunstancias que determinen, en su caso, su vulnerabilidad, así como, en última instancia, al contexto local del propio centro.

---

<sup>121</sup> En este mismo sentido, el *Informe sobre la realidad educativa de Canarias 2022. Políticas para la igualdad de oportunidades y la equidad educativa* del Consejo Escolar de Canarias sostiene, p. 268, que “en lo referente a la atención a la diversidad se considera fundamental la mejora de la ratio profesorado/alumnado, con el aumento de la plantilla de Orientación y otros profesionales de apoyo al alumnado con NEAE, y de la ratio alumnado/grupo, que permita una mayor calidad general y atención personalizada en el proceso de enseñanza-aprendizaje”.

Resulta de gran interés a estos efectos el Decreto 104/2018, de 27 de julio, que desarrolla los principios de equidad y de inclusión en el sistema educativo valenciano. Responde al propósito expresado por su Preámbulo de “fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo de todo el alumnado; adoptar las actuaciones de intervención educativa que se consideren necesarias para dar respuesta a sus necesidades, en colaboración y coordinación con todos los recursos socio-comunitarios que sean necesarios; y desarrollar políticas de educación inclusiva de última generación, poniendo el énfasis no solo en el lugar donde se lleva a cabo, sino también en la calidad de la educación que recibe todo el alumnado”. Tiene por objeto, conforme a su art. 1, “establecer y regular los principios y las actuaciones encaminadas al desarrollo de un modelo inclusivo en el sistema educativo valenciano para hacer efectivos los principios de equidad e igualdad de oportunidades en el acceso, participación, permanencia y progreso de todo el alumnado, y conseguir que los centros docentes se constituyan en elementos dinamizadores de la transformación social hacia la igualdad y la plena inclusión de todas las personas, en especial de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y en riesgo de exclusión”.

Encuentra desarrollo en la Orden 20/2019, de 30 de abril, por la que se regula no solo la organización de la respuesta educativa para la inclusión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos del sistema educativo valenciano, en el marco de la educación inclusiva, con el fin de garantizar el acceso, la participación, la permanencia y el progreso de todo el alumnado, como núcleo del derecho fundamental a la educación y desde los principios de calidad, igualdad de oportunidades, equidad y accesibilidad universal, sino el proceso concreto a seguir en el ámbito educativo y administrativo para la detección de las barreras a la inclusión, la identificación de las necesidades específicas de apoyo educativo y las necesidades de compensación de desigualdades.

De acuerdo con los arts. 14 de este Decreto 104/2018, de 27 de julio, y 10 de la Orden dictada en su desarrollo, las medidas de respuesta educativa para la inclusión se organizan en cuatro niveles de concreción, según se dirijan a toda la comunidad educativa y a las relaciones del centro con el entorno sociocomunitario (nivel 1), a todo el alumnado del grupo-clase (nivel 2), al alumnado que requiera una respuesta diferenciada que implique apoyos ordinarios adicionales, ya sea de forma particularizada e individual o en grupo (nivel 3) o al que precise necesidades específicas de apoyo educativo que exijan una respuesta personalizada e individualizada de carácter extraordinario que implique apoyos especializados adicionales (nivel 4). Por su objeto pueden centrarse específicamente en las dimensiones de acceso, aprendizaje o participación. Estrechamente interrelacionadas entre sí, las primeras “tienen como objeto asegurar la presencia de todo el alumnado en todas las experiencias educativas que se desarrollan en

el centro, lo cual implica la planificación, provisión y organización de los medios y apoyos más adecuados para garantizar la accesibilidad física, sensorial, comunicativa, cognitiva y emocional/actitudinal del alumnado y la implementación de actuaciones para prevenir y reducir el abandono escolar, así como las medidas para compensar las desigualdades en el acceso y permanencia en el sistema educativo derivadas de situaciones personales, sociales, económicas, culturales, geográficas, étnicas o de otra índole”, mientras que las de aprendizaje hacen referencia a la organización de las medidas curriculares a adoptar, aspirando, por último, las de participación a “implementar la cultura y los valores de la educación inclusiva en las prácticas educativas, cosa que implica el desarrollo de medidas que promueven la igualdad y la convivencia, la prevención y detección de las situaciones de acoso escolar y la consiguiente intervención, la valoración de la diversidad cultural y étnica, la acogida y el sentido de pertenencia del alumnado a la comunidad global y local, en el centro y a su grupo clase” (art. 10.2 de la Orden 20/2019, de 30 de abril).

Ahora bien, en la oferta que se presenta a las familias inciden no solo los recursos y programas con que cuenta cada centro sino, de forma específica, el elenco de los centros que configuran la oferta a partir de la que pueden ejercer su libertad de elección. Se ha debatido mucho acerca de la oportunidad, en tal sentido, de la zonificación escolar y de los efectos perversos que optar por una u otra solución pudiera tener sobre la equidad y la inclusión educativa. Se trata de una cuestión eminentemente casuística, dependiente de las circunstancias concretas no ya de la Comunidad Autónoma correspondiente sino del término municipal afectado. La implantación de zonas de distrito único resultaría por definición más irrelevante en municipios de menor tamaño, pudiendo desencadenar, sin embargo, consecuencias contrarias a la equidad en aquellos otros de mayor tamaño poblacional y extensión territorial, en tanto favorecería la movilidad y ampliaría el margen de la libertad de elección de centro de quienes cuentan con mayor nivel socioeconómico y cultural, orillando en cambio a quienes carecen de medios para ejercer una opción real basada en sus posibles preferencias<sup>122</sup>. Aunque en municipios de mayor extensión territorial y población más elevada pudiera resultar conveniente, desde un plano teórico, la previa delimitación de zonas escolares, no debieran ser, sin embargo, excesivamente amplias, a modo de distrito único, pero tampoco tan sumamente reducidas como para solaparse con la propia segregación urbana por motivos socioeconómicos, consolidándola y propiciando la aparición y el arraigo de centros educativos gueto. Así, caso de optar por la demarcación habría de procurarse que la composición social de las distintas áreas fuera socialmente equilibrada, dando lugar a centros escolares de composiciones heterogéneas.

---

<sup>122</sup> Sobre todo si va acompañada de una sobreoferta de plazas escolares susceptible de reforzar lógicas de escolarización diferenciada.

A tal efecto el art. 52 del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, dispone que “el procedimiento de admisión de alumnado tiene que velar para garantizar la escolarización equilibrada entre los centros educativos que conforman una misma zona educativa”, concretando que se entiende garantizando cuando “el origen socioeconómico del alumnado de los centros educativos refleja la heterogeneidad socioeconómica de la zona educativa a la que pertenecen” y “el alumnado con necesidades educativas específicas se escolariza de forma equilibrada en todos los centros educativos” de la misma<sup>123</sup>. Conforme a su art. 53 se produce segregación escolar cuando existen desequilibrios en la composición social del alumnado entre centros de una misma zona educativa o de esa zona con la de sus respectivos territorios de referencia, correspondiendo al Departamento de Educación competencias específicas para su evaluación, valoración, recogida de información y seguimiento, así como para la formación de los miembros de las mesas locales de planificación educativa, de las comisiones de garantías de admisión, de las oficinas municipales de escolarización y, especialmente, del personal inspector y técnico de referencia de las zonas educativas, y también de las presidencias de las comisiones de garantías de admisión, en el despliegue de las medidas y de los protocolos de actuación que contribuyen a combatir la segregación escolar en el municipio o la zona educativa.

El art. 52 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de Valencia, dispone, a su vez, que el sistema educativo garantizará “la atención inclusiva del alumnado que pueda verse discriminado en el disfrute de su derecho a la educación debido a su discapacidad, circunstancias sociales, económicas, culturales, étnicas, personales, familiares o de otra índole, y lo hará priorizando los apoyos humanos y materiales necesarios, especialmente en los centros con mayor presencia de estas necesidades” (apartado 1), prestando atención, en particular, a las necesidades educativas del alumnado migrante y sus familias o perteneciente a minorías étnicas y extendiendo la atención específica que se les posibilitará para el rápido aprendizaje de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma a aquellos otros menores

---

<sup>123</sup> Conforme al art. 175 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, la Administración educativa autonómica se estructura en áreas territoriales delimitadas de acuerdo con la organización territorial de Cataluña y tomando en consideración criterios demográficos. Corresponde al Departamento competente en materia de educación delimitar, a tenor del art. 176, zonas educativas en el marco de las citadas áreas territoriales “atendiendo a criterios de proximidad y corresponsabilidad”. El legislador catalán impone que se garantice en cada una de estas zonas, a través de los centros que prestan el servicio de educación en Cataluña, “una oferta suficiente de plazas en las enseñanzas obligatorias, con una distribución equilibrada de los alumnos”. Asumen así un protagonismo fundamental para la planificación de la oferta educativa, garantizando la heterogeneidad en la composición social de la zona y el equilibrio entre la de la zona en sí y la de los centros que se integran en ella, asegurando, además, la suficiencia de la oferta educativa, así como su pluralidad, velando porque incluya oferta tanto pública como concertada siempre que sea posible, y promoviendo la escolarización de proximidad.

“con posible desarraigo en materia de identidad cultural, para prevenir las repercusiones en su rendimiento escolar y ajuste personal” (apartado 2).

Somete la escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a los principios de normalización e inclusión, de forma que asegure “la no discriminación e igualdad efectiva en el acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo, así como la accesibilidad universal y la provisión y continuidad de los apoyos necesarios” (apartado 4) e impone que la oferta de plazas habrá de tender a homogeneizar las poblaciones escolares de todos los centros sostenidos con fondos públicos, también por tanto los concertados, “de manera que se asegure una distribución armónica y equilibrada de los distintos sectores sociales en todos los centros escolares” (apartado 3), sin mención o distinción en función de zona educativa concreta<sup>124</sup>, si bien resulta más preciso al efecto el art. 20.3 del Decreto 104/2018, de 27 de julio, que desarrolla los principios de equidad y de inclusión en el sistema educativo valenciano, cuando concreta, en relación con la escolarización equilibrada en los centros ordinarios sostenidos con fondos públicos del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y de aquel con situaciones que requieren medidas para la compensación de desigualdades, que “en ningún caso podrá superar una cuarta parte del total de alumnado matriculado en cada centro”. Y todo ello, continúa el precepto, “sin perjuicio de la responsabilidad de la Administración de la Generalitat de desarrollar políticas sociales que incidan en la eliminación de los elementos del contexto sociocomunitario que generen desigualdad y exclusión”.

Es fácil intuir, en definitiva, que ambas soluciones, previsión de zonificación o su ausencia, pueden dar lugar a problemas<sup>125</sup>. Del mismo modo, cualquiera de ellas podría promover una mayor equidad educativa en función del tejido social y escolar sobre el que se asiente. Se trataría de atender, en realidad, a la información allegada por las administraciones públicas y a los datos objetivos sobre la segregación social y la equidad educativa existente en el espacio particular para aplicarla a la reducción de la desigualdad entre centros a través de la sistematización de las intervenciones que se emprendan al

---

<sup>124</sup> Todo ello en función del deber de la Generalitat *ex art.* 43.1 de “garantizar a todos los niños, las niñas y los adolescentes de la Comunitat Valenciana, con igualdad de oportunidades, el pleno ejercicio de su derecho a la educación, que comprende el acceso efectivo, la permanencia y la promoción en un sistema educativo equitativo e inclusivo en todos sus niveles, de conformidad con lo que prevé el artículo 24 de la Convención de la ONU de derechos de las personas con discapacidad, que proporcione una educación emancipadora, integral, plural, respetuosa, provista de los apoyos y recursos necesarios, adecuada a su madurez y de calidad en cuanto a los contenidos, que contribuya al pleno desarrollo de su personalidad y de sus capacidades mentales, físicas y sociales hasta el máximo de sus posibilidades”.

<sup>125</sup> También el Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre *La segregación escolar en Cataluña*, mayo de 2008, p. 155, cita a título de ejemplo, entre las variables que inciden en el impacto de un determinado modelo de zonificación sobre la segregación escolar, los niveles de segregación residencial, los niveles de equidad educativa, el tamaño del municipio, la oferta escolar, el peso del sector público y privado, la vertebración territorial y la existencia de otras políticas de redistribución del alumnado con necesidades educativas específicas.

efecto en ese ámbito territorial concreto. Así, flexibilizando la definición de las áreas de influencia escolar y reforzando la oferta y los programas educativos de aquellos centros con mayores dificultades al respecto o haciendo uso, si procede, de la posibilidad de reservar plazas a alumnos en situación de especial vulnerabilidad a fin de evitar su concentración en centros específicos.

De modo similar, el art. 22 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, dispone, por ejemplo, que “los centros docentes que tienen escolarizado un porcentaje de alumnado con desventaja económica, social o cultural por encima del que determine la consejería competente en materia de educación no podrán ver incrementado el mismo a través de la escolarización excepcional o mediante cambios de centros fuera del proceso ordinario”, contemplando su art. 13 el establecimiento de la reserva de un número determinado de plazas escolares vacantes en todos los centros sostenidos con fondos públicos y el número máximo de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que puede escolarizarse en cada grupo o unidad, “conforme a los criterios y el procedimiento que se fijen al efecto por parte de la dirección general competente en materia de admisión”.

En esta misma línea, el art. 32 del Decreto andaluz 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, impone a la Administración educativa el deber de reservar hasta el final del periodo de matrícula un máximo de tres plazas por unidad en los centros públicos y privados concertados para alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Caso de considerarlo necesario para su correcta escolarización, podrá acordar el mantenimiento de la reserva hasta el inicio del curso escolar. Aunque la adjudicación de las plazas reservadas se realizará atendiendo, a su vez, a la mayor puntuación obtenida en aplicación de los criterios de admisión y, en su caso, desempate, el precepto permite, reservar en determinados centros, hasta la finalización del período de matrícula, algunas de estas plazas para favorecer la integración del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa que precise acciones de carácter compensatorio por residir en barriadas de actuación educativa preferente.

Se precisan, a estos efectos, instrumentos de evaluación y diagnóstico temprano, tanto de alumnos como de centros, para abordar y atajar de forma efectiva los problemas, planificando primeramente de forma adecuada la respuesta a los inconvenientes detectados, movilizándolo después los recursos y equipos necesarios para su solución y promoviendo finalmente la pronta respuesta inclusiva y la consiguiente reactivación del

sistema educativo en aras de su equidad y calidad<sup>126</sup>. No basta con proporcionar a cada alumno una plaza educativa, sino que ha de garantizárseles, además, la igualdad de oportunidades al acceder y ocupar la misma.

### **C) Igualdad de oportunidades y demanda educativa: información, criterios de admisión, gratuidad real, corresponsabilidad y promoción de la equidad.**

En tercer lugar, la equidad educativa precisa trabajar asimismo la perspectiva de la demanda educativa. No en vano, la segregación escolar es, en muchas ocasiones, una exclusión autoimpuesta y aceptada por las familias como consecuencia ineludible. Planificado el servicio educativo, establecidos los conciertos oportunos, definida la oferta de cada centro, ¿qué orienta la demanda de las familias? ¿Cómo abordarla para que conozcan la oferta a su alcance y sean realmente libres de elegir el centro educativo que consideren más apropiado para sus hijos, para que se sientan cómodas, en definitiva, a la hora de expresar sus preferencias al respecto y no caigan en la autosegregación escolar? Ciertamente es que oferta y demanda se encuentran íntimamente unidas, si bien la última enlaza de forma más activa y directa con la motivación particular de las familias para optar por un centro educativo concreto.

#### ***a) Información durante el periodo de admisión.***

Resultaría oportuno conocer las razones esgrimidas al respecto en cada caso, aunque cabe imaginar que continúan ocupando un lugar preponderante a tal efecto la proximidad del centro educativo al hogar familiar o al puesto de trabajo de alguno de los progenitores o tutores, la calidad de la educación que en él se imparte, la escolarización en él de otro u otros hijos o de alguno de los progenitores en su infancia o el ambiente que impera entre su alumnado<sup>127</sup>. En todo caso, a falta de un acopio sistemático de datos fehacientes al respecto, resulta esencial la *información suministrada por el centro* durante el periodo de admisión a las familias. E incluso después, una vez producida la adscripción y durante la etapa de escolarización. En este último sentido, el art. 59.8 del Decreto 78/2019, de 24 de mayo, de ordenación de la atención a la diversidad en los centros públicos y privados concertados que imparten enseñanzas no universitarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria, confía a la Consejería competente en materia de educación la delicadísima promoción de “acciones de sensibilización para el alumnado,

---

<sup>126</sup> Como subraya la UNESCO en su *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*, 2017, p. 13, “la inclusión es un proceso que ayuda a superar los obstáculos que limitan la presencia, la participación y los logros de todos los y las estudiantes” en el sistema educativo, mientras que “la equidad consiste en asegurar que exista una preocupación por la justicia, de manera que la educación de todos los y las estudiantes se considere de igual importancia.”

<sup>127</sup> Son las razones que se revelan más importantes en la encuesta desarrollada por V. Pérez-Díaz, J. C. Rodríguez y L. Sánchez Ferrer, “La familia española ante la educación de sus hijos”, *Colección Estudios Sociales Fundación La Caixa*, núm. 5, 2001, pp. 205 y ss. Conviene tomar en consideración la complejidad y subjetividad que acompañan a las ideas de calidad educativa y ambiente escolar, difíciles de concretar, evaluar y comparar en la práctica.

familias y comunidad educativa en general que fomenten actitudes positivas hacia los alumnos y alumnas en situaciones de exclusión social”.

Ha sido una constante en el debate sobre el sector educativo sostenido con fondos públicos la denuncia más o menos velada de prácticas irregulares en la admisión de alumnos de algunas escuelas concertadas, señaladamente, la transmisión de información insuficiente o errónea acerca del número de plazas realmente disponibles en la práctica, los criterios establecidos para la priorización de las solicitudes de plaza o la adecuación del centro a las necesidades particulares del alumno concreto. Así, en su informe *La segregación escolar en Cataluña (I): la gestión del proceso de admisión de alumnado*, junio 2016, el Síndic de Greuges reseña las quejas recibidas, en el marco de su actividad, relacionadas con irregularidades cometidas por centros escolares catalanes, en su mayoría concertados, en la gestión del proceso de admisión de alumnado, haciendo hincapié en que “la identificación de los proyectos educativos de centro con determinadas tipologías de familia en las jornadas de puertas abiertas u otras prácticas de selección adversa del alumnado, los déficits en la información facilitada sobre las cuotas que se deben sufragar en los centros públicos y privados y sobre su régimen legal, por poner algunos ejemplos, también son prácticas que, si bien no son generalizadas, denotan un escaso compromiso de algunos centros con las garantías de equidad del sistema”. La disuasión de la demanda por parte de los centros en las entrevistas con las familias, la recomendación de centros alternativos con un perfil social más asimilado al suyo o con recursos en teoría más adecuados a las necesidades educativas específicas del alumno, como aulas de acogida o similares, contribuirían activamente, entre otras, a la autoselección de las familias solicitantes<sup>128</sup>.

De ahí el completo régimen jurídico que incorpora a tal efecto, la Sección 3ª del Capítulo I del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña. Bajo el rótulo “transparencia y sistema de información pública en el procedimiento de admisión” su art. 6.2 impone a los centros “abstenerse de realizar ningún tipo de difusión (ni activa ni a petición de terceros) de informaciones que puedan tener efectos negativos en la lucha contra la segregación escolar, de acuerdo con las directrices que a estos efectos facilite el Departamento de acuerdo con los artículos 77.1.a) y 184.1.c) de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación”, considerándose en todo caso “información que puede favorecer la segregación escolar” aquella “relativa a los resultados de las pruebas de evaluación desagregadas por centro, las necesidades específicas de apoyo educativo, la nacionalidad del alumnado, la composición social del centro, la demanda de plazas y las becas y ayudas”. Simultáneamente se les obliga a

---

<sup>128</sup> Pp. 74 y 137.

“difundir la información que corresponde dar al alumnado y a las familias por cualquier medio disponible que garantice el acceso abierto a esta información y, en todo caso, a través de la página web del centro, si tienen”, garantizando el respeto de “los principios de equidad y de inclusión de la diversidad de su entorno en los diversos medios de difusión usados” (art. 7, apartados 1 y 4).

Resulta capital, en este sentido, no tanto la incorporación de nueva regulación del proceso de admisión, que también, cuanto el empleo por la Administración educativa de dos potestades públicas capitales, en concreto, las de fomento o promoción y de inspección o sanción de los eventuales incumplimientos. Por lo que hace a la primera, no cabe duda de que la situación mejoraría si se implicase activamente la autoridad competente en la garantía de una mínima transparencia y publicación de una información esencial y básica en formato similar, lenguaje comprensible y formato abierto y accesible para todas las familias.

El art. 8 del Decreto andaluz 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, obliga a los centros sostenidos con fondos públicos a informar a quien desee participar en el proceso de admisión “de las etapas educativas sostenidas con fondos públicos que se imparten, del contenido del Plan de Centro y, si procede, de la adscripción autorizada con otros centros docentes”, así como “de los recursos específicos para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales, a que se refiere el artículo 73 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y el artículo 113.2 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, y de los servicios complementarios que tengan autorizados”. Los centros educativos concertados informarán, además, del contenido de su carácter propio. En todo caso, el precepto exige que “para favorecer la igualdad de oportunidades y promover la adecuada elección de centro” la Consejería competente en materia de educación publique “de forma fácilmente accesible, a través de su sede electrónica o, en su caso, página web, la información relevante correspondiente a todos los centros sostenidos con fondos públicos en la que se incluirá, entre otros aspectos, las adscripciones, la oferta educativa, los servicios complementarios y, en su caso, el carácter bilingüe o plurilingüe de los mismos”.

El art. 18 del Decreto 48/2024, de 23 de abril, del Consell, por el que se regula el proceso de admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, y en los centros de Educación Especial, en la Comunitat Valenciana, exige la publicación en la web y en el tablón de anuncios de los centros docentes de “su proyecto educativo, sus normas de organización y funcionamiento, la información relativa al proceso de admisión, en especial la contenida en el anexo Único

de este decreto, y los criterios por los cuales se asigna la puntuación de la circunstancia específica, así como la documentación justificativa de la misma, todo ello para su conocimiento por todos los sectores de la comunidad educativa y por los demandantes de puestos escolares”. Los centros informarán, además, a través de su página web y “con el fin de ayudar a las familias en los procesos de elección”, de “la normativa aplicable, la oferta de plazas escolares, las áreas de influencia y las adscripciones de los centros”. Esta será la información objetiva mínima sobre los centros docentes públicos y privados concertados que habrá de incluir asimismo la Conselleria competente en materia de educación, a través de su página web, en colaboración con las direcciones territoriales, los ayuntamientos y las comisiones de escolarización.

Por su parte, el art. 7 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, exige, a tal efecto, que la información se refleje “de forma destacada y accesible” tanto en el tablón de anuncios del centro docente como en su página web y confía a la Consejería competente en materia de educación la determinación de la información básica al respecto, que “se referirá a aspectos tales como el proyecto educativo, el reglamento de régimen interior, en su caso el carácter propio del centro docente, la normativa del proceso de admisión, la unidad territorial de admisión en la que se ubica, las adscripciones referidas al centro, si cuenta con tipificación según sus características y recursos, y el criterio complementario de admisión en su caso”. No solo eso, el precepto impone a la Consejería la labor de facilitar “la difusión de la información básica de los centros sostenidos con fondos públicos”, en concreto, “a través de las direcciones provinciales de educación, en colaboración con los ayuntamientos y otras instituciones”.

También el art. 3 del Decreto 24/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y centros privados concertados que impartan segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en La Rioja, establece el contenido mínimo de la información que los centros deberán suministrar a la comunidad educativa, sin establecer, no obstante, vía o localización mínima al efecto, en tanto no exige publicación electrónica en la página web del centro o física en su tablón de anuncios, ni prevé tampoco su publicación en el propio portal de la Administración educativa. No parece especialmente oportuno, en este sentido, el criterio potestativo con que el art. 2 de su Orden de desarrollo, EDC/20/2021, de 22 de abril, enuncia que la Consejería “podrá” publicar información sensible para la comunidad educativa sobre el procedimiento de admisión del alumnado en su tablón de anuncios y/o página web. Habría resultado, sin duda, más conveniente disponer su publicación preceptiva.

En esta misma línea se sitúa el art. 20 de la Resolución de 22 de marzo de 2021, de la Consejería de Educación, por la que se aprueba el procedimiento de admisión del alumnado en centros docentes no universitarios públicos y privados concertados del Principado de Asturias, que establece la información mínima que las direcciones de los centros públicos y privados concertados deben suministrar a padres o representantes legales y, en su caso, al alumnado, sin establecer, no obstante, vías o cauces específicas de publicación o transparencia a tal efecto.

La obligación de publicar activamente la información pertinente a través, por ejemplo, de las páginas web de los centros y del propio portal de la administración educativa, su comprobación periódica y, en su caso, la adopción de las recomendaciones, recordatorios y penalizaciones oportunas habría de contribuir a eliminar, en buena medida, la ausencia de información o la transmisión de información errónea al respecto. A ello responden los arts. 6 y ss. del Decreto catalán 11/2021, de 16 de febrero. Su art. 7.3 impone, en concreto, a “la Administración educativa y los ayuntamientos, a través de las mesas locales de planificación, las comisiones de garantías de admisión, la inspección de zona y el personal técnico municipal de zona” el deber de “promover estas prácticas [de transparencia e información] con el fin de contribuir a la valoración positiva entre las familias de la oferta existente en la zona educativa y combatir los desequilibrios en la escolarización de alumnado y garantizar la equidad entre los centros del Servicio de Educación de Cataluña”.

#### ***b) Criterios de admisión.***

Entre la información a compartir con las familias destaca especialmente la relativa a los ***criterios de admisión*** y a la gratuidad de la escolarización en el centro. Si bien se ha avanzado en garantizar que los primeros sean centrales y comunes para todos los centros educativos sostenidos por fondos públicos, no definidos por el propio centro, debe valorarse el efecto desincentivador que acompaña a la incorporación de criterios adicionales o complementarios carentes en ocasiones de racionalidad y discutidos, asimismo, en el ámbito comparado por su efecto negativo sobre la equidad. A tal efecto dispone el art. 17.2 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, que “será criterio complementario otro que, basándose en circunstancias objetivas y justificadas, haya determinado el consejo escolar del centro docente dentro de los que a tal efecto se establezcan por la consejería competente en

materia de educación”, debiendo regirse su establecimiento, en todo caso, “por los principios de equidad y no discriminación”<sup>129</sup>.

Así, si bien puede considerarse lógico el otorgamiento de puntuación adicional a aquellas familias que cuenten en el momento de la admisión con otro hijo o hijos escolarizados en el centro, cuenta con menor justificación su cómputo por ser uno de los progenitores antiguo alumno del centro<sup>130</sup>. Con ello se erigen barreras de entrada que perpetúan las diferencias y la disparidad de oportunidades sin que la experiencia familiar previa alcance a justificar de un modo objetivo la puntuación adicional, ¿acaso cabe afirmar que el ideario, el proyecto educativo, el profesorado, el personal empleado o los servicios ofertados en el centro concertado son los mismos que durante la escolarización del progenitor antiguo alumno? Y aunque lo fueran, ¿esa antigüedad o experiencia previa por parte de uno de los progenitores acarrea de algún modo una necesidad o supone una realidad cuya toma en consideración quepa calificar, desde una perspectiva más amplia, de socialmente oportuna o conveniente como pudieran ser, por ejemplo, la agrupación familiar de todos los hijos en un mismo centro educativo, la proximidad geográfica al domicilio familiar o al centro de trabajo de un progenitor o la valoración de circunstancias personales o familiares específicas precisadas de especial apoyo público como pudieran ser, por ejemplo, la pertenencia a una familia monoparental, un cierto grado de discapacidad o la situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión social del alumno cuya admisión se pretende?

