

**LIBERTAD Y FINANCIACIÓN  
DE LA ENSEÑANZA:  
CONDICIONES Y EXIGENCIAS.**  
En defensa de un sistema educativo de calidad.



*FORO Calidad y Libertad de la Enseñanza*

**DOCUMENTOS**

**LIBERTAD Y FINANCIACIÓN  
DE LA ENSEÑANZA:  
CONDICIONES Y EXIGENCIAS.**  
En defensa de un sistema educativo de calidad.

Edita: FERE-CECA

Depósito Legal: M. 39.010-2005  
ISBN: 84-7073-087-8

Imprime: Gráficas Dehon  
La Morera, 23-25  
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

*Impreso en España*

Precio: 6 €



## **Introducción**

Esta publicación del Foro *Calidad y Libertad de la Enseñanza*, **“LIBERTAD Y FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA: CONDICIONES Y EXIGENCIAS. *En defensa de un sistema educativo de calidad*”** es, una vez más, fruto de un cuidadoso estudio y una profunda reflexión. Su resultado es un revelador y práctico instrumento de trabajo.

Si las publicaciones anteriores de este Foro (*La Reforma Educativa -1998-*, *La Educación en el Estado de las Autonomías -1999-*, *Educación para la Convivencia -2000-*, *Educación, Libertad y Calidad -2001-*, *La Calidad de la Educación -2002-*, y *Educación en la Interculturalidad -2003-*) supieron abordar cuestiones que preocupaban a la sociedad española en el ámbito educativo de cada momento, este trabajo vuelve a poner el dedo en la llaga sobre una cuestión de suma actualidad: por qué los poderes públicos tienen el deber de financiar la educación de todos, y cuáles son los costes reales de la misma.

El ejercicio práctico de la libertad de enseñanza proclamada teóricamente en nuestra Constitución es imposible si ésta no es conveniente y justamente financiada.

La tesis del Foro sobre el tema puede resumirse en dos asertos:

- Sin financiación, la libertad de enseñanza es inviable;
- Sin financiación la libertad de elección de centro queda restringida a unos pocos y deja de ser un derecho de todos los españoles.

Este trabajo llega, además, en un momento muy oportuno por un doble motivo.

- En primer lugar, porque en estos momentos asistimos al debate de la LOE y, sin lugar a dudas, esta reflexión aportará luz en torno a una cuestión esencial para el sistema educativo.
- En segundo lugar, porque ofrece datos fundamentales y poco conocidos en torno a la financiación de la enseñanza que desmontan bastantes estereotipos carentes de base real.

Desde hace no pocos años venimos solicitando que la enseñanza sea convenientemente financiada, una petición más que razonable si nos atenemos a las cifras deficitarias que sufren los centros y al inestimable servicio que prestan, altamente valorado por la sociedad a tenor de la elevada demanda de plazas.

Con este trabajo, el Foro *Calidad y Libertad de la Enseñanza* se suma a quienes desean hacer aportaciones constructivas al debate educativo en el que nos encontramos inmersos, desde la convicción firme de que la libertad y la calidad exigen una justa y adecuada financiación de la educación.



**1.**  
**Un debate abierto**

## 1.1. Una propuesta del Foro

Foro "CALIDAD  
Y LIBERTAD  
DE LA  
ENSEÑANZA"

Desde hace años el Foro "CALIDAD Y LIBERTAD DE LA ENSEÑANZA", constituido por personas de diferente procedencia profesional, social y académica, relacionadas de diferentes maneras y en distintos ámbitos con el mundo educativo, viene presentando a la Comunidad Educativa, en general, y a algunos estamentos relacionados con ella en particular, sus reflexiones sobre diferentes aspectos de la educación. Temas como la libertad, la calidad de la enseñanza, la educación en la interculturalidad, etc., han sido objeto de reflexión por parte del Foro.

En esta ocasión, Foro presenta su reflexión, convencido de que el tema de la financiación de la enseñanza es una condición indispensable para la defensa de un sistema educativo de Calidad que respete y potencie el ejercicio de las libertades de los ciudadanos bajo dos aspectos:

- libertad para elegir el tipo de educación y, por ello, la elección de centro en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, y
- calidad educativa para todos en condiciones adecuadas a las exigencias y posibilidades de cada situación.

La práctica demuestra que la falta de una financiación adecuada provoca la desigualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Por ello, abrir un debate social sobre las condiciones y exigencias de la financiación de la Enseñanza no deja de ser una aportación a la toma de decisiones respecto a los sistemas de financiación: destinatarios, metodología de trabajo, criterios de justicia, igualdad de oportunidades, etc.

## 1.2. Finalidad de nuestra reflexión

*Calidad  
y libertad*

Como es natural, nuestra aportación trata de moverse en las coordenadas propias de nuestro foro: calidad y libertad. Por ello, proponemos como *objetivos* de nuestro trabajo

- fomentar la libertad en el ejercicio del derecho a la elección del tipo de educación y, por lo tanto, de los centros por parte de las familias de los alumnos;
- potenciar la calidad del sistema educativo en su conjunto, como beneficio indiscutible de la sociedad española;
- aportar nuestra voz al debate social, que desde intereses muy diversos, demanda una financiación suficiente y respetuosa hacia los derechos de los alumnos y de sus familias;
- defender la necesidad de unos criterios económicos de la financiación de la enseñanza que permita hacer viable, no sólo la escolarización de los alumnos en la enseñanza obligatoria, sino la educación de todo el alumnado;
- promover el debate social sobre las desigualdades que provocan unos criterios de financiación tan dispares como los que se vienen aplicando en las distintas Comunidades Autónomas de nuestro país.

■ 1 ■  
1

*Marco  
de referencia*

Para ello Foro, como en otras ocasiones, enmarca su reflexión dentro de algunos principios que demandan

- la exigencia de programar la distribución y la gestión de los recursos económicos desde el respeto a los derechos de los ciudadanos;
- la posibilidad de promover una educación integral de las personas que se armonice con las situaciones de pluralismo e interculturalidad de nuestra sociedad;



- el ejercicio efectivo, y en igualdad de oportunidades, del derecho a la libertad de elección del modelo educativo por parte de las familias de los alumnos;
- un pacto que acepte la normalización del ejercicio de este derecho de acuerdo con los principios de libertad y de equidad, de honda repercusión en la construcción de una sociedad con sentido de futuro.

No queda fuera de lugar, la situación específica de una sociedad en la que los distintos grupos sociales esperan que sus derechos se vean respetados en la nueva Ley de Educación que replantea, en cierta medida, las condiciones y exigencias del Sistema Educativo español.

### **1.3. “Derechos, libertad y financiación de la enseñanza”**

*Claves  
de lectura  
del documento*

A partir de esos principios entendemos la financiación de la enseñanza como

- una obligación del Estado que tiene el deber de garantizar el ejercicio concreto de la libertad de educación, facilitando la elección de centro por parte de las familias y el respeto de la identidad y de la autonomía de los centros;
- Un apoyo eficaz a la identidad y la calidad de la enseñanza ofrecida por los centros a partir de modelos educativos diferenciados que favorezcan la capacidad de elección de las familias;
- un instrumento necesario que posibilita el ejercicio del derecho constitucional de creación y dirección de centros con un “carácter propio”;

- un recurso que debe tender progresivamente a extender al máximo los niveles académicos en todos los centros sostenidos con fondos públicos;
- un instrumento de defensa de la prioridad del principio de Complementariedad sobre el de Subsidiariedad entre las distintas ofertas educativas;
- la posibilidad de establecer líneas de acción con criterios de equidad y la aplicación de programas de “inclusión” en el sistema educativo de los alumnos con desventaja;
- una respuesta a la necesidad de financiar, con criterios de “inversión” y no de “gasto”, referido, no tanto a la actividad de la escuela o del centro educativo, sino el derecho del ciudadano a desarrollar e incrementar su “conocimiento” y su educación integral.



**2.**

**La Educación,  
un derecho de la persona**

## 2.1. La educación: un derecho de la persona

*Educación  
derecho  
de todos*

El avance de la civilización y de las culturas ha ido convirtiendo la educación, en épocas pasadas y no muy lejanas, de ser un privilegio de algunos, a convertirse en objetivo y condición indispensable para la construcción de la convivencia de las personas y de los pueblos y en un derecho reconocido de todas y por todas las personas. No en vano, la educación se reconoce como fuente indispensable de dignidad de las personas en todas sus dimensiones: personal, cultural, científica, económica, política, religiosa, etc.

*Educación:  
garantía  
individual*

La interrelación de los derechos humanos es más que evidente en los procesos educativos.

El pleno desarrollo de la personalidad, la construcción del conocimiento, habilidades, destrezas y valores que permitan a los individuos conocer, respetar y fomentar el ejercicio de los derechos por parte de todos los ciudadanos, está en el fondo de cualquier proceso educativo.

*...y social*

En la medida que cada persona mejore los niveles de su educación integral la sociedad se verá forzosamente beneficiada en su conjunto. Por ello es posible considerar que la educación se convierte en la garantía del ejercicio de los demás derechos individuales y sociales.

*Financiar  
educación  
es invertir  
en futuro*

Desde ahí, no resulta difícil entender que financiar la enseñanza no es sino invertir en la generación de oportunidades y el ejercicio de derechos de todas las personas en una humanidad que necesita crecer en sus niveles

- de *democracia*, en la que la participación de todos y el respeto mutuo, sean fuente de bienestar para cada uno de sus miembros;

- de *solidaridad y de apertura* a compartir los bienes particulares con los más necesitados, en pro de una sociedad que promueve el ejercicio del respeto de los derechos de cada persona y de cada grupo;
- de *justicia*, basada, no sólo en los criterios legales, a menudo condicionados por otras opciones políticas o económicas, sino también en una ética personal y social que promueve y respeta los derechos humanos y las conciencias de las personas;
- de *promoción y respeto de las libertades*, como fundamento de las relaciones interpersonales y de la construcción de una sociedad mejor;
- de una *equidad* basada en la responsabilidad moral de ayudar a los demás a crecer desde sus propias capacidades y condicionamientos de una manera diferenciada;
- de *desarrollo material y social* del conjunto del país.

■ ■ ■  
1  
7

Sólo una educación de calidad y respetuosa con los derechos de los ciudadanos, puede ayudar a estructurar el conjunto de un sistema educativo, en el que la programación general de la enseñanza y la configuración de los centros escolares garanticen al máximo, y a todos los ciudadanos, su crecimiento integral y el ejercicio de estos derechos y de estas libertades.

## 2.2. Educación: valor fundamental

*Importancia  
para  
el desarrollo  
de las personas  
y de los pueblos*

Conforme se viene afirmando en párrafos anteriores, nuestra reflexión parte de una constatación: la importancia de la educación para el desarrollo de las personas y de los pueblos.

Es el Concilio Vaticano II quien nos recuerda que

*“en las circunstancias actuales, los hombres, mucho más conscientes de su propia dignidad y deber, desean participar cada vez más activamente en la vida social y, sobre todo, en la económica y en la política; los maravillosos progresos de la técnica y de la investigación científica, y los nuevos medios de comunicación social, ofrecen a las personas que, con frecuencia gozan de un mayor espacio de tiempo libre de otras ocupaciones, la oportunidad de acercarse con facilidad al patrimonio cultural del pensamiento y del espíritu, y de ayudarse mutuamente con una comunicación más estrecha que existe entre las distintas asociaciones y entre los pueblos”.*

*La educación  
esfuerzo  
de todos*

Esta perspectiva nos coloca ante la necesidad de realizar un gran esfuerzo para promover más y más la obra de la educación.

Basta recurrir a los documentos y declaraciones de los organismos internacionales o a la inmensa mayoría de las Leyes Fundamentales de los distintos países de nuestro entorno, para comprender que, al menos sobre el papel, e incluso con notables diferencias, la educación y, por tanto, la enseñanza, se ha convertido en un patrimonio común que favorece el crecimiento de la cohesión social.



**3.**

**La financiación:  
situaciones e interrogantes**

### 3.1. Demandas, ofertas y exigencias de la educación

*Necesidad  
de partir  
de la realidad*

Al iniciar una reflexión conjunta sobre la relación entre la Libertad de enseñanza y las exigencias y los modelos de su financiación, conviene realizar una primera aproximación a la realidad educativa que servirá de referencia para nuestro trabajo.

La riqueza de la Escuela y la multiplicidad de aspectos que podríamos tomar en consideración para el análisis daría pie a un tratado, no pequeño, ni en el número ni en la importancia de los temas que convendría tomar en consideración.

Por eso, ciñéndonos más a las exigencias y características de los trabajos realizados por el Foro “Calidad y Libertad de Enseñanza”, parece preferible realizar una enumeración de aquellos aspectos que, de una u otra manera, pueden tener mayor relación con la financiación de la enseñanza.

*Demanda  
de calidad*

- Existe una demanda de educación y de enseñanza basada fundamentalmente en la calidad, por la conciencia generalizada, por una parte, de que somos miembros de una sociedad rica que no se conforma con menos y, por otra, del hecho de que una sociedad cada vez más abierta y sometida a las nuevas tecnologías y a una competitividad creciente de ámbito mundial, nos impone alcanzar una calidad educativa y formativa que nos permita salir adelante con éxito.

*...y exigencias  
de pluralismo*

- Existe una oferta plural y diversificada de enseñanza en la que se integran la educación prestada por las escuelas públicas, y la que ofrece un amplio conjunto de escuelas de iniciativa privada, de las cuales, en España, la mayoría están concertadas.



En general, se puede afirmar que la práctica totalidad de estos centros cuenta con una manifiesta voluntad de servicio y una historia que avala la calidad de su trabajo.

Es más, el propio pluralismo en la oferta de los centros públicos y privados garantiza una oferta educativa, que da respuesta a la diversidad de una demanda social evidente en una sociedad cada vez más pluralista.

*...que facilitan  
el ejercicio del  
derecho de  
elección*

- La existencia de diferentes ofertas educativas es una de las claves de la calidad de la oferta educativa. Es claro que el pluralismo y el reconocimiento de la complementariedad entre las diferentes ofertas facilita, por una parte, el ejercicio del derecho de elección por parte de las familias y, por otra, la colaboración de todos en la prestación del servicio de la educación con una manifiesta apertura a todos y sin discriminación de ninguna clase. Esto exige el respeto mutuo de la naturaleza jurídica y de la identidad de cada una de ellas.

*Modelos  
y sistemas  
diferentes de  
financiación*

- Los modelos y sistemas de financiación de la enseñanza emplean diferentes sistemas y metodologías: régimen de financiación total, de concierto, o de pago total por parte de las familias.

*Reparto  
equitativo  
de fondos*

- Un reparto equitativo de las cargas soportadas y de los servicios recibidos por los ciudadanos, exige la disponibilidad de fondos suficientes para atender al ejercicio de los derechos ciudadanos, uno de los cuales es la respuesta a la demanda de libertad de elección de una enseñanza de calidad para las jóvenes generaciones.

*Exigencia  
de futuro*

- La situación actual y el futuro que tenemos por delante exige de todas las fuerzas sociales los apoyos necesarios

para estructurar una enseñanza que dé satisfacción en niveles de identidad y calidad adecuados a:

- las expectativas de las familias,
- las expectativas de la sociedad,
- las expectativas de las entidades y de las personas que encuentran en la educación un horizonte de sentido.

### 3.2. Hablamos de financiación de la educación

*¿Una visión utilitarista?*

Desde hace bastante tiempo va creciendo una mentalidad que sitúa la educación de los ciudadanos, en función de parámetros económicos (costes, ayudas, subvenciones...) académicos (éxito/fracaso escolar, conocimientos adquiridos...) o sociales (buena educación adquirida, cambios de relación entre las fuerzas sociales, estructuras de investigación y desarrollo, etc).

Pero no podemos tratar la educación sólo como una herramienta. Esta visión utilitarista hay que armonizarla con el derecho a la educación.

*Costes - inversión*

Otro elemento será la necesidad de dar un paso adelante en la consideración de la educación no como "coste" sino como "inversión", en virtud de un enfoque del desarrollo que va pasando progresivamente de la idea del "desarrollo económico" al "desarrollo humano", definido como desarrollo integral de las personas y de la sociedad.

*Invertir en conocimiento*

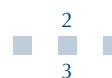
Esta perspectiva nos permite poner de manifiesto el "valor" que tiene la educación, también, desde un punto de vista específicamente presupuestario y financiero, considerándola como una inversión en futuro y justificar el

porcentaje alto que el gasto en educación debe tener en los Presupuestos Generales del Estado.

Desde ese enfoque, queda claro que la educación no necesariamente será siempre deficitaria o que sus recursos deben ser limitados o colocados en segundo plano.

La solución ideal es invertir en la educación para facilitar, no solamente el desarrollo económico, sino también, y sobre todo, para construir los valores y el conocimiento dirigidos al desarrollo de la dignidad humana y de una ciudadanía proactiva que confía en los derechos del individuo.

Este enfoque justifica, una vez más, el empleo de nuevas estrategias para aumentar la parte del presupuesto público asignado a la educación obligatoria de todos los ciudadanos.



### 3.3. Financiar la libertad de educación

*Financiar  
el ejercicio  
de derechos  
fundamentales*

Financiar la educación es financiar algo importante en sí, pero no suficiente.

La financiación adquiere una nueva dimensión cualitativa cuando se busca una educación que se convierta en un espacio libre para el ejercicio y el estudio de todos los derechos humanos, responsabilidades y capacidades.

La importancia de esa financiación va mas allá cuando se concreta como financiación de una educación que supera el concepto de una educación “neutra”, igual para todos, que, más allá de la utopía, sólo contribuye al empobrecimiento de las personas y al mantenimiento de las desigualdades.

### 3.4. Escolarización – Libertad de elección

*Educar  
no es  
escolarizar*

Cuando en España podemos asegurar que, en la práctica, el 100% de sus ciudadanos tienen acceso a la escolaridad obligatoria decimos algo cierto aunque siempre se puedan plantear interrogantes al modelo de acceso que se propugna:

- ¿Ese acceso se corresponde siempre con el acceso a una educación “integral” de la persona?
- ¿Existe el respeto suficiente hacia modelos diferentes de “educación integral”?
- ¿Se respeta el derecho de las familias a elegir un “modelo educativo” “en igualdad de condiciones”?

Y es que, una cosa es la libertad de educación y otra, muy diferente una educación accesible a todos. Y Foro se plantea la financiación desde esa doble clave.

Nosotros planteamos la financiación de la primera aunque, a menudo, la otra goce de un mayor nivel de apoyo social y de respeto, casi siempre interesados políticamente.

Desde nuestro punto de vista, el respeto y el fomento de los derechos de los ciudadanos exigen que la Administración Pública, aun en el caso hipotético de que fuera capaz de atender por su cuenta todas las demandas “reales” de los ciudadanos, respete y proteja la libertad de elección.

Esto, exige de la Administración, dejar de lado un afán de monopolio o quasi-monopolio estatalista y fomentar la igualdad real de oportunidades para que las familias puedan elegir en condiciones de verdadera igualdad entre modelos educativos diferentes.

*Unas opciones de fondo*

Esto supone, además, optar por modelos y sistemas de financiación que permitan:

- el fomento y respeto del ejercicio de unos derechos y deberes ciudadanos,
- el mejor aprovechamiento y rentabilidad de unos recursos, siempre limitados,
- la aplicación de criterios de solidaridad, equidad y atención preferencial a los más desfavorecidos,
- la libertad de elección del modelo educativo por parte de las familias,
- la calidad, entendida como respuesta a las necesidades de los destinatarios, y
- el respeto de la identidad, del carácter propio y de la autonomía de los centros,

■ ■ ■  
2  
5

siempre, teniendo en cuenta que los recursos financieros no son, por sí mismos, la panacea del éxito en el ámbito de la educación.

En el fondo se trata de

- “gastar – invertir bien”, como signo de calidad,
- “analizar y evaluar” los resultados de esa financiación,
- “evaluar y controlar” la calidad educativa y proponer mejoras, y
- “favorecer la financiación” de todo ello en una oferta plural.

### **3.5. Temas para el debate**

*La LODE presenta deficiencias en el sistema de financiación*

La aplicación del régimen de conciertos educativos establecido por la LODE ha mostrado graves deficiencias y no ha dado respuesta adecuada a las finalidades que lo justifican.

Además de no garantizar a las familias la gratuidad de las enseñanzas, el sistema de financiación implantado ha dado una imagen de los centros concertados que no responde a la realidad.

*Se financia  
a las familias,  
no a los centros*

A pesar de que el fundamento de la financiación de la enseñanza, radica en el derecho de las familias a la elección de una educación para sus hijos, en conformidad con su mentalidad o sus intereses, desde la Administración Pública se presenta a los centros como destinatarios directos de unos fondos públicos.

Nada más lejos de la verdad. La financiación pública de la enseñanza, en realidad, está financiando a las familias con unos fondos cuya finalidad es la de cubrir los gastos generados por unas enseñanzas que garantizan el libre ejercicio del derecho de todos a la educación.

*Financiación  
insuficiente  
de la enseñanza*

De hecho y sin entrar en demasiados detalles, como se verá más adelante, se puede afirmar, con razón, que la financiación de la enseñanza concertada siempre ha sido y sigue siendo insuficiente.

*¿Pública - Privada?*

En este marco de referencia

- Se provoca, con frecuencia, un enfrentamiento ficticio Enseñanza Pública – Enseñanza Concertada, que no existe entre los ciudadanos y que suele relacionarse con la idea de que
  - la existencia y la financiación de los alumnos de centros privados con fondos públicos, desde una idea sostenida de que esos dineros sirven para financiar a los centros y no a los ciudadanos que reciben un servicio de los centros, resta posibilidades a los centros públicos,

- la identidad y el proyecto educativo de los centros, son elementos relativos,
- el estatus social de los destinatarios determina una elección que apoya, a quienes tienen unos medios económicos.

*¿Estatización de la enseñanza?*

- Una y otra vez rebrota una tentación evidente para todos los sistemas políticos: una Administración que quiere sentirse “dueña” de la Educación”, lo que no hace extraño que muchos nos preguntemos si, en el fondo, no existe una tendencia a “uniformizar” una sociedad cada vez más pluralista.

*Una falacia*

- En esta misma línea, resulta frecuente el uso de una falacia relacionada con la limitación de los recursos, desde la que se afirma que “los dineros que se entregan a la enseñanza privada son algo que se le quita a la enseñanza pública”.

■ 2 ■  
7

Como se ha repetido ya varias veces, el dinero no tiene como finalidad el sostenimiento de los centros de iniciativa privada, sino el ejercicio del derecho a la libre elección de centros. Por ello deberán ser las familias quienes, en el ejercicio libre de su derecho a la educación, establezcan, en función del ejercicio de su derecho a la elección de centro para sus hijos, cuáles son los criterios de reparto y el destino de los fondos de educación entre los ciudadanos.

*Desigualdades autonómicas*

- Un dato más. Las desigualdades de trato y de planteamiento entre la “Enseñanza Pública – Enseñanza Concertada” y entre las diferentes autonomías son verdaderamente llamativas y se manifiestan en:
  - los conceptos financiados,
  - los baremos de financiación que se aplican,
  - las ratios profesor – aula contempladas,
  - la financiación de la formación continua del profesorado,

- los sistemas de jubilación de los educadores,
- la financiación de la gestión de los centros,
- La de los servicios complementarios de orientación,
- el apoyo a esquemas educativos de trabajo, conforme a la identidad del centro,
- las ayudas complementarias a las familias,
- etc.

*Control  
de la gestión*

- Falta un control y unos criterios de evaluación sobre la gestión y la eficacia de las inversiones económicas en los centros educativos, tanto en los de iniciativa pública como en los de iniciativa social, aún teniendo en cuenta siempre las características específicas que condicionan sus resultados: ubicación del centro, población a la que atienden o nivel cultural del entorno.

*“Buenos”  
y “malos”*

- Se mantiene con demasiada frecuencia, desde diferentes instancias, una afirmación, no contrastada, sobre las garantías de calidad que ofrece la Enseñanza Pública mientras se alimenta una cierta desconfianza y descalificación sobre la Enseñanza Concertada, traducida en calificativos generalizados de elitista, selectiva, de falta de transparencia, de conservadora de las diferencias sociales, de dar a los alumnos inmerecidas calificaciones académicas, a sabiendas de que esas generalizaciones son absolutamente injustas y falaces.

*Financiación,  
identidad  
y autonomía  
de los centros*

- Aparecen, cada vez con más intensidad, e incluso desde instancias del Gobierno o próximas al mismo, grupos o ideologías que tratarían de condicionar la financiación del derecho a la libertad de educación, sometiendo la financiación del concierto al cumplimiento de determinadas condiciones “impuestas” que, incluso, afectan a la propia identidad específica de los centros. Es más, esos mismos grupos estarían dispuestos a permitir unas mayores cuotas



de financiación de los centros concertados, siempre que se muestren dispuestos a asumir determinadas limitaciones en el ejercicio de su libertad en la organización, funcionamiento y autonomía, lo que supondría, al final, admitir limitaciones en su identidad específica

*Revisar  
los sistemas  
de financiación*

Por todo ello el Foro “Calidad y Libertad de la Enseñanza” considera que es el momento de diseñar un nuevo sistema de financiación de la educación escolar que, superando insuficiencias históricas y prejuicios infundados, haga posible el ejercicio concreto y real del derecho de libertad y de gratuidad de la enseñanza obligatoria para todos los ciudadanos.