El art. 36 del reciente Decreto 48/2024, de 23 de abril, del Consell, por el que se regula el proceso de admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, y en los centros de Educación Especial, en la Comunitat Valenciana, habilita a cada centro a asignar 1 punto al alumnado en quien concurra la circunstancia específica determinada por el consejo escolar de los centros

---

<sup>129</sup> El precepto establece, además, que la valoración de las enseñanzas que en su caso pudieran contemplar estos criterios complementarios quedará circunscrita a las sostenidas con fondos públicos. En desarrollo de este Decreto se aprueba la Orden EDU/70/2019, de 30 de enero, cuyo Anexo I lista como posibles criterios complementarios: ser familiar hasta primer grado de consanguinidad de un antiguo alumno o alumna del centro del que se solicita plaza, ser familiar hasta tercer grado de consanguinidad de un empleado o empleada del centro del que se solicita plaza, o de un miembro de la congregación, asociación o fundación titular del que se solicita plaza, cursar enseñanzas sostenidas con fondos públicos en un centro docente adscrito o de la misma titularidad del que se solicita plaza, tener hermanos o hermanas menores no matriculados en el centro solicitado, acreditar un domicilio de progenitores, tutores o abuelos o laboral ubicado dentro del mismo código postal del centro o, como cláusula de cierre, “cualquier criterio ya previsto en la normativa reguladora de la admisión”. Conforme al art. 12 de la Orden corresponde al consejo escolar de cada centro determinar, si así lo desea, su criterio complementario combinando de forma disyuntiva hasta tres de las referidas circunstancias puntuables, comunicándolo, en todo caso, a la dirección provincial de educación a efectos de su validación y posterior publicación conjunta y transparente de todos los empleados por los centros educativos de la Comunidad Autónoma.

<sup>130</sup> Es el criterio conocido en el ámbito anglosajón como *legacy preference* o *legacy admission*, especialmente controvertido en relación con el acceso a la Universidad en Estados Unidos.

públicos o por la titularidad de los centros privados concertados, si bien exige que sea fijada “con criterios objetivos que no podrán contradecir lo establecido en el artículo 3 del presente decreto [principios básicos que han de regir la admisión del alumnado], ni suponer discriminación de ningún tipo”. En todo caso, habrá de ser “expuesto públicamente con carácter previo al inicio del plazo determinado para la confirmación de plaza en el centro adscrito”, debiéndose “informar de la documentación justificativa a presentar”.

**c) Gratuidad real.**

**a’) Las denominadas cuotas voluntarias.**

Del mismo modo, debe remediarse el déficit estructural del sistema y hacerse llegar a las familias información actualizada, clara y precisa acerca de la **gratuidad real del centro concertado**. Se trata de una imposición de la regulación educativa vigente que garantiza, en todo caso, la gratuidad de la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos. Ahora bien, son sobradamente conocidas las flexibilizaciones y excepciones, cuando no abiertas transgresiones, de este principio de gratuidad que llevan al cobro de cuotas o tasas a las familias. Conviene diferenciar, a tal efecto, entre el cobro de las denominadas cuotas voluntarias por la escolarización en el centro educativo o el de otras cantidades asociadas a servicios o actividades diversas prestadas en el mismo. Este último tipo de contribuciones, por actividades extraescolares, complementarias o por servicios complementarios, están previstos en la normativa vigente.

Por el contrario, el cobro de las primeras enfrenta a nuestros poderes públicos a una realidad incómoda. Pese a la gratuidad sancionada por nuestra legislación educativa y a la prohibición expresa de cobro de cualquier tipo de cuota al respecto es una práctica habitual en diversos territorios en el sector concertado el **pago de cuotas** que, aun de naturaleza voluntaria, resultan en buena medida obligatorias en el imaginario colectivo y en la percepción de las familias que se plantean acceder al centro, contribuyendo de forma decisiva a desincentivar a muchas familias que se sienten y saben incapaces de sufragarlas. No existen datos oficiales acerca del cobro de estas cuotas, no obstante, existen algunos estudios de precios elaborados durante los últimos años, entre otros, por la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado (CEAPA) y por la Asociación de Colegios Privados e Independientes (CICAE). El reciente y ya mencionado estudio de EsadeEcPol sobre *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*<sup>131</sup>, pone de relieve el sesgo de los informes periódicos de CICAE y CEAPA. Por su parte, hemos tenido acceso a los resultados de una reciente Encuesta a centros integrados en Escuelas Católicas, CECE y

---

<sup>131</sup> Gortazar, L., Martínez, A., y Bonal, X., *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*, EsadeEcPol – Center for Economic Policy, abril 2024.

UECOE, respondida por 784 de estos centros, que desmiente algunos de los datos que se habían ofrecido en otros estudios<sup>132</sup>. Las posibles disparidades en cuanto a metodología empleada o resultados obtenidos no alcanzan a ocultar la existencia de este tipo de cuotas en la educación concertada, aunque ciertamente la situación es muy diferente en unas Comunidades Autónomas y otras. Así, por ejemplo, en algunos territorios del sur (en concreto, Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha), no existen o son muy excepcionales y de escasa cuantía.

Frente a posiciones reduccionistas que tienden a exacerbar el ánimo de lucro o la intención segregadora de la escuela concertada, haciendo hincapié en su querencia por la clase media-alta frente a aquellas familias en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, se hace necesario subrayar la diversidad de factores que contribuyen a este *statu quo* y a sus efectos perversos, que sin duda los tiene, sobre la equidad escolar. Es preciso destacar, en concreto, el notable ahorro presupuestario que suponen los centros concertados para la administración educativa competente y cómo estas últimas tienden a hacer dejación de sus funciones en la materia sabedoras de que no pueden exigir la gratuidad hasta sus últimas consecuencias allí donde los fondos públicos no alcanzan para financiar y garantizar la prestación de un servicio educativo equitativo y de calidad<sup>133</sup>.

Y así, existen, de un lado, pese a la ausencia de datos oficiales, estudios diversos que evidencian cómo el gasto educativo de los hogares en estudios reglados difiere de forma importante en función de la titularidad del centro educativo, llegándose a triplicar, por ejemplo, en la educación primaria el gasto de las familias en el sector concertado respecto del efectuado en el público<sup>134</sup>. Todo ello es indicativo de la existencia de estos

---

<sup>132</sup> Los resultados de la encuesta han sido recopilados y analizados por Guerrero, M., Ladrón de Guevara, B. y Sáinz, J.; y algunas de las conclusiones son interesantes, como por ejemplo que “existe una variabilidad significativa en las aportaciones económicas por Comunidad Autónoma, influenciada tanto por la renta per cápita, como por el tamaño de la población y el coste de vida en áreas urbanas, frente a las rurales”, o también que “las aportaciones voluntarias y las cuotas por actividades complementarias y servicios, como, por ejemplo, el comedor escolar, muestran una distribución amplia, reflejando la diversidad de situaciones económicas de las familias y la variabilidad de los costes por regiones”. Asimismo, se concluye que “la configuración actual del módulo de conciertos genera un problema de viabilidad a corto plazo de la educación concertada, por el creciente déficit de la partida de gastos de funcionamiento (Otros Gastos)”.

<sup>133</sup> Para el Informe de la Fundación Bofill, A. Verger y C. Fontdevila, *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, op. cit., p. 134, “tanto las prácticas irregulares de cobro de cuotas como la regulación de los procesos de elección escolar y admisión del alumnado son dos factores clave de las dinámicas de segregación escolar y de estratificación social entre centros públicos y concertados”. De ahí que no resulte “casual que la magnitud del fenómeno de la estratificación social según titularidad difiera sustantivamente por comunidades autónomas” en función de su “permisividad con prácticas selectivas o de cobro irregular de cuotas”, aunque se trate, en todo caso, de una problemática de carácter multicausal “en la que intervienen variables tan dispares como el peso y distribución de los centros concertados sobre el territorio o la orientación y naturaleza de los proveedores privados”.

<sup>134</sup> El Informe 2023 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2021-2022 del Consejo Escolar del Estado, pp. 318 y ss., no desglosa el gasto de los hogares españoles en educación en función de la titularidad de los centros educativos y, en caso de los privados, de que se encuentren sostenidos o no con fondos públicos. Resulta por ello de indudable interés la tabla comparativa que recoge, precisamente a partir de la encuesta

cobros adicionales, orientados a suplir, en muchas ocasiones, el déficit ocasionado al centro por el recurso de la administración educativa al concierto como modo de provisión de la educación pública a un coste inferior al real.

Algunos de estos cobros son regulados y admitidos, por otra parte, por la legislación educativa autonómica, tal y como ya hemos apuntado. En otro apartado de este informe analizamos más en profundidad esta cuestión. Ahora nos interesa destacar cómo, por ejemplo, el art. 10 del Decreto 7/2017, de 1 de junio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios en los centros docentes concertados en la Comunidad de Castilla y León, dispone que, con la excepción de esas actividades y servicios, “en ningún caso se podrá exigir a los progenitores o tutores legales del alumnado el cobro de ningún otro tipo de cuota, aunque aparezca acompañada del término voluntaria, en la que se mencione de forma genérica la prestación de servicios, mantenimiento de instalaciones o funcionamiento del centro entre otros”. Es cierto, sin embargo, que también admite, simultáneamente, que los progenitores o tutores legales puedan “optar de forma voluntaria por la realización de donaciones al centro o a entidades ligadas a él”, entendidas siempre como “un acto de liberalidad” que no puede ser “objeto de reclamación, ni generar discriminación, o negación del acceso al alumnado a otras actividades organizadas por el centro, caso de no producirse”. De ahí que caso de optar por el abono voluntario de donaciones como cuotas periódicas exija la emisión separada de los recibos respecto de los emitidos por el centro en relación con otros conceptos, “con el fin de evitar confusiones”.

En todo caso, las desigualdades educativas a que aboca el cobro de cuotas o donaciones teóricamente voluntarias son, en buena medida, consecuencia inevitable de todo ello, pudiendo desembocar con el tiempo, a causa de lo asentado de estas prácticas en algunos territorios y de la infrafinanciación crónica de la educación concertada, en una composición social diversa de los dos sectores encargados de prestar el servicio educativo con cargo a los fondos públicos, el de titularidad estrictamente pública y el privado sostenido con fondos públicos a través de la suscripción del correspondiente concierto. No en vano, el pago de estas cuotas puede suponer -a pesar de que los centros concertados lo nieguen en sus informes- una barrera económica de acceso para los alumnos con un perfil más vulnerable, que quedan por ello confinados a aquellos centros, habitualmente

---

sobre el gasto de los hogares en educación del INE, el Informe de la Fundación Bofill, A. Verger y C. Fontdevila, *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, op. cit., p. 132, relativa al gasto medio por alumno en estudios reglados según el nivel educativo (educación infantil, primaria y secundaria) y el sector de escolarización (pública, concertada y privada) para el curso 2019-2020. Frente a los 458 euros de gasto en educación infantil en el sector público, destacan los 1.352 euros en la escuela concertada. Del mismo modo, los 435 euros en la educación primaria de titularidad pública se convierten en 1.367 en la concertada y los 336 euros en los centros públicos de Educación Secundaria se elevan a 1.078 en caso de cursarse en centros concertados.

de titularidad pública, menos activos e innovadores, de menor demanda social, con menor equidad educativa y en los que se concentra en mayor número, debido entre otras razones a su gratuidad real, el alumnado más desaventajado socialmente, con menor rendimiento y mayores necesidades educativas específicas, entre el que suele agruparse también el mayor número de alumnos de origen migrante o étnico<sup>135</sup>.

Aun siendo de menor repercusión o visibilidad social y habiendo menores estudios o informes al efecto, conviene subrayar la existencia, asimismo, de este tipo de cuotas o cobros adicionales en algunos centros educativos de titularidad pública, bajo la cobertura de que se trataría de costear algunos servicios complementarios (como el comedor) o actividades extraescolares o complementarias. Esto ha sido subrayado, por ejemplo, desde la perspectiva del sistema educativo catalán, por el Síndic de Greuges en sus informes sobre la segregación escolar en la Comunidad Autónoma. Se debe hacer hincapié, una vez más, en que el problema de la falta de equidad educativa no se predica en exclusiva del sector concertado, sino que se aprecia al comparar ambos sectores y también dentro de la composición de cada uno de ellos individualmente considerado, apreciándose asimismo un diverso grado de inclusión y equidad educativa, en ocasiones sumamente dispar, entre centros de titularidad pública.

Dicho esto, la financiación pública aparece como una condición necesaria pero insuficiente por sí misma para reducir las desigualdades educativas existentes. Es preciso actuar en todos los frentes para fomentar la demanda y neutralizar, aunque solo sea parcialmente, fenómenos de autoexclusión por parte de las familias. La regulación es suficientemente explícita al imponer la gratuidad y prohibir el cobro de cuotas y aportaciones familiares, por lo que no parecen necesarias reformas en esa dirección. Resulta meridianamente claro el art. 88 LOE al prohibir la percepción por los centros públicos o privados concertados de cantidades de las familias a cambio de recibir enseñanzas de carácter gratuito, así como cualquier imposición de “la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos”, dejando, no obstante, al margen de esta categoría las actividades extraescolares y los servicios escolares, de carácter voluntario, así como las actividades complementarias necesarias para el desarrollo del currículo que “deberán programarse y realizarse de forma que no supongan discriminación por motivos económicos”<sup>136</sup>.

Asimismo, parece que entre los centros concertados (al menos en el sector de la concertada -digámoslo así- tradicional) se ha ido cobrando progresivamente conciencia

---

<sup>135</sup> Esta realidad contrasta, sin embargo, con la rigidez del art. 62.2 b) LODE que eleva a causa de incumplimiento grave del concierto por parte del titular del centro “impartir las enseñanzas objeto del concierto contraviniendo el principio de gratuidad”. Su reiteración o reincidencia será causa, a su vez, de incumplimiento muy grave del concierto (art. 62.2 bis LODE).

<sup>136</sup> Se volverá sobre estas últimas *infra*.

acerca la necesidad de implementar la cultura de la transparencia y la publicidad de los datos, aunque solo sea como forma de garantizar a las familias que con estos cobros complementarios no se está persiguiendo un ánimo de lucro, sino que se mantienen, en la inmensa mayoría de los casos, dentro de lo permitido por la normativa estatal y autonómica. Distinta parece ser, en cambio, la realidad de la conocida como “nueva concertada”, en la cual no parece que está garantizada la ausencia de ánimo de lucro, y las cuotas “voluntarias” que se solicitan se acercan mucho, en algunos casos, a lo que cuesta mensualmente para padres y madres un centro privado que no recibe financiación de fondos públicos. En este último caso sí que debería exigirse a las autoridades educativas un mayor nivel de control y exigencia para garantizar el cumplimiento estricto de la legalidad vigente que, aunque insuficiente y manifiestamente mejorable en este punto, proscribía todo tipo de ánimo de lucro en el cobro de las cuotas por servicios complementarios o actividades extraescolares.

Pero, al margen de esos casos puntuales, de lo que se trata, más bien, es de mejorar la financiación de los centros concertados y vincularla a su compromiso con la gratuidad y la corresponsabilidad social<sup>137</sup>, garantizando que llegue a las familias la información adecuada al respecto. En este sentido, el art. 8.1 del Decreto 7/2017, de 1 de junio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios en los centros docentes concertados en la Comunidad de Castilla y León, exige que se facilite a los progenitores o tutores legales del alumnado información “al iniciar el curso escolar” y “por cualquier medio que acredite su comunicación” acerca de que “la enseñanza obligatoria, debe impartirse en los centros docentes concertados de forma gratuita sin que puedan solicitarles cantidad alguna por recibir dicha enseñanza ni tampoco imponerles ningún tipo de aportación”.

Sería quizá más conveniente que esa información se facilitara durante el propio proceso de admisión, garantizándose, por lo demás, su publicidad continua y constante en la página web del centro y en el portal de la Administración educativa. Con ello no solo se redundaría en una mayor transparencia de cara a las familias, sino que se reduciría en gran medida la carga de la inspección educativa encargada de velar por el cumplimiento de esta obligación. Idéntica transparencia debiera aplicarse a los datos relativos a la gestión económica de estos centros, garantizándose que se inspecciona y sanciona, en su caso, la posible comisión de actos fraudulentos por parte de aquellos

---

<sup>137</sup> Así, cabe el uso de mecanismos de financiación complementaria o compensatoria dirigidos a compensar, de un lado, la agrupación desigual del alumnado en determinados centros, así como a incentivar, de otro, la distribución del alumnado socialmente desfavorecido entre los sectores educativos público y concertado pero también dentro del mismo sector, a fin de evitar la concepción o caracterización de algunos centros educativos como gueto o segregados.

centros que, apartándose de la senda transitada por la mayoría, pudieran condicionar la admisión al cobro de este tipo de cuotas<sup>138</sup>.

De ahí que mientras se siga sin abordar la problemática de la financiación resulte inútil incidir en la gratuidad impuesta por la legislación educativa en aras de garantizar una mayor equidad educativa y minorar la segregación escolar existente. Como bien advierte el *Informe sobre la realidad educativa de Canarias 2022. Políticas para la igualdad de oportunidades y la equidad educativa*, del Consejo Escolar de Canarias, “resulta fundamental asegurar la adecuada financiación del sistema educativo en general, y de estas políticas en particular [para el desarrollo de acciones basadas en la sensibilización, prevención, eliminación de barreras y la oferta de recursos que faciliten la plena participación y la igualdad de oportunidades de todo el alumnado de Canarias], lo que obliga a asumir política y socialmente que la financiación educativa constituye una inversión de enormes repercusiones socioeconómicas y no un gasto o la subvención de un servicio”<sup>139</sup>.

***b’) Otras contribuciones por actividades extraescolares, complementarias y servicios complementarios.***

No es esta, en todo caso, la única fuente de ingresos de los centros concertados que puede actuar de barrera a la equidad educativa y, por ende, de catalizador de la segregación escolar. Aunque la organización del calendario escolar es común para los centros educativos sostenidos con fondos públicos independientemente de su titularidad, no lo es, sin embargo, la jornada escolar, constatándose divergencias significativas entre el horario lectivo de cada centro, los servicios y las actividades que ofertan o el coste aparejado a cada uno de ellos (así, en concreto, para los servicios escolares o complementarios, entre otros, los de transporte escolar, madrugadores o comedor, o para las actividades escolares complementarias o extraescolares). Son, en general, ***servicios de adscripción voluntaria*** que carecen, teóricamente, de cualquier relación directa o impacto sobre la actividad propiamente escolar o el rendimiento educativo del alumnado<sup>140</sup>. Todos

---

<sup>138</sup> Debemos remitirnos al epígrafe de este informe relativo a la financiación de la enseñanza concertada, en el que se incide, con mayor profundidad, en el obstáculo que representa la cuantía actual de los módulos para la educación concertada y en el difícil sostenimiento económico de estos centros, abocados a impartir gratuitamente las enseñanzas concertadas, si bien sufragando con fondos propios las inversiones y reposiciones de instalaciones y equipamientos.

<sup>139</sup> P. 267.

<sup>140</sup> De ahí que el art. 8.1 del Decreto 7/2017, de 1 de junio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios en los centros docentes concertados en la Comunidad de Castilla y León, disponga de forma expresa que “las únicas cuotas que los centros podrán cobrar a los progenitores o tutores legales del alumnado serán las correspondientes a las actividades escolares complementarias, actividades extraescolares o servicios complementarios que hayan sido elegidos voluntariamente por ellos, debidamente autorizados o aprobados”, exigiendo el apartado 2 del precepto que los centros les faciliten información detallada sobre su oferta, “en la que se hará constar expresamente el carácter voluntario y no lucrativo de los mismos así como de las cuotas autorizadas o aprobadas para su participación”.

afectan de forma decisiva, no obstante, a la motivación de las familias para optar por un centro educativo en concreto, en tanto la viabilidad de su elección dependerá en gran medida de su posibilidad real de conciliar vida laboral y familiar, así como, en esencia, de la disponibilidad y el coste, en su caso, de los servicios que les resulten necesarios a tal efecto<sup>141</sup>.

La *conciliación familiar* es considerada, sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico como un problema en buena medida ajeno al ámbito de la educación. Se trata de una miopía perjudicial para el interés general si se toma en consideración el grave desplome del índice de natalidad en nuestro país y sus consecuencias adversas, con incidencia también, entre otros, en el ámbito específico de la equidad educativa. Cuanto mayor sea el coste económico de la conciliación en un centro educativo concreto, mayor será el obstáculo para el acceso al mismo de las familias incapaces de sufragar el coste económico adicional o complementario de estos servicios<sup>142</sup>. La autoexclusión va acompañada, en estos casos, de la huida y adscripción voluntaria a aquellos otros de coste inferior o, preferiblemente, gratuitos en su totalidad. ¿Acaso no incide sobre la libertad de elección de las familias que en algunas Comunidades Autónomas las becas de transporte, madrugadores o comedor no alcancen a los centros concertados o que el precio de estos servicios difiera entre ambos sectores o incluso entre los centros de un mismo sector?<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Dejando a un margen la incidencia de otros costes obligatorios cuya vinculación con la conciliación o con las necesidades educativas del alumnado es más que dudosa como, por ejemplo, el gasto ocasionado por el uso de uniforme o el suministro de material escolar. No en vano, cuando el centro participa de forma directa en su suministro y cobro suele ser muy superior al precio de mercado. Destaca, en este sentido, la disposición adicional única del Decreto 162/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares complementarios en los centros docentes privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo apartado segundo dispone que “las familias podrán adquirir los uniformes y el material escolar en los establecimientos de su elección. En el caso de que se exija que el uniforme incluya logotipos, escudos u otros emblemas, se favorecerá la compra separada de dichos elementos.”

<sup>142</sup> Que el propio *Informe sobre la realidad educativa de Canarias 2022. Políticas para la igualdad de oportunidades y la equidad educativa* del Consejo Escolar de Canarias, p. 271, califica de “servicios de vital importancia” no solo para las familias sino para la sociedad en su conjunto.

<sup>143</sup> Así, por ejemplo, entre las normas autonómicas que sancionan la exclusión del alumnado de los centros educativos concertados del ámbito de aplicación de las ayudas reguladas para la cobertura de algunos de estos servicios:

- Decreto 6/2017, de 16 de enero, que regula los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, así como el uso de las instalaciones de los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía fuera del horario escolar;

- Orden ECD/656/2019, de 13 de junio, del Gobierno de Aragón, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas individualizadas de transporte y comedor escolar y de concesión de ayudas complementarias de educación especial;

- Orden de 6 de mayo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas individuales de transporte escolar para el alumnado matriculado en centros docentes públicos no universitarios de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (esta Comunidad Autónoma extiende curiosamente las ayudas para comedor y libros de texto al alumnado de todos los

Pese a ello, la regulación básica de estos servicios es nimia, en tanto no parece tomar en consideración su impacto sobre el ejercicio del derecho a la educación del alumnado o de la libertad de elección de centro por las familias. Y así, aunque el art. 51 LODE establece su carácter voluntario (apartado 4) y que no podrán tener carácter lucrativo (apartado 2), su enunciado permite, asimismo, que se contribuya con su cobro al mantenimiento y mejora de las instalaciones educativas del centro concertado (apartado 3). El legislador estatal confía, por lo demás, a la Administración educativa la regulación de estos servicios escolares, así como el establecimiento del procedimiento para la aprobación de los prestados por cada centro y de sus correspondientes cuotas.

Desarrollo que alcanza al establecimiento del propio catálogo de servicios considerados complementarios. Así, el art. 6.1 del Decreto 7/2017, de 1 de junio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios en los centros docentes concertados en la Comunidad de Castilla y León, define como tal el comedor escolar, el transporte escolar, el gabinete médico o psicopedagógico, el seguro escolar o “cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no estén incluidos en el concierto educativo”, en particular, “cabe considerar como servicios complementarios aquellos que tengan por objeto la conciliación de la vida familiar y los servicios de comunicación digital a los progenitores o tutores legales”. Del mismo modo, para el art. 6.2 del Decreto 162/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares complementarios en los centros docentes privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se consideran servicios de naturaleza análoga a los de comedor, transporte escolar, gabinete médico o psicopedagógico, “entre otros, el seguro escolar para el alumnado menor de 14 años, el aula matinal y aquellos otros que vayan dirigidos a facilitar la conciliación de la vida familiar, a mejorar la comunicación

---

centros de educación sostenidos con fondos públicos, excluyendo a los centros concertados no solo del ámbito de las dirigidas a cubrir el transporte escolar sino del disfrute del Programa de Auxiliares de Conversación puesto en marcha en colaboración con el Ministerio de Educación y Formación Profesional);

- Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Educación de Castilla y León, dictada en desarrollo del Decreto 20/2008, de 13 de marzo de 2008, por el que se regula el servicio público de comedor escolar;

- Órdenes 65/2015, de 18 de junio, que aprueba las bases reguladoras para la convocatoria de ayudas individuales para el servicio de transporte escolar y 18/2018, de 10 de mayo, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana (aunque incluye entre los posibles beneficiarios de las ayudas de comedor a los alumnos de centros concertados de Segundo Ciclo de Infantil, Primaria y Secundaria, excluye a los de tercer nivel de Educación Infantil de primer ciclo, pudiendo pedirla tan solo el alumnado de este nivel de los centros que participan en el programa de incorporación del nivel educativo de 2 a 3 años en colegios de Educación Infantil y Primaria de titularidad de la Generalitat); o

- la Orden Foral 35/2022, de 11 de mayo, del Consejero de Educación, por la que se regula la organización y el funcionamiento del transporte escolar y las ayudas individualizadas de comedor en la Comunidad Foral de Navarra.

de los centros con las familias y a facilitar y fomentar la inclusión del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo”.

La situación se agrava si se toma en consideración la problemática planteada por las *actividades complementarias* y extraescolares<sup>144</sup>. En relación con las primeras, resulta compleja la interpretación conjunta de los arts. 51 LODE y 88 LOE, a resultas de la deficiente técnica legislativa empleada por la reforma efectuada en esta última por la LOMLOE<sup>145</sup>. Aunque el art. 51 LODE permite a la Administración educativa autorizar el cobro de una cantidad en concepto de actividad escolar complementaria con los únicos límites de que sea voluntaria y no tenga carácter lucrativo, el art. 88 LOE hace hincapié, sin embargo, en la necesidad de que se programen y realicen “las actividades complementarias que se consideren necesarias para el desarrollo del currículo” de forma que no supongan discriminación por motivos socioeconómicos. No las excluye de forma expresa de la gratuidad, como sí hace, en cambio, con las actividades extraescolares y los servicios escolares, aunque proscribe que las que tengan “carácter estable” puedan formar parte del “horario escolar del centro” (¿horario escolar del centro en sustitución quizá de horario lectivo?). En definitiva, ¿cabe percibir ahora cantidad alguna por actividad complementaria? Su carácter no lucrativo queda claro, pero si la actividad está vinculada al currículo y se estima necesaria su programación, ¿cabe cobrar por su realización? ¿Cabe planificar, por otra parte, actividades complementarias estables? Si es así, ¿en el horario propio de las actividades extraescolares, esto es, fuera del propiamente lectivo o deben considerarse, por el contrario, prohibidas en tanto no cabría en absoluto su realización durante el horario escolar del centro? ¿Las actividades complementarias concretas o específicas en el tiempo, no estables, que se estimen necesarias u oportunas quedan necesariamente limitadas al horario lectivo o pueden realizarse fuera de este, pero dentro del horario de apertura y funcionamiento del centro escolar?

---

<sup>144</sup> Para M. M. Cuartero Cobo, “La segregación en la escuela concertada. Un análisis a través de las actividades complementarias”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 24, 2023, p. 64, su coste supone una importante barrera económica que perjudica al alumnado más vulnerable, propiciando una segregación “pedagógica” que “está teniendo un efecto contagio en la escuela pública”. De su análisis colige que “la escuela pública quiere adoptar las mismas dinámicas, aunque de forma más edulcorada, para atraer a las familias de clase media-alta y así sobrevivir en la competición”, recurriendo para ello a la palabra “innovación”. Quizá por ello el art. 2.7 del Decreto 24/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y centros privados concertados que impartan segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en La Rioja, dispone de forma meridiana que “en ningún caso, las características propias de un centro o de su oferta educativa, tales como las derivadas del hecho de que aquél imparta enseñanzas plurilingües, de que hubiera tenido reconocida una especialización curricular o hubiera participado en una acción destinada a fomentar la calidad, podrán suponer modificación de los criterios de admisión”.

<sup>145</sup> Con mayor profundidad, J. J. Guardia Hernández, “Conciertos educativos y régimen de copago en España. Entre la ficción y la realidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022, pp. 9 y ss.

Más clara resulta la regulación de las *actividades extraescolares*, desarrolladas durante la jornada escolar pero fuera, en todo caso, del horario lectivo. No contendrán enseñanzas de la programación docente ni estarán vinculadas al desarrollo del contenido curricular. Aunque no tienen carácter lucrativo, se admite su contribución al mantenimiento y mejora de las instalaciones, lo que puede repercutir, como se comprende, en un incremento de la cuota o tasa a pagar por su realización. Corresponde al Consejo Escolar del centro su aprobación, así como la de las correspondientes cuotas que deban aportar los usuarios por su participación en ellas, previéndose su comunicación posterior a la Administración educativa correspondiente.

La modificación efectuada por la LOMLOE no solo plantea dudas interpretativas importantes respecto de las actividades complementarias, sino que abre, además, interrogantes decisivos a consecuencia, precisamente, de las garantías de gratuidad que pretende implementar a través del art. 88 LOE y, en particular, de lo dispuesto ahora por el apartado 2 de este precepto: “Las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas que en esta ley se declaran gratuitas y establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares. Las Administraciones educativas supervisarán el cumplimiento por parte de los centros educativos del presente artículo.”

Llama la atención, en este sentido, el art. 30 de la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no solo prevé el desarrollo reglamentario de estas cuestiones por el departamento competente en materia de educación sino que le confía la previsión del “establecimiento de las medidas necesarias para garantizar la plena inserción del alumnado en el marco de las actividades complementarias y extraescolares, teniendo en cuenta la planificación estratégica del departamento competente en materia de educación y, en su caso, el contrato programa que se suscriba con los centros educativos” (apartado 4), así como el establecimiento del procedimiento para la aprobación de servicios escolares, sus cuotas y el cobro de actividades escolares complementarias, exigiendo la publicación en su página web de “las cantidades aprobadas y sus conceptos, todo ello con el fin de garantizar la debida transparencia” (apartado 5).

De esta forma, se consideran causa de incumplimiento leve del concierto por parte del titular del centro educativo, según el art. 62.1 a) y e) LODE, tanto la percepción de cantidades por actividades escolares complementarias o extraescolares o por servicios escolares que no hubieran sido autorizadas por la Administración educativa o por el Consejo Escolar del centro, de acuerdo con lo que se hubiera establecido en cada caso, como la infracción del principio de voluntariedad y no discriminación en relación con su desarrollo. Si el incumplimiento se produce “por ánimo de lucro, con intencionalidad

evidente, con perturbación manifiesta en la prestación del servicio de la enseñanza o de forma reiterada o reincidente”, será causa de incumplimiento grave del concierto [art. 62.2 a) LODE]. La reiteración o reincidencia de incumplimientos graves será causa, a su vez, de incumplimiento muy grave del concierto (art. 62.2 bis LODE).

Son muchos los interrogantes planteados al efecto, ¿hasta dónde han de llegar las medidas anunciadas por el art. 88.2 LOE? ¿Cabría considerar discriminatorias las ayudas autonómicas a actividades complementarias y servicios escolares que excluyen de su ámbito de regulación al alumnado de los centros concertados? ¿Implica una obligación activa de regular este tipo de ayudas? ¿Deben prever expresamente todos los centros algún mecanismo de equidad e inclusión al respecto?

El art. 13.2 de la Orden 20/2019, de 30 de abril, por la que se regula la organización de la respuesta educativa para la inclusión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos del sistema educativo valenciano, exige al equipo directivo del centro “llevar a cabo las actuaciones necesarias, en el ámbito de sus competencias, para que el alumnado con condiciones económicas desfavorecidas y otras situaciones de desventaja pueda acceder en igualdad de oportunidades a todos los servicios y actividades ofrecidos por el centro”. Del mismo modo, el art. 139 de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears, impone a todos los centros y servicios educativos baleares promover la inclusión del alumnado y garantizar “que todas las actividades programadas, ya sean dentro o fuera del horario escolar, sean inclusivas” (apartado 3), disponiendo que “el principio de inclusión educativa es transversal en todos los niveles y servicios educativos” (apartado 4), si bien sanciona que la gratuidad se extenderá “progresivamente”, en clave por tanto de disponibilidades presupuestarias, “a las necesidades esenciales de la escolarización, que comprende el material didáctico y las actividades complementarias, para las familias con las rentas más bajas, para lo que se adoptarán medidas para garantizar la igualdad de oportunidades”.

¿Basta simplemente con afirmar el carácter voluntario de la actividad complementaria y excluir al alumnado más vulnerable de su realización si no puede cubrir la cantidad correspondiente o existe un deber a cargo de la Administración educativa o del propio centro de facilitar activamente su incorporación a aquellas que, por su definición y contenido, se estiman actividades “necesarias para el desarrollo del currículo”?

Cabe citar, a título de ejemplo, los extremos que representan, de un lado, la Resolución de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio por la que se dictan instrucciones sobre actividades complementarias, extraescolares y servicios sociales complementarios, de aplicación en los centros privados sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, que se limita a afirmar la participación “en

todo caso voluntaria” en las actividades escolares complementarias sin que la participación efectiva o no pueda suponer ningún tipo de consecuencia discriminatoria para los alumnos, y, de otro, el Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, cuyos arts. 63 y 64 regulan las ayudas para garantizar la igualdad de oportunidades, sancionando los principios de accesibilidad y no exclusión para “evitar la no participación del alumnado en las actividades complementarias y en los servicios escolares por razones económicas o de discapacidad, velando los centros públicos y concertados para que ningún alumno con dificultades para sufragar el coste o por discapacidad quede excluido, con el apoyo de la Administración educativa” y procurar así “el acceso en igualdad de oportunidades del alumnado a estas actividades y servicios, sin que su situación socioeconómica suponga un impedimento”.

En un punto intermedio se sitúa el Decreto 7/2017, de 1 de junio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios en los centros docentes concertados en la Comunidad de Castilla y León, cuyo art. 4.2 establece que “en las actividades escolares complementarias podrá participar el conjunto de alumnos de un grupo, curso o etapa, debiéndose adoptar en su planificación las medidas necesarias que permitan el acceso a ellas de todo el alumnado al que estén dirigidas”, si bien “los alumnos que voluntariamente no asistan a estas actividades deberán estar atendidos debida y gratuitamente, de manera que no se les dejen de impartir contenidos curriculares equiparables a los propios de la actividad escolar complementaria de que se trate”.

¿Cómo conciliar todo ello con el enunciado categórico del art. 15 LODE cuando afirma que “en la medida en que no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites fijados por las leyes, los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares”?

La previsión de actividades complementarias “estables”, que se desarrollan en horario de actividad extraescolar, vinculadas al contenido curricular y a los objetivos de la programación docente y sometidas a barreras económicas de entrada se compadece mal con la provisión de un servicio público de educación gratuita, equitativa y de calidad. El debate que se abre al respecto excede de márgenes estrictamente jurídicos para enlazar con otro tipo de consideraciones, ¿es conveniente el reconocimiento de este tipo de actividades con carácter estable? ¿No pueden llegar a constituir, en sí mismas, medidas de presión que estigmaticen a las familias más vulnerables?

Resulta meridianamente claro a tal efecto el art. 12.3 de la Orden 20/2019, de 30 de abril, por la que se regula la organización de la respuesta educativa para la inclusión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos del sistema educativo valenciano, cuando dispone que “para la autorización o subvención por parte de la Administración educativa de las actividades que realicen los centros docentes, se tiene que garantizar que estas cumplen los criterios de accesibilidad y no-discriminación”. En todo caso, el precepto establece que “en la planificación y el desarrollo de las actividades complementarias y extraescolares, los centros tienen que tener en cuenta que ninguna alumna y alumno quede excluido o discriminado por motivos económicos, por razón de discapacidad, limitaciones funcionales o por cualquier otra circunstancia” (apartado 1), imponiéndoles, en los que casos que sea necesario, la obligación de “planificar, de forma personalizada, los contenidos, los apoyos personales, ordinarios o especializados, y los medios materiales, comunes y singulares, a efectos de asegurar la igualdad de oportunidades y la no-discriminación en el acceso y participación de todo el alumnado en estas actividades” (apartado 2).

Sin duda el campo que se abre a los poderes públicos en este punto en aras de lograr una mayor equidad es importante y exige un replanteamiento de la situación general de la educación concertada a la vista de una estimación real del coste de la plaza escolar, de un incremento adecuado de su financiación y de un apoyo decidido a la suficiencia de recursos por parte de todos los centros sostenidos con fondos públicos para que no tengan que acudir a fórmulas alternativas o un tanto imaginativas para financiar gastos de mantenimiento, equipamiento, infraestructuras, etc. que quedan actualmente fuera del concierto.

Así, a título de ejemplo, el art. 17 del Decreto 56/1993, de 23 de febrero, por el que se establece el régimen de los conciertos educativos en Cataluña, que sujeta la percepción de cantidades determinadas en concepto de cuotas por las actividades escolares complementarias y extraescolares y por los servicios escolares a autorización por el Departamento de Enseñanza, constatando expresamente su apartado 2 que “no se incluye en los supuestos del párrafo anterior, ni puede someterse al establecimiento de cuota al alumnado, la atención tutorial individualizada, la prestación de servicios relativos a la utilización de biblioteca, la confección de documentos sobre aspectos del registro personal de los alumnos, la mecanización de calificaciones o de otros similares inherentes a la enseñanza reglada o bien al mantenimiento del centro o al uso de las instalaciones dentro del horario escolar”.

Se pronuncia en un sentido similar el art. 8 de la Orden de 20 de junio de 2007, por la que se regulan las actividades escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios escolares en los centros privados concertados de Canarias, al establecer que “de acuerdo con la normativa vigente sobre evaluación continua del

alumno y medidas de refuerzo educativo, no podrá autorizarse la percepción de cantidades como contraprestación por actividades de recuperación, apoyo o refuerzo, para atender a las dificultades de aprendizaje durante el curso escolar. Tampoco se podrá percibir cantidad alguna por información, mecanización de notas, tutoría vigilada, actividades de estudio, y/o utilización de biblioteca, laboratorios y talleres”.

Solo en ese marco más amplio podrán plantearse soluciones y propuestas realistas para avanzar en la senda de una educación realmente equitativa y de calidad<sup>146</sup>. Resultaría también conveniente explorar las vías de coordinación, cooperación y colaboración al alcance de las distintas Administraciones públicas con competencias sobre el particular que van más allá del ámbito educativo, en especial, en materia de sanidad, laboral o servicios sociales, de forma señalada, para la protección de la mujer, de la familia y de la infancia, de cara a determinar, implementar y financiar aquellas políticas, instrumentos o ayudas que pudieran mostrarse pertinentes para promover la superación de las dificultades que lastran la vida familiar y fomentan la inequidad escolar, poniendo en riesgo, cuando no anulando, el ejercicio real por parte de muchas familias del derecho a la libre elección de centro<sup>147</sup>.

A ello parece apuntar el art. 8.2 del Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes

---

<sup>146</sup> Llama poderosamente la atención, a la vista del contenido principalista y, en buena medida, grandilocuente de la modificación efectuada por la LOMLOE que pese a su preocupación por la segregación escolar y por promover una mayor equidad educativa, en especial, en el ámbito de los centros de educación concertada, estos hayan quedado excluidos del ámbito de aplicación de la Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se convocan ayudas destinadas a promover agrupaciones de centros educativos para la realización y puesta en práctica de proyectos comunes que favorezcan la educación inclusiva, la innovación educativa y la creatividad. No alcanza a comprenderse la contradicción implícita que encierra esta salvedad.

Frente a ello destaca la amplitud del ámbito de aplicación de la convocatoria aprobada por Resolución PA/159/2023/267, de 26 de abril, para contribuir al desarrollo de actuaciones en centros y servicios educativos sostenidos con fondos públicos en el Principado de Asturias, para la realización de actuaciones de compensación educativa, con el objeto de favorecer la equidad en la educación del alumnado que en ella se determina, en el marco de las bases reguladoras aprobadas, a su vez, por Resolución de su Consejería de Educación y Cultura de 26 de enero de 2018 para la concesión de este tipo de subvenciones a asociaciones, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas, sin ánimo de lucro; o de los proyectos de innovación educativa cuyo desarrollo, seguimiento y evaluación desarrolla la Orden EDU/982/2021, de 17 de agosto, que regula los proyectos de innovación educativa relacionados con el cambio metodológico, la atención a la diversidad y la internacionalización, en centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>147</sup> El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO, *¿Cuál es el grado de compromiso? Desbloquear la financiación para la equidad en la educación*, enero 2021, p. 16, destaca sobre el particular que “cuando las transferencias a los alumnos son gestionadas por los ministerios de educación suelen surgir problemas de concepción, que se reflejan en la poca capacidad para seleccionar a los más necesitados. Los ministerios de protección social suelen tener una capacidad mucho mayor a ese respecto, pero sus programas de transferencias en efectivo rara vez se integran en los planes de los ministerios de educación y el potencial de ambos ministerios de realizar el diseño de forma conjunta no se aprovecha plenamente.”

Balears, cuando establece que “la Consejería de Educación y Cultura tiene que promover políticas educativas de integración y de compensación de situaciones de desventaja social y personal, con la implicación de otras instituciones y organismos públicos”. Más clara resulta la disposición adicional 15ª de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears, cuando establece que “los diferentes departamentos y consejerías del Gobierno de las Illes Balears colaborarán para el desarrollo de servicios públicos relacionados con los servicios educativos, como son la prevención y la protección de la salud de la comunidad educativa, la atención sanitaria escolar, el desarrollo del plan autonómico de conciliación laboral y familiar y la respuesta asistencial a las necesidades específicas de los escolares vulnerables, entre otros”.

En sentido similar, por ejemplo, el art. 31 del Decreto 78/2019, de 24 de mayo, de ordenación de la atención a la diversidad en los centros públicos y privados concertados que imparten enseñanzas no universitarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que “con el fin de poder atender las necesidades del alumnado que pueda encontrarse en riesgo de exclusión social” permite “contar con la colaboración de determinadas entidades y organismos para ofrecer una adecuada respuesta educativa a las necesidades de estos alumnos, tanto en el ámbito curricular como en su adaptación personal y social”, remitiendo la realización de esta colaboración a los “términos que determine la Consejería competente en materia de educación”. Del mismo modo, su art. 36 dispone que la citada Consejería “promoverá la colaboración con las distintas administraciones públicas y entidades y organismos, públicos y privados, de ámbito estatal, autonómico o local, tanto para garantizar la adecuada atención a la diversidad del alumnado como para dar respuestas concretas a las necesidades específicas de apoyo educativo, favoreciendo, en todo momento, la inclusión educativa y la inserción sociolaboral de dicho alumnado”.

El art. 2.5 de la reciente Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears, recoge el testigo de esta reivindicación cuando establece que “para garantizar el derecho a la educación de todas las personas en condiciones de igualdad de oportunidades, el Gobierno de las Illes Balears, junto con los consejos insulares y los ayuntamientos, promoverá una red integrada de servicios de salud, sociales, comunitarios y de programas de apoyo y refuerzo, con criterios profesionales, para dar respuesta a las necesidades sociales, de salud, culturales y educativas del alumnado. La intervención de la red integrada se realizará en coordinación con los centros educativos y preferentemente en los mismos centros.”

Cabe citar, en todo caso, a nuestros efectos, la visión más amplia y ciertamente integradora de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña. No solo prevé un sistema de becas y ayudas públicas “a fin de facilitar el acceso en condiciones de equidad a los servicios escolares de comedor y transporte durante las enseñanzas obligatorias y en las enseñanzas declaradas gratuitas” a los alumnos en situación más

compleja o vulnerable<sup>148</sup>, sino también la promoción de “medidas que faciliten el acceso de todos los alumnos a las actividades complementarias y extraescolares”<sup>149</sup>, la introducción progresiva de un sistema de ayudas general, en distintas modalidades, para “libros de texto y otro material escolar en la enseñanza obligatoria para el alumnado de los centros públicos y de los centros privados sostenidos con fondos públicos” y el posible otorgamiento de “ayudas para la realización de actividades educativas fuera del horario lectivo” (art. 6, apartados 3, 4 y 6). Una visión coherente con la adopción administrativa de “medidas de fomento para garantizar que todos los alumnos puedan participar en los planes y programas socioeducativos y en las actividades de educación en el tiempo libre en condiciones de equidad, sin discriminación por razones económicas, territoriales, sociales, culturales o de capacidad” (art. 41) y con la promoción que impone el propio legislador a la Administración educativa del uso social de los centros públicos fuera del horario escolar y la regulación de los criterios básicos aplicables a dicho uso (art. 165).

***d) Financiación adecuada para alcanzar la corresponsabilidad entre la educación pública y la concertada.***

Las sucesivas reformas educativas no han traído consigo, en suma, una reforma en profundidad de la legislación básica aplicable a la educación concertada, sino tan solo pequeñas adaptaciones a causa de la evolución y las sucesivas modificaciones de la regulación aplicable al sistema educativo en su conjunto. Las Comunidades Autónomas han desarrollado, a su vez, esas bases a la vista de sus propias particularidades. Pese a las lógicas diferencias, cabe apreciar con el transcurso del tiempo cierta tendencia a homogeneizar la regulación de los centros en que se presta el servicio público de educación, sean de titularidad pública o privados concertados. Se trata de una senda seguida también en el ámbito comparado por otros países que cuentan con sistemas mixtos de provisión de educación, que no tiene por qué resultar contraria al enunciado del art. 27 CE en tanto la eventual pérdida de autonomía que pudiera aparejar a la educación concertada provendría, no tanto de su titularidad o ideario específico, cuanto de su sostenimiento con fondos públicos.

---

<sup>148</sup> En concreto, conforme a su art. 6.3, “a los alumnos que vivan en poblaciones sin escuela, en núcleos de población alejados o en zonas rurales, a los alumnos con discapacidades y a los alumnos con necesidades educativas específicas reconocidas”, pudiendo cubrir las ayudas “total o parcialmente el gasto, en función de la naturaleza del desplazamiento y el nivel de renta de las familias”.

<sup>149</sup> El art. 202 de la Ley dispone con carácter preceptivo que “el Departamento [competente en materia de educación], por razones de oportunidad social, de equidad o de no discriminación por razones económicas, debe establecer ayudas y otorgar becas en relación con actividades complementarias y extraescolares”. Incide asimismo en ello el art. 50.3, relativo a las garantías de gratuidad del sistema educativo, que confía al desarrollo reglamentario la regulación de “las actividades complementarias y los servicios escolares, debiendo garantizar su carácter no lucrativo en los términos establecidos en la regulación orgánica y la voluntariedad de la participación de los alumnos”, así como del establecimiento, en fin, “de ayudas para acceder a dichas actividades y servicios en situaciones sociales o económicas desfavorecidas”, teniendo en cuenta los acuerdos de corresponsabilidad a que se refiere el art. 48.5 para desarrollar la aplicación del proyecto educativo correspondiente.

De un lado, la *financiación pública de la educación concertada* en España debe ser objeto de una profunda revisión a fin de incrementarla y equipararla a la de los centros públicos, que es asimismo mejorable y, pese a todo, superior a la de la educación concertada. Cabe destacar, en este sentido, la disposición final 2ª de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, de enunciado, no obstante, algo vago e indeterminado al establecer que “el Gobierno, con la finalidad de alcanzar los objetivos de la presente ley, debe incrementar progresivamente los recursos económicos destinados al sistema educativo y, tomando como referencia los países europeos que se distinguen por su excelencia en educación, debe situar progresivamente durante los próximos ocho años el gasto educativo cerca de, como mínimo, el 6% del producto interior bruto”. En sentido similar, la disposición adicional 14ª de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears, que se compromete con el “objetivo de elevar gradualmente el gasto público educativo total, que se situará en el plazo de ocho años en, al menos, el 5% del producto interior bruto”.

La escuela concertada no puede seguir siendo el recurso fácil para prestar el mismo servicio que la pública, pero con un ahorro significativo por parte de la Administración educativa, sino que el gasto público en una y otra ha de situarse en unos niveles similares. Se ha de fomentar a partir de ahí la gratuidad real de los centros concertados si se quiere eliminar de una vez por todas ese coste de escolarización en forma de cuotas, servicios o actividades adicionales, que ha actuado hasta el momento como factor de disuasión y autoexclusión de muchas familias.

Se debe reafirmar simultáneamente, de otro, la función social de la educación concertada. El gasto público en ella impide la prestación del servicio educativo en condiciones de completa autonomía por parte del centro concertado. De ahí que cualquier reforma al respecto deba partir, a nuestro juicio, de la *equiparación y corresponsabilidad* entre educación de titularidad estatal y concertada, significativamente, pero no solo, en términos presupuestarios, así como del respeto por parte de todos los centros educativos sin excepción de los principios de transparencia y participación. Del mismo modo que la libertad de elección de centro no sanciona el derecho de las familias a escoger y ser aceptado en el específico de su predilección, la libertad de enseñanza no supone la de los centros concertados para decidir con plena autonomía sobre sus procesos de admisión, esto es, sobre a quién, cómo y cuándo se admite, ni implica tampoco la de prestar y gestionar el servicio educativo sin restricción alguna, como si fueran de titularidad estrictamente privada, sin tomar en consideración otros aspectos o exigencias del interés general en el ámbito de la educación como son, señaladamente, la equidad educativa y el derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación.

En todo caso, la determinación por la Administración competente de una metodología adecuada y la construcción de unos indicadores oportunos al efecto habría

de permitir no solo la obtención de una foto fija acerca del *statu quo* real de la equidad educativa en España y del grado de concentración del alumnado más vulnerable en los distintos centros educativos, independientemente de su titularidad, sino una actuación administrativa mucho más decidida y eficaz al respecto<sup>150</sup>.

Se debe citar por su indudable interés la regulación que comprende, en tal sentido, el Decreto 85/2018, de 20 de noviembre, por el que se regula la inclusión educativa del alumnado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Tras definir su art. 2 la inclusión educativa como “el conjunto de actuaciones y medidas educativas dirigidas a identificar y superar las barreras para el aprendizaje y la participación de todo el alumnado y favorecer el progreso educativo de todos y todas, teniendo en cuenta las diferentes capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje, motivaciones e intereses, situaciones personales, sociales y económicas, culturales y lingüísticas; sin equiparar diferencia con inferioridad, de manera que todo el alumnado pueda alcanzar el máximo desarrollo posible de sus potencialidades y capacidades personales”, establece en el art. 36 un sistema de indicadores para medir la calidad de la inclusión educativa.

Identifica así como factores favorecedores de la calidad, sobre los que podrá la Administración educativa “establecer y evaluar periódicamente indicadores de evaluación del grado de inclusión educativa, así como, desarrollar planes estratégicos de mejora al respecto”, entre otros, “la cualificación y formación del profesorado, la coordinación y trabajo en equipo de la comunidad educativa, la optimización de los recursos educativos, la participación de la familia, la detección temprana de barreras para el aprendizaje y la participación, la aplicación del diseño universal de entornos de aprendizaje, la investigación, desarrollo e innovación educativa así como la autonomía pedagógica, organizativa, de gestión y autoevaluación de los centros”. Es más, se encomienda a la Consejería competente en materia de educación fomentar en los centros “el diseño de un sistema de auto-evaluación y evaluación de la calidad de la inclusión educativa e instrumentos para su mejora continua desarrollando la creación de una red de centros inclusivos y la difusión de las buenas prácticas de aquellos que impulsen la inclusión educativa a través de: la adopción sistemática de actuaciones de éxito, la identificación de las barreras para el aprendizaje y el desarrollo de actuaciones que favorezcan la presencia, participación y aprendizaje de todo el alumnado y en especial, de aquel que se encuentre en riesgo de abandono o fracaso escolar y en riesgo de exclusión en el aula, en el centro y en la comunidad educativa.”

#### ***e) Promoción y fomento de la equidad educativa.***

---

<sup>150</sup> Vid., a título de ejemplo, las actuaciones propuestas por el *Pacto contra la segregación escolar en Cataluña. Un compromiso para el éxito educativo*, marzo 2019, pp. 24 y ss., para adecuar la financiación de los centros públicos y concertados a fin de garantizar la gratuidad de la enseñanza y la supresión de cuotas como factor de desigualdad.

Su aplicación habrá de llevar, por una parte, a una ***actuación pública de fomento activo de la equidad***, concentrando recursos suplementarios en aquellos centros que más los precisaran para compensar la distribución desigual del alumnado y la segregación escolar que se hubiera detectado.

Así, la disposición adicional 1ª del Decreto 59/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas que han de regir las convocatorias para el establecimiento y la renovación de conciertos educativos a partir del curso 2023-2024 en Illes Balears, dispone que “la Consejería de Educación y Formación Profesional podrá otorgar subvenciones a los centros con concierto educativo general para promover la realización de actividades educativas fuera del horario lectivo para los alumnos que presenten condiciones socioeconómicas y culturales desfavorecidas”.

En una línea similar el art. 5 de la Orden 2/2021, de 12 de enero, por la que se aprueban las normas reguladoras para la suscripción, renovación y modificación de conciertos educativos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el período comprendido entre los cursos 2021/2022 y 2024/2025, se refiere a la posibilidad de que los centros educativos concertados cuenten con una financiación o con recursos adicionales a fin de garantizar adecuadamente la equidad, inclusión y calidad educativa.