*Y la calidad  
educativa ¿qué?*

Apostar por la calidad educativa, supone asumir los criterios y exigencias derivados del propio sistema de calidad en el ámbito de la educación y más concretamente de la escuela. Esto afecta a la posibilidad de contar con

- unas ratios apropiadas a los niveles y características de los alumnos;
- edificios de escuela adecuados y accesibles;
- recursos educativos y sistemas tecnológicos adecuados a las exigencias de cada materia;
- planes de estudios convenientes;
- recursos adecuados para los estudiantes con necesidades extraordinarias; y
- un ambiente seguro, ordenado,

aspectos todos que guardan, también, estrecha relación económica, con el respeto a la identidad y a los niveles de calidad de cada centro donde se incluyen elementos tan dispares como

- la disponibilidad de instalaciones adecuadas y debidamente actualizadas;

- la formación y actualización permanente del profesorado;
- la configuración de estructuras de atención a la diversidad;
- unos sistemas válidos de orientación personal y profesional de los alumnos y sus familias;
- unos sistemas de gestión acordes con las exigencias organizativas y legales propias de la escuela;
- unos niveles de autonomía de los centros y de respeto a algunos elementos de su propia identidad.

Todo ello, de manera particular en los niveles básicos de enseñanza, exige aumentar los presupuestos destinados a la educación gratuita y obligatoria, tratando de que el derecho a la educación se garantice financieramente por considerarlo un derecho fundamental que no puede desvirtuarse ni perder su propia esencia.



**4.**

**Algunas claves  
de la financiación  
de la educación  
en la Unión Europea**

#### 4.1. En la documentación europea

*CEPDH* La “Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales” (CEPDH) completada con su Protocolo número uno y las declaraciones o tratados del ámbito de la Unión Europea, incluye una referencia explícita al derecho de los padres a elegir la educación, en función de sus convicciones o creencias religiosas, y establece que el Estado debe garantizar el ejercicio de este derecho de elección del tipo de educación, fundado en motivaciones religiosas.

*Art. 9* Además el artículo 9 sobre la libertad de conciencia y religión se mantiene en la línea de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque establece limitaciones para el ejercicio de estos derechos, basadas en motivaciones de orden público, seguridad o respeto de las libertades de los demás. No obstante tales limitaciones deben atender al principio de legalidad y respetar las exigencias del contexto de una sociedad democrática.

*El Protocolo 1* Es claro que el Protocolo 1 se refiere al derecho a la educación, pero vinculándolo al derecho de libre elección del modelo de enseñanza por parte de los padres, motivada por convicciones religiosas o filosóficas, cuando afirma:

*“Protocolo 1,*

*Art. 2º. A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.”*

Carta  
de Derechos  
fundamentales  
de la U.E.

La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en la cumbre de Niza y actualmente en vigor, ha significado una definición más precisa de los derechos fundamentales en el seno de la Unión y en su artículo 14, referente al ejercicio del derecho a la educación, establece lo siguiente:

1. *“Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.*
2. *Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.*
3. *Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de crear centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos, conforme a sus convicciones religiosas”.*

■ 3 ■  
■ 3 ■

La Comisión  
Europea

Esta apreciación se corresponde, también, con la que formula la Comisión Europea en su Libro Blanco de la Educación:

*“La educación y la formación transmiten los puntos de referencia necesarios para la afirmación de toda identidad individual y colectiva al mismo tiempo que permiten nuevos avances científicos y tecnológicos. La autonomía que dan a los individuos, si todos tienen acceso a la educación, conforta el sentido de cohesión y enraíza el sentimiento de pertenencia. La diversidad cultural de Europa, su antigüedad, la movilidad entre culturas diferentes son poderosas bazas para la adaptación al mundo nuevo que se presenta”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> p. 78. COMISIÓN EUROPEA. “Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva”. Luxemburgo, 1995.

## 4.2. Un servicio de interés general

Un “servicio de interés general”

Como ya se ha afirmado, la normativa europea, en general, y la de los países, en particular, consideran que la enseñanza es un servicio esencial de la comunidad estrechamente vinculado a derechos fundamentales y a libertades públicas que las Administraciones educativas, tienen la obligación de proteger y fomentar eficazmente.

En este sentido, el estudio realizado por la Comisión Europea sobre los servicios de interés general a lo largo de los últimos años, y la decisión que la Unión Europea ha adoptado respecto a la generalización de este tipo de servicios en todos los países de la Unión, podrían aconsejar que la educación escolar en nuestro país fuera calificada de servicio de interés general.

Esto evitaría la ambigüedad y la confusión que acompañan la expresión «servicio público» y las consecuencias negativas que el uso de esta expresión suele comportar.

Si no se optara por calificar la educación escolar como un servicio de interés general, sería preferible reconocer explícitamente su condición de servicio esencial de la comunidad (Cf. CE, 28, 37 y 128), pero en ningún caso como un servicio público en sentido estricto, puesto que la educación escolar

- no es sino el ejercicio de un deber que responde a unos derechos específicos,
- cuya titularidad no corresponde al Estado que, con frecuencia tiende a sentirse “dueño” de la educación,
- sino que es un bien público que debe ser garantizado por el Estado.

De hecho, los titulares del derecho a la educación son los ciudadanos que, a lo más, confían al Estado determinados elementos relacionados con la garantía del ejercicio de ese derecho.

### 4.3. Algunas claves y datos sobre financiación de la educación en Europa

*Responsabilidad  
de la  
Administración*

Sin ánimo de ser exhaustivos, proponemos algunos criterios que habría que tener en cuenta al desarrollar los procesos de financiación de la Educación en España:

*La OCDE*

- La Administración Educativa es la última responsable de velar para que todos los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la educación en un marco de igualdad de oportunidades y sin ningún tipo de discriminación
- Conforme con la recomendación de la OCDE a los países miembros
  - Todas las escuelas que ofrecen el servicio de la educación a la sociedad, sin discriminaciones ni exclusiones de ningún tipo, tienen derecho a recibir el apoyo necesario de la Administración educativa, y las enseñanzas que imparten tienen que ser financiadas con fondos públicos con el fin de asegurar la plena gratuidad para las familias.
  - El apoyo de la Administración educativa a todos los centros docentes que colaboren en la prestación del servicio de la educación escolar tendrá que ser el necesario en cada caso y sin distinción por razón de su titularidad pública o privada

■ 3 ■  
■ 5 ■

Para ello la OCDE formula tres líneas de trabajo:

1. Buscar nuevas fuentes de financiación para la enseñanza,

2. Aumentar el control sobre los gastos, ya que la mayoría de los planes especiales se han mostrado ineficaces y
3. Crear condiciones de gestión más eficaces en el sistema educativo para distribuir mejor los recursos<sup>2</sup>.

*Algunas claves  
de resumen  
Partimos del PIB*

A estos criterios básicos, podemos añadir algunos datos del año 2002 ofrecidos por el observatorio de la Educación de la U.E. llamado Eurydice en su documento "Las cifras claves de la Educación en Europa".

Estos datos nos sugieren, entre otros, los siguientes asertos:

*El "coste por  
alumno"*

- El ideal sería trabajar con referencias al "coste por alumno" entre los diferentes países, pero es un dato no fácil de conseguir. Por ello, los datos del Observatorio se mueven más en el ámbito del Producto Interior Bruto de los diferentes países que, como es natural, ofrece mayores cotas de desigualdad en el origen real de los costes y la financiación de la Enseñanza.

*Las variables  
demográficas*

- Lo mismo se puede decir respecto a la evolución de las variables demográficas, el número de nacimientos y el de inmigrantes, por ejemplo, que influyen de manera importante en los cálculos de la inversión en educación.

*Reparto del PIB  
en Educación*

- Por término medio, el presupuesto de educación representa el 11 % del gasto público total. La mayoría de los países de la U.E. se sitúan entre el 9% y el 13 %.

---

<sup>2</sup> OCDE, Dépenses publiques, coûts et financement de l'éducation. Analyse des tendances 1970-1988, París 1992, cap. 1.



- El gasto público nacional en educación representa, por término medio, el 5,5 % del PIB, pero, en algunos países, este porcentaje casi se duplica.
- La mayoría de los países sufre una disminución, muy importante en algunos casos, del porcentaje del PIB destinado a educación desde 1995.
- Se destina un mayor porcentaje del PIB a primaria y secundaria.

*Parcialidad de los datos*

- En más de la mitad de los países europeos analizados, la mayoría de ellos del sur de Europa, el gobierno central y/o una administración educativa de nivel superior fija la cuantía mínima global del gasto público destinado al personal docente, pero no tienen en cuenta el volumen global del gasto público destinado a personal no docente, recursos de funcionamiento y capital mobiliario.

*El 75% a gastos de personal*

- La mayor parte del gasto público corresponde a los gastos de funcionamiento; tres cuartas partes de los mismos se destinan a la remuneración del personal.

*Diferentes modelos de financiación*

- Se distinguen tres grandes tipos de ayudas financieras destinadas a los padres de los niños en edad de escolarización obligatoria:
  - ayudas familiares,
  - desgravaciones fiscales y
  - becas.



**5.**

**Sistemas de financiación  
de la enseñanza**

*Diferentes  
esquemas  
de financiación*

La generalización de los conciertos educativos en los últimos años, como sistema de ayuda a la enseñanza privada, no puede ocultar el hecho de que hay otras medidas de ayuda a la enseñanza privada alternativas o complementarias de los citados conciertos que serían, también, admisibles en el marco constitucional.

En este capítulo vamos a hacer una referencia a las medidas más importantes y a valorar su impacto sobre los derechos y libertades relacionados con la educación.

Si bien la Constitución de 1978 establece el mandato a los poderes públicos de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (27.9), el tema no resuelve el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la gratuidad de la enseñanza básica (27.4). Aunque en la regulación constitucional las ayudas no quedan limitadas a la enseñanza básica (obligatoria y gratuita), es evidente que el derecho a la gratuidad en un marco de libertad de enseñanza tiene como consecuencia el necesario establecimiento de ayudas a los centros privados en las enseñanzas obligatorias y gratuitas. Las ayudas más relevantes a la enseñanza privada tienen esta finalidad y, por este motivo, las vamos a comentar en primer lugar.

*Tres sistemas  
básicos:  
concierto,  
convenio,  
subvención*

El sostenimiento de centros privados con fondos públicos, en España, se puede articular a través de tres sistemas: concierto, convenio y subvención.

Aunque los requisitos para acceder al sostenimiento con fondos públicos han de establecerse por ley, la Constitución hace algunas previsiones al respecto:

- a) Los receptores de las ayudas son los centros docentes –sus titulares.

- b) Para percibir las ayudas es preciso que los centros estén reconocidos como tales, tras acreditar el cumplimiento de los requisitos que se establezcan por el gobierno para la autorización de las respectivas enseñanzas en cuanto a instalaciones, número de puestos escolares y titulaciones del profesorado.
- c) Asimismo han de cumplir las normas generales de ordenación de las distintas enseñanzas establecidas para el conjunto de los centros educativos del sistema.
- d) Los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos del Centro han de intervenir en el control y gestión de los mismos en los términos que la Ley establezca (Cfr. C.E. 27).

### 5.1. Conciertos educativos

El concierto educativo es un contrato “sui generis”, entre la Administración educativa y el titular del Centro privado, cuyas prestaciones fundamentales son:

- a) por parte del Titular del Centro, la impartición de las enseñanzas objeto del concierto en régimen de gratuidad o con precio autorizado (enseñanzas no gratuitas) y
- b) por parte de la Administración, el sostenimiento del Centro con fondos públicos, asegurando con ello que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad.

*Antecedentes* La figura del concierto educativo, que procede de Francia, tuvo su primera regulación en nuestro país con la Ley General de Educación de 1970, LGE (obviamente, anterior a la Constitución), que lo estableció como sistema para subvencionar a los centros privados con fondos públicos (arts. 94.4.b y 96), a los efectos de garantizar la gratuidad de las enseñanzas

de EGB y FP1 (art. 96.3) y de Preescolar (art. 13.3) y la ayuda al precio en otras enseñanzas (art. 7.2).

En el concierto se debían establecer los derechos y obligaciones recíprocos en cuanto a régimen económico, profesorado, alumnos, incluido el sistema de selección de éstos, y demás aspectos docentes (96.1).

Lo cierto es que la LGE no llegó a aplicarse en este punto, por lo que el desarrollo y aplicación de los conciertos quedaron suspendidos hasta la promulgación de la LODE en 1985. Con la LGE, sin embargo, se generalizaron las subvenciones a los centros no estatales de Educación General Básica, Formación Profesional de primero y de segundo grados, y se llegó a subvencionar el Bachillerato en los Centros procedentes de las antiguas secciones filiales de Bachillerato.