Así lo recogen también, a título de ejemplo, de un lado, el art. 9 de la Orden de 15 de noviembre de 2022, de la Consejera de Educación por la que se establece el procedimiento para la aplicación del régimen de conciertos educativos para el período comprendido entre los cursos 2023/2014 y 2028/2029 en la Región de Murcia, que contempla la posible solicitud de “los apoyos necesarios de profesorado de las especialidades correspondientes y de los profesionales cualificados, así como los medios y materiales precisos para la debida atención” del alumnado que presente necesidades educativas en centros que impartan enseñanzas declaradas gratuitas, y, de otro lado, el art. 9 del Decreto 60/2023, de 24 de mayo, por el que se establecen normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos de Educación Primaria, durante los cursos académicos 2023/2024 a 2028/2029, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que regula la posible solicitud de “recursos personales complementarios” por parte de los centros educativos privados concertados que escolaricen a alumnado con necesidad específica de apoyo educativo “en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen”, admitiendo, asimismo, su art. 14.3, si bien de forma excepcional, la posible aprobación de su solicitud motivada de concertar y/o mantener grupos con una ratio menor a la establecida a tal efecto por la Administración educativa a causa de “la ubicación del centro (rural/suburbial/urbano), las condiciones socioeconómicas de la población escolar atendida, la condición de alumnado con necesidades educativas especiales y la oferta educativa de la zona, todo ello siempre que

la demanda de escolarización no pueda ser atendida en las mejores condiciones de otro modo”.

Por otra, se precisa una ***actuación administrativa de prevención del desequilibrio***, acompañando y estimulando a aquellos centros dispuestos a suprimir determinados factores que pudieran actuar como incentivos para prácticas selectivas o a reforzar otros favorables a una mayor equidad pese a no arrojar resultados de grave segregación o concentración de alumnado en situación de especial vulnerabilidad. En este sentido, el art. 101, apartados 2 y 3, de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears. De un lado, se establece que “la administración educativa apoyará y asignará, en caso de que sean necesarias, mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados que estén situados en zonas económicas, sociales o culturales desfavorecidas o que escolaricen alumnado con una determinada problemática social, alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, alumnado procedente de otros países y alumnado que presenta una elevada movilidad u otras circunstancias sobrevenidas. Estas dotaciones adicionales irán encaminadas a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y los resultados educativos de forma continuada, estarán vinculadas a la acreditación de proyectos educativos innovadores que promuevan la equidad educativa, y estarán condicionadas a la rendición de cuentas y la justificación de la adecuada optimización de estos recursos.” De otro, que “se podrán establecer compromisos con los centros que, en el uso de su autonomía y basándose en el análisis de sus evaluaciones internas y externas, adopten decisiones o proyectos que sean valorados de especial interés por el contexto socioeconómico del centro, para su currículum o para su organización. En cualquier caso, se hará un seguimiento y una valoración de los resultados obtenidos.”

Estas previsiones encuentran mayor desarrollo en el art. 168 de la ley, relativo a la financiación para lograr la equidad y la calidad del sistema escolar. En él se prevé la realización de convocatorias por la Consejería competente en materia de educación “para ayudas de comedor, de libros de texto, de material tecnológico y de otro tipo, dirigidas a familias con necesidad de apoyo socioeconómico”, posibilitándose la instauración de “una financiación adicional para los centros públicos que desarrollen acciones dirigidas a la equidad o que realicen programas de innovación educativa para la mejora del éxito educativo”, así como la eventual firma de contratos programa con centros concertados “que realicen programas y acciones que tiendan a la calidad y la equidad del sistema escolar” y el establecimiento de ayudas en relación con actividades complementarias y extraescolares.

***f) El contrato-programa como instrumento para la estrategia de financiación.***

No se trata, por tanto, de incrementar sin más los recursos públicos dedicados a la educación, que también, sino de desarrollar e implementar mecanismos específicos que permitan ajustar la financiación a las necesidades y compromisos de cada centro educativo. Un sistema que podría contribuir a alcanzar estos objetivos sería el establecimiento de un *contrato-programa*, combinado con estrategias de financiación fija por centro complementada, en su caso, con otra cantidad variable concretada en función de indicadores diversos como, por ejemplo, el porcentaje de alumnos vulnerables o con necesidades educativas específicas matriculados en el centro, la estabilidad de la plantilla y, en particular, del personal docente, la infraestructura del centro, los programas, actividades o servicios ofertados por el mismo.

Así, por ejemplo, el art. 7.2 de la Orden de 21 de junio de 2022, del Consejero de Educación del País Vasco, por la que se convoca la renovación de los conciertos educativos y el acceso al régimen del concierto educativo, con determinación de las concretas unidades, así como la concertación del personal complementario de apoyo, con vigencia desde el curso académico 2022-2023 hasta el curso 2027-2028, dispone que “será de preferente concesión el personal complementario de apoyo a necesidades específicas de apoyo educativo y de compensación de desigualdades en la educación, al alumnado escolarizado en unidades concertadas”.

Ya incidió sobre ello, a título de ejemplo, el Informe extraordinario del Síndic de Greuges de mayo de 2008 sobre *La segregación escolar en Cataluña*, al reseñar que “mediante la formalización del contrato-programa, la Administración asume el compromiso de aportar al centro las cantidades necesarias para ocuparse de la gratuidad de las actividades complementarias de todo el alumnado y de incrementar un 30% el módulo de gasto de funcionamiento correspondiente al concierto, aportar los recursos que tengan relación con el tipo de población escolar que atienden los centros (aulas de acogida, apoyo a la educación especial, etc.). El centro, a su vez, mediante la formalización del contrato-programa, se compromete a no cobrar ninguna cantidad ni a solicitar ninguna aportación a las familias por los conceptos previstos en el contrato-programa e incrementar el número de alumnos con necesidades educativas específicas para que en cada centro la proporción sea análoga a la de los otros centros de la zona.”<sup>151</sup>

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, concreta los términos de este compromiso entre Administración educativa y centros sostenidos con fondos públicos, sean de titularidad pública o privada. A la financiación ordinaria del sistema educativo suma el art. 201 de la ley aquella otra extraordinaria que admite para alcanzar

---

<sup>151</sup> P. 140.

la equidad y la calidad en el Servicio de Educación de Cataluña<sup>152</sup>. Comprende recursos adicionales para aquellos centros “que desarrollen estrategias orientadas a asegurar la equidad y a hacer posible la mejora de los resultados educativos”, debiendo permitir, en todo caso, “la gratuidad total del horario escolar” en aquellos centros en los que se aplique. Se asigna por centros educativos de acuerdo con un contrato-programa que, en el caso de los concertados, debe tener una duración plurianual<sup>153</sup>, pudiendo tenerla también en el de los centros de titularidad pública en tanto todos los centros educativos se corresponsabilizan, *ex art. 48 de la ley*, en la escolarización de alumnos y pueden ser destinatarios, conforme a este último precepto, de la aportación de recursos adicionales “en función de las características socioeconómicas de la zona, la tipología de las familias de los alumnos que atiende el centro y los contenidos del acuerdo de corresponsabilidad que se firme”<sup>154</sup>.

Resulta de especial interés la regulación que contiene, a estos efectos, la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Su art. 32 subraya la corresponsabilidad de todos los actores educativos en la garantía de una educación inclusiva fundada en la igualdad de oportunidades, estableciendo de forma expresa su apartado 1 que “con objeto de promover la inclusión y la equidad, los poderes públicos, los centros educativos y la propia comunidad educativa propiciarán, desde sus respectivas responsabilidades, espacios y prácticas de aprendizaje inclusivos que garanticen la igualdad de oportunidades, respetando la diversidad. Tales principios, así como el propio principio de interculturalidad, han de servir de guía en el proceso de

---

<sup>152</sup> No solo eso, “con la finalidad de alcanzar la equidad y la calidad” el precepto permite al Departamento competente en materia de educación “suscribir convenios con los entes locales de una zona educativa para aportar recursos extraordinarios a planes y programas socioeducativos y actividades extraescolares, debiendo habilitar las partidas presupuestarias necesarias, con los recursos que permitan aplicarlos con eficacia y eficiencia” (apartado 3).

<sup>153</sup> En concordancia con lo establecido en los apartados 8 y 9 del art. 205, conforme a los que la cuantía del módulo económico del concierto por unidad escolar en centros ordinarios, que deben determinar las leyes de presupuestos de la Generalidad, puede comprender, atendiendo a circunstancias específicas de los centros determinadas por la Administración educativa, además de las especificaciones fijadas por la regulación orgánica y previa suscripción, en todo caso, de un contrato-programa antes de su asignación, cantidades asignadas al pago del personal no docente de apoyo a la docencia y, si procede, a una dotación adicional de personal docente, en los centros que cumplan los requisitos que se determinen por reglamento.

<sup>154</sup> Articulados mediante contratos-programa, estos recursos adicionales deben permitir a los centros una programación plurianual. El aludido acuerdo de corresponsabilidad podrá establecerse, por su parte, conforme al art. 92 de la ley, entre los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña, en ejercicio de la autonomía de la que gozan, y la Administración educativa. Tienen por objetivo “desarrollar la aplicación del proyecto educativo”, debiendo rendir los centros educativos “cuentas a la comunidad escolar y a la Administración de su gestión, de los resultados obtenidos y de la aplicación de los acuerdos de corresponsabilidad”. Sobre el significativo avance esperado del nuevo Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, y su previsible impacto presupuestario en la dotación a los centros educativos tanto públicos como concertados de recursos extraordinarios para atender al alumnado con necesidades específicas de tipo socioeconómico mediante un módulo de financiación adicional, *vid. A. Zancajo, A. Verger i C. Fontdevila, La concertada a debat. Reformes contra les desigualtats educatives des d'una mirada internacional i comparada*, Fundació Bofill, 2021, pp. 211 y ss.

transformación del Sistema Educativo Vasco.” A su servicio se encuentran, en particular, tanto la planificación estratégica del sistema de educación en su conjunto como el contrato-programa suscrito con el centro educativo particular o con un conjunto de centros educativos<sup>155</sup>.

Este último es definido por su art. 37.5 como “el instrumento jurídico, económico-financiero y de planificación estratégica y operativa, de duración máxima cuatrienal, en virtud del cual, de conformidad con las líneas establecidas en el plan estratégico, el departamento competente en materia de educación puede definir, de forma acordada con un centro educativo o una agrupación de centros educativos, condiciones de acceso al programa, metas y objetivos, así como, en su caso, el presupuesto adjudicado para el período establecido y los recursos tecnológicos y personales incorporados por el Sistema Educativo Vasco durante el plazo que se determine”. El precepto contempla, por lo demás, la eventual construcción de “los indicadores de gestión que puedan hacer viable la evaluación de los resultados del centro o centros educativos durante el marco temporal que se estipule”, de forma coherente, por lo demás, con el contenido mínimo del contrato-programa que detalla el legislador y que incluye, entre otros aspectos, “las metas y los objetivos a cubrir en el período que se establezca y el cronograma de cumplimiento según ámbitos temporales predeterminados”, la “determinación de los indicadores de gestión, que han de ser cuantitativos y, en su caso, cualitativos”, el “sistema y metodología de evaluación y órganos competentes para llevarla a cabo”, el “modelo de rendición de cuentas” y, señaladamente, el “sistema de incentivos, con estímulos y penalizaciones a los distintos actores institucionales y de gestión, así como a los centros educativos, en función de los resultados obtenidos durante los ejercicios anuales y en el período cuatrienal, durante los ejercicios anuales y en el período máximo cuatrienal” [apartado 6, d), g), h), i) y j)]<sup>156</sup>. Su suscripción con centros educativos concertados vendrá precedida, en todo caso, por una convocatoria pública, en la que se expresarán los requisitos, las condiciones, el plazo de vigencia y el régimen de rendición de cuentas a los que se someterán los que resulten beneficiarios y con los que se suscribirá, en última instancia, el contrato-programa (apartado 8).

Cabe prever su aportación capital tanto a la promoción como a la inspección y el control de la equidad educativa. Por lo que se refiere a la primera, el legislador garantiza, de forma prioritaria, la asistencia y el apoyo específicos de la Administración educativa para su elaboración y desarrollo a los “centros de alta complejidad educativa” que

---

<sup>155</sup> Previéndose en este caso su configuración como un modelo tipo que podrá contener anexos individualizados de acuerdo con lo que disponga a tal efecto el desarrollo reglamentario de la ley.

<sup>156</sup> Con consideración, en este último caso, de los posibles efectos de una evaluación que no se ajuste a los objetivos inicialmente establecidos, sin perjuicio, en todo caso, de posibles ajustes excepcionales como consecuencia de externalidades que obliguen a realizar ajustes presupuestarios a causa de la aplicación de determinadas políticas de contención del gasto o, en su caso, de la aparición de necesidades especiales o circunstancias de fuerza mayor o extraordinarias que quepa satisfacer de forma inaplazable.

muestren mayores dificultades y obstáculos para desarrollar su autonomía<sup>157</sup>. Se trata, en suma, de fortalecer sus proyectos educativos y concreciones curriculares de centro, “pudiendo dar respuestas más adecuadas a su alumnado y a la comunidad educativa” (art. 37.10). En cuanto a la segunda, la ley articula un sistema de evaluación del propio sistema educativo vasco con el fin explícito de “contribuir a la eficiencia y la mejora continua, así como a la equidad y excelencia del sistema educativo, mediante la identificación de las debilidades y los recorridos de avance que se identifiquen en cada caso, concretando la formulación de propuestas y recomendaciones de mejora, que, basadas en datos objetivos, aboguen por el desarrollo e incremento de la eficacia y eficiencia del modelo, en beneficio de la comunidad educativa y, particularmente, del alumnado, como destinatario principal del Servicio Público Vasco de Educación”, que habrá de proporcionar información actualizada y permanente no solo sobre el grado de consecución de estos objetivos generales sino, en concreto, del grado de cumplimiento del plan estratégico y el contrato-programa suscrito por los distintos centros educativos con el departamento competente en materia de educación (art. 78, apartados 3 y 4).

Será trascendente la contribución, a este último efecto, del Instituto Vasco de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación, al que se encomiendan, entre otras funciones, “diseñar y tener actualizado de manera permanente el sistema vasco de indicadores de educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como colaborar con instituciones y entidades que tengan entre sus funciones el desarrollo de indicadores”, así como, “en el ámbito de la equidad y la inclusión, recoger en el Plan Anual del ISEI-IVEI los datos de la situación de cada territorio, en lo relativo a resultados, equidad, segregación, concentración y recursos a nivel de zona, para desarrollar las políticas de superación de la segregación y de las desigualdades” [art. 84.1, apartados b) y c)].

#### **D) El procedimiento de admisión.**

Es preciso dedicar, por último, algunas pinceladas al problema específico del procedimiento administrativo seguido para la admisión y adscripción concreta del alumnado a un centro educativo definitivo en función de las preferencias y del orden de prelación manifestada al respecto por las familias. No en vano, es causa de incumplimiento grave del concierto por parte del titular del centro la infracción de las normas sobre admisión de alumnos [art. 62.2 c) LODE], constituyendo causa de incumplimiento muy grave la reiteración o reincidencia de incumplimientos graves (art. 62.2 bis LODE). Dada su indudable incidencia sobre la igualdad de oportunidades

---

<sup>157</sup> El art. 35.10 de la ley remite a desarrollo reglamentario la determinación con carácter público del índice de complejidad educativa (ICE), “con sus componentes y sus aplicaciones, para la toma de decisiones de política educativa en materia de equidad. Esta reglamentación incluirá el establecimiento de mecanismos de reequilibrio, que se recogerán en los contratos programa con los centros y que podrán contar con recursos materiales y personales; asimismo, se establecerán los períodos de transición necesarios para corregir la situación de los centros de muy alta complejidad y de muy baja complejidad, medidos con arreglo al ICE.”

educativas del alumnado no cabe su realización en exclusiva por los propios centros, sino que debiera ser abordado de la forma más centralizada posible. Con ello se obvian no solo sospechas respecto a posibles tratos de favor o prácticas espurias, sea en centros públicos o concertados, sino que se facilita la consideración de otras variables más amplias atinentes al sistema educativo del distrito o zona escolar en su conjunto, de forma señalada, la equidad educativa, a fin de evitar la estratificación social y/o académica<sup>158</sup>.

A título de ejemplo, resulta significativa la ubicación del art. 88 de la Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria, relativo a la escolarización del alumnado en el sistema educativo autonómico. Su incorporación al Título II de la Ley, que se refiere, precisamente, a la equidad en la educación, viene de algún modo a reconocer el papel fundamental que tienen desde esa perspectiva, incluso para la permanencia posterior del alumnado en el propio sistema educativo, el procedimiento de acceso en tanto cauce para expresar la libertad real de elección de centro por parte de las familias y el régimen jurídico aplicable a la adscripción al puesto escolar concreto.

La constitución de comisiones consultivas o, en su caso, de decisión con representación de la Administración educativa competente, de la Administración local afectada, de los centros educativos, en particular los de titularidad privada sostenidos con fondos públicos, o de las familias o tutores del alumnado, es un paso sin duda trascendente para evitar cualquier sesgo, estrategia o práctica de selección que pudiera priorizar a alumnos socioeconómicamente aventajados y postergar, en cambio, a los más desfavorecidos.

Cabe citar, en tal sentido, la pormenorizada regulación de los órganos de participación en la programación de la oferta educativa catalana (mesas locales de planificación y comisiones de participación en la programación) y en el proceso de admisión en los centros educativos (comisiones de garantía de admisión, oficinas municipales de escolarización y órganos de gestión del procedimiento de admisión en los centros educativos), de su constitución, composición y funciones, que desarrollan los arts. 10 y ss. del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña.

De modo similar, el art. 32 del Decreto Foral 33/2021, de 28 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, dispone que las Comisiones Locales de Escolarización “tienen la finalidad de propiciar y garantizar la igualdad de oportunidades

---

<sup>158</sup> A. Verger y C. Fontdevila, *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, op. cit., pp. 101 y ss., refieren la evidencia internacional que apunta a la producción de dinámicas a tal efecto cuando los sistemas de asignación de estudiantes entre sectores público y privado subvencionado no están armonizados o integrados.

para el acceso y escolarización, en los centros de su ámbito de competencia, de todo el alumnado que cursa enseñanzas en los niveles establecidos en el ámbito de aplicación del presente decreto foral, especialmente de aquel alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y del alumnado desfavorecido por razones socioeconómicas o de otra naturaleza”, confiándoles a tal efecto, entre otras funciones, las de asesoramiento de eventuales interesados en el sistema educativo navarro, supervisión del proceso de admisión del alumnado y del cumplimiento de sus normas reguladoras, “especialmente las relativas a evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza”, y, por último, colaboración “para que todos los centros contribuyan a la escolarización equitativa del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, así como del alumnado desfavorecido por razones socioeconómicas o de otra naturaleza”, proponiendo a la Comisión General de Escolarización de Navarra aquellas medidas que estime más adecuadas para garantizar su escolarización en las condiciones más apropiadas.

A ello responde también, sin duda, la taxatividad del art. 109.4 de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de Educación de Illes Balears, cuando afirma que “la regulación del proceso de elección de centro constituye un elemento fundamental para asegurar la igualdad de oportunidades y garantiza las mismas condiciones para todas las familias en los diferentes momentos o contextos de escolarización. La administración educativa velará para hacer efectivo este derecho mediante la programación general de la enseñanza y la oferta anual de plazas escolares, que garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo entre los centros escolares sostenidos total o parcialmente con fondos públicos de un mismo municipio, área o zona de escolarización.”

Del mismo modo, conforme al art. 3.2, apartados c), f) y g), del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, el proceso de admisión se regirá por los principios generales de no discriminación, en virtud del que “no podrán establecerse criterios discriminatorios para los solicitantes de plaza escolar según se establezca en la legislación básica que se dicte en materia de educación, ni podrán exigirse declaraciones que puedan afectar a la intimidad o creencias de los mismos”, así como de calidad educativa e igualdad de oportunidades, por el que “la consejería competente en materia de educación garantizará una adecuada y equilibrada distribución entre todos los centros sostenidos con fondos públicos del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo” y de “cohesión social” por el que arbitrará, además, “las medidas correctoras que sean necesarias para evitar la segregación escolar del alumnado que tenga algún tipo de desventaja social, cultural o económica”.

El art. 25 LODE reconoce a los centros privados no concertados autonomía, dentro de las disposiciones de la propia ley y de su normativa de desarrollo, para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente, elaborar el proyecto educativo, organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos y alumnas, ampliar el horario lectivo de áreas o materias, determinar el procedimiento de admisión del alumnado, establecer las normas de convivencia y definir su régimen económico. Esa libertad queda, no obstante, mucho más acotada, en especial en materia de organización y gestión, en los centros educativos concertados. Así lo exige su obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de concierto (art. 51.1 LODE) en tanto encargados, junto con los centros públicos, de la prestación del servicio público de la educación (art. 108 LOE) y la satisfacción de necesidades de escolarización (art. 116.1 LOE).

De ahí que el art. 86 LOE establezca la igualdad en la aplicación de las normas de admisión para centros públicos y concertados en función de las enseñanzas que impartan y de los puestos escolares autorizados, lo que alcanza, en todo caso, al establecimiento de áreas de escolarización o influencia comunes para un mismo municipio o ámbito territorial. Estas últimas resultan especialmente interesantes desde la perspectiva concreta de la equidad educativa. Llamadas a garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio y a cubrir “en lo posible una población socialmente heterogénea”, su delimitación exige la consulta previa a las Administraciones locales afectadas (apartado 1).

El inicio del procedimiento recae, en todo caso, sobre las propias familias, que podrán presentar su solicitud directamente al centro en que deseen escolarizar a sus hijos, ante la comisión u órgano de garantías de admisión que hubiera podido constituir, en su caso, la Comunidad Autónoma correspondiente, o ante la propia Administración educativa. Independientemente de la vía escogida por las familias, se dará noticia a los centros docentes de todas las solicitudes de admisión que les afecten dándoles la debida tramitación (apartado 3).

En desarrollo de estas previsiones el art. 35.3 del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, establece a tal efecto que “en el plazo de preinscripción establecido en la resolución de convocatoria la solicitud de admisión se tiene que presentar en el registro electrónico de la Generalidad de Cataluña mediante el formulario correspondiente. Cada centro tiene acceso a las solicitudes que lo han pedido como primera petición, presentadas en el registro electrónico, de forma inmediata. Las personas interesadas también pueden formalizar la solicitud presencialmente desde el centro solicitado en primer lugar o desde la Oficina Municipal de Escolarización, si el municipio tiene.”

En cambio, el art. 12 del Decreto 24/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y centros privados concertados que impartan segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en La Rioja, contempla la formalización de solicitudes “preferentemente por vía telemática”, si bien permite que sean presentadas, “en su caso, en el centro en que deseen escolarizar a sus hijos e hijas, o en cualquiera de los registros previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, sin que en ningún caso puedan los centros financiados con fondos públicos “rechazar solicitudes”.

Resulta llamativa esta diversidad de vías de presentación. Tratándose del acto que inicia el procedimiento administrativo por el que se asigna y adscribe a cada alumno a un puesto educativo en concreto, quizá resultaría más oportuno que las familias dirigieran la instancia de solicitud al órgano administrativo llamado a resolverla presentándola en cualquiera de los lugares designados a tal efecto por el art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dejando intencionadamente al margen a los propios centros educativos, sean públicos o concertados. Con ello se evitaría cualquier interacción en el proceso administrativo en sentido estricto entre las familias solicitantes y los centros de su elección, de tal manera que estos últimos no pudieran conocer de antemano, con carácter previo a su presentación, la opción o prelación de centros expresada en la solicitud. Ello habría de ayudar a soslayar cualquier sospecha de actitud o actuación por parte del centro educativo que pudiera llegar a confundirse con un claro apoyo o, en su caso, con una cierta disuasión o eventual obstaculización de las postulaciones formuladas por parte de unas u otras familias.

En contra de lo sugerido encontramos la previsión del art. 19 del Decreto 48/2024, de 23 de abril, del Consell, por el que se regula el proceso de admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, y en los centros de Educación Especial, en la Comunitat Valenciana. Si bien unifica y centraliza el proceso al disponer la formulación de todas las solicitudes de plaza a través de la aplicación informática que establezca la Conselleria competente en materia de educación, encomienda a los propios centros educativos garantizar “el acceso al procedimiento para aquellas personas que no dispongan de medios electrónicos”. Llama la atención que deban exclusivamente ser los centros quienes ayuden a formular y registrar la solicitud correspondiente y no la propia administración educativa, más aún a la vista de la regulación de las oficinas de asistencia en materia de registros que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en cuya exposición de motivos se afirma “la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos a

su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.” Se trata de una opción susceptible de plantear problemas prácticos desde la perspectiva del centro educativo tanto en términos de sobrecarga de trabajo y escasez de recursos materiales, como de superación de barreras u obstáculos no solo materiales sino emocionales para las familias más vulnerables, obligadas a señalarse ante el centro de su elección y a las que, precisamente por ello, podría resultarles más cómodo o menos violento autoexcluirse de determinadas opciones y acudir a centros de iguales o similares condiciones de partida que las suyas. En todo caso, aunque se permitiese que el procedimiento se llevase a cabo por los centros, deberían preverse vías alternativas.

Cabe apreciar así que pese a la tendencia a reducir con el transcurso del tiempo el margen de autonomía de los centros educativos en materia de admisión de alumnos y a armonizar los procesos de elección y asignación de centro, independientemente de su titularidad pública o privada concertada, la legislación básica estatal no garantiza aún un procedimiento de admisión absolutamente centralizado y ajeno a los centros educativos. La posible adopción de una decisión a tal efecto queda en manos de la Administración educativa autonómica, vinculada, en todo caso, por la previsión por el art. 86.2 LOE que si bien dispone en términos inicialmente potestativos que “las Administraciones educativas podrán constituir comisiones u órganos de garantías de admisión”, impone, no obstante, su intervención preceptiva para ciertos supuestos en tanto “deberán, en todo caso, constituirse cuando la demanda de plazas en algún centro educativo del ámbito de actuación de la comisión supere la oferta, incluidas las plazas reservadas para el alumnado con necesidades de apoyo educativo”.

Integran en su composición a representantes de la Administración educativa, de la Administración local, de las familias, del profesorado, del alumnado, en su caso, y de los centros públicos y privados concertados, designados por las organizaciones de estos colectivos o instituciones<sup>159</sup>, correspondiéndoles la supervisión, a partir de la información y documentación que les es remitida por los centros, del proceso de admisión del alumnado y el cumplimiento de sus normas reguladoras, en especial las relativas a evitar su segregación por motivos socioeconómicos o de otra índole, así como la propuesta a las Administraciones educativas de las medidas que estimen adecuadas a la efecto, velando, en particular, “por la presencia equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o que se encuentre en situación socioeconómica desfavorecida entre los centros sostenidos con fondos públicos de su ámbito de actuación” (apartado 2).

---

<sup>159</sup> Exige el precepto, además, que se promueva, en su composición, el principio de representación equilibrada de mujeres y hombres.

Así, entre las funciones que corresponden a estas comisiones de garantía de admisión *ex art.* 17.1 del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, destacan no solo las de “velar por el cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de admisión y, especialmente, garantizar la aplicación correcta de los criterios de prioridad, realizando las auditorías necesarias con esta finalidad”, sino, en particular, las de “velar por la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas entre todos los centros de su zona o municipio y para la dotación de los recursos públicos compensatorios adecuados y suficientes derivados de la escolarización de este alumnado” y “facilitar el acogimiento, la orientación y la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas y gestionar la asignación de plaza escolar a este alumnado” [apartados a), b) y c)].