*Los conciertos  
en la LODE*

La LODE regula los conciertos educativos, en algunos aspectos, con la redacción empleada por LGE, pero en otros introduce importantes modificaciones que comentamos a continuación.

#### Cuantía de la ayuda.

La LGE fijaba el importe de la subvención a los centros concertados “en la misma cuantía que represente el coste de sostenimiento por alumno en la enseñanza de los Centros estatales, más la cuota de amortización e intereses de las inversiones requeridas” (art. 94.4) Tanto el coste de sostenimiento por alumno como la cuota de amortización serían reglamentados por el Ministerio de Educación y Ciencia y revisados periódicamente (art. 96.4).

La LODE se aparta del criterio del coste real del puesto escolar y define dos componentes del módulo de conciertos: los salarios del personal docente , incluidas las cargas sociales, y los otros gastos del mismo, estableciendo que el módulo debía tener una cuantía que asegurara que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad (art. 49.3). El Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos de 1985, desarrolló aquel artículo de la LODE determinando la prohibición de que en el módulo de conciertos se computaran “amortizaciones ni intereses de capital propio” pero sin modificar el principio de gratuidad, con lo que se consagró el déficit estructural de los centros privados concertados.

La prohibición de imputación de las amortizaciones y de los intereses del capital propio llegaría a incorporarse a una norma con rango de Ley con la aprobación de la LOPEG (DF 1ª 1), y fue suprimida, en lo que afecta a las amortizaciones, por la LOCE (76.3.b).

*Obligaciones  
del titular  
del Centro*

Ya ha quedado señalado que la Constitución establece unos requisitos o condiciones para que los centros privados sean sostenidos con fondos públicos.

La primera y más genérica, es la condición de que sean centros docentes y, por lo tanto, que tengan tal reconocimiento conforme a la legislación obtenida por la autorización administrativa, y que intervengan en el ámbito de la educación conforme a las normas de ordenación académica existentes y que son comunes a los centros públicos y privados.

La segunda es que cuenten con un régimen de intervención en el control y gestión del centro, en el que intervengan los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos.

La LODE y sus normas de desarrollo contemplan tales requisitos y condiciones y añaden otros que son, en síntesis, los siguientes:

*Obligaciones de tipo económico*

A) De tipo económico.

Dentro de este grupo entran las obligaciones relacionadas con

- la impartición gratuita de las enseñanzas objeto del concierto;
- la justificación ante la Administración educativa de la aplicación de los fondos públicos;
- el sometimiento al control financiero de la Intervención de Hacienda;
- la no lucratividad de las actividades escolares complementarias, de las extraescolares y de los servicios complementarios; y
- la autorización de los precios de las actividades y servicios por parte de la Administración, régimen que varió con la LOPEG, que para las actividades extraescolares estableció un procedimiento de mera notificación de precios a la Administración.

*Obligaciones organizativas*

B) De tipo organizativo.

El denominado pago delegado, en virtud del cual la Administración satisface el salario al profesorado de los centros concertados en nombre del empleador (titular del Centro).

Es una de las obligaciones establecidas por el régimen de conciertos configurado en la LODE y que se ha mantenido en la legislación orgánica posterior.

*Obligaciones de ordenación académica*

C) Ordenación académica.

La LODE estableció criterios de admisión de alumnos comunes a los Centros públicos y privados concertados y,

sobre ese presupuesto, las normas de desarrollo han ido propiciando una cierta asimilación del conjunto del régimen de admisión de alumnos (plazos, modelos de solicitud, procedimiento extraordinario, escolarización de alumnos inmigrantes y con necesidades educativas especiales, etc.) hasta el punto de que alguna Administración educativa se ha arrogado la competencia de baremación y de admisión de alumnos que le corresponde al titular del Centro.

Aunque no tenga respaldo normativo al efecto, existe una tendencia, que se basa en el hecho de que la enseñanza concertada está definida en la L.O.D.E. como servicio público (y no “de interés público”), según la cual las administraciones, además de desarrollar las normas de ordenación académica comunes a todos los centros (públicos y privados), tienen la competencia para definir las condiciones en las que se presta tal servicio, tanto en los centros públicos como en los privados concertados.

Según este planteamiento, los centros privados quedan sujetos a las normas de ordenación académica que operan como condiciones mínimas, pero los centros privados concertados quedan sometidos, además, a las normas de organización del servicio, comunes a centros públicos y privados concertados tales como calendario escolar, jornada escolar, horario escolar, proyecto curricular, etc. que se traduce en una restricción inconstitucional del derecho de dirección del titular del centro y en una invasión de las competencias de participación de las comunidades educativas de los centros.

*Obligaciones  
de la  
Administración  
educativa*

La principal obligación que contrae la Administración por el concierto consiste en asignar a los centros acogidos al mismo los fondos públicos necesarios para impartir las enseñanzas en condiciones de gratuidad.



Esto presume que la cuantía del módulo de conciertos debe establecerse de forma que se garantice la gratuidad de la enseñanza, es decir, de manera que tenga en cuenta el coste real que se deriva del ejercicio de la actividad docente.

*La decisión de concertar*

Hasta ahora hemos comentado algunos aspectos del régimen de conciertos diseñado, en sus aspectos básicos, por la LODE. Pero, en el orden de temas que consideramos fundamentales en relación con los conciertos es preciso detenerse en uno que afecta a las decisiones de concertación (acceso a concierto, modificación del número de unidades, cese o no renovación del concierto).

*¿Sólo subsidiarios?*

En este punto se produce una viva controversia entre quienes consideran que la enseñanza concertada es subsidiaria de la pública con la consecuencia de que no se debe concertar o mantener concertado un Centro cuyos alumnos pueden ser escolarizados en centros públicos del entorno con plazas vacantes; y los que sostienen que los centros públicos y privados concertados contribuyen en igual grado a la prestación del servicio de la educación y que deben ser sostenidos con fondos públicos aquellos centros que, con independencia de su titularidad, sean demandados por las familias; es decir, respondan al derecho de los padres a la elección de centro educativo para sus hijos o que, aún no siendo demandados, satisfagan unas necesidades de escolarización que no se pueden atender de otro modo (escuelas unitarias, etc.).

Nuestra opción por la segunda tesis es inequívoca. La Administración no puede imponer a las familias un modelo educativo. Son los padres los que tienen el derecho de elegir el tipo de educación, la formación religiosa y moral que desean para sus hijos y, en definitiva, el centro educativo

–público, privado concertado, o privado– cuyo proyecto educativo mejor se acomoda a su planteamiento educativo.

Prescindir de la demanda de las familias como criterio de concertación es uno de los atentados más graves a la libertad que se está dando en nuestra sociedad pues procede de la propia Administración que tiene como finalidad el servicio a los ciudadanos y la promoción de sus derechos y libertades.

*Análisis crítico del régimen de conciertos: aportaciones.*

El concierto educativo es el instrumento vigente en nuestro país desde 1985 para el sostenimiento de los centros privados concertados. Se inauguró con la LODE, fue modificado por la LOGSE y la LOPEG y mantenido, con modificaciones importantes en su regulación, en la LOCE.

*Cuatro años*

Aportó como importante novedad una cierta seguridad para las comunidades educativas por cuanto que, mientras que en el régimen de subvenciones anterior a la LODE, la solicitud de financiación se producía cada año, los conciertos tienen una duración de cuatro años.

*Cumplimiento de plazos de pago*

En términos generales, las Administraciones han sido más cumplidoras en la práctica de los pagos a los Centros en el régimen de conciertos que en su precedente, el de subvenciones.

*Control de fondos públicos*

Las condiciones establecidas en el régimen de conciertos en materia de control de los fondos públicos destinados a los Centros concertados parecen acertadas, y han servido para poner de manifiesto la eficacia y eficiencia de los centros privados concertados en la aplicación y gestión de los recursos provenientes de la Administración.

*Ampliación de la gratuidad*

Bajo el régimen de conciertos se han ampliado las enseñanzas gratuitas y, por lo tanto, concertadas de forma gene-

realizada, primero, al extenderse la gratuidad desde los 14 hasta los 16 años (LOGSE) y, posteriormente, al anticiparse desde los 6 hasta los 3 años (LOCE).

*Analogía retributiva*

Aunque no se haya alcanzado en todas las Comunidades Autónomas, la progresiva analogía retributiva del profesorado de la enseñanza privada concertada con el de la pública es otro de los objetivos en los que se ha profundizado durante la vigencia de los conciertos.

*Análisis crítico del régimen de conciertos: inconvenientes.*

El régimen de conciertos presenta, sin embargo, dos graves inconvenientes que pueden dar al traste con el mismo y aconsejar una fórmula distinta de financiación de la enseñanza privada.

*Financiación insuficiente*

El primero se refiere al importe de la financiación, claramente insuficiente y discriminatorio para los alumnos de los centros privados concertados, en relación con los alumnos de los centros públicos. Como este tema va a ser objeto de análisis en capítulos posteriores de este mismo estudio, no nos detendremos en él. No obstante, conviene dejar constancia de que normalmente las Administraciones educativas que peor financian a la enseñanza concertada son las que incurren, también, en las políticas a las que nos referimos a continuación.

*Afán de mediatizar la identidad específica de los centros concertados*

El segundo guarda relación con la singularidad de la naturaleza de los centros privados y de su justificación constitucional y social.

La nuestra es una sociedad desarrollada en la que se ha universalizado la escolarización desde los 3 hasta los 16 años y existe una oferta adecuada de enseñanza post-obli-

gatoria. No es necesario, pues, que los poderes públicos inviten a la iniciativa privada a cooperar en la extensión de la enseñanza.

De igual manera, desde 1978 nuestra sociedad se ha organizado en torno a una Constitución que le reconoce unos derechos y libertades fundamentales en el ámbito de la educación, que consagra la existencia de centros públicos y privados como expresión de la libertad ideológica, religiosa y de empresa que, por otro lado, se puede proyectar en un carácter propio que defina una oferta educativa, pedagógica, organizativa, religiosa, etc; que reconoce el derecho de los padres a la elección de centro educativo y de la formación religiosa y moral que desean para sus hijos; estamos, en suma, en una sociedad democrática, en la que los poderes públicos están al servicio de la ciudadanía y deben promover y ser garantes de sus derechos y libertades fundamentales.

La actuación de determinados poderes públicos que tienden a asimilar los centros privados concertados a los centros públicos, tiene como consecuencia que se desdibujen o desvirtúen las posibilidades de los centros concertados de definir y proponer su proyecto educativo singular y, además, de menoscabar la calidad del conjunto del sistema educativo, tiende a hacer socialmente irrelevantes a los centros privados concertados y, en el plano ideológico, a suprimir su única razón de ser en una sociedad plural y democrática.

*Enfoque  
meramente  
funcional,  
de la educación*

Como consecuencia de lo anterior, los poderes públicos que así actúan, miran a los centros públicos y concertados como un conjunto de “puestos escolares”, al que relacionan con el número de demandantes del servicio de la educación existente en la zona. Y, por lo tanto, conciben que

prestan adecuadamente el servicio de la educación si consiguen que todos los demandantes tengan un puesto escolar sostenido con fondos públicos y, eso sí, preferiblemente en la enseñanza pública. Este procedimiento es la denominada “planificación” de la enseñanza.

De esta forma, ajustan la oferta de centros privados concertados a las necesidades de escolarización no cubiertas con los puestos escolares existentes en la enseñanza pública. En este caso, los deseos de las familias por un determinado Centro o tipo de educación quedan preteridos a la planificación, con una idea, a nuestro juicio falsa, de que, de esta forma, se potencia a la escuela pública.

Los graves inconvenientes descritos no son consustanciales al régimen de conciertos educativos, pero se presentan estrechamente asociados al mismo por los que promueven ese tipo de políticas. En su concepción, el concierto es “eso”.

De no atajarse legislativamente esos inconvenientes sería más que oportuno, consustancial al mantenimiento de la pluralidad de ofertas educativas, promover una alternativa al concierto educativo como forma de financiación plenamente respetuosa con la Constitución.

## **5.2. Subvenciones**

*La L.G.E.* El régimen de subvenciones a la enseñanza privada, vigente desde la LGE de 1970 hasta la implantación de los conciertos educativos, no fue regulado por la LGE que, como hemos dicho, articulaba la financiación de los centros privados a través del régimen de conciertos.

A pesar de esta falta de regulación, las convocatorias anuales de subvenciones a la enseñanza privada fueron generalizando el sostenimiento de los centros privados hasta alcanzar a la práctica generalidad de los centros de Educación General Básica (6-14 años) y de Formación profesional de primer grado.

Esta situación, unida a la existencia de algunos centros subvencionados en la antigua Educación Preescolar (procedentes de unidades de patronato o vacantes de patronato), de Centros de Formación profesional de segundo grado, y de Centros de Bachillerato (procedentes de antiguas secciones filiales de instituto), es la que definía la financiación de la enseñanza privada a la entrada en vigor de la LODE y a la implantación de los conciertos educativos.

■ ■ ■  
5  
1

*Análisis crítico  
del régimen  
de subvenciones:  
posibilidades  
y limitaciones*

Las subvenciones posibilitaron, pues, la existencia de una amplia base de centros privados gratuitos, accesibles a los que los desearan sin discriminación por razones económicas.

Las subvenciones plantearon dos problemas básicos que no fueron resueltos durante su vigencia: la cuantía de financiación y la inseguridad.

*No se establece  
la cuantía del  
coste del puesto  
escolar*

El módulo de subvenciones se fijó con criterios políticos, no económicos, sin tener en consideración las disposiciones de la LGE al respecto. Durante la larga vigencia de esta Ley no se cumplió su mandato de determinar la cuantía del coste del puesto escolar en la enseñanza pública ni de los costes de amortización de los centros privados.

*Exigencia de  
aportaciones  
de los titulares*

La deficiente financiación se compensaba entonces en parte con las aportaciones de los titulares de los Centros.

- En los centros religiosos* En esta situación, los centros promovidos por Congregaciones religiosas, además de mantener una discriminación salarial de los religiosos respecto al profesorado de cada nivel, los titulares podían prestar una financiación complementaria en parte, por la existencia de un mayor número de religiosos comprometidos directamente en la docencia. Y esto hoy ha cambiado sensiblemente.
- Retrasos en los pagos* A la insuficiencia del módulo se unía el retraso en los pagos de las subvenciones que, en ocasiones, llegaba a acumular meses, lo que obligaba a los Centros a endeudarse con créditos puente hasta la recepción de la subvención.
- Convocatorias anuales* El régimen de subvenciones, por otro lado, se basaba en convocatorias anuales a las que concurrían los centros para asegurarse la financiación por un año más y que, a pesar de que, en la práctica, lo habitual era la prórroga sucesiva de la subvención, generaba una sensación de inseguridad.
- Ampliación de la gratuidad* Aunque el régimen de conciertos educativos supuso la transformación de todas las subvenciones preexistentes en conciertos, durante su vigencia se han ido generando otras iniciativas de subvención referidas, fundamentalmente, al ámbito de la educación preescolar y, a partir de 1990, de la educación infantil. Con esta herramienta, accedieron a la financiación pública los centros de educación preescolar-infantil de Navarra, Cataluña, Galicia y, posteriormente, de otras Comunidades autónomas, anticipando lo que sería la generalización del concierto de estas enseñanzas a través de la LOCE.
- Otras vías de financiación* Además de las subvenciones para el sostenimiento de los centros privados con fondos públicos –que estamos comentando– existieron y siguen existiendo otras vías de subvención orien-

tadas a la realización de actividades y servicios o de programas educativos o, de forma muy excepcional y esporádica, a la adquisición de equipamiento. Este tipo de ayudas responden a iniciativas de las Administraciones autonómicas o municipales y no a un mandato de la legislación estatal sobre la materia. No obstante, donde se han producido, han sido extraordinariamente útiles para favorecer determinadas acciones (ayudas a la inversión para la adaptación de los Centros a la LOGSE, para la adquisición de equipamientos informáticos, subvenciones para la formación del profesorado, etc.).

*Centros  
de Interés Social*

En las décadas de los 70 y 80 fueron de extraordinaria utilidad los procedimientos de declaración de interés social de las construcciones de nuevos centros educativos. Tal declaración llevaba aparejado la concesión de subvenciones para la construcción y, de forma más generalizada, la concesión de créditos con tipos de interés bonificados.

■ 5  
■ 3  
■

*Subvenciones  
a la inversión*

En el régimen de conciertos y como una forma de compensar la falta de inclusión de las amortizaciones en el módulo, también se contemplaron las subvenciones a la inversión, concretamente en el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos (Disposición Adicional 9ª). Lamentablemente esta previsión no ha tenido fortuna pues las ayudas se han convocado en muy pocos ejercicios y cuando se ha producido tal convocatoria el crédito destinado a la misma ha sido absolutamente exiguo y orientado de forma exclusiva a los titulares de centros privados que hubieran adoptado la forma de cooperativa.

### **5.3. Convenios**

La mención a los convenios como medio de financiación de la enseñanza privada aparece por primera vez en una



ley de educación con la promulgación de la LOGSE, que los contemplaba como un instrumento para el desarrollo de la educación infantil (0-6 años).

La LOPEG también hace referencia a los Convenios en el ámbito de la formación profesional (Disposición Final 3ª), cuestión que retoma la Ley de la Formación Profesional (11.3) y la LOCE (39) de una forma más general.

El Convenio, como forma de sostenimiento de centros privados con fondos públicos, carece de una regulación básica o común que permita identificar sus perfiles. Su regulación, por lo tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas.

#### **5.4. Ayudas a las familias**

Hasta ahora nos hemos referido a las ayudas públicas cuyo destinatario es el Centro educativo. Esto no puede ocultar el hecho de que las beneficiarias de las ayudas sean las familias, pues, en definitiva, las ayudas a los Centros tienen como condición la prestación del servicio educativo a las familias en condiciones de gratuidad o mediante precio tasado.

No obstante, hay ayudas en las que coinciden los destinatarios y los beneficiarios: las becas y, aunque en nuestro país no ha tenido desarrollo nos referiremos también, en este capítulo, al cheque o bono escolar.

#### ***Becas***

*Becas* Ya desde la LGE (129) las características de la beca como ayuda al estudio, se establecieron en los siguientes términos:

- a) Los destinatarios eran los alumnos.
- b) Su finalidad era la de evitar cualquier discriminación basada en simples consideraciones económicas.

- c) Su objeto no se limitaba a los costes de la enseñanza, sino que se extendía a los de alimentación, alojamiento, transporte, etc.

Este planteamiento, con ligeras modificaciones se ha mantenido en toda la legislación posterior: LOECE (36.g), LODE (6.1.c), LOGSE (66.1) y LOCE (2.2.f y 4)

Una de las modalidades de las becas se refiere específicamente a los gastos de enseñanza en centros de Educación infantil, Bachillerato y Formación profesional y tiene como destinatarios específicos a los alumnos matriculados en estas enseñanzas en centros docentes privados, ya que todos los alumnos de centros públicos, con independencia de su nivel socioeconómico, tienen asegurada la gratuidad de estas enseñanzas.

Las becas de enseñanza mencionadas, han posibilitado el acceso de los alumnos con nivel socioeconómico medio bajo a los centros docentes privados no concertados.

### ***Cheque o bono escolar***

*Cheque  
o bono escolar*

El cheque o bono escolar es un régimen de financiación de la enseñanza cuyos destinatarios son los padres de familia, a los que se les atribuye un título con un valor determinado que pueden aplicar al centro en el que quieran escolarizar a su hijo o hijos.

La cuantía del cheque debería ser equivalente al coste del puesto escolar en el correspondiente nivel.

De esta forma, los centros obtendrían financiación de los Presupuestos generales, a través de las familias, en función del número de alumnos escolarizados.

Aunque la definición pueda pecar de simplista el cheque o bono escolar vendría a ser como una beca generalizada a todos los alumnos escolarizados en las enseñanzas correspondientes.

*Aspectos  
positivos  
y negativos*

El sistema de cheque escolar descrito tiene indudables aspectos positivos.

*Toma  
de conciencia*

En primer lugar, contribuye a la toma de conciencia de los padres de la aportación financiera de las Administraciones educativas para la educación de sus hijos. El hecho de que unas enseñanzas sean gratuitas no puede ocultar el esfuerzo que hace la sociedad, a través de sus impuestos, para afrontar los costes de impartición de dichas enseñanzas. El cheque representa muy plásticamente ese esfuerzo.

*Mejora de la  
competencia  
de los Centros*

Por otro lado, el cheque puede ser un estímulo para favorecer la competencia de los centros por presentar proyectos educativos que sean atractivos para los padres y, en consecuencia, puede ser un factor de mejora de la calidad.

*Relación  
Administración  
familiar.*

Por último, mediante el cheque, la Administración pagadora se relaciona directa y principalmente con la familia, no con el Centro, por lo que queda objetivamente reducida la intervención administrativa en los centros y la tendencia a la asimilación de los centros privados sostenidos con fondos públicos a los centros públicos. Con el cheque escolar queda fortalecida la dirección y la autonomía de los centros.

El cheque escolar, presenta, sin embargo, escollos difícilmente superables.

*Dificultad para  
la gratuidad real*

Dado que es consustancial a dicho sistema que los centros fijen libremente sus precios, y puesto que los fondos públi-

cos son limitados, solo será gratuito el Centro cuyo precio coincida con el importe del bono o cheque escolar que satisfaga la Administración a la familia. Con este sistema, se da carta de naturaleza a la estratificación de la población escolar en los centros de distintos niveles en función de la capacidad económica de los alumnos.

*¿Libertad de elección?*

Consiguientemente, la libertad de elección de centro queda absolutamente condicionada por razones económicas. Los centros pueden seleccionar a sus alumnos por razones económicas al fijar sus precios.

*¿Y cuando son pocos los posibles alumnos?*

En el ámbito de la educación el módulo de coste no es, primariamente, el puesto escolar, que define el importe del cheque, sino la unidad escolar (aula o clase). El coste de la unidad es el mismo con independencia del número de alumnos por unidad.

Por este motivo, el cheque escolar plantea serias limitaciones para garantizar la gratuidad. El establecimiento del cheque escolar acentúa la discriminación de los alumnos de zonas con escasa densidad de población y de los alumnos con necesidades educativas especiales.

## 5.5. Beneficios fiscales

El establecimiento de beneficios fiscales en relación con los inmuebles y actividades educativas y complementarias tiene dos finalidades: no gravar fiscalmente unos inmuebles y actividad, como los educativos, que tienen el carácter de interés general; e incentivar las aportaciones a instituciones educativas o el gasto realizado en educación. Hablamos,

por ello, de los beneficios fiscales para los Centros y para los donantes o usuarios del servicio.

*A los centros* Los beneficios fiscales a los centros sostenidos con fondos públicos son un complemento necesario a dicho sostenimiento pues carece de justificación que las Administraciones, por un lado, estén aportando fondos públicos para asegurar la gratuidad de la enseñanza y por otro, pretendan obtener ingresos fiscales por la realización de dicha actividad.

Así, al menos en parte, lo reconoció la LODE (50) al extender a los centros concertados los beneficios fiscales y no fiscales de las fundaciones benéfico-docentes. Este reconocimiento por remisión, no tiene entidad propia. Su alcance depende de los beneficios que, en cada momento, tengan reconocidas las fundaciones benéfico docentes. Lo lógico habría sido establecer beneficios sustantivos y establecer la indemnidad fiscal de los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

Conforme a la actual legislación (Ley 49/2002, de 23 de diciembre), la educación tiene la consideración de fin de interés general y cuando su titularidad corresponde a una fundación, asociación de utilidad pública o a entidades asimiladas goza de práctica indemnidad fiscal.

*A las familias* Las familias y otras instituciones se sitúan en este campo en dos posiciones distintas: como usuarias del servicio o como donantes.

La legislación estatal no reconoce beneficio alguno derivado del gasto familiar en educación ya que dicho gasto no deduce ni desgrava en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Sin embargo, las donaciones para fines educativos realizadas a las entidades de la Ley 49/2002, antes citadas, sí desgravan tanto en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas como en el Impuesto sobre sociedades.

Para la atención de los niños menores de tres años las madres trabajadoras pueden solicitar para estos fines 100 euros mensuales que reciben o se deducen en su declaración de la Renta.

También para atender a estos niños, las empresas que ayuden a sus empleados en su escolarización, deducen estos gastos en el impuesto de sociedades.

## **5.6. Cesión temporal y transmisión de suelo patrimonial**

Cerramos esta relación de medidas de apoyo a la financiación de la enseñanza con una referencia al tratamiento de la cesión o enajenación de suelo patrimonial perteneciente a los municipios o a las Comunidades Autónomas.

La legislación sobre el suelo, prevé e impone la existencia de suelo para equipamiento educativo. Sin embargo, en contra del modelo educativo de nuestra Constitución, esa reserva de suelo solo se realiza en relación con la creación de centros públicos.

La adecuada atención a la demanda social en el ámbito de la educación aconseja poner suelo para equipamiento educativo a disposición de la iniciativa privada siempre que acredite un proyecto educativo demandado.

Tal puesta a disposición se puede realizar mediante la cesión temporal o la transmisión de dicho suelo, ya sea a

título gratuito o con un precio que tenga en consideración el servicio educativo que presta la enseñanza sostenida con fondos públicos. Evidentemente y para evitar cualquier tipo de enriquecimiento injusto, los titulares de los Centros se deben obligar a destinar dicho suelo a la finalidad educativa durante un largo plazo de tiempo.