Del mismo modo, los arts. 5 y 6 del Decreto 52/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, enuncian funciones esenciales a los efectos de garantizar la equidad del sistema educativo autonómico. De un lado, el art. 5 atribuye a la Comisión Autonómica de Admisión, entre otras funciones, “las de proponer directrices básicas para armonizar el proceso de admisión en todas las provincias, analizar los parámetros característicos de la admisión del alumnado, su efecto en los indicadores del proceso de admisión y la evolución de estos últimos, proponer áreas de mejora y líneas de actuación para optimizar el proceso de admisión, proponer las medidas necesarias para implementar mejoras en relación con la planificación educativa y la gestión del proceso de admisión”. De otro, conforme al art. 6.4 f) corresponde a la comisión provincial de escolarización que ejerce sus funciones de forma permanente a lo largo de todo el curso académico “supervisar el cumplimiento de las normas de admisión, especialmente las relativas a evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza y proponer a la Administración educativa las medidas que estimen adecuadas así como velar por la presencia equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o que se encuentre en situación socioeconómica desfavorecida entre los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León”.

La regulación del art. 86.2 LOE encuentra complemento, desde la perspectiva de la equidad educativa, en el art. 87 LOE. Tras su última modificación obliga a la Administración educativa a reservar “una parte de las plazas de los centros públicos y de las autorizadas a los centros privados concertados” al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para facilitar su escolarización y garantizar, en última instancia, su derecho a la educación.

Reserva que conforme al art. 55.3 del Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en

los centros del Servicio de Educación de Cataluña, puede establecerse de forma diferenciada para alumnos con necesidades educativas especiales y para los que tienen necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales a propuesta de las comisiones de garantías de admisión o de las mesas locales de planificación educativa.

En sentido similar, el art. 20 del Decreto 48/2024, de 23 de abril, del Consell, por el que se regula el proceso de admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, y en los centros de Educación Especial, en la Comunitat Valenciana, dispone la reserva de un cupo de plazas en cada centro para el alumnado que presenta necesidades educativas especiales y de otro para aquel “con necesidades de compensación de desigualdades; todo ello, a fin de velar por una adecuada y equilibrada distribución del alumnado que presenta dichas necesidades entre los diferentes centros docentes”.

El art. 29.3 de la Resolución de 22 de marzo de 2021, de la Consejería de Educación, por la que se aprueba el procedimiento de admisión del alumnado en centros docentes no universitarios públicos y privados concertados del Principado de Asturias, establece, por su parte, que “en todos los centros sostenidos con fondos públicos para la escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se reservarán cinco plazas por grupo en el primer curso del segundo ciclo de educación infantil. En el primer curso de educación Primaria y en el primer curso de educación secundaria obligatoria, se reservarán cinco plazas por grupo para la escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, siempre que existan vacantes disponibles teniendo en cuenta en el cómputo a aquel alumnado que vaya a repetir o promocione desde el curso inferior.” Dispone, por lo demás, que “con carácter general, no podrá superarse en dos por grupo con alumnado que presente necesidades educativas especiales. En el supuesto de centros únicos en el municipio, este número, podrá ser modificado por las Comisiones de Escolarización. En todo caso, se garantizará una adecuada y equilibrada escolarización de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de una misma zona, teniendo en cuenta los recursos humanos y materiales de los centros.”

Esta reserva debe alcanzar, en todo caso, conforme a la legislación estatal aplicable, hasta el final del período de preinscripción y matrículas, derivadas tanto de la evaluación ordinaria como extraordinaria, si bien podrá mantenerse hasta el inicio mismo del curso escolar. El art. 55.4 del Decreto catalán 11/2021, de 16 de febrero, la mantiene vigente “hasta un mínimo de dos y un máximo de cinco días hábiles antes de que finalice el periodo de vigencia de la lista de espera o, alternativamente y en todo caso, hasta el inicio del curso escolar”. El art. 36.1 del Decreto Foral 33/2021, de 28 de abril, por el que

se regula la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, la mantiene, en cambio, hasta el final de los periodos de preinscripción, de la evaluación ordinaria y de la extraordinaria en función de que sea para alumnado que vaya a cursar, respectivamente, primer curso de segundo ciclo de educación infantil, desde segundo curso de segundo ciclo de educación infantil hasta sexto curso de educación primaria o enseñanza secundaria obligatoria o bachillerato.

El art. 87 LOE dispone, asimismo, que se autorizará un incremento de hasta un 10% del número máximo de alumnos por aula en centros públicos y privados concertados, “bien para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna” (apartado 2). De forma más amplia el art. 55.2 del Decreto catalán 11/2021, de 16 de febrero, permite que a propuesta de las mesas locales de planificación educativa o de las comisiones de garantías de admisión, la dirección de los servicios territoriales pueda modificar la reserva en todos o en algunos de los centros de una misma zona educativa, en función del número de alumnos con necesidades educativas específicas que se haya detectado y en función de la previsión de este alumnado que se deba escolarizar hasta el inicio del curso, si bien exige que las diferencias de plazas reservadas entre los centros de una misma zona educativa estén “plenamente justificadas por la necesidad de combatir la segregación escolar y promover el equilibrio en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas entre estos centros”. El apartado 5 del mismo precepto insta a que toda propuesta de las mesas locales de planificación educativa y de las comisiones de garantía de admisión en relación con la reserva de plazas, siempre que sea posible, se adopte por consenso de todos sus miembros.

Todo ello se encuentra al servicio, en última instancia, de “la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades” invocadas por el apartado 1 del art. 87 LOE al imponer a las Administraciones el deber de garantizar “una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo” y de disponer “las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza”. A tal fin, continúa el precepto, “establecerán una proporción equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que deba ser escolarizado en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo. Asimismo, establecerán las medidas que se deban adoptar cuando se concentre una elevada proporción de alumnado de tales características en un centro

educativo, que irán dirigidas a garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad de todos los alumnos y alumnas.”

El art. 71.2 LOE incide, asimismo, en el deber de las Administraciones educativas de asegurar los recursos necesarios para el alumnado que requiera una atención educativa diferente a la ordinaria, “por presentar necesidades educativas especiales, por retraso madurativo, por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, por trastornos de atención o de aprendizaje, por desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje, por encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeducativa, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.” Su desarrollo para los centros docentes del ámbito de gestión del Ministerio de Educación reside aun en el Real Decreto 1635/2009, de 30 de octubre, por el que se regula la admisión de los alumnos en centros públicos y privados concertados, los requisitos que han de cumplir los centros que impartan el primer ciclo de la educación infantil y la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, que no ha sufrido modificación alguna desde su aprobación pese a sus insuficiencias e indeterminaciones y a la modificación operada por la LOMLOE.

A tal efecto, destacan el Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, dictado en desarrollo de este art. 71.2, pormenorizado no solo en relación con el papel del centro docente como garante de la inclusión sino con las actuaciones generales y específicas de intervención educativa inclusiva que pretende sean ágiles y eficaces y que encuentran desarrollo, a su vez, en la Orden ECD/1005/2018, de 7 de junio, así como el detallado Decreto 78/2019, de 24 de mayo, de ordenación de la atención a la diversidad en los centros públicos y privados concertados que imparten enseñanzas no universitarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo art. 59 impone a la Consejería competente la obligación de velar “porque los currículos y las prácticas educativas de las diferentes etapas y enseñanzas se desarrollen conforme al principio de igualdad de trato y no discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión, convicción u opinión, edad, capacidad, identidad de género, orientación sexual, enfermedad, lengua, sexo, necesidades educativas o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” y al proyecto curricular del centro el deber de incluir medidas dirigidas al alumnado que por los motivos citados “o por encontrarse en situación desfavorable debido a razones socioeconómicas, culturales o de otra índole así lo requiera”.

Entre las medidas propuestas con este objetivo destaca la posible previsión de la proporción de alumnos con necesidad de apoyo educativo que deban ser escolarizados en cada centro educativo o, cuando menos, la eventual flexibilización de las ratios aplicables a tal efecto. Así, a título de ejemplo, el art. 4.2 de la Orden EDU/89/2018, de 20 de diciembre, por la que se establecen las normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos a los centros docentes privados de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el procedimiento por el que se regirá la suscripción por primera vez a dicho régimen, la renovación de los conciertos educativos existentes así como sus modificaciones durante los cursos escolares 2019/2020 a 2024/2025, dispone que “se tendrán en consideración”, para exceptuar el cumplimiento de la obligación de mantener la relación media de alumnos por unidad en centros concertados, “la ubicación del centro, las condiciones socioeconómicas de la población escolar atendida, la oferta educativa de la zona, la ratio máxima por unidad concertada y otras circunstancias, que se determinarán para cada centro afectado mediante resolución de la Dirección General competente en materia de educación”. Profundiza en ello el art. 6 del Decreto 24/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y centros privados concertados que impartan segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en La Rioja, al disponer que “la matriculación en centros ordinarios de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por presentar necesidades educativas especiales producirá una reducción de una plaza, respecto a la ratio máxima legalmente establecida, por cada uno de los alumnos con el mencionado perfil, durante toda su escolaridad” y fijar “en dos el número máximo de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo vinculadas a necesidades educativas especiales que pueden matricularse en un aula en los procesos de escolarización para los cursos de inicio de etapa”.

Conforme al art. 87 LOE, estas medidas, dirigidas a asegurar una distribución equilibrada entre los centros escolares del alumnado más vulnerable, se adoptarán atendiendo, en fin, “a las condiciones socioeconómicas y demográficas del área respectiva, así como a las de índole personal o familiar del alumnado que supongan una necesidad específica de apoyo educativo” (apartado 3), sancionándose, por lo demás, a modo de salvaguardia, la obligación de los centros tanto públicos como privados concertados de mantener escolarizados a todos sus alumnos hasta el final de la enseñanza obligatoria (apartado 4)<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Salvo cambio de centro producido por voluntad familiar o por aplicación de alguno de los supuestos previstos en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos. Una previsión que merece, asimismo, alguna reflexión en tanto no cabe descartar *a priori* que la voluntad familiar de abandono del centro escolar se deba a una autoexclusión por entender o concluir la familia que no encaja en el centro educativo al que se le ha adscrito o que debiera buscar otro de alumnado semejante o similar a sus propias condiciones o situación socioeconómica.

No cabe duda de que los criterios de priorización de acceso ocupan un lugar central a tal efecto, en tanto de su formulación y aplicación depende, en buena medida, que puedan generarse dinámicas excluyentes en la asignación de plaza escolar. Conforme al art. 84.1 LOE su regulación habrá de garantizar los derechos a la educación, el acceso en condiciones de igualdad<sup>161</sup> y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales, conciliando, por tanto, el ejercicio de derechos diversos que pudieran en ocasiones dar lugar a alguna fricción, así como disponer, en particular, “las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza”, atendiendo, en todo caso, “a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”.

Ahora bien, ¿cómo abordar la problemática planteada por aquellos supuestos concretos en que no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes presentadas para un mismo centro educativo? La interpretación conjunta de los apartados 3, 6 y 7 del art. 84 LOE permite afirmar, en primer lugar, la prioridad en el acceso de aquellos alumnos que procedan de centros educativos de educación infantil, primaria o secundaria obligatoria adscritos a aquel en el que se solicita su admisión<sup>162</sup>, así como la preferencia en el área o zona de escolarización que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo, indistintamente, de alguno de sus padres, madres o tutores legales de aquellos otros cuya escolarización en centros públicos o privados concertados venga motivada por traslado de la unidad familiar debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, una discapacidad sobrevenida de cualquiera de los miembros de la familia o a un cambio de residencia derivado de actos de violencia de género<sup>163</sup>.

Fuera de estos supuestos, cuando no existan plazas suficientes el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de (i) existencia de hermanos o hermanas matriculados en el centro; (ii) proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres o tutores legales; y, (iii) renta per cápita de la unidad familiar. Asimismo, la legislación básica dispone que se tendrá en cuenta que los padres, madres o tutores legales trabajen en el centro, la condición legal de familia numerosa, de alumnado nacido de parto múltiple, de familia monoparental, la situación de acogimiento familiar del alumno o alumna, la concurrencia de discapacidad en el alumno o alumna o

---

<sup>161</sup> A tal efecto el apartado 3 reitera y concreta respecto al ámbito educativo la prohibición constitucional de discriminar por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión, discapacidad, edad, enfermedad, orientación sexual o identidad de género o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

<sup>162</sup> Tratándose, en todo caso, de un criterio o procedimiento análogo para centros públicos y privados concertados, siempre que en este último caso las enseñanzas correspondientes, de partida y acceso, estén concertadas.

<sup>163</sup> Dando cumplimiento así a la obligación que impone a las Administraciones competentes el art. 5 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Violencia de Género, de “prever la escolarización inmediata de los hijos que se vean afectados por un cambio de residencia derivada de actos de violencia de género”, y sobre la que incide, asimismo, su disposición adicional 17ª.

en alguno de sus padres, madres o hermanos y hermanas y la condición de víctima de violencia de género o de terrorismo. Si bien establece que ninguno de estos criterios tendrá carácter excluyente ni podrá suponer más del 30% del total de la puntuación máxima, salvo el relativo a la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite, no determina, como es lógico, el peso ponderado de cada uno de ellos ni otorga a la relación carácter de *numerus clausus*.

Por citar un ejemplo, el Decreto 11/2021, de 16 de febrero, por el que se regula la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, concreta estas previsiones estableciendo, en su art. 30, un orden específico en la asignación de vacantes en el procedimiento de admisión, como suele hacer la legislación de desarrollo de las diversas Comunidades Autónomas. En primer lugar, la asignación previa, para el caso de adscripción entre centros, por simultaneidad de estudios o por tener la condición de deportista de alto rendimiento; en segundo, la efectuada como resultado de los procedimientos abreviado<sup>164</sup> y diferenciado para el alumnado con necesidades educativas específicas, este último dirigido expresamente a mejorar la equidad<sup>165</sup>; y, en tercero, la ordinaria, para el resto de plazas, una vez finalizada la anterior.

Especial interés reviste, a tal efecto, la previsión por el legislador vasco de un índice de vulnerabilidad, que se obtendrá atendiendo a las condiciones socioeconómicas y demográficas del área de influencia respectiva, así como a las condiciones de índole personal o familiar del alumnado participante en el proceso de acceso y admisión. Conforme al art. 29.5 de la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se asignará el mismo índice de vulnerabilidad a todos los centros de cada área de influencia, empleándose a efectos del cálculo de la reserva de plazas que debe realizar cada centro. Todo ello “a fin de obtener una escolarización equilibrada del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y la distribución equilibrada de la vulnerabilidad en cada área de influencia”, si bien considerando, en todo caso, que dicho objetivo de escolarización equilibrada “deberá alcanzarse de forma progresiva”.

De forma similar, el art. 37.2 del Decreto Foral 33/2021, de 28 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, dispone la elaboración periódica de “un índice de escolarización de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por centro, que atenderá al menos a los siguientes aspectos: condiciones personales de

---

<sup>164</sup> Destinado, conforme al art. 29.2 a), a “hermanos o hermanas de alumnos ya matriculados en el centro, alumnos residentes en poblaciones con un único centro de la enseñanza de que se trate y alumnos residentes en una población sin oferta de la enseñanza, que quieran ser admitidos en un centro que es el único en su zona educativa”.

<sup>165</sup> Conforme al art. 29.1 b).

necesidad específica de apoyo educativo, desfase curricular y medidas educativas adoptadas”. Tiene por objeto garantizar la distribución equilibrada de este alumnado en el sistema educativo, por lo que será tenido en cuenta, de un lado, por cada centro educativo público y privado concertado a efectos de la reserva de plazas prevista por el apartado 1 del mismo precepto, y, de otro, por el Departamento de Educación, que, además de poder adoptar “otras medidas que favorezcan la calidad y equidad del sistema educativo”, podrá prever, en particular, atendiendo al citado índice de escolarización, ratios inferiores de alumnado a los previstos con carácter general para el nivel de enseñanza correspondiente.

## **2. La financiación de la enseñanza concertada y la problemática percepción de ingresos adicionales provenientes de las familias eventualmente segregadores.**

### **A) Fundamento constitucional de la financiación pública de la enseñanza no estatal.**

El fundamento constitucional de la financiación pública de la educación básica y obligatoria en libertad está en el art. 27.4 CE, que establece dicha gratuidad sin referencia alguna al carácter del centro de enseñanza -estatal o no- que cada quien elija. Por tanto, este artículo se refiere a la educación obligatoria y, en consecuencia, afecta a todos los centros que pretendan realizar una oferta de este nivel educativo y en condiciones de gratuidad<sup>166</sup>. En definitiva, la financiación pública de la educación obligatoria, en el marco de la pluralidad escolar que se desprende específicamente del art. 27.6 CE, deriva directamente del citado art. 27.4, sirve a la efectividad de la opción escolar en dicho nivel obligatorio y podría entenderse, incluso, independiente de la financiación pública correspondiente a la libertad de iniciativa escolar, a la que se refiere el art. 27.9 CE.

Ha sido el propio Tribunal Constitucional quien ha afirmado que “el derecho de todos a la educación (...) incorpora (...) junto a su contenido primario de derecho de libertad una dimensión prestacional (...); al servicio de tal acción prestacional se encuentran los instrumentos previstos en el art. 27.5 y 9 CE, respectivamente, relativos a la planificación escolar y la creación de centros públicos, así como a las ayudas públicas a los centros privados que reúnan los requisitos establecidos legalmente”<sup>167</sup>. Y, justo sobre el significado de la remisión a la ley del citado art. 27.9 CE, a propósito del alcance de dicho precepto, el TC había señalado que, “puede significar que esa ayuda se realice

---

<sup>166</sup> Vid., F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985, p. 555; donde afirmaba que, si este precepto “se interpreta en el sentido de que la gratuidad de la enseñanza básica alcanza a los centros privados, entonces la obligación de financiar viene impuesta por la lógica misma del sistema”. En una línea similar, vid., J. Barnés Vázquez, “La educación en la Constitución de 1978. Una reflexión conciliadora”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 44-45; donde afirma que el art. 27.4 en relación con el 27.1 “nos invita a considerar que el Estado está obligado a financiar a los centros privados que den satisfacción a la enseñanza educativa básica”.

<sup>167</sup> STC 86/1985, de 10 de julio (FJ 3).

*teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales. Ejemplos de éstos podrían ser el mandato de gratuidad de la enseñanza básica (art. 27, núm.4, de la CE), (...)” etc.*<sup>168</sup>.

Esta STC subrayaba la diferencia que existe en la Constitución entre el derecho a la gratuidad de la educación obligatoria (27.4 CE) y el deber público de ayuda a la libre creación de centros docentes, en los términos que establezca la ley (27.9 CE). Del art. 27.4 CE deriva un auténtico derecho público subjetivo<sup>169</sup>, en favor de los titulares del derecho a la educación, a obtener la financiación pública de las condiciones de gratuidad en la enseñanza del nivel básico y obligatorio.

La ayuda pública del art. 27.9 CE debe ser atendida en el marco de las exigencias prioritarias del art. 27.4 CE, según el Tribunal Constitucional, y del mismo modo, la planificación escolar y la creación de centros públicos (art. 27.5 CE), también deben atenderse en el marco del mismo derecho a la gratuidad, teniendo en cuenta además el respeto a la libertad de creación de centros escolares (del art. 27.6 CE). Es decir, el derecho a la financiación estatal de la educación obligatoria no puede sustituirse sin más por la prestación educativa a través del Estado (prevista en el art. 27.5 CE). Ello supondría limitar las posibilidades reales del derecho a elegir centros de enseñanza distintos de los estatales, que deriva del art. 27.1 CE, en relación con los apartados 4 y 6 del mismo precepto, interpretados con arreglo al art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>170</sup>.

Para algunos autores, afirmar que el derecho a la gratuidad es un derecho público subjetivo supone que solo puede hacerse efectivo ante los poderes públicos y, por ello, ante los centros estatales<sup>171</sup>. Sin embargo, esta postura confunde el derecho a la gratuidad, es decir, la financiación estatal de la educación que se elija, con la prestación estatal de la enseñanza. Ello conduce directamente a negar la libertad de elegir la educación en los niveles obligatorios y gratuitos de todos aquellos que no puedan, o no quieran, renunciar

---

<sup>168</sup> STC 77/1985, de 27 de junio (FJ 11); esta Sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la LODE.

<sup>169</sup> Vid., Martínez López-Muñiz, J. L., “Bases constitucionales de la financiación pública de la educación”, *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras*, Distrito Universitario de Madrid, 1983, p. 7.

<sup>170</sup> Evidentemente, ello no quiere decir que en todo caso deba darse siempre la posibilidad de ejercitar dicha opción educativa, como también ha confirmado el Tribunal Constitucional. Cfr., la ya citada STC 86/1985, de 10 de julio (FJ 4); donde se afirma al respecto que, “los fondos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales”.

<sup>171</sup> Vid., en ese sentido, A. Embid Irujo, “El contenido del derecho a la educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 31, 1981, p. 658.

a su derecho a la gratuidad de la educación obligatoria, taxativamente declarado por el art. 27.4 CE y, por tanto, directamente exigible<sup>172</sup>.

Por otro lado, la financiación estatal establecida en el marco legal vigente reconoce que tiene por objeto hacer efectivo el derecho a la educación que se elija, aunque su articulación venga prevista de forma indirecta, a través de los centros no estatales de enseñanza; esto es compatible, por otra parte, y derivado de lo que dice el propio art. 27 de la Constitución, con el establecimiento de las correspondientes condiciones legales a quienes ejercen la iniciativa de creación de centros en el ámbito educativo. La financiación estatal no se dirige ni a facilitar ni a mejorar exclusivamente la propia oferta escolar, sino a hacer posible la gratuidad de la educación básica, en un marco que la propia Constitución quiere que sea el de una plural oferta escolar de centros, estatales o no.

Ignorando esta exigencia constitucional de pluralidad, algunos autores sostienen que la libertad de creación de centros no puede “beneficiarse” de la financiación con fondos públicos, al menos mientras la prestación educativa no esté asegurada para todos mediante la red de centros estatales<sup>173</sup>. Pero este argumento incurre en el mismo error del que habíamos hablado antes: se eludiría el deber público derivado del art. 27.4 CE, sustituyéndolo (o confundiendo) por el de la prestación del derecho a la educación por parte del estado, a través de su red de centros estatales, ignorando (e impidiendo) el ejercicio de la libertad de elección en el ámbito de la educación obligatoria (y gratuita). La consecuencia sería, por tanto, que se estaría obligando o imponiendo la prestación estatal de la enseñanza a quienes no puedan escoger otra, por carecer de los medios necesarios.

### **B) La educación como derecho social de prestación. La gratuidad de la enseñanza obligatoria y los principios de igualdad y solidaridad.**

El principio de solidaridad es básico en un Estado Social y en los Estados descentralizados. Es deber de los poderes públicos “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran 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”

---

<sup>172</sup> Vid., E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid 1984 (3ª. Edición), obra de la que se desprende ese efecto directamente exigible del art.27.4, como en general de la regulación constitucional de los derechos fundamentales (especialmente pp. 72 y ss.). Vid., también, J. Ortiz Díaz, *La libertad de enseñanza*, Universidad de Málaga, Málaga 1980, p.118; donde llega a afirmar, incluso, que la gratuidad ha de ser la misma en centros públicos y privados. Sin embargo, en contra de este carácter directamente exigible de la gratuidad, vid., A. Fernández-Miranda y Campoamor, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988, p. 102.

<sup>173</sup> Vid., J. De Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, I. Labor, Barcelona, 1984, p. 335.

(art. 9.2 CE). Por lo tanto, deben darse las condiciones de igualdad de oportunidades a la hora de elegir.

La educación cumple la función social fundamental de favorecer el progreso individual y colectivo en todos los órdenes, comenzando sin duda alguna por el de la persona como tal. La educación permite crear las condiciones reales y efectivas de igualdad entre todos los ciudadanos. Esa igualdad puede ser construida en un marco de libertad o en uno de control. Una sociedad democrática debe articular un sistema educativo en el que la igualdad y la cohesión social se logren en y para la libertad y la justicia, y no para el control ideológico y social por parte de los poderes públicos.

Si la financiación pública de los centros docentes no estatales se plantea dirigida hacia la oferta educativa, puede suscitar numerosas dificultades a la hora de rendir eficaces estos principios de igualdad y de solidaridad. Este es el modelo de las subvenciones o de los conciertos.

Desde el punto de vista de la solidaridad interpersonal, cabe hacer algunas consideraciones. Los módulos de los conciertos no pueden suponer una discriminación de unos centros (concertados) frente a otros (estatales). Esto genera necesidades presupuestarias añadidas a los centros concertados, que deben buscar vías alternativas de financiación. Ya de por sí se trata de una discriminación de la iniciativa social con relación a la estatal. Pero, además, esto supondría discriminar a los padres con menos medios económicos, puesto que no podrían complementar la financiación. Deben igualarse económicamente las aportaciones financieras a centros estatales y centros concertados, de modo que se ajusten al coste real del puesto escolar.

a) Todo sistema educativo debe ser capaz de alcanzar la igualdad real a través de la igualdad de oportunidades en el acceso, la promoción efectiva en atención a las capacidades de cada cual, la cohesión social mediante una sólida formación común. Alcanzar estos objetivos permite lograr una convivencia democrática respetuosa. Y sólo se pueden conseguir en libertad, con las garantías precisas para que esa libertad la puedan disfrutar todos los ciudadanos, con independencia de su condición, posibilidades económicas y lugar de residencia.

b) La libertad de elección no se puede cuestionar en términos de justicia, siempre y cuando haya igualdad de oportunidades en el ejercicio de esa libertad. Las limitaciones intervencionistas a la libertad de elección de centro escolar no sirven para evitar las desigualdades en el acceso al centro, como lo demuestra el hecho de que las familias más desfavorecidas no tienen posibilidades de enviar sus hijos a centros concertados y, mucho menos, a centros privados.

c) Precisamente criterios como el de zonificación son los que, en ocasiones, al aplicarse sobre unos barrios ya segregados socialmente, pueden traer como

consecuencia la configuración de centros estatales en los cuales la mayoría del alumnado pertenece a clases sociales más desfavorecidas, inmigrantes y otros sectores marginales. Cuando no tienen problemas financieros y pueden seleccionar a sus alumnos, los centros de mayor calidad y prestigio han tendido siempre a acoger a los alumnos más brillantes, independientemente de su extracción social.

d) Si existiese igualdad de oportunidades real para las familias, estas elegirían el centro fruto de su conveniencia, no de su resignación.

La familia debe tener la posibilidad de acceder a casi toda la oferta educativa, sea de iniciativa social o estatal -y decimos casi toda, porque es evidente que los centros privados tienen un coste elevado, que la mayoría de las familias no pueden sufragar-. Una rígida limitación impuesta por la residencia familiar y su proximidad al centro educativo no tendría sentido. Unos padres no tienen por qué escolarizar a su hijo en el centro más próximo, por el simple hecho de esa proximidad. El criterio de proximidad debe ser combinado con otros, como hemos visto en apartados anteriores de este informe ¿Por qué los padres van a verse obligados a escolarizar a su hijo en un centro si no les gusta el ideario, el tipo de formación o los resultados obtenidos por los alumnos de ese centro? ¿Por qué unos padres que en muchas ocasiones recorren diariamente grandes distancias para poder acceder a un empleo mejor con el que sacar adelante a sus hijos van a ser más perezosos a la hora de asegurar su educación que a la hora de asegurarles el sustento?

### **C) La situación de la financiación de los centros concertados: insuficiencia y discriminación con relación a los centros estatales.**

El sistema de financiación de los centros educativos no estatales que reciben fondos públicos (concertados) se caracteriza por su debilidad, al estar condicionado siempre a las consignaciones presupuestarias. De modo que el derecho al concierto, y a la concreción económica del mismo, deriva de la ley en el marco de la disponibilidad presupuestaria, cuando el derecho a la financiación de la educación obligatoria deriva, sin embargo, directamente del art. 27.4 CE. A ello se une, a veces, el retraso con el que las Comunidades Autónomas, en época de dificultades económicas y restricciones presupuestarias, hacen frente al pago de dichos conciertos, lo que provoca el ahogo financiero de muchos centros y el cierre de muchos de ellos<sup>174</sup>.

Además, el montante de la financiación pública correspondiente no cubre todos los costes de la enseñanza impartida por los centros privados concertados<sup>175</sup>, de manera

---

<sup>174</sup> Así, la CECE denunciaba en 2013 que había Comunidades que acumulaban retrasos de hasta un año a la hora de pagar el concierto a estos centros <http://www.abc.es/familia-educacion/20131017/abci-cece-coste-alumno-201310171243.html>

<sup>175</sup> En el Informe económico anual elaborado en 2012 por las Escuelas Católicas (FERE), se alerta sobre esta cuestión: <http://www2.escuelascatolicas.es/salaprensa/NotasdePrensa/2012.05.16.doc>. Sobre la

que se viene produciendo una descapitalización progresiva de las entidades que ejercen la iniciativa de creación de centros en el ámbito educativo. Asimismo, la retribución de los profesores de la enseñanza concertada no está equiparada a la de los profesores de la enseñanza pública. Por otra parte, el plazo durante el cual un centro privado está concertado era hasta la entrada en vigor de la LOMCE de cuatro años, en todos los niveles. Con la LOMCE se amplió a seis años en Primaria, lo cual es una medida que ayuda a garantizar la estabilidad. Esta duración se ha mantenido con la LOMLOE en un mínimo de seis años en Primaria y cuatro años en los demás niveles (art. 116.3), si bien se permite a las Comunidades Autónomas que modulen esta duración (art. 116.4) y algunas, como Madrid, la han ampliado a diez años<sup>176</sup>. En todo caso, quizá sería oportuno que, con el cumplimiento de determinados requisitos, se estableciesen mecanismos que favoreciesen su renovación automática<sup>177</sup>.

No debe perderse de vista, como ya hemos comentado en otros apartados de este informe, que la financiación estatal debe garantizar la libertad de elección de centro educativo, es decir, no se trata de retribuir a quienes ponen en marcha centros escolares por iniciativa propia, centros de iniciativa social (o no estatal), por el hecho de que prestan un servicio público, en las condiciones que determinen las correspondientes normas de su reglamentación. Lo decisivo no es eso, sino garantizar la pluralidad de opciones en el ámbito educativo, para que pueda existir una libertad de elección real y efectiva.

Lo que no puede ocurrir es que los centros privados concertados deban actuar al servicio de todos y cada uno de los objetivos educativos programados por la Administración competente. Debe ponerse especial cuidado en respetar lo dispuesto en el art.13.4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de manera que los requisitos previstos en la normativa para poder recibir financiación pública no superen algunos límites que podrían vulnerar la libertad para crear y dirigir establecimientos de enseñanza. Las exigencias de garantías para que los centros financiados con fondos públicos respeten la necesaria gratuidad de la educación obligatoria no es incompatible con el derecho a crear y dirigir centros de enseñanza distintos de los estatales, tal y como reconoce el propio art. 13.3 PIDESC, sino que es una exigencia para la efectividad real del derecho a la elección de centro educativo y, en definitiva, a la educación en libertad.

---

insuficiencia de los conciertos y la necesidad de adaptarlos a los costes reales, puede verse: FERE-CECA, *Financiación pública de la enseñanza. Conclusiones del Seminario sobre financiación pública de la enseñanza*, Edebé, 2007, especialmente las pp. 32 y ss., así como 38-42 (disponible en Internet: [http://issuu.com/escuelascaticas/docs/financiacion\\_publica](http://issuu.com/escuelascaticas/docs/financiacion_publica)).

<sup>176</sup> Decreto 31/2019, de 9 de abril, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid.

<sup>177</sup> Vid., De los Mozos Touya, I., “Conciertos Escolares: marco legal en el Derecho español”, en *Educación y democracia*, Comunidad de Madrid, 2004, pp.135 a 138.

#### **D) La financiación de los conciertos educativos: el módulo económico.**

Como se deduce de la Constitución y de la LOE, la Administración General del Estado asume la competencia de establecer los aspectos básicos de los conciertos, entre los que se incluyen los requisitos previstos en las leyes, la tramitación de las solicitudes, la duración máxima del concierto y sus causas de extinción, las obligaciones de los titulares de los centros y de las Administraciones, así como las especificidades del régimen del profesorado que no tenga relación laboral, la constitución del Consejo Escolar en el centro concertado y la designación de su director. Por su parte, las Comunidades Autónomas deben dictar las normas precisas para el desarrollo de las normativas básicas aprobadas por la Administración estatal.

La financiación pública de la educación concertada se basa en el concepto de “módulo económico por unidad escolar”, por lo que es muy relevante determinar qué elementos se integran en dicho módulo, y qué importes se dedican a ellos. Es claro que para determinar la unidad escolar también tiene relevancia la ratio profesor/alumno que se determine para cada nivel educativo, pero como esta es la misma en la educación pública y en la concertada, no es un elemento que vayamos a tener en cuenta en este estudio, pues no va a influir decisivamente en la diferenciación de trato de los dos tipos de educación.

Es importante, antes de entrar a analizarlo, la definición tanto de “módulo económico” como de “unidad escolar”. Según el Instituto Nacional de Estadística, la “unidad escolar” es un grupo de estudiantes que tienen un mismo tutor y que cursan gran parte de su horario lectivo conjuntamente, aunque pueda separarse para la realización de asignaturas optativas o por otras razones.

Conforme a lo dispuesto en el art. 157.1 a) LOE, la ratio máxima de alumnos por aula es de 25 estudiantes en educación infantil y primaria. Y de 30 alumnos en educación secundaria y 35 en bachillerato. Se trata de una cifra indisponible para las CCAA de conformidad con la disposición final 5ª LOE que le otorga el carácter de básico. A este respecto, conviene subrayar un dato: la transferencia que se hace a los centros a través de los conciertos es la misma, sea cual sea la ratio del aula concertada (aunque esta ratio debe mantenerse en los límites fijados en la normativa estatal). Lo decimos porque este es uno de los problemas con los que nos encontramos, puesto que, al ignorar la ratio específica de cada centro, la técnica del módulo no precisa bien el coste real que tiene para el centro cada unidad escolar, y los gastos indirectos correlativos al número de alumnos.

También atendiendo a lo que dice el INE, el “módulo económico” es la cuantía establecida cada año por cada ley de Presupuestos Generales del Estado o los presupuestos autonómicos por unidad escolar.

### *a) Legislación básica del Estado.*

En primer lugar, analicemos el contenido de los artículos todavía vigentes de la LODE que, como hemos recordado, es la primera ley educativa que regula el régimen de conciertos. El art. 51 LODE establece que el acogimiento al régimen de conciertos implica “la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de los mismos” (apartado 1). Además, se dispone que las actividades escolares complementarias y las extraescolares y los servicios escolares no podrán tener carácter lucrativo (apartado 2) y que, en caso de que se cobre una cantidad “en concepto de actividades escolares complementarias deberá ser autorizado por la Administración educativa correspondiente”. Por otra parte (apartado 3) “las actividades extraescolares, así como las correspondientes cuotas que deban aportar los usuarios, deberán ser aprobadas por el Consejo Escolar del centro y comunicadas a la Administración educativa correspondiente”. El procedimiento de aprobación de los servicios escolares que presten los centros y de sus correspondientes cuotas debe ser establecido por las Administraciones educativas, y se admite que el cobro de estos dos tipos de actividades pueda “contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones”. Por último (apartado 4), se encomienda a las Administraciones educativas la regulación de “las actividades escolares complementarias extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tendrán carácter voluntario”.

El art. 62 LODE regula las causas de incumplimiento del concierto, dividiéndolas en leves, graves y muy graves.

Entre las causas leves está (art. 62.1) la de “percibir cantidades por actividades escolares complementarias o extraescolares o por servicios escolares que no hayan sido autorizadas por la Administración educativa o por el Consejo Escolar del centro, de acuerdo con lo que haya sido establecido en cada caso” [apartado a)]. Asimismo, es también causa leve “infringir el principio de voluntariedad y no discriminación de las actividades complementarias, extraescolares y servicios complementarios” [apartado e)].

Estas causas pueden llegar a ser graves (art. 62.2) “cuando del expediente administrativo instruido al efecto y, en su caso, de sentencia de la jurisdicción competente, resulte que el incumplimiento se produjo por ánimo de lucro, con intencionalidad evidente, con perturbación manifiesta en la prestación del servicio de la enseñanza o de forma reiterada o reincidente”. Pero también es causa grave el hecho de “impartir las enseñanzas objeto del concierto contraviniendo el principio de gratuidad”.

En el apartado 2 bis del mismo artículo se consideran causas de “incumplimiento muy grave del concierto la reiteración o reincidencia de incumplimientos graves”.

En cuanto a las consecuencias de los incumplimientos, se regulan en el apartado 4 las referidas al incumplimiento leve, y dará lugar a un apercibimiento por parte de la

Administración educativa. En caso de que no se subsane dicho incumplimiento, «la administración impondrá una multa de entre la mitad y el total del importe de la partida “otros gastos” del módulo económico de concierto educativo vigente en el periodo en que se determine la imposición de la multa. La Administración educativa sancionadora determinará el importe de la multa, dentro de los límites establecidos y podrá proceder al cobro de la misma por vía de compensación contra las cantidades que deba abonar al titular del centro en aplicación del concierto educativo».

Las consecuencias del incumplimiento grave se regulan en el apartado 5. En este caso consistirá también en la imposición de una multa, pero de mayor cuantía, pues «estará comprendida entre el total y el doble del importe de la partida “otros gastos” del módulo económico de concierto educativo vigente en el periodo en el que se determine la imposición de la multa. La Administración educativa sancionadora determinará el importe de la multa, dentro de los límites establecidos y podrá proceder al cobro de la misma por vía de compensación contra las cantidades que deba abonar al titular del centro en aplicación del concierto educativo».

Por último, el incumplimiento muy grave dará lugar a la rescisión del concierto (apartado 6), si bien puede hacerse de modo progresivo, con el fin de no perjudicar a los alumnos ya escolarizados en el centro.

El art. 116.3 LOE atribuye al Gobierno la facultad de “establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos”, de acuerdo con los requisitos previstos en la LODE y en la propia LOE.

Asimismo, establece que “el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos”.

Más adelante remite a las Comunidades Autónomas la regulación específica de los conciertos, en el apartado 4 del mismo artículo, aunque se especifican algunos de los contenidos que deben incluirse en el concierto: “los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas, rendición de cuentas, planes de actuación y adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos. En todo caso, las Administraciones educativas recogerán en sus normativas específicas lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo.”

Se indica también, en el último apartado de este artículo, el séptimo, que el concierto para las enseñanzas postobligatorias tendrá carácter singular.

En cuanto a la LOE, su art. 117 aborda los módulos de concierto. En varios momentos del artículo se recuerda que la cuantía de los módulos debe asegurar “que la

enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad” y dispone (apartado 1) que la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertado debe establecerse en los presupuestos de las respectivas Administraciones educativas. No obstante, en el apartado 2 se establece que “el importe del módulo económico por unidad escolar se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, no pudiendo en estos ser inferior al que se establezca en los primeros en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo de acuerdo con lo que se establece en el apartado siguiente”.

El apartado 3 del art. 117 LOE establece qué debe incluirse en el módulo económico por unidad escolar, tanto si se trata del establecido anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado como si se prevé expresamente en la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Lo que se dispone en el mencionado artículo, de manera similar a lo establecido en el art. 13 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, es que deben diferenciarse tres conceptos, que las leyes de presupuestos han denominado “Salarios de personal docente, incluidas cargas Sociales” (a), “gastos variables” (b) y “otros gastos” (c):

a) Los salarios del personal docente, incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la Seguridad Social que correspondan a los titulares de los centros. La remuneración al profesorado se instrumenta a través del denominado “pago delegado”, y además de en el art. 117 LOE se regula en el art. 34 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos.

Aquí debemos mencionar, no obstante, que los salarios de las personas que ejercen la docencia en la enseñanza concertada son inferiores (en algunos casos sustancialmente) a los del profesorado de la enseñanza pública, lo cual es ya un punto de diferenciación en los que se refiere al coste del personal en un tipo de centro educativo y en otro. Esto se une a las diferencias de salario que hay también entre unas Comunidades Autónomas y otras, pero esto ocurre tanto en los centros públicos como en los concertados. Lo que en ocasiones sucede en los centros concertados es que se mejoran las condiciones laborales de los docentes, cuando por ejemplo asumen tareas determinadas, y lo hacen con fondos propios que se obtienen de otras fuentes de financiación. También, en otras ocasiones, la remuneración es objeto de negociación a nivel autonómico, con intervención de los sindicatos, y con la Administración educativa, que se compromete a complementar la financiación mediante algún complemento autonómico. De este modo, se incrementaría el importe de lo que la Comunidad Autónoma aporta en este concepto.

b) En segundo lugar, se integran las cantidades asignadas a otros gastos, y aquí se indica que deben incluirse<sup>178</sup>:

- las de personal de administración y servicios,
- las ordinarias de mantenimiento, conservación y funcionamiento,
- así como las cantidades que correspondan a la reposición de inversiones reales.

Asimismo, podrán considerarse las derivadas del ejercicio de la función directiva no docente. En ningún caso, se computarán intereses del capital propio. Esto se completa en el art. 13.1 b) del Real Decreto de desarrollo antes mencionado, al especificar que, en ningún caso, puedan computarse “amortizaciones ni intereses del capital propio”. Esta limitación es importante, pues si la financiación pública no es suficiente, los centros concertados tienen más dificultades de acudir a financiaciones complementarias para acometer, por ejemplo, inversiones específicas (como las que hubieron de hacerse en la pandemia, para adaptar los centros a las normas sanitarias y de higiene). Además, el hecho de no incluir estos conceptos da problemas a la hora de concretar el cálculo del puesto escolar.

En todo caso, la disposición adicional 9ª del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos sí que prevé una vía de financiación de inversiones: “Sin perjuicio del régimen general de conciertos, la Administración podrá, dentro de las consignaciones presupuestarias existentes, coadyuvar a la financiación de los gastos de inversión relativos a instalaciones y equipamiento escolares, siempre que se trate de centros que, reuniendo los requisitos que se establezcan en las correspondientes convocatorias, presten un servicio educativo de reconocida calidad y respondan a iniciativas de carácter cooperativo o de similar significado social”. En esta disposición se está reconociendo, una vez más, la carencia de financiación de los centros concertados, pues se prevé una vía de financiación complementaria que, sin embargo, se ha utilizado en muy escasas ocasiones. Un centro concertado no puede sostenerse económicamente si han de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de estos, pero a la vez sufragar con fondos propios las inversiones y reposiciones de instalaciones y equipamientos. ¿De dónde obtienen esos “fondos propios”?

---

<sup>178</sup> Hay Comunidades Autónomas que han detallado mucho más el concepto. Así, por ejemplo, en Extremadura, en la Instrucción 20/2022, de 7 de noviembre de 2022, de la Secretaría General de Educación, relativa a la justificación de las cantidades percibidas por el concepto de “otros gastos” y “personal complementario” en los centros privados concertados, se indica que deben incluirse en “otros gastos”: 1º Gastos de personal de Administración y Servicios (P.A.S.). 2º Gastos específicos de enseñanza. 3º Primas de seguros. 4º Gastos en equipos para procesos de la información. 5º Mobiliario. 6º Material de oficina. 7º Gastos de suministros destinados al funcionamiento del centro. 8º Gastos producidos por los bienes inmuebles (solares, edificios administrativos y otras construcciones). 9º Gastos diversos. 10º Función Directiva no docente.

Otra vía de financiación de estas inversiones, como veremos, es incluir una parte de esos gastos en las cuotas por otras actividades, como se prevé en el art. 51.3 LODE, pues se dispone que el cobro de las actividades complementarias y las extraescolares “podrá contribuir al mantenimiento o y mejora de las instalaciones”. Esto es muy problemático, pues abre una puerta muy difícil de controlar.

Por otra parte, el hecho de incluir aquí el pago del personal de administración y servicios es un tanto disfuncional. Como se ha propuesto por parte del Consejo Escolar del Estado en sus Informes anuales sobre el estado del sistema educativo<sup>179</sup>, debería pasar a formar parte del primero de los conceptos que se integran en el módulo económico, y ejecutarse a través de la fórmula del pago delegado.

c) En cuanto a los “gastos variables”, se trata de un conjunto indeterminado de conceptos: pago de la antigüedad del personal docente de los centros privados concertados y consiguiente repercusión en las cuotas de la Seguridad Social; pago de las sustituciones del profesorado y los derivados del ejercicio de la función directiva docente; pago de las obligaciones derivadas del ejercicio de las garantías reconocidas a los representantes legales de los trabajadores según lo establecido en el art. 68 del Estatuto de los Trabajadores.

Dispone el mencionado art. 117 que “tales cantidades se recogerán en un fondo general que se distribuirá de forma individualizada entre el personal docente de los centros privados concertados, de acuerdo con las circunstancias que concurran en cada profesor y aplicando criterios análogos a los fijados para el profesorado de los centros públicos”.

Los tres apartados siguientes (4, 5 y 6) se refieren al pago de los salarios del personal docente, y se formula el objetivo de que se posibilite “la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas” (art. 116.4)

El apartado 7 permite que las Administraciones educativas incrementen “los módulos para los centros privados concertados que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen”.

Por último, el apartado 9 establece que en “la Ley de Presupuestos Generales del Estado se determinará el importe máximo de las cuotas que los centros con concierto singular podrán percibir de las familias”.

---

<sup>179</sup> Consejo Escolar del Estado, Informe 2020 sobre el estado del sistema educativo Curso 2019/2020, propuesta 71, p. 573. A partir de 2021, las propuestas se simplifican en este apartado, y se limitan a instar a la constitución de la comisión de la disposición adicional 29ª de la LOE.

Por lo que se refiere a la revisión de los módulos, la disposición adicional 27<sup>a</sup> establece, en su apartado primero, que “durante el periodo al que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley<sup>180</sup>, 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”. Además, en el apartado segundo se prevé el establecimiento de compensaciones económicas para el ejercicio de la función directiva en los centros privados concertados, análogas a las previstas para los cargos directivos de los centros públicos.

Asimismo, en la disposición adicional 29<sup>a</sup> se prevé, en el apartado primero, como ya hemos señalado, que durante el mismo periodo mencionado en la disposición adicional 1<sup>a</sup> de la ley (cinco años), “se procederá a la fijación de los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 117, en función de la implantación de las enseñanzas que ordena la presente Ley”.

Y llegamos así al apartado 2 de esta disposición adicional, que es la clave de muchos de los problemas que nos encontramos hoy, por el incumplimiento de lo ahí previsto, que ya hemos mencionado. En ese apartado 2 se dispone que “en el seno de la Conferencia Sectorial se constituirá una comisión, en la que participarán 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. Sus conclusiones deberán incorporarse en el plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 y contemplado en la disposición adicional octava de la presente Ley”.

El último intento conocido, como hemos comentado, pareció iniciarse en 2023, pero se paralizó con la convocatoria anticipada de elecciones. Cuando se van a cumplir casi cuatro veces el plazo inicialmente previsto (de 5 años), nuestras autoridades educativas deberían asumir este compromiso como algo urgente y prioritario.

#### ***b) La cuantía de los módulos educativos en las diferentes Comunidades Autónomas.***

Por lo que se refiere a la regulación general de los conciertos educativos, como ya hemos visto cuando analizamos el marco normativo general de los centros concertados, bastantes Comunidades Autónomas se suelen remitir a la normativa estatal (otras han aprobado Decretos, pero sin establecer muchas novedades, como los casos mencionados

---

<sup>180</sup> Disposición adicional 1<sup>a</sup>. Calendario de aplicación de la Ley.

El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de esta Ley, que tendrá un ámbito temporal de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la misma. En dicho calendario se establecerá la implantación de los currículos de las enseñanzas correspondientes.

de Madrid, Navarra, Cataluña, País Vasco). A partir de ahí, se aprueban otro tipo de normas reglamentarias que desarrollan lo previsto en la normativa estatal. En algún caso, como en Baleares, este desarrollo y los procedimientos de solicitud y concesión de conciertos se hace también mediante Decreto, como ha sucedido con el Decreto 59/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas que han de regir las convocatorias para el establecimiento y la renovación de conciertos educativos a partir del curso 2023-2024.

La cuantía de los módulos se fija en los Presupuestos Generales del Estado o en los de las Comunidades autónomas, aunque algunas de estas se remiten directamente también a la ley estatal.

La última Ley de Presupuestos Generales del Estado, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, correspondiente al ejercicio de 2023, regula los módulos económicos de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados en el art. 13. Se remite en lo que se refiere a las cuantías al Anexo IV de la Ley, y se especifica que las Comunidades Autónomas podrán adecuar los módulos a las exigencias derivadas del currículo establecido por cada una de las enseñanzas, siempre que ello no suponga una disminución de las cuantías de los módulos en ninguna de las cantidades en que se diferencian, fijadas en la ley estatal.

En el Anexo IV se van indicando las cuantías específicas por nivel, y desglosadas en los tres tipos de gastos previstos en la legislación educativa que ya hemos mencionado: salarios de personal docente, incluidas cargas sociales, gastos variables y otros gastos.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, hacemos a continuación un breve repaso. Algunas se remiten expresa o tácitamente a la ley estatal. Así, Aragón parece remitirse (disposición adicional 16ª de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024) y Andalucía lo hace expresamente (art. 31 Ley 12/2023, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024).

En Cantabria (Ley 2/2023, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2024), el art. 9 remite al Anexo II de la Ley, que contiene unos importes para los respectivos módulos bastante superiores a los de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En la disposición adicional 5ª de la Ley 4/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2024, Asturias se remite al Anexo II para concretar el importe de los módulos económicos por unidad escolar, y aborda diversos elementos que pueden dar lugar a posibles modificaciones de dicho importe, entre otros si se produce una modificación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, incluye las previsiones para los conciertos singulares y la financiación complementaria para sufragar

las funciones de orientación educativa y profesional en cada etapa educativa, y las referidas a la relación profesor/unidad en los centros concertados.

En el Anexo II se repiten, en la mayoría de los casos, los importes de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, especialmente en lo que se refiere al concepto “otros gastos”. Se incrementan de modo importante los “gastos variables” en varios niveles educativos. Asimismo, se incluye un concepto que es el de “complemento retributivo comunidad autónoma, incluidas cargas sociales”, que no encontramos en este tipo de tablas en otras Comunidades.

La cuestión crítica aquí, como en las demás Comunidades Autónomas, es el concepto “otros gastos”, que es el caballo de batalla de la negociación sobre los conceptos a incluir en el módulo económico desde hace muchos años. Lo cierto es que su actualización es absolutamente insuficiente.

En el caso de Canarias, el Anexo II de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, solo menciona algunas cuestiones relativas a gastos de personal. Parece entenderse que se utilizarán los fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, aunque se han hecho públicos acuerdos para mejorar esas condiciones<sup>181</sup>.

En Castilla y León, la Ley 3/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2023 (actualmente prorrogados en 2024) solamente incluye una mención en la disposición adicional 12ª, referida al concepto “otros gastos” en educación especial. En el resto, se remite a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024 incluye varios artículos referidos a la financiación de centros concertados (arts. 55 a 61), y fija el importe de los módulos económicos en el Anexo IV. En este caso, se mejoran ligeramente los importes de todos los conceptos y en todos los niveles educativos<sup>182</sup>.

En Cataluña es el art. 23 de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2023 (última Ley aprobada) el que se refiere a los Módulos

---

<sup>181</sup> <https://rtvc.es/educacion-firma-una-mejora-de-las-condiciones-de-la-ensenanza-concertada/>

<sup>182</sup> Se explica además que el módulo de “gastos variables” incluye los siguientes conceptos (art. 59):

- 1.º Trienios del personal docente de los centros concertados y consiguiente repercusión en las cuotas de la Seguridad Social.
- 2.º Sustituciones del profesorado.
- 3.º Complemento de dirección.
- 4.º Pago de las obligaciones derivadas de lo establecido en el art. 68.e) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- 5.º Otros conceptos no incluidos en los párrafos anteriores, que se abonarán, con efectos retroactivos de 1 de enero, en el último trimestre del ejercicio económico y siempre que a la fecha de ejecución exista disponibilidad presupuestaria.

económicos de los centros educativos privados concertados, y se remite asimismo al Anexo II. Es la única Comunidad que no incluye el importe de las cargas sociales y la cantidad bruta anual del coste por cada puesto de personal docente, sino el sueldo mensual, los trienios, un “plus de analogía” y un complemento específico, también en cantidades mensuales. Por otro lado, no diferencia los sueldos de los docentes de infantil y primaria, y tampoco los de secundaria y bachillerato. Tampoco diferencia, en secundaria, entre los licenciados y maestros en los dos primeros cursos, y es la única Comunidad Autónoma que mantiene el mismo sueldo en todos los cursos de secundaria, pues el resto (y las propias tablas de los Presupuestos Generales del Estado) diferencian primero y segundo, por un lado, y tercero y cuarto, por otro. Además, todas diferencian el sueldo en Bachillerato, que es superior al de la ESO, menos en Cataluña.

En la Comunidad Valenciana es el art. 11 de la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, el que regula los “Módulos económicos de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados”, remitiéndose a su Anexo I. En este Anexo, la Ley prevé distintos importes en función del tipo de centro educativo. Por ejemplo, en Educación infantil (2º. Ciclo) se distingue entre centros con unidades de líneas incompletas, centros de 1, 2, 3, 6, 9 o 12 unidades. Los centros con una sola unidad son los que reciben una cantidad más elevada, los que tiene unidades de líneas incompletas, la menor. En todos los casos, son cantidades superiores a las de los Presupuestos Generales del Estado (incluso las menores). El único concepto que no varía es el de “otros gastos”.

El planteamiento es similar en Primaria, aunque hay más subdivisiones de centros educativos (hasta centros de 24 o 30 unidades). Los importes son similares, en la franja inferior, a los de Infantil, pero en la franja superior son un poco menores. En la Educación Secundaria Obligatoria se distinguen, por un lado, los cursos primero y segundo y por otro tercero y cuarto, y dentro de cada uno de los tipos de centros se distingue también en función del número de unidades, hasta 12. No hay distinción, como se hace en otras Comunidades y en los Presupuestos Generales del Estado, entre el sueldo de los maestros y los licenciados en primer y segundo curso.

En Extremadura, la disposición adicional 6ª de la Ley dispone que la Consejería de Educación, Ciencia y Formación Profesional podrá incrementar los módulos económicos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para adecuarlos a las exigencias de ordenación académica u otras circunstancias.

Galicia regula la cuestión en el art. 57 de la Ley 9/2023, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2024. En dicho artículo se remite al Anexo IV de la Ley. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, no se incluyen previsiones para los módulos de Bachillerato.