### **5.7. Valoración final**

Como en el caso de la enseñanza pública, la enseñanza privada debe ser promovida desde los poderes públicos como un factor esencial para la pluralidad y la libertad de elección de centro y del tipo de educación que desean para sus hijos, por parte de las familias, sin discriminación alguna por razones económicas.

El régimen de conciertos viene rigiendo el sostenimiento de los centros privados con fondos públicos en los últimos 20 años. En ese dilatado período de tiempo ha tenido un influjo positivo en algunos aspectos ya enunciados pero encierra un dinamismo que afecta negativamente a la definición de proyectos educativos libres y plurales, a la autonomía de los centros y a la libertad de elección de centro por parte de las familias. O estos excesos se corrigen de forma precisa a través de la legislación o la falta de consenso sobre ese régimen de financiación deberá desembocar en otro modelo que promueva efectivamente la libertad, la igualdad de oportunidades, la cohesión social y la calidad de nuestro sistema educativo.

Las concepciones políticas que basan su programa de educación en la defensa de un modelo de educación exclusi-

vamente pública o privada de educación, prescinden del dato fundamental de que estamos ante una opción que corresponde al ejercicio de un derecho de las familias y al hecho de que los poderes públicos están al servicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y no para condicionarlos, limitarlos o impedir su ejercicio.

Es preciso, pues, establecer un marco legislativo en el que los ciudadanos (las familias) vean respetado su protagonismo en la elección de centro, sin discriminación, con las consecuencias que ello tiene en la programación de la enseñanza y en las ayudas a los centros privados tanto en su momento inicial (adquisición de suelo y construcción) como en el de su desenvolvimiento (funcionamiento, actualización, desarrollo de programas, formación, etc), así como un tratamiento fiscal que incentive el gasto y las donaciones para educación.





**6.**

**Deficiencias del régimen  
de conciertos desde el punto  
de vista económico**

## 6.1. La financiación como condición necesaria pero no suficiente para la mejora de la calidad

*Un problema que viene de lejos: la configuración del módulo económico*

La financiación ha sido, casi siempre, el talón de Aquiles de las distintas reformas educativas. Cualquier propuesta de mejora en la educación debe contar con la adecuada financiación que posibilite la consecución de los objetivos marcados. La falta de recursos no sólo impide alcanzar las metas previstas sino que también provoca, en la práctica, una segunda reforma silenciosa o en la sombra, alejada de los objetivos originales, motivada por la necesidad de adaptarse a la realidad.

Muchos de los problemas detectados en las sucesivas y solapadas reformas educativas obedecen a la falta de los recursos necesarios para su correcta implantación, aunque, sin duda, también puede haber contribuido una deficiente optimización de los recursos asignados al conjunto del Sistema educativo. Somos conscientes de que no todas las cuestiones que aquejan al sistema se solucionan con dinero, pero es notorio que la financiación de la enseñanza –muy particularmente de la privada concertada– sigue siendo una cuestión de importancia capital a la hora de afrontar cualquier reforma educativa.

Hablar en este momento de la financiación supone recordar, una vez más, cuáles son los “lastres” que todavía arrastra nuestro actual sistema educativo, y especialmente la enseñanza privada concertada en cuanto a su financiación.

Las carencias derivan, no sólo de la falta de ayudas para acometer las adaptaciones exigidas por las distintas reformas educativas, o por la diferencia en el gasto público por alumno en función de su escolarización en un centro público o en uno concertado, sino también de la propia configuración del módulo económico del concierto.

## 6.2. El módulo de conciertos. Necesidades que deben cubrirse

*El módulo de conciertos*

El módulo de conciertos es la cantidad que el Estado destina por cada aula en un Centro privado concertado, para que pueda impartir la enseñanza en condiciones de gratuidad. Garantizar la gratuidad es el objetivo que debe cumplir el módulo de concierto. Si la Administración no cumple esta premisa, el régimen de conciertos quiebra, puesto que el titular adquiere una serie de obligaciones que se fundamentan en la insuficiencia del módulo de conciertos para impartir las enseñanzas en régimen de gratuidad.

El módulo de conciertos se fija todos los años en los Presupuestos generales del Estado con carácter básico (tanto en el total de su cuantía, como en cada una de las tres partidas que lo componen), de forma que la cantidad que fije cada Comunidad Autónoma a tal fin, en su propia Ley presupuestaria, no pueda ser inferior a la fijada por el Estado.

Con carácter general, la Disposición Transitoria Cuarta de la LOPEGCE señala que “a medida que se produzca la implantación de los nuevos niveles educativos se procederá a la fijación de los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 49 de la LODE (y posteriormente por el artículo 76 de la LOCE), “... en función de las condiciones y características que finalmente se deriven de las nuevas enseñanzas.”

Esta disposición obliga, hoy en día, a una revisión del actual módulo de conciertos que permita afrontar, las necesidades y previsiones derivadas de la LODE, la LOGSE y la LOPEGCE, aún pendientes.

### 6.3. La partida de “Otros gastos” del módulo de conciertos

*Gastos que se afrontan con cargo a la partida de “otros gastos”*

El artículo 49.3 de la LODE (en la redacción de la D.F.1ª.1 de la LOPEGCE) dispuso que “las cantidades asignadas para otros gastos, comprenderán los de personal de administración y servicios, los ordinarios de mantenimiento y conservación y los de reposición de inversiones reales, sin que, en ningún caso se computen amortizaciones ni intereses del capital propio. Dichas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los Centros públicos”.

Por su parte, el artículo 76.3.b de la LOCE, introdujo dos importantes novedades: excluir la prohibición de computar las amortizaciones y contemplar también los gastos derivados del ejercicio de la función directiva no docente.

Esta partida constituye el 15,21% del módulo por unidad fijado en la L.P.G.E.

*Insuficiencia de la partida*

La cantidad establecida en la partida de otros gastos no cumple su obligación de posibilitar la impartición de la enseñanza en régimen de gratuidad. Varios datos avalan esta afirmación:

*Congelación de la partida*

La congelación de esta partida durante tres años, junto al incremento de la misma por debajo del IPC oficial en otros, ha supuesto en los Centros un aumento importante del déficit que puede provocar una progresiva disminución del personal de administración y servicios y de las cantidades necesarias para el mantenimiento y correcto funcionamiento de los Centros.

### 6.4. Insuficiencia del módulo “Otros gastos”

*Pérdidas de los Centros en función del índice de deflación del PIB*

En el cuadro que aparece a continuación se muestra la deficiente evolución del crecimiento de la **partida de otros gastos** en Educación Primaria/EGB, establecida en las Leyes de

Presupuestos generales del Estado en el periodo de 1996 a 2003 en relación con el índice de deflación del PIB.

| Año  | O.G. LPGE  | Incre. % | Deflactor | Coste deflactor | Nº AULAS<br>Primaria: 28.611<br>Déficit anual |
|------|------------|----------|-----------|-----------------|---|
| 1995 | 4.434,09 € |          |           | 4.434,09 €      |   |
| 1996 | 4.434,09 € | 0,0%     | 3,5%      | 4.589,28 €      | 4.440.231,21 €                                |
| 1997 | 4.434,09 € | 0,0%     | 2,3%      | 4.694,84 €      | 7.460.222,76 €                                |
| 1998 | 4.522,77 € | 2,0%     | 2,4%      | 4.807,51 €      | 8.146.774,60 €                                |
| 1999 | 4.604,18 € | 1,8%     | 2,8%      | 4.942,12 €      | 9.668.890,01 €                                |
| 2000 | 4.696,26 € | 2,0%     | 3,4%      | 5.110,16 €      | 11.841.957,98 €                               |
| 2001 | 4.790,19 € | 2,0%     | 4,2%      | 5.324,78 €      | 15.295.206,17 €                               |
| 2002 | 4.885,99 € | 2,0%     | 4,5%      | 5.564,40 €      | 19.409.902,33 €                               |
| 2003 | 4.983,71 € | 2,0%     | 4,0%      | 5.786,97 €      | 22.982.153,90 €                               |
|      |            | 12,40%   | 26,10%    |                 | 99.245.338,97 €                               |

6  
7

Estos datos permiten extraer algunas consideraciones sobre las pérdidas acumuladas por los Centros entre 1996 y 2003:

|  |                 |
|--|-----------------|
| Incremento de Otros Gastos según LPGE  | 12,40%          |
| Incremento que debería haber experimentado la partida de Otros gastos según el índice de deflación.                    | 26,1%           |
| Porcentaje de pérdida de poder adquisitivo   | 13,70%          |
| Importe estimado de la partida Otros gastos en la LPGE de 2004 conforme a la evolución del índice de deflación del PIB | 5.786,97 €      |
| Diferencial por unidad de Primaria (99.942 unidades)   | 803,26 €        |
| Coste total de la pérdida de Otros gastos (año 2004)   | 22.982.153,90 € |
| Pérdida acumulada en el período 1996-2003  | 99.245.338,97 € |

Es decir, mientras que el incremento de la partida de Otros gastos creció un 12,40% en 8 años, la deflación del PIB fue, en el mismo periodo, del 26,1%, lo que convierte en insostenible el mantenimiento del centro a través de dicha partida. La

pérdida acumulada en relación a la deflacción del PIB asciende, según los datos oficiales, durante periodo 1996/2003 (8 años) a casi 100 millones de euros.

*Pérdidas  
de los centros  
en función  
de la evolución  
del IPC*

Si se toma como referencia la evolución del IPC, el resultado no dista mucho del anterior:

| Año  | O.G. LPGE  | Incre. % | Inflación | Coste por inflación | Nº AULAS<br>Primaria: 28.611<br>Déficit anual |
|------|------------|----------|-----------|---------------------|---|
| 1993 | 4.139,37 € |          |           | 4.139,37 €          |   |
| 1994 | 4.304,95 € | 4,0%     | 4,3%      | 4.317,36 €          | 355.145,77 €                                  |
| 1995 | 4.434,09 € | 3,0%     | 4,3%      | 4.503,01 €          | 1.971.856,25 €                                |
| 1996 | 4.434,09 € | 0,0%     | 3,2%      | 4.647,11 €          | 6.094.595,61 €                                |
| 1997 | 4.434,09 € | 0,0%     | 2,0%      | 4.740,05 €          | 8.753.762,51 €                                |
| 1998 | 4.522,77 € | 2,0%     | 1,4%      | 4.806,41 €          | 8.115.184,19 €                                |
| 1999 | 4.604,18 € | 1,8%     | 2,9%      | 4.945,79 €          | 9.773.931,22 €                                |
| 2000 | 4.696,26 € | 2,0%     | 4,0%      | 5.143,63 €          | 12.799.595,35 €                               |
| 2001 | 4.790,19 € | 2,0%     | 2,7%      | 5.282,50 €          | 14.085.599,95 €                               |
| 2002 | 4.885,99 € | 2,0%     | 4,0%      | 5.493,80 €          | 17.390.175,20 €                               |
| 2003 | 4.983,71 € | 2,0%     | 2,6%      | 5.636,64 €          | 18.681.072,39 €                               |
| 2004 | 5.083,38 € | 2,0%     | 3,2%      | 5.817,02 €          | 20.990.053,99 €                               |
|      |            | 22,81%   |           | 40,53%              | 119.010.972,43 €                              |

|  |                         |
|--|-------------------------|
| Incremento de <b>Otros gastos</b> según LPGE   | 22,81%                  |
| Según la inflación debería haberse incrementado en un  | 40,53%                  |
| Porcentaje de pérdida de poder adquisitivo   | 17,72%                  |
| Importe estimado de la partida Otros gastos en la LPGE de 2004 conforme a la evolución de la inflación | 5.817,02 €              |
| Diferencial por unidad de Primaria (2004)  | 733,64 €                |
| Coste total de la pérdida de poder adquisitivo   | 20.990.053,99 €         |
| Pérdida de poder adquisitivo de los centros (Período 1993-2004)  | <b>119.010.972,43 €</b> |

Estos datos nos permiten afirmar que la Administración no ha cumplido con su obligación de garantizar que el módulo económico del concierto permita la impartición de las enseñanzas en régimen de gratuidad. Esto ha provocado que el conjunto del sector de la enseñanza concertada haya tenido que afrontar un déficit, sólo en el año 2004, de 21 millones de euros, y de casi 120 millones acumulados en los últimos 10 años.

No obstante lo anterior, el comportamiento de las distintas administraciones, central y autonómicas, no es el mismo. En el siguiente cuadro se refleja el importe de la partida de Otros gastos y del módulo total por unidad en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que tiene carácter mínimo, y el importe asignado en las Leyes de cada Comunidad Autónoma para el año 2005. Los datos permiten comprobar las Comunidades Autónomas que se quedan en el mínimo y las que incrementan dicho módulo.

| MÓDULO "OTROS GASTOS" EN AUTONOMÍAS |            |            |            |            |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| CC.AA.                              | INFANTIL   | PRIMARIA   | SECUNDARIA |            |
| Año 2005                            |            |            | 1º CICLO   | 2º CICLO   |
| L.P.G.E. 2005                       | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |
| C.C.A.A. CON MÓDULO MÍNIMO          |            |            |            |            |
| Andalucía                           | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |
| Aragón                              | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |
| Asturias                            | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |
| Canarias                            | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |
| Cast.-Mancha                        | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,86 € |
| Cast. León                          | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |
| Cataluña <sup>3</sup>               | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 € |



<sup>3</sup> En Cataluña, el módulo económico no se fija en la Ley de Presupuestos sino mediante Orden. En el año 2004, la Orden 175/2004, de 23 de julio, fijó el módulo de Otros Gastos en la misma cuantía que la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A 22 de junio de 2005 todavía no se ha aprobado la Orden correspondiente al año 2005, si bien se presume que seguirá la línea de los últimos años.



| MÓDULO OTROS GASTOS EN AUTONOMÍAS                     |            |            |            |             |
|---|------------|------------|------------|-------------|
| CC.AA.  | INFANTIL   | PRIMARIA   | SECUNDARIA |             |
| Año 2005  |            |            | 1º CICLO   | 2º CICLO    |
| L.P.G.E. 2005   | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 €  |
| C.C.AA. CON MÓDULO MÍNIMO                             |            |            |            |             |
| Extremadura   | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,59 € | 7.439,87 €  |
| Murcia  | 5.185,05 € | 5.185,05 € | 6.740,58 € | 7.439,86 €  |
| C.C.AA. QUE MEJORAN EL MÓDULO MÍNIMO                  |            |            |            |             |
| Ceuta/Melilla   | 5.832,40 € | 5.832,48 € | 7.582,24 € | 8.368,83 €  |
| Cantabria   | 5.500,97 € | 5.500,97 € | 7.151,13 € | 7.892,92 €  |
| Galicia   | 5.475,71 € | 5.475,71 € | 7.118,45 € | 7.856,93 €  |
| I. Baleares   | 5.903,64 € | 5.903,64 € | 7.620,24 € | 8.391,84 €  |
| La Rioja  | 5.937,89 € | 5.937,89 € | 7.719,24 € | 8.520,05 €  |
| Madrid  | 5.693,03 € | 5.693,03 € | 7.215,18 € | 7.961,59 €  |
| C.C.AA. QUE MEJORAN EL MÓDULO MÍNIMO EN MÁS DE UN 25% |            |            |            |             |
| C. Valenciana   | 6.628,29 € | 6.628,29 € | 7.996,81 € | 8.826,41 €  |
| Navarra   | 7.131,59 € | 7.559,56 € | 8.960,05 € | 10.057,37 € |
| País Vasco  | 7.570,21 € | 7.570,21 € | 7.570,21 € | 8.887,14 €  |

Del cuadro anterior se desprende que hay Comunidades que mantienen el módulo mínimo de Otros gastos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, otras que han mejorado dicha partida, y un tercer grupo, que son la excepción, que han incrementado en más de un 25% la partida de Otros gastos respecto de la cuantía mínima fijada en la Ley de Presupuestos generales del Estado.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la partida de Otros gastos, para que no se genere pérdida de poder adquisitivo en virtud del crecimiento del IPC, debería ascender<sup>4</sup> a

<sup>4</sup> Aplicando el incremento del IPC interanual de Abril 2005 del 3,5%.



6.020.62 €, resulta que sólo las Comunidades Autónomas de Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana han fijado una partida de Otros Gastos que no genera déficit por desviación de IPC.

Esta situación se ha venido paliando en parte con las aportaciones de la propia Entidad titular, gracias a que el fruto del trabajo de los propios miembros de la Titularidad revierte en el propio centro y en parte, con aportaciones de los padres. El paulatino descenso del número de religiosos/as ha provocado la disminución de estas aportaciones con lo que, paralelamente, las propias familias, aunque de forma desigual, han venido “parcheando” el déficit, lo que está generando en la actualidad no pocas controversias.

La situación no ha mejorado en los últimos ejercicios. Es más, cualquier intento de mejora, se encuentra con la crítica y oposición frontal de algunos sectores de la Comunidad Educativa.

*Insuficiencia del módulo en comparación con el coste por unidad según el INE*

La insuficiencia de la partida de Otros gastos se deduce también del último informe donde aparece el coste de la unidad elaborado por el Instituto Nacional de Estadística en el año 1995, sobre el coste de la enseñanza privada en España. El coste medio por unidad en valores del año 2000 (aplicando el incremento del precios al consumo de los años 1996 (3,2), 1997 (2), 1998 (1,4) y 1999 (2,9), es el siguiente por enseñanzas:

|                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| — Educación Infantil (Segundo Ciclo): | 34.324,26 € |
| — Educación Primaria:                 | 41.404,54 € |
| — E.S.O. (Primer Ciclo):              | 44.169,61 € |

Teniendo en cuenta que en estas cantidades están incluidos los costes correspondientes a la prestación de actividades y servicios complementarios, que suponen un 8,05% del

total (0,92% de actividades y 7,13% de servicios), se pueden establecer las siguientes cifras corregidas:

|                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| — Educación Infantil (Segundo Ciclo): | 31.561,16 € |
| — Educación Primaria:                 | 38.071,47 € |
| — E.S.O. (Primer Ciclo):              | 40.613,96 € |

Sin embargo, los módulos fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para las unidades concertadas en el año 2000 son los siguientes (BOE del 30 de diciembre de 1999):

|                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| — Educación Infantil (Segundo Ciclo): | 30.860,07 € |
| — Educación Primaria:                 | 30.860,07 € |
| — E.S.O. (Primer Ciclo):              | 37.427,80 € |

De esta manera, se puede concluir que el déficit por unidad que los Centros deben soportar, como media, es el siguiente:

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| — Educación Infantil (Segundo Ciclo): | 701,09 €   |
| — Educación Primaria:                 | 7.211,40 € |
| — E.S.O. (Primer Ciclo):              | 3.186,16 € |

De estos datos se deduce, una vez más, que el importe del módulo de conciertos incumple su primer objetivo: garantizar la gratuidad de la impartición de la enseñanza.

Y la situación no se ha corregido en estos años transcurridos.

*La Hacienda  
Pública  
detecta déficit*

Las Auditorías de Hacienda avalan que el módulo de conciertos no garantiza la gratuidad.

De hecho los informes, ya públicos, en la Comunidad de Madrid, de las auditorías realizadas por la Consejería de Hacienda referidas al curso 2002/2003 arrojan un déficit de la partida de Otros gastos en los centros privados concertados que oscila entre el 49% y 106% de la cantidad asignada.

*El módulo de enseñanza de la LGE no se ha adecuado a la LOGSE.*

Este dato ya se apuntaba anteriormente. La Disposición Transitoria 4ª de la LOPEGCE obligaba a una revisión del módulo de concierto aplicable a las enseñanzas de EGB y las escasas unidades concertadas de B.U.P. existentes. Sin embargo la transformación de estas enseñanzas en Educación Primaria y, en su caso Bachillerato LOGSE, no llevó aparejada una adecuación del módulo que siguió en las mismas cifras y con los incrementos indicados más arriba.

*Regulación de las actividades extraescolares y servicios complementarios*

La propia legislación reconoce que la partida de otros gastos es deficitaria. El legislador de la LOPEGCE (año 1995), consciente de la situación, introdujo una modificación en la LODE en el régimen de actividades y servicios complementarios de los centros concertados. La LODE establecía que estas actividades no podían ser lucrativas. La LOPEGCE, a través de la Disposición Final 1ª, modificó el artículo 51 de la LODE y señaló que el precio de las actividades extraescolares y los servicios escolares puede contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones.

Es decir, la Ley determinó que un margen por encima del coste de prestación del servicio o actividad no tendría la consideración de lucro, siempre que se destinara al mantenimiento y mejora del Centro. Por tanto, *es la propia Ley la que, en 1995, da carta de naturaleza a que los padres contribuyan a paliar el déficit que genera el incumplimiento de las obligaciones de la Administración. Se consagra así la institucionalización del déficit, o mejor dicho, el incumplimiento de que el módulo sirva a su finalidad: impartir en régimen de gratuidad las enseñanzas objeto de concierto.*

*Amortizaciones*

La LOCE introdujo una novedad: suprimir la prohibición de imputar las amortizaciones de los edificios dentro de la

partida de "Otros gastos" cuando, de hecho, la amortización del edificio es un gasto. El "desgaste" del edificio por su uso escolar conlleva a medio y largo plazo la realización de inversiones en obras de acondicionamiento y reparación.

La posibilidad de imputar las amortizaciones, unido a la falta de ayudas a las inversiones realizadas, obliga necesariamente a una revisión del módulo de conciertos, para que la partida de "Otros gastos" cumpla su finalidad y no siga generando más déficit.

*Conclusión* El concierto educativo comporta una serie de obligaciones para las dos partes que participan en el mismo: el titular del centro y la Administración. Por el concierto educativo el titular del centro está obligado a no cobrar cuota alguna por enseñanza a los padres e imparte la enseñanza en régimen de gratuidad. Por su parte, la administración debe fijar el módulo de conciertos de manera que se garantice que la enseñanza se imparte en régimen de gratuidad. Si no es así, el sistema quiebra. Y los datos aportados anteriormente demuestran que la cuantía de la partida de "Otros gastos" del módulo de conciertos no garantiza la gratuidad porque genera déficit.

Cualquier mejora en la financiación de la enseñanza exige que la Administración fije una cantidad mínima de "Otros gastos" garantizada para todo el Estado por unidad concertada, que contemple la cantidad necesaria destinada a sufragar el coste laboral del personal de administración y servicios, ejercicio de la función directiva no docente, así como el resto de gastos del Centro, tanto de su funcionamiento ordinario, como de conservación, mejora de instalaciones, reposición de equipamientos y la amortización de los edificios e instalaciones.

## 6.5. La partida de gastos variables del módulo de conciertos

*Gastos que se afrontan*

De conformidad con el artículo 13.1.c del citado Real Decreto 2377/1985, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos, esta partida incluye las cantidades necesarias para atender al pago de los conceptos de antigüedad del personal docente y su repercusión en la cuota de Seguridad Social; pago de las sustituciones del profesorado y complemento de dirección; y pago de las obligaciones derivadas del crédito horario sindical establecido en el artículo 68.e) del Estatuto de los Trabajadores. La regulación contenida en este artículo se incorporó a la LOCE (Artículo 76.3.c, que incluyó la financiación de la función directiva docente, concepto más amplio que el complemento de dirección.

Respecto de la función directiva la LOPEGCE, en su Disposición Adicional séptima, señala que las Administraciones educativas posibilitarán unas compensaciones económicas y profesionales análogas a las previstas para los cargos directivos de los centros públicos que deben ser, en todo caso, acordes con la responsabilidad y la dedicación exigidas.

Las cantidades correspondientes a la partida de “gastos variables” se recogen en un fondo general que se distribuye de forma individualizada entre el personal docente de los centros concertados, de acuerdo con las circunstancias que concurren en cada profesor y aplicando criterios análogos a los fijados para el profesorado de los centros públicos.

Esta partida constituye el 10,17% del módulo por unidad fijado en la L.P.G.E.

*Insuficiencia de la partida de “gastos variables”*

Sin embargo, en la práctica se ha visto cómo los conceptos señalados por el Reglamento de Conciertos eran claramente insuficientes, de forma que no ha atendido las necesidades

educativas previstas en la legislación educativa (función directiva, orientación educativa no sólo en la ESO, personal complementario, abono de sustituciones de cualquier duración por encima de la ratio profesor/unidad prevista para cada nivel o etapa, formación permanente, mantenimiento del nivel retributivo al cambiar de nivel educativo con menor retribución, etc).

El crédito presupuestario para este componente del módulo nunca ha sido cuantificado por parte de la Administración educativa ni se ha hecho público el balance final. En las distintas Leyes de Presupuestos esta cantidad aparece reflejada como una cantidad media por unidad, sin que sea posible un seguimiento de la aplicación de la misma.

*Dificultad  
añadida:  
la PEAA*

A todo lo dicho anteriormente se une un problema adicional: la paga extraordinaria por antigüedad (PEA).