En la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024, se regula esta cuestión en el art. 14, que se remite al Anexo 21. En este se desglosan los gastos de personal docente de modo muy detallado, incluyendo por ejemplo las cantidades a cobrar por trienios y sexenios, los complementos de insularidad, así como el complemento retributivo. Se fijan las cantidades mensuales, no anuales como en el resto de Comunidades Autónomas. No se utilizan conceptos como el de “gastos variables”, que aparecen tanto en los presupuestos estatales como en los de las demás comunidades. Aquí solamente se incluye la cantidad de “otros gastos”, que en este caso sí se prevé de modo anual.

La Ley 12/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2024, regula en el art. 21 el Módulo económico de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados. Como es habitual, se remite, en este caso, al Anexo II.

La Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, regula el módulo económico en el art. 48 y, en cuanto a las cantidades, se remite al Anexo III de la ley.

La Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2024, regula los módulos económicos en su art. 39. Para las cuantías, se remite a la disposición adicional 9ª de la Ley, y esta a su vez al Anexo I.

En el País Vasco, es el art. 25 de la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024, el que regula los módulos económicos. Se remite al Anexo IV para fijar los topes económicos máximos de cada módulo.

La Ley 4/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024, regula en su art. 49 los módulos económicos. Y se remite al Anexo II, en el que se concretan las cuantías de los diversos conceptos.

Como puede apreciarse, la gran mayoría de las Comunidades tiene una regulación similar. Sin embargo, las cuantías de los módulos son bastante diferentes, como puede verse en la tabla adjunta al final de este informe.

Las cantidades más bajas son siempre las de los Presupuestos Generales del Estado (aunque hay que tener en cuenta que son las correspondientes a 2023, y en el resto de las Comunidades, salvo Cataluña, son los presupuestos de 2024). Asturias parte de un salario base similar al de los Presupuestos Generales del Estado, pero hay un complemento retributivo de la Comunidad Autónoma que lo incrementa sustancialmente.

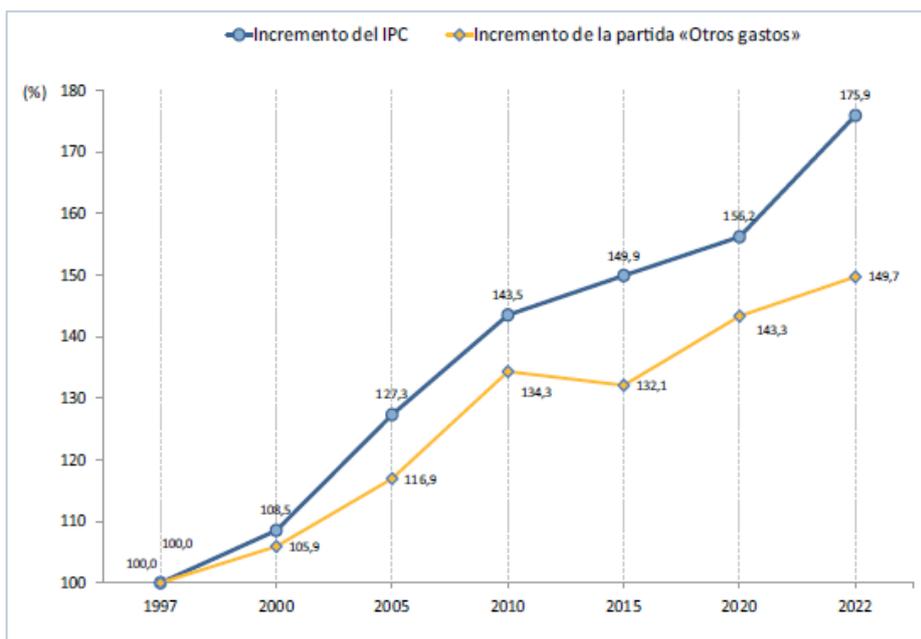
Las cantidades más altas son las del País Vasco y Navarra, en algunos casos la diferencia es muy notable (por ejemplo, en salarios de personal docente en el primer y segundo curso de la Educación Secundaria Obligatoria, para Licenciados, se pasa de los 44.982,35 euros de los Presupuestos Generales del Estado a los 99.494,77 del País Vasco; si nos fijamos en el tercer y cuarto curso, pasamos de los 50.979,98 de los Presupuestos Generales del Estado a los 111.956,95 del País Vasco). Y las distancias se incrementan más si tenemos en cuenta las cuantías previstas para gastos variables y otros gastos (en el caso del País Vasco, se dividen en conceptos diferentes: reposición de inversiones reales, gastos de funcionamiento y mantenimiento y gasto de personal no docente). Navarra es la que más destaca en los conceptos de “gastos variables” y “otros gastos”, con diferencias también muy notables con los Presupuestos Generales del Estado y lo previsto en otras comunidades.

Los datos de Cataluña son complicados de comparar, porque se utilizan conceptos diferentes al del resto de Comunidades, y además incluye el salario por mes, y no anual, como en todos los demás casos. Región de Murcia, La Rioja y Madrid son las siguientes comunidades en cuanto a cuantías en todos los niveles. El problema principal que nos encontramos, en este aspecto, es la escasa evolución de la partida de “otros gastos” con relación a los gastos reales de los centros concertados, que se han visto además incrementados exponencialmente durante el COVID, pues hubo de hacerse frente a numerosas reformas en infraestructuras en dichos centros.

En el informe 2022 del Consejo Escolar del Estado sobre el estado del sistema educativo (curso 2020/2021) se analiza (p. 303) la evolución anual del incremento en porcentaje de la partida «Otros gastos» de la enseñanza concertada obligatoria y del IPC, tomando como punto de referencia diciembre de 1997 y finalizando la evolución en diciembre de 2022. El informe incorpora una figura (C1.13), que reproducimos aquí.

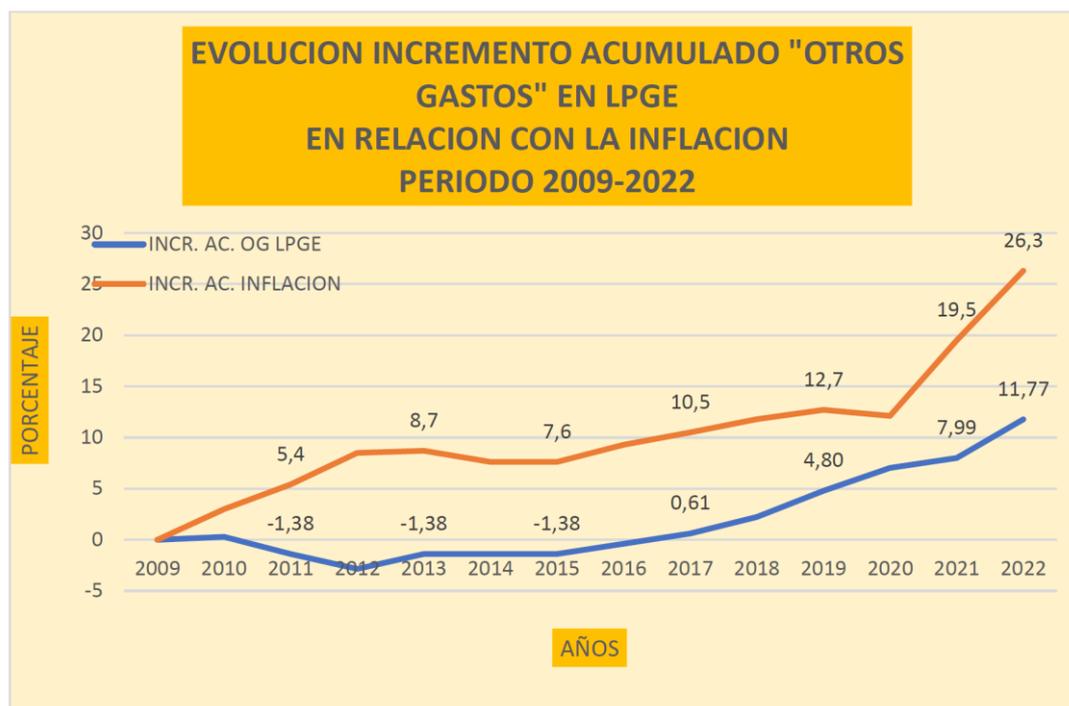
Entre el año 1997 y el año 2000 la partida se fue incrementando, obteniendo valores ligeramente inferiores al IPC, sin embargo, entre los años 2000 y 2010 se fueron distanciando. Desde el año 2010 hasta el año 2015 la partida «otros gastos» disminuyó mientras que el IPC siguió aumentando. A partir de entonces ambos indicadores se han incrementado dándose la mayor diferencia entre uno y otro en el año 2022. La partida «otros gastos» se vio incrementada en el mismo porcentaje para todos los ciclos obligatorios, pero esta subida fue inferior a la subida que ha venido experimentando el IPC, de forma que en los 25 años analizados el IPC subió un 75,9 %, mientras que la partida de «otros gastos» subió un 49,7 %.

**Figura C1.13**  
**Evolución de la partida «Otros gastos» en la enseñanza concertada obligatoria desde diciembre de 1997 hasta diciembre de 2022 y comparación con el IPC (1997=100)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Subdirección General de Centros, Inspección y Programas del Ministerio de Educación y Formación Profesional y de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Estos datos se ven confirmados y ampliados en el estudio que hace una de las patronales de la enseñanza concertada, Escuelas Católicas, que se reflejan en la siguiente tabla.



Fuente: Escuelas Católicas

*c) Los ingresos adicionales por actividades complementarias, actividades extraescolares y servicios complementarios.*

*a') Regulación básica estatal.*

El art. 51 LODE, que se mantiene en vigor a pesar de las sucesivas reformas en la legislación educativa, dispone, en su apartado 1, la obligación para los centros concertados de “impartir gratuitamente las enseñanzas objeto” de los conciertos.

Asimismo, en el apartado 2, exige que, en dichos centros, “las actividades escolares complementarias y las extraescolares y los servicios escolares no podrán tener carácter lucrativo”. Admite, por tanto, el cobro de alguna cantidad en concepto de actividades escolares complementarias, pero esta no supondrá carácter lucrativo y “deberá ser autorizado por la Administración educativa correspondiente”.

En cuanto a las extraescolares, prevé también la posibilidad del pago de cuotas, que tendrán que ser aprobadas por el Consejo Escolar del centro y comunicadas a la Administración educativa correspondiente. Las actividades extraescolares, como su propio nombre indica, no podrán formar parte del horario escolar del centro. Ambos tipos de actividades, complementarias y extraescolares, deberán tener carácter voluntario (art. 51.4).

La ley remite a normativa reglamentaria la regulación de los procedimientos de aprobación de los servicios escolares que presten los centros y de sus correspondientes cuotas.

Asimismo, en el apartado 3 del mencionado art. 51 se incluye una previsión que, como veremos, es bastante problemática, pues se dispone que el cobro de las actividades complementarias y las extraescolares “podrá contribuir al mantenimiento o y mejora de las instalaciones”. Esto abre numerosas posibilidades, pues, por un lado, se dice que no pueden tener carácter lucrativo, pero por otro abre la puerta a incluir en el cobro de las cuotas por esas actividades los gastos de mantenimiento de las instalaciones y las infraestructuras, lo cual hace muy difícil poder acreditar si las cuotas tienen o no carácter lucrativo.

Cabe llamar la atención sobre que los apartados 2, 3 y 4 fueron modificados por la disposición final 1ª, apartado 2, de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre. Y que esta modificación es relevante a los efectos de concretar qué tipo de autorización se necesita en cada uno de los conceptos de cobro por parte de los diferentes servicios y actividades. El Tribunal Supremo lo dejó claro en su Sentencia 263/2007, de 23 de enero: “A partir de la entrada en vigor de esta reforma (que ya lo estaba cuando se dicta el Decreto recurrido), la autorización de la Administración se contrae tan sólo al cobro de cuotas por actividades escolares complementarias. El cobro por actividad extraescolar y por el uso de servicios escolares lo autoriza el Consejo Escolar y lo comunica a la Administración” (FJ 1). En esa misma sentencia, por cierto, se afirma que “no cabe entender el servicio de biblioteca como una actividad extraescolar por la que se pueda cobrar una cuota”, puesto que es una obligación de los centros docentes tener una biblioteca, de acuerdo con los art. 20.e), 25.f) y 32.2 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitario.

Las previsiones legislativas han sido desarrolladas reglamentariamente por el Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, que regula las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados.

En la exposición de motivos del Real Decreto se recuerda que la distinción entre las actividades escolares complementarias y las actividades extraescolares se efectúa en función del horario en que se realizan (las primeras en horario escolar, las segundas extraescolar). Se dice, además, que las actividades complementarias deben ser gratuitas (cuestión que no se desprende del art. 51, pues admite cobro de cantidades, sin que puedan tener carácter lucrativo), y que las extraescolares pueden tener un coste, pero no deben

plantearse con carácter lucrativo. Es decir, las percepciones que el Consejo Escolar del centro puede acordar como contraprestación deben basarse en el carácter no lucrativo.

En el siguiente párrafo se indica que, entre los “servicios complementarios señala los de comedor, transporte escolar y gabinete médico o psicopedagógico y regula la autorización por la Administración educativa del cobro de cantidades por su prestación, así como los gastos que incluyen dichas cantidades”.

El carácter gratuito de las actividades complementarias se vuelve a recoger en el art. 2 del Real Decreto, a pesar de que, como decimos, del art. 51 LODE no se deduce este carácter, sino que se prevé el posible cobro de cuotas. Así, el Real Decreto dice que son actividades complementarias “las establecidas por el centro con carácter gratuito dentro del horario de permanencia obligada de los alumnos en el mismo y como complemento de la actividad escolar, en las que pueda participar el conjunto de los alumnos del grupo, curso, ciclo, etapa o nivel”. Asimismo, en el apartado 2 del mismo artículo se dispone que estas actividades se programarán conforme a las directrices que establezca el Consejo Escolar y formarán parte de la programación general del centro.

En cuanto a las actividades extraescolares, efectivamente son las realizadas fuera del horario escolar (“en el intervalo de tiempo comprendido entre la sesión de mañana y de tarde del horario de permanencia en el mismo de los alumnos, así como las que se realicen antes o después del citado horario”), dirigidas a los alumnos del centro.

Estas actividades “no podrán contener enseñanzas incluidas en la programación docente de cada curso, ni podrán ser susceptibles de evaluación a efectos académicos de los alumnos”.

Por último, como ya se anticipaba en la exposición de motivos, las actividades extraescolares deben tener carácter no lucrativo, y las cuotas han de ser fijadas por el Consejo Escolar del centro a propuesta del titular del centro.

Por otro lado, el art. 4 regula los servicios complementarios de los centros, que son el comedor, el transporte escolar, el gabinete médico o psicopedagógico o “cualquier otro de naturaleza análoga”.

Las cantidades que percibir por estos servicios también deben ser autorizadas, en esta ocasión por la Administración educativa competente.

El Real Decreto también establece la libertad de los centros para fijar este tipo de actividades, pero sin menoscabo del horario lectivo previsto por la normativa vigente en cada momento. Asimismo, como ya se anticipaba en la exposición de motivos, se dispone el carácter voluntario de estas actividades y servicios, de manera que “no implicará discriminación alguna para aquellos alumnos que no deseen participar en las mismas”.

En coherencia con ello, al suministrar la información a padres y madres al inicio de cada curso académico, “se hará constar expresamente el carácter voluntario y no lucrativo de los mismos, así como las percepciones aprobadas correspondientes a las actividades extraescolares y servicios complementarios” (art. 6).

En relación con el carácter no lucrativo, sería importante concretar su significado. Por ejemplo, en el desarrollo de la actividad escolar complementaria podría generarse un pequeño margen que no será beneficio, es decir, una diferencia entre lo presupuestado y lo realmente ingresado y gastado. Igualmente, también podría producir una pérdida, por la misma regla de incertidumbre entre previsión y la concreta realización<sup>183</sup>. Este tipo de diferencias no parece que puedan ser consideradas suficientes para entender que hay un “carácter lucrativo”.

### ***b’) Regulación en las Comunidades Autónomas.***

Muchas Comunidades Autónomas no tienen decretos específicos que regulen las actividades complementarias, extraescolares o los servicios complementarios. Directamente aprueban resoluciones u órdenes de las respectivas Consejerías, que desarrollan lo dispuesto en el Real Decreto estatal. Y, en las instrucciones que figuran en las páginas web de las Consejerías, se remiten a la normativa estatal en lo referido a elementos fundamentales, y luego a la propia en lo que respecta, en su caso, a los procedimientos para la autorización de las actividades y las cuotas a percibir.

Cuando existen decretos autonómicos, reproducen básicamente la normativa estatal. Así, por ejemplo, el Decreto 162/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares complementarios en los centros docentes privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluye, en su art. 3, la misma posibilidad prevista por el Decreto estatal de que puedan destinarse al mantenimiento y mejora de los centros parte de las cantidades económicas percibidas por las actividades extraescolares y por los servicios escolares complementarios, si bien se añade que “en ningún caso, se pueda superar el coste efectivo de dichas actividades o servicios”.

Asimismo, en ese mismo Decreto andaluz, se dice que “la realización de las actividades y la prestación de los servicios que se regulan en el presente Decreto no podrá afectar al principio de gratuidad de la enseñanza concertada consagrado en el art. 51.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, debiéndose garantizar, en todo caso, la igualdad

---

<sup>183</sup> No podría descartarse a priori que, presupuestada una actividad por un centro educativo concertado, previendo unos ingresos en función del número de menores inscritos, pueda producirse un descenso en esos ingresos. Durante la realización de la actividad, por ejemplo, puede ocurrir que alguna familia no mantuviera su compromiso de pagar las cuotas establecidas por razones plenamente fundadas, y no se les excluiría de la actividad, a pesar de que su continuidad en la realización arrastraría una pérdida.

del alumnado en los términos previstos en el artículo 5.c) de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre”.

En cuanto a la gratuidad de las actividades complementarias, es el principio general. Pero en el art. 4 se contempla la posibilidad del cobro de cantidades, “en el marco de lo dispuesto, a tales efectos, en los apartados 2 y 3 del artículo 3”. Es decir, que se puede destinar al menos una parte de esos cobros al mantenimiento y que debe respetarse el principio de gratuidad.

El art. 4.3 del Decreto dispone que el cobro de cualquier cantidad al alumnado en concepto de actividades escolares complementarias “deberá ser autorizado por la Administración educativa, a propuesta del Consejo Escolar del centro, de acuerdo con el procedimiento establecido en el presente Decreto. En ningún caso se podrá superar el coste efectivo de la actividad”.

En Castilla y León también hay una regulación propia, el Decreto 7/2017, de 1 de junio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios en los centros docentes concertados en la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, no hay novedades relevantes: se especifica el carácter voluntario y no lucrativo; se reiteran las previsiones sobre los horarios de cada una de ellas. Asimismo, se especifican los procedimientos de autorización y la necesidad de informar a progenitores y tutores legales al inicio de cada curso escolar.

En el art. 6 se indica que se considerarán “servicios complementarios aquellos que tengan por objeto la conciliación de la vida familiar y los servicios de comunicación digital a los progenitores o tutores legales”.

Por su parte, Galicia regula estas actividades en el Decreto 444/1996, de 13 de diciembre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros privados en régimen de concierto. Se reiteran cuestiones ya vistas: no pueden tener carácter lucrativo, deben ser voluntarias, no pueden suponer discriminación. Las actividades complementarias que no supongan la percepción de cantidades como contraprestación de estas. Cuando se prevea una compensación, siempre es necesaria la autorización de las cantidades que apruebe el Consejo Escolar, por parte de la Consejería de Educación, a través del delegado provincial de esta.

En Extremadura, el art. 11.3 del mencionado Decreto 64/2021, de 16 de junio, por el que se establecen normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos durante los cursos académicos 2021/2022 a 2024/2025, excepto para la enseñanza de Educación Primaria, se aborda la cuestión de las actividades complementarias, extraescolares y servicios complementarios, con remisión expresa a la normativa estatal

y “la normativa de desarrollo que establezca la Consejería con competencias en materia de educación”.

#### **IV. Propuestas y líneas de actuación.**

1. La adecuada financiación de la educación debe erigirse en prioridad de inversión nacional, adquiriendo conciencia todos los poderes públicos españoles de su obligación conjunta de asegurar la calidad de la enseñanza y la proscripción de cualquier discriminación al efecto, de forma que el sistema educativo garantice la igualdad de oportunidades y la calidad educativa para todos.

2. Conviene realizar una importante labor de difusión acerca de las ventajas de la educación inclusiva orientada, de un lado, a abolir temores y estereotipos arraigados en la sociedad (como que la inclusión conlleva el deterioro de la calidad de la educación o repercute negativamente en parte del alumnado) y, de otro, a cohesión y voluntad política, conocimiento teórico y capacidad práctica de los centros para implementar en la práctica el derecho a una educación realmente inclusiva y que esta se convierta en la piedra angular sobre la que fundar una mayor cohesión social.

3. Para ello es preciso superar dialécticamente el debate sobre la integración para hablar de auténtica inclusión. No se trata ya de categorizar a los alumnos y sus apoyos individuales en función de modelos fundamentalmente médicos o de carencias personales sino más bien de asumir ahora un enfoque centrado en sus derechos y en incentivar las oportunidades de aprendizaje para todos, incrementando la capacidad de los centros para atender a sus necesidades diversas, en particular, la de su profesorado, directivos y otros profesionales en contacto directo con el alumnado. Se debe profundizar, para ello, en su formación, en la colaboración y coordinación entre centros educativos y en la creación de redes de trabajo que abarquen, asimismo, otros servicios comunitarios multidisciplinares.

4. Es ineludible articular un sistema de recogida de aquellos datos que permitan diagnosticar el statu quo y diseñar soluciones innovadoras para la inclusión en todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos, sean de titularidad pública o concertada, en el marco de una adecuada metodología de seguimiento que facilite la oportuna medición y ajustada comparación entre centros educativos (en términos cuantitativos y cualitativos).

5. Hay que explorar las vías de coordinación, cooperación y colaboración al alcance de las distintas Administraciones públicas con competencias en materia de educación, sanidad, empleo y servicios sociales, en especial, para la protección de la mujer, de la familia y de la infancia, de cara a determinar, definir, implementar y financiar aquellas políticas, instrumentos o ayudas que pudieran mostrarse pertinentes para

promover la superación de las dificultades que lastran la vida familiar y fomentan la inequidad escolar.

6. Se hace inevitable superar la anquilosada financiación de la educación en función de la titularidad y la tipología de los centros para articular unas guías normativas comunes sobre las que asentar la inversión pública sostenible en una educación de calidad e inclusiva. Solo así se podrán adoptar las medidas necesarias no solo a corto plazo para apuntalar la equidad en el proceso de admisión y las condiciones de escolarización del alumnado (propiamente de promoción o fomento), sino, en especial, a medio plazo, para procurar la difícil reversión de la situación en que se encuentran hoy día algunos colegios con escasísima concentración de demanda (de naturaleza en cambio correctora).

7. Apremia actualizar la anquilosada regulación de la educación concertada fundada en una simulación tolerada por nuestros poderes públicos, que si bien exigen enfáticamente su gratuidad, prolongan simultáneamente, no obstante, su infrafinanciación crónica y tradicional, autorizándoles cobros complementarios que cabe aplicar para cubrir aquellos gastos de mantenimiento que escapan de los fondos públicos destinados al centro concertado.

8. Cualquier modificación normativa debe partir, en todo caso, de la acuciante necesidad de evidencia empírica acerca del funcionamiento del sector concertado. La heterogeneidad entre unos centros concertados y otros, así como entre la concertada en función de las Comunidades Autónomas, exige construir indicadores de calidad que permitan allegar información relevante para avanzar, de un lado, en materia de transparencia y rendimiento de cuentas (en tanto centros destinatarios de fondos públicos) e identificar, de otro, buenas prácticas vigentes en el sector, así como áreas necesitadas de mejora.

9. Promover la atención temprana de los 0-6 años en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades para que la atención en esta etapa no se convierta en un factor diferenciador que coloque a los menores en distinto punto de partido y penalice la admisión escolar de aquellos alumnos que no hayan podido acudir al centro educativo en etapas anteriores no concertadas por no poder sufragar su coste.

10. En concreto, la Administración educativa debe buscar la mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos a la hora de abordar la planificación educativa de centros educativos de titularidad pública y concertados. La libertad del legislador para establecer criterios al efecto exige de un adecuado equilibrio que respete en lo esencial la libertad de elección de centro por parte de las familias. Cualquier limitación al efecto habrá de ser proporcionada y no fruto de planteamientos ideológicos preconcebidos favorables, sin más, a la minoración o desaparición de la educación concertada. Todo ello sin perjuicio de que la Administración educativa pueda promocionar el concierto

preferente de plazas educativas en equidad como forma de mantener el equilibrio entre los distintos derechos e intereses implicados a la vez que progresa en la materialización de una educación más inclusiva.

11. La Administración competente debe procurar que la oferta educativa a las familias permita aprovechar realmente la educación como escalera o ascensor social. Para ello ha de garantizar una oferta lo más variada posible de centros con recursos y programas específicos de atención individual sobre el ámbito territorial o la zona educativa correspondiente. Cualquier debate al respecto ha de zanjarse a favor de una zonificación realista y adecuada al ámbito territorial concreto de forma que pueda atenderse a las circunstancias concretas del alumnado residente en la zona y a la capacidad de los centros educativos radicados en ella para evaluar y diagnosticar tempranamente cualquier riesgo de segregación escolar o amenaza a la equidad educativa.

12. Son varias las mejoras que cabría implementar para actuar sobre la demanda educativa de las familias y fomentar que se abran y sopesen la admisión en centros educativos concertados de los que, en ocasiones, las más vulnerables se autoexcluyen:

a) Se debe garantizar la máxima transparencia en relación con la información susceptible de incidir en el proceso de admisión que debe estar disponible, en esencia, en formato similar, lenguaje comprensible y formato abierto tanto en la página web del centro escolar correspondiente como en el portal electrónico de la Administración educativa encargada de su comprobación y actualización periódica.

b) Ha de mejorarse la regulación de los criterios de admisión en los centros educativos para garantizar que sean realmente comunes y no perjudiquen a la equidad del sistema, especialmente en el caso de que se reconozca el posible empleo por los centros concertados de criterios adicionales o complementarios, corrigiéndose el peso desmedido de la proximidad del domicilio en aquellas zonas urbanas ya de por sí marginadas socioeconómicamente para evitar que se solapen sin más las exclusiones urbana y escolar.

c) Se requiere modificar el régimen jurídico de los conciertos educativos para evitar la infrafinanciación de estos centros y garantizar su gratuidad real para las familias. Tan solo se podrá implementar en la práctica una prohibición real y absoluta de cualquier tipo de cuota complementaria voluntaria si se mejora la regulación de los servicios escolares, actividades complementarias y extraescolares en la educación concertada para evitar que puedan contribuir a la financiación de los gastos de funcionamiento del centro, adoptándose, además, de forma cumulativa, una adecuada política en materia de becas, de financiación educativa y, en especial, de conciliación familiar sin diferencias entre centros educativos públicos y concertados, por ejemplo, en materia de becas de transporte o comedor escolar.

d) La equiparación presupuestaria de centros públicos y concentrados ha de ir acompañada de su equiparación en materia de corresponsabilidad, en especial, de transparencia y participación. El contrato-programa se erige en instrumento idóneo a tal efecto en tanto permite consignar las necesidades y los compromisos de cada centro educativo, combinando estrategias de financiación fija por centro con otras de cantidad variable que habrá de concretarse en función de indicadores diversos como, por ejemplo, el porcentaje de alumnos vulnerables o con necesidades educativas específicas matriculadas en el centro, la estabilidad de su plantilla, las infraestructuras existentes y su grado o nivel de mantenimiento, los programas de atención individualizada, las actividades o los servicios ofertados por el centro. Una vez más la construcción y el empleo de indicadores de calidad adecuados se revela esencial al efecto en cuanto permite desarrollar una oportuna y conveniente actividad de inspección en orden a adoptar incentivos (orientados al fomento de buenas prácticas), penalizaciones (a efectos de disuadir la calidad educativa que se sitúa por debajo de cierto umbral) o sanciones (a consecuencia de incumplimientos e infracciones de la regulación vigente), facilitando la identificación de aquellas áreas más necesitadas de mejora por parte del centro en orden a garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad educativa.

e) El procedimiento administrativo de admisión ha de ser lo más centralizado posible, debiendo iniciarse por instancia del interesado dirigida al órgano administrativo competente para su resolución y sin que se deba hacer recaer sobre el centro responsabilidad alguna destinada a la formulación o el registro de la citada solicitud. Resulta conveniente dar entrada a órganos de participación, sea con carácter consultivo o codecisor, a efectos de valorar la adopción de medidas correctoras de la segregación y aprovechar al máximo la potencialidad del instrumento de reserva de plazas previsto por la legislación básica estatal. Resulta de interés, a tal efecto, la posible incorporación de los defensores de los derechos humanos o del menor a su composición, así como las regulaciones vasca (del índice de vulnerabilidad) y navarra (del índice de escolarización de alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo por centro).

13. Con relación a los criterios para la revisión de los módulos económicos del concierto, debe cumplirse, en primer lugar, lo previsto en el apartado 2 de la disposición adicional 29ª de la LOE. Por tanto, debe constituirse una comisión en el seno de la Conferencia Sectorial, de la que deben formar parte “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”.

14. Esa comisión debería partir de los trabajos ya realizados, para concretar qué criterios y qué elementos deben tenerse en cuenta para el cálculo de los tres bloques mencionados en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba

Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos. Es decir: a) financiación del personal docente; b) otros gastos (incluyendo aquí los relativos al personal de administración y servicios; los de mantenimiento, conservación y funcionamiento; las cantidades que correspondan a la reposición de inversiones reales; así como los relativos a la función directiva no docente) y c) gastos variables, entre los que, como hemos visto, estarán el pago de la antigüedad del personal docente de los centros privados concertados y consiguiente repercusión en las cuotas de la Seguridad Social; pago de las sustituciones del profesorado y los derivados del ejercicio de la función directiva docente; pago de las obligaciones derivadas del ejercicio de las garantías reconocidas a los representantes legales de los trabajadores según lo establecido en el artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores. Con relación a los diferentes bloques, se podrían considerar las siguientes actuaciones:

a) En lo que se refiere al primer bloque, el de la financiación del personal docente, se incluyen los salarios y cuotas de la Seguridad Social. Aquí deberían tenerse en cuenta, en primer lugar, los convenios colectivos vigentes para cada uno de los niveles educativos, y quizá debería vincularse de modo automático la financiación a lo previsto en esos convenios. Por otro lado, deben considerarse cuestiones como la ratio profesor/unidad necesaria para impartir el currículo de cada una de las enseñanzas y para atender en cada caso las medidas de refuerzo, orientación, compensación, diversificación, etc. que se prevén en la LOE. Esto debe relacionarse además con el número de líneas que tenga el centro (ya lo hacen algunas Comunidades autónomas), la jornada lectiva semanal. Y deberían fijarse, al menos, unas horquillas mínimas y máximas en las que pudiesen moverse las Comunidades Autónomas. La cuantía que se ha venido incluyendo en los Presupuestos Generales del Estado, que es el mínimo que deben atender los diferentes territorios, está muy descompensada con respecto a los máximos que se pueden percibir en algunas Comunidades. También deberían tenerse en cuenta las características del centro, como por ejemplo si es un centro bilingüe o no, porque pueden influir en los requisitos que deben reunir los docentes.

b) Se podrían introducir nuevas variables que hagan más realista el cálculo del módulo, como un coeficiente en función del número de alumnos por unidad escolar o un complemento por el número de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (en concordancia con el art. 71.2. LOE, al disponer que corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades). Si el módulo no tiene en cuenta cuántos estudiantes hay por unidad escolar, la financiación pública real por alumno dependerá del número de compañeros que tenga en el aula. Hay países que tienen un modelo donde la

financiación sigue al alumno, de este modo no hay ninguna escuela que reciba más o menos dinero por estudiante.

c) En cuanto a la función directiva, actualmente la no docente estaría en el bloque referido a “otros gastos” y la docente en la de “gastos variables”. Quizá sería bueno unificarlos, pero, en todo caso, deberían fijarse por la Comisión los criterios para determinar con qué equipos directivos (docentes y no docentes) mínimos debe contar cada centro y su imputación por unidad concertada.

d) Por otro lado, el bloque referido a “otros gastos” debe incluir los gastos de funcionamiento. Sin embargo, las cuantías previstas en los Presupuestos Generales del Estado y en las diferentes Comunidades Autónomas son muy bajas. Aquí habría que distinguir dos tipos de gastos: los específicos de la docencia y los generales. A pesar de la diversidad entre territorios y centros, quizá debiera tomarse una muestra representativa de centros a nivel nacional y, a partir de ahí, un grupo de expertos podría elaborar una propuesta de coste total por la enseñanza imputable a una unidad concertada. Este coste podría oscilar entre unos territorios y otros, pero no debería existir una brecha tan amplia como la actual. En todo caso, la reclamación de los representantes de la educación concertada ha sido que, desde el principio, se calculó por debajo de los cortes reales y no ha soportado nunca el coste total de los centros. Es decir, era deficitaria de origen y, además, se ha ido incrementando muy por debajo de la inflación o del Índice de Precios al Consumo.

e) Asimismo, debería revisarse también la exclusión de algunos conceptos de gasto, tanto en la LOE como en el Reglamento de Normas Básicas sobre Concursos Educativos de 1985. Por ejemplo, la exclusión de la posible imputación de amortización de ningún tipo ha provocado que los titulares de los centros hayan tenido que soportar una descapitalización continua y progresiva de su inmovilizado.

f) Igualmente, en “otros gastos” debería vincularse la partida destinada al personal de administración y servicios a los convenios colectivos respectivos, pues en algunos territorios la cantidad prevista en los presupuestos ni siquiera llegaría para cubrir los salarios de este personal no docente.

g) Sin duda, una de las mayores dificultades en lo que se refiere al concepto de “otros gastos” es la previsión normativa (art. 117.2.b) *in fine*) de que “Las citadas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos”. Sin embargo, esto es casi imposible de conocer, puesto que los gastos de funcionamiento de los centros públicos dependen de diferentes administraciones (fundamentalmente la autonómica, pero también la local y, en algunos casos, la central). Entonces, la pregunta sería: ¿cómo se está ponderando por las distintas Administraciones educativas dichos criterios, teniendo en cuenta que cada Administración asume en su presupuesto una parte

del gasto? Por otro lado, ¿cómo utilizar criterios “análogos”, cuando en el estado de gastos de funcionamiento de los centros públicos está excluido todo el coste derivado de la contratación de personal? Con relación a esto, hay propuestas interesantes sobre cómo debería determinarse el coste de un puesto escolar, ya sea en la red pública, ya en la red privada concertada<sup>184</sup>.

Son cuestiones a tener en cuenta a la hora de fijar los conceptos que pueden ser imputables al capítulo de “otros gastos” o incluso al de “gastos variables”. Por ejemplo, debería determinarse una clasificación de costes de centros docentes que contemple todos los costes que se deben financiar a los centros privados concertados para impartir una enseñanza en condiciones de gratuidad. Y en esa clasificación deberían incluirse todos los elementos y requisitos exigidos a los centros docentes (públicos y privados) para desarrollar su actividad. No solo los propios de la labor docente (con nuevos elementos como la utilización y adaptación a las nuevas tecnologías), sino los de cualquier tipo de actividad profesional o abierta al público, como son los gastos en prevención de riesgos laborales, seguros obligatorios, inspecciones de inmuebles, protección de datos, accesibilidad, etc. Un ejemplo claro de desatención se produjo durante la pandemia, en la cual, para atender medidas sanitarias imprescindibles para desarrollar una actividad colectiva, hubieron de acometerse gastos en infraestructuras para adaptar las aulas, las ratios, etc., y en muchos lugares, los centros concertados no recibieron ninguna ayuda de las administraciones educativas para llevarlas a cabo. Siempre hay que tener una previsión de nuevas inversiones, a veces por imponderables como el de la pandemia, a veces por cuestiones muy previsibles, como la inversión en nuevas tecnologías.

En general, podríamos decir que mientras se han ido dando pasos hacia la equiparación retributiva entre los docentes de la pública y de la privada concertada, no se ha recorrido el mismo camino en lo que se refiere a la equiparación de la financiación de los gastos de funcionamiento de los centros.

---

<sup>184</sup> Así, por ejemplo, el documento publicado por la Fundación Europea Sociedad y Educación, elaborado bajo la dirección de Daniel Santín y Gabriela Sicilia: “Diseño metodológico para la estimación del coste de producción del puesto escolar en la enseñanza pública y concertada en la comunidad de Madrid”. Disponible en: [https://www.sociedadeducacion.org/core/wp-content/uploads/COSTE-PUESTO-ESCOLAR-CAM\\_MARZO2017\\_EFSE\\_FINAL.pdf.pdf](https://www.sociedadeducacion.org/core/wp-content/uploads/COSTE-PUESTO-ESCOLAR-CAM_MARZO2017_EFSE_FINAL.pdf.pdf)

## **Bibliografía citada**

Barnés Vázquez, J., “La educación en la Constitución de 1978. Una reflexión conciliadora”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 23-65.

Berlin, I., *Dos conceptos de libertad. El fin justifica los medios. Mi trayectoria intelectual*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

Bianchi, D., y Cabrera, L., “Retos y posibilidades de los centros de primaria ante los efectos de la segregación escolar temprana”, *RISE International Journal of Sociology of Education*, núm. 12, 2023, pp. 49-84.

Bonal, X., Zancajo, A., & Scandurra, R., “Student mobility and school segregation in an (un) controlled choice system: A counterfactual approach”, *British Educational Research Journal*, núm. 47 (1), 2020.

Cotino Hueso, L., “La libertad del estudiante: derechos, libertades, deberes y responsabilidades del alumnado”, en Cotino Hueso, L. (coord.), *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza: análisis jurídico-práctico a la luz de las exigencias constitucionales*, Generalitat Valenciana, Valencia, 2000.

Cuartero Cobo, M. M., “La segregación en la escuela concertada. Un análisis a través de las actividades complementarias”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 24, 2023, pp. 49-68.

De Esteban, J. y López Guerra, L., *El régimen constitucional español*, I. Labor, Barcelona, 1984.

De los Mozos Touya, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995.

- “Conciertos Escolares: marco legal en el Derecho español”, en *Educación y democracia*, Comunidad de Madrid, Madrid, 2004.

Embid Irujo, A., “El contenido del derecho a la educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 31, 1981, pp. 653-682.

Esteve Pardo, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

Fernández Enguita, M., “Del derecho incompleto a la educación: Gratuidad escolar, costes indirectos y política educativa”, *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, núm. 22, 2014.

Fernández-Miranda Campoamor, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

- (coord.), “El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo”, en *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2006.

Ferrer, A. y Gortázar, L., *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro*, EsadeEcPol Insight #29, abril 2021.

García de Enterría, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, 3ª ed., Madrid, 1984.

Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.

Gortazar, L., Martínez, A., y Bonal, X., *El coste de acceso a la escuela concertada en España: las cuotas que pagan las familias y sus causas*, EsadeEcPol - Center for Economic Policy, abril 2024.

Guerrero, M, Ladrón de Guevara, B. y Sáinz, J., *Educación concertada en cifras. 2023/24*, Madrid, marzo 2024.

Guardia Hernández, J. J., “Financiamiento compartido y lucro en la enseñanza concertada”, en VV.AA., *Libertad para educar, libertad para elegir*, CEU Ediciones, Madrid, 2020, pp. 317-329.

- “Conciertos educativos y régimen de copago en España. Entre la ficción y la realidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022, pp. 1-22.

Martínez López-Muñiz, J. L., “Bases constitucionales de la financiación pública de la educación”, *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras*, Distrito Universitario de Madrid, 1983.

Murgoitio, J. M., “Eficacia del gasto público y subsidiariedad de la red concertada de centros escolares. La jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, 2020.

Murillo, F. J., Belavi, G., y Pinilla, L. M., “Segregación escolar público-privada en España”, *Papers. Revista de Sociología*, núm. 103, 2018, pp. 307-377.

Ortiz Díaz, J., *La libertad de enseñanza*, Universidad de Málaga, Málaga, 1980.

Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C., y Sánchez Ferrer, L., “La familia española ante la educación de sus hijos”, *Colección Estudios Sociales Fundación La Caixa*, núm. 5, 2001.

Ponce, J., *¿Guetos escolares? Segregación escolar e inmigración. Derecho y políticas públicas urbanas*, CEC, Madrid, 2007.

Rey Martínez, F., *Segregación escolar en España. Marco teórico desde un enfoque de derechos fundamentales y principales ámbitos: socioeconómico, discapacidad, etnia y género*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Schleicher, A., *Primera clase. Cómo construir una escuela de calidad para el siglo XXI*, Fundación Santillana, OCDE, Madrid, 2018.

Sicilia, G., y Simancas, R., *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015*, Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación, Madrid, 2018.

- “Eficiencia y equidad educativa en España: un análisis comparativo a nivel regional”, *Hacienda Pública Española*, núm. 245, 2023, pp. 7-33.

Turienzo, D., y Manso, J., “La escolarización en centros sostenidos con fondos públicos: una comparativa autonómica”, *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 43, 2023, pp. 377-399.

Zancajo, A., Verger, A., i Fontdevila, C., *La concertada a debat. Reformes contra les desigualtats educatives des d’una mirada internacional i comparada*, Fundació Bofill, Barcelona, 2021.

- *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*, Fundació Bofill, Barcelona, 2022.

### Anexo. Tablas comparativas de los módulos económicos de los conciertos.

|                                                                        | PGE 2023  | Asturias  | Cantabria | Castilla-La Mancha | Cataluña (2023) | Comunidad Valenciana        | Galicia            | Galicia             | Baleares | La Rioja  | La Rioja | Madrid       |               | Navarra       | País Vasco                             | R. de Murcia |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-----------------|-----------------------------|--------------------|---------------------|----------|-----------|----------|--------------|---------------|---------------|----------------------------------------|--------------|
| Educación Infantil                                                     |           |           |           |                    |                 |                             |                    |                     |          |           |          | Primer ciclo | Segundo ciclo | Segundo ciclo |                                        |              |
| Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales.               | 31.921,19 | 31.921,19 | 40.403,05 | 33.950,40          |                 | Entre 42.585,82 y 68.137,32 | 36.289,18          |                     |          | 52.101    |          | 43.399,75    | 50.777,70     | 52.432,37     | 67.684,62                              | 52.852,48    |
| Sueldo                                                                 |           |           |           |                    | 1.722,13        |                             |                    |                     |          |           |          |              |               |               |                                        |              |
| Plus de analogía                                                       |           |           |           |                    | 429,68          |                             |                    |                     |          |           |          |              |               |               |                                        |              |
| Trienio                                                                |           |           |           |                    | 37,38           |                             |                    |                     |          |           |          |              |               |               |                                        |              |
| Complemento específico                                                 |           |           |           |                    | 35,95           |                             |                    |                     |          |           |          |              |               |               |                                        |              |
| Gastos Variables                                                       | 4.344,73  | 4.344,73  | 4.344,73  | 4.365,92           |                 | Entre 5.186,79 y 8.298,87   | 4.692,31           |                     |          | 4.825,15  |          | 4.443,46     | 5.846,26      | 9.320,70      | 601,45 (reposición Inversiones Reales) | 6.768,11     |
| Otros gastos                                                           | 6.803,11  | 6.803,11  | 6.803,11  | 6.836,29           |                 | 7.438,05                    | 7.288,22           |                     | 7.947,75 | 8.561,54  |          | 7.846,08     | 7.846,08      | 11.690,27     | 4.483,00 (gasto personal no docente)   | 7.007,21     |
| Gastos de funcionamiento                                               |           |           |           |                    | 9.371,70        | Entre 55.210,66 y 83.874,24 |                    |                     |          |           |          |              |               |               | 6.412,57 (Func. y Mant.)               |              |
| Complemento retributivo comunidad autónoma, incluidas cargas sociales. |           | 6.093,78  |           |                    |                 |                             | 8.208,50           |                     |          |           |          |              |               |               |                                        |              |
| Importe total anual                                                    | 43.069,03 |           | 51.550,89 | 45.152,61          |                 |                             | 56.478,21          |                     |          | 65.487,57 |          | 55.689,29    | 64.470,04     | 73.443,34     | 79.181,64                              | 66.627,80    |
| Educación Primaria                                                     |           |           |           |                    |                 |                             | (Hasta 6 unidades) | (Más de 6 unidades) |          |           |          |              |               |               |                                        |              |

**Anexo. Tablas comparativas de los módulos económicos de los conciertos.**

|                                                                        |           |           |           |           |          |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------------------------|-----------|-----------|----------|-----------|--|-----------|--|-----------|------------------------------------------|-----------|
| Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales.               | 31.921,19 | 37.349,63 | 40.403,05 | 37.473,55 |          | Entre 42.585,82 y 63.878,74 | 47.041,52 | 45.697,48 |          | 54.066,13 |  | 52.079,70 |  | 59.928,86 | 69.683,99                                | 58.438,49 |
| Sueldo                                                                 |           |           |           |           | 1.722,13 |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Plus de analogía                                                       |           |           |           |           | 429,68   |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Trienio                                                                |           |           |           |           | 37,38    |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Complemento específico                                                 |           |           |           |           | 35,95    |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Gastos Variables                                                       | 4.344,73  | 8.385,70  | 4.344,73  | 4.365,92  |          | Entre 5.186,79 y 7780,19    | 6.082,62  | 5.908,83  |          | 4.825,15  |  | 6.008,84  |  | 12.688,78 | 1.320,07 (reposición Inversiones Reales) | 7.483,44  |
| Otros gastos                                                           | 6.803,11  | 6.803,11  | 6.803,11  | 6.836,30  |          | 7.438,05                    | 7.288,22  | 7.288,22  | 7.947,75 | 8.561,54  |  | 7.846,08  |  | 12.391,79 | 4.483,00 (gasto personal no docente)     | 7.007,21  |
| Gastos de funcionamiento                                               |           |           |           |           | 9371,7   |                             |           |           |          |           |  |           |  |           | 7.461,56 (Func. y Mant.)                 |           |
| Complemento retributivo comunidad autónoma, incluidas cargas sociales. |           | 7.129,73  |           |           |          |                             | 10.640,64 | 10.336,63 |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Importe total anual                                                    | 43.069,03 |           | 51.550,89 | 48.675,77 |          | Entre 55.210,66 y 79096,98  | 71.053,00 | 69.231,16 |          | 67.452,82 |  | 65.934,62 |  | 85.009,43 | 82.948,62                                | 72.929,14 |
| Educación Secundaria Obligatoria                                       |           |           |           |           |          |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Curso 1.º y 2.º: Maestros                                              |           |           |           |           |          |                             |           |           |          |           |  |           |  |           |                                          |           |
| Salarios de personal docente, incluidas                                | 38.305,41 | 40.861,12 | 54.128,96 | 41.637,29 |          |                             |           |           |          |           |  | 68.093,74 |  |           | 91.268,79                                |           |

**Anexo. Tablas comparativas de los módulos económicos de los conciertos.**

|                                                                                                |           |           |           |           |          |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------------------------|------------------|-------------------|-----------|----------------|----------------|-----------|--|-----------|-----------|------------------------------------------|
| cargas sociales.                                                                               |           |           |           |           |          |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
| Gastos Variables                                                                               | 5.111,21  | 11.245,19 | 5.111,21  | 5.136,15  |          |                              |                  |                   |           |                |                | 6.490,65  |  |           |           | 1.355,37 (reposición Inversiones Reales) |
| Otros gastos                                                                                   | 8.844,10  | 8.844,10  | 8.844,10  | 8.887,24  |          |                              |                  |                   |           |                |                | 9.475,63  |  |           |           | 4.483,00 (gasto personal no docente)     |
| Complemento retributivo comunidad autónoma, incluido complemento de maestro y cargas sociales. |           | 10.814,87 |           |           |          |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           | 9.576,83 (Func y Mant.)                  |
| Importe total anual                                                                            | 52.260,72 |           | 68.084,27 | 55.660,68 |          |                              |                  |                   |           |                |                | 84.060,02 |  |           |           | 106.683,99                               |
|                                                                                                |           |           |           |           |          |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
| Curso 1.º y 2.º:<br>Licenciados                                                                |           |           |           |           |          |                              | Hasta 4 unidades | Más de 4 unidades |           | 2 o 3 unidades | 4 o 5 unidades |           |  |           |           |                                          |
| Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales.                                       | 44.982,35 | 47.983,64 | 58.011,01 | 48.895,58 |          | Entre 70.161,35 y 110.480,36 | 61.554,52        | 59.976,18         |           | 69.119,15      | 68.137,85      | 72.644,50 |  | 75.276,90 | 99.494,77 | 81.397,42                                |
| Sueldo                                                                                         |           |           |           |           | 2.031,63 |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
| Plus de analogía                                                                               |           |           |           |           | 398      |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
| Trienio                                                                                        |           |           |           |           | 45,06    |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
| Complemento específico                                                                         |           |           |           |           | 35,95    |                              |                  |                   |           |                |                |           |  |           |           |                                          |
| Gastos Variables                                                                               | 8.637,15  | 9.213,38  | 8.637,15  | 8.679,28  |          | Entre 13.895,89 y 21.559,06  | 11.228,30        | 10.940,39         |           | 5.676,41       | 5.676,41       | 7.708,72  |  | 13.395,16 |           | 1.355,37 (reposición Inversiones Reales) |
| Otros gastos                                                                                   | 8.844,10  | 8.844,10  | 8.844,10  | 8.887,24  |          | 8.973,77                     | 9.456,87         | 9.456,87          | 10.258,63 | 11.129,96      | 11.129,96      | 9.475,63  |  | 14.687,51 |           | 4.483,00 (gasto personal no docente)     |

**Anexo. Tablas comparativas de los módulos económicos de los conciertos.**

|                                                                        |           |           |           |           |           |                              |            |            |           |            |           |           |  |            |                                          |                           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|--|------------|------------------------------------------|---------------------------|
| Gastos de funcionamiento                                               |           |           |           |           | 12.183,29 |                              |            |            |           |            |           |           |  |            |                                          | 9.576,83 (Func y Mant.)   |
| Complemento retributivo comunidad autónoma, incluidas cargas sociales. | 8.411,07  |           |           |           |           |                              | 15.084,17  | 14.697,41  |           |            |           |           |  |            |                                          |                           |
| Importe total anual                                                    | 62.463,60 |           | 75.492,26 | 66.462,10 |           |                              | 97.323,86  | 95.070,85  |           | 85.925,52  | 84.943,72 | 89.828,85 |  | 103.359,57 | 114.909,97                               | 99.996,14                 |
| Curso 3.º y 4.º                                                        |           |           |           |           |           |                              |            |            |           |            |           |           |  |            |                                          |                           |
| Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales.               | 50.979,98 | 50.979,98 | 61.636,70 | 51.228,67 |           | Entre 81.346,49 y 120.319,63 | 72.602,78  | 65.500,34  |           | 84.337,15  | 74.519,09 | 72.644,50 |  | 85.552,46  | 111.956,95                               | 85.609,38                 |
| Gastos Variables                                                       | 9.788,77  | 13.509,13 | 9.788,77  | 9.836,52  |           | Entre 16.111,17 y 23.479,09  | 13.243,63  | 11.948,06  |           | 10.871,16  | 10.871,16 | 12.034,65 |  | 15.649,17  | 1.355,37 (reposición Inversiones Reales) | 11.612,25                 |
| Otros gastos                                                           | 9.761,61  | 9.761,61  | 9.761,61  | 9.809,23  |           | 9.904,72                     | 10.431,80  | 10.431,80  | 11.297,54 | 12.284,60  | 12.284,60 | 10.455,88 |  | 16.486,26  | 4.483,00 (gasto personal no docente)     | 10.054,46                 |
| Gastos de funcionamiento                                               |           |           |           |           | 13.447,21 |                              |            |            |           |            |           |           |  |            |                                          | 11.469,09 (Func. Y Mant.) |
| Complemento retributivo comunidad autónoma, incluidas cargas sociales. | 8.411,07  |           |           |           |           |                              | 14.244,59  | 12.851,11  |           |            |           |           |  |            |                                          |                           |
| Importe total anual                                                    | 70.530,36 |           | 81.187,08 | 70.874,42 |           |                              | 110.522,80 | 100.731,31 |           | 107.492,91 | 97.674,85 | 95.135,03 |  | 117.687,89 | 129.264,41                               | 107.276,09                |
| Bachillerato                                                           |           |           |           |           |           |                              |            |            |           |            |           |           |  |            |                                          |                           |

**Anexo. Tablas comparativas de los módulos económicos de los conciertos.**

|                                                                        |           |           |           |           |          |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            |                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|--------------------------------------------|-------------|--|----------|------------|--|------------|--|------------|------------------------------------------|------------|
| Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales.               | 61.475,89 | 61.475,89 | 76.807,80 | 61.775,77 |          | 80949,67 (primero)<br>88.586,44 (segundo)  | No previsto |  |          | 81.146,28  |  | 79.957,71  |  | 81.789,73  | 114.280,59                               | 84.071,52  |
| Sueldo                                                                 |           |           |           |           | 2.031,63 |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            |                                          |            |
| Plus de analogía                                                       |           |           |           |           | 398      |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            |                                          |            |
| Trienio                                                                |           |           |           |           | 45,06    |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            |                                          |            |
| Complemento específico                                                 |           |           |           |           | 35,95    |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            |                                          |            |
| Gastos Variables                                                       | 11.804,11 | 11.804,11 | 11.804,11 | 11.861,69 |          | 16.032,58 (primero)<br>17.545,08 (segundo) |             |  |          | 12.902,14  |  | 15.770,10  |  | 16.970,27  | 2.500,37 (reposición Inversiones Reales) | 12.098,93  |
| Otros gastos                                                           | 10.761,31 | 10.761,31 | 10.761,31 | 10.813,81 |          | 13.165,14                                  |             |  | 7.238,90 | 11.578,37  |  | 11.514,60  |  | 16.486,26  | 4.483,00 (gasto personal no docente)     | 11.084,15  |
| Gastos de funcionamiento                                               |           |           |           |           | 6.740,61 |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            | 11.204,58 (Func. Y Mant.)                |            |
| Complemento retributivo comunidad autónoma, incluidas cargas sociales. |           | 12.401,31 |           |           |          |                                            |             |  |          |            |  |            |  |            |                                          |            |
| Importe total anual                                                    | 84.041,31 |           | 99.373,22 | 84.451,27 |          |                                            |             |  |          | 105.626,79 |  | 107.242,41 |  | 115.246,26 | 132.468,54                               | 107.254,60 |