*Origen  
de la paga:  
el premio de  
jubilación*

Dentro de la partida de gastos variables, el módulo incluía las cantidades precisas para hacer frente al denominado "premio de jubilación", equivalente a una mensualidad extraordinaria por quinquenio cumplido, siempre que el trabajador, en el momento de jubilarse tuviera, al menos, 15 años de antigüedad en la empresa. Dicho concepto retributivo, vinculado al hecho de la jubilación venía ya recogido en la antigua ordenanza laboral y se incorporó en el I Convenio Colectivo de la Enseñanza Concertada.

*Origen  
del problema:  
la reforma de la  
Ley del Seguro*

La reforma de la Ley del Seguro en el año 1995 obligaba a dotar un fondo externalizado que garantizase el pago de todas aquellas prestaciones vinculadas a la jubilación, lo cual afectaba directamente al premio de jubilación que tuvo tal consideración. El coste de dicha externalización se valoró por las patronales del sector en términos que resultaban inasumibles para los centros si no era financiado por la Administración educativa.

*Propuesta de solución: PEA.*

Para dar una solución al problema planteado por la legislación del seguro, los negociadores del IV Convenio Colectivo establecieron la denominada “paga extraordinaria por antigüedad” que percibirían los trabajadores al cumplir 25 años de servicios en el centro y que equivale a 5 mensualidades. En el caso de los profesores en pago delegado, el abono de la PEA corresponde efectuarla a la Administración Educativa.

Esta solución, a la larga, suponía un ahorro para la Administración, porque casi el 100% de los trabajadores que cumplen 25 años de servicios en un Centro, hubieran terminado su vida laboral con 65 años percibiendo el antiguo premio de jubilación con un equivalente a 6, 7 o incluso 8 mensualidades. Sin embargo planteaba un problema: la acumulación transitoria de devengos en el momento actual de un gran número de profesores que habían cumplido 25 años de antigüedad, lo que implicaba concentrar en poco tiempo un gasto que, en el futuro, se hubiera efectuado de forma diferida.

*Negativa de algunas administraciones educativas al abono de la PEA*

El coste antes mencionado ha originado distintas soluciones por parte de las Administraciones Educativas. En el peor de los casos, y desgraciadamente con frecuencia, la Administración ha decidido no asumir el abono de la PEA. De seguir por esa línea, existe un grave riesgo de quiebra económica para los centros.

Es imprescindible que todas las Administraciones asuman el coste de la paga extraordinaria por antigüedad porque, como vienen reafirmando una y otra vez los tribunales correspondientes, forma parte del coste de prestación del servicio educativo concertado.

## **6.6. La partida de salarios del personal docente. La analogía retributiva del profesorado**

*Gastos que sufraga esta partida*

En esta partida se incluyen las cantidades correspondientes a salarios del personal docente, incluidas las cotizaciones

por cuota patronal a la Seguridad Social correspondiente a los titulares de los centros. Esta partida constituye el 74,62% del módulo por unidad fijado en la L.P.G.E.

*Insuficiencia  
de la partida  
Analogía  
retributiva*

La LODE, en su artículo 49, estableció que las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente, abonadas a través del sistema de pago delegado, tenderán a hacer posible gradualmente que su remuneración fuese análoga a las del profesorado estatal de los respectivos niveles educativos. El mandato de analogía retributiva se mantuvo en el artículo 76.4 de la LOCE.

El “pago delegado” (artículo 49.5 LODE, mantenido por el artículo 76.5 de la LOCE) significa que la administración paga directamente al personal docente sus salarios, en nombre de la entidad titular del centro

En fecha 11 de marzo de 1988, hace más de 12 años, fue firmado por los Sindicatos y el Ministerio de Educación y Ciencia, el Acuerdo Básico de Analogía Retributiva para el personal docente en pago delegado. En el punto 1 de dicho Acuerdo se establecía: “en el plazo de seis años, a partir del 1 de enero de 1988, las remuneraciones del personal docente de los Centros privados concertados serán equivalentes al 95% de la remuneración del profesorado estatal de los respectivos niveles de enseñanza”.

*Los profesores  
de la enseñanza  
concertada  
perciben  
el 93%  
del salario de  
los profesores  
de centros  
públicos*

La analogía retributiva distaba mucho de alcanzarse, máxime cuando desde el año 1991, los funcionarios docentes disponen de un sistema retributivo diferente.

En la actualidad, y salvo contadas excepciones, la analogía retributiva sigue siendo un mandato legal pendiente de cumplimiento.

El siguiente cuadro muestra que las retribuciones del profesorado de la concertada son, como media entre las distintas autonomías, el 93% de la retribución que percibe el profesorado de los centros públicos



|                        | PÚBLICA     | CONCERTADA  | Diferencia € | Analogía % | Diferencia % |
|------------------------|-------------|-------------|--------------|------------|--------------|
| <b>ANDALUCÍA</b>       |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 23.171,01 € | 22.418,20 € | 752,81 €     | 96,75      | 3,25         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.751,14 € | 25.720,31 € | 1.030,93 €   | 96,15      | 3,85         |
| <b>ARAGÓN</b>          |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 23.067,20 € | 21.469,70 € | 1.597,50 €   | 93,07      | 6,93         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.667,74 € | 24.856,93 € | 1.810,81 €   | 93,21      | 6,79         |
| <b>ASTURIAS</b>        |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 22.598,88 € | 20.601,14 € | 1.997,74 €   | 91,16      | 8,84         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.152,94 € | 23.903,25 € | 2.249,69 €   | 91,40      | 8,60         |
| <b>CANARIAS</b>        |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 25.579,88 € | 22.297,10 € | 3.282,78 €   | 87,17      | 12,83        |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 28.686,74 € | 25.079,67 € | 3.607,07 €   | 87,43      | 12,57        |
| <b>CANTABRIA</b>       |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 22.932,92 € | 20.959,26 € | 1.973,66 €   | 91,39      | 8,61         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.487,14 € | 24.261,37 € | 2.225,77 €   | 91,60      | 8,40         |
| <b>CAST. MANCHA</b>    |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 23.016,44 € | 21.459,90 € | 1.556,54 €   | 93,24      | 6,76         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.570,66 € | 24.762,01 € | 1.808,65 €   | 93,19      | 6,81         |
| <b>CAST. LEÓN</b>      |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 22.840,52 € | 21.767,48 € | 1.073,04 €   | 95,30      | 4,70         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.406,98 € | 25.106,39 € | 1.300,59 €   | 95,07      | 4,93         |
| <b>CATALUÑA</b>        |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 24.266,72 € | 22.678,20 € | 1.588,52 €   | 93,45      | 6,55         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 27.921,26 € | 26.119,96 € | 1.801,30 €   | 93,55      | 6,45         |
| <b>COM. VALENCIANA</b> |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 22.914,56 € | 22.913,66 € | 0,90 €       | 100,00     | 0,00         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.510,30 € | 26.509,21 € | 1,09 €       | 100,00     | 0,00         |
| <b>EXTREMADURA</b>     |             |             |              |            |              |
| Maestro                | 22.767,56 € | 20.601,28 € | 2.166,28 €   | 90,49      | 9,51         |
| Ldo. 3º y 4º ESO       | 26.321,78 € | 23.903,39 € | 2.418,39 €   | 90,81      | 9,19         |

|                       | PÚBLICA     | CONCERTADA  | Diferencia € | Analogía % | Diferencia % |
|-----------------------|-------------|-------------|--------------|------------|--------------|
| <b>GALICIA</b>        |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 22.256,12 € | 20.501,50 € | 1.754,62 €   | 92,12      | 7,88         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 25.810,34 € | 24.236,73 € | 1.573,61 €   | 93,90      | 6,10         |
| <b>ISLAS BALEARES</b> |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 25.014,34 € | 23.118,78 € | 1.895,56 €   | 92,42      | 7,58         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 28.568,54 € | 26.622,97 € | 1.945,57 €   | 93,19      | 6,81         |
| <b>LA RIOJA</b>       |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 24.194,96 € | 21.649,74 € | 2.545,22 €   | 89,48      | 10,52        |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 27.876,86 € | 24.951,85 € | 2.925,01 €   | 89,51      | 10,49        |
| <b>MADRID</b>         |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 22.913,00 € | 22.538,74 € | 374,26 €     | 98,37      | 1,63         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 26.467,22 € | 26.010,53 € | 456,69 €     | 98,27      | 1,73         |
| <b>MURCIA</b>         |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 22.929,92 € | 20.815,32 € | 2.114,60 €   | 90,78      | 9,22         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 26.484,14 € | 24.145,63 € | 2.338,51 €   | 91,17      | 8,83         |
| <b>NAVARRA</b>        |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 25.463,62 € | 22.953,00 € | 2.510,62 €   | 90,14      | 9,86         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 30.152,78 € | 26.971,63 € | 3.181,15 €   | 89,45      | 10,55        |
| <b>PAÍS VASCO</b>     |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 27.069,80 € | 25.550,45 € | 1.519,35 €   | 94,39      | 5,61         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 31.502,90 € | 29.134,30 € | 2.368,60 €   | 92,48      | 7,52         |
| <b>CEUTA/MELILLA</b>  |             |             |              |            |              |
| Maestro               | 22.474,52 € | 21.991,06 € | 483,46 €     | 97,85      | 2,15         |
| Ldo. 3º y 4º ESO      | 26.028,74 € | 25.432,89 € | 595,85 €     | 97,71      | 2,29         |

*Equipos  
educativos  
(ratios profesor  
/unidad)*

Dentro del apartado de “lastres” que arrastra la financiación de los centros concertados, se encuentra la adecuación de los equipos educativos a la LOGSE. Esta Ley exigía un incremento de los equipos educativos de los centros que permitiera la adecuada impartición del curriculum de las nuevas enseñanzas, prestar una especial atención a la

diversidad, ofertar una auténtica optatividad a los alumnos y, en definitiva, posibilitar el desarrollo del Proyecto Educativo del Centro que incorpora su Carácter propio.

El profesorado mínimo para alcanzar los objetivos propuestos por la Reforma Educativa de la LOGSE con la calidad exigida, sería el señalado a continuación diferenciado por niveles y etapas educativas.

| NIVEL EDUCATIVO                  | RATIO PROFESOR / AULA |
|----------------------------------|-----------------------|
| Infantil / Primaria              | 1,50                  |
| ESO                              | 1,85                  |
| Bachillerato                     | 2,20                  |
| PGS / PIP / PCPI                 | 1,50                  |
| Ciclos formativos de 2.000 horas | 2,22                  |
| Ciclos formativos de 1.700 horas | 2,05                  |
| Ciclos formativos de 1.400 horas | 1,75                  |
| Ciclos formativos de 1.300 horas | 1,67                  |
| Educación Especial Básica        | 1,50                  |
| E.E. Aprendizaje de tareas       | 2,25                  |
| Personal complementario E.E.     | 1,30                  |

8  
1

Las ratios reflejadas en dicho anexo están plenamente justificadas. Los Centros debían disponer de:

- los Maestros especialistas en Educación Infantil/Primaria (LOGSE, artículo 18 y Disposición Adicional 13ª.1);
- del número necesario de profesores para atender la optatividad y la pluralidad de aptitudes del alumnado de Enseñanza Secundaria Obligatoria y el Bachillerato (LOGSE, artículos 21, 24, 27 y 28),
- un profesorado que asegure la impartición y el desarrollo adecuado de los Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior (LOGSE, artículo 33),

A ello debe añadirse la correspondiente asignación a la función directiva (Disposición Adicional Séptima de la LOPEG), a la orientación escolar, profesional y tutorial, así como otras funciones de carácter docente que contribuyen eficazmente a un más alto grado de calidad educativa.

*Los centros concertados tienen menos profesores por aula que los centros públicos*

Lejos de lo anterior, la Ley de Presupuestos Generales del Estado no ha dotado a los centros concertados de los equipos educativos suficientes en tanto que las dotaciones de equipos en los Centros Públicos han sido incrementadas de forma significativa, especialmente en la Educación Secundaria.

En el siguiente cuadro se muestra una comparativa del número de profesores por aula (equipo educativo) que ilustra lo anteriormente señalado.

| Nivel Educativo     | Centros concertados <sup>5</sup>                     | Centros públicos <sup>6</sup> |
|---------------------|--|-------------------------------|
| <b>Infantil</b>     | 1  | 1,46                          |
| <b>Primaria</b>     | 1,17 <sup>7</sup>                                    | 1,50                          |
| <b>ESO</b>          | ESO 1: 1,20 <sup>8</sup><br>ESO 2: 1,36 <sup>9</sup> | 2,38                          |
| <b>Bachillerato</b> | 1,44 <sup>10</sup>                                   | 2,38                          |

<sup>5</sup> Ratio derivada de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

<sup>6</sup> Ratio derivada del Informe "Cifras de la Educación en España, 2004" del MECD. Página 30. Este documento no ofrece la ratio de los centros privados concertados, sino de forma conjunta con los centros privados.

<sup>7</sup> Aunque en la LPGE la ratio es un profesor por unidad, dicha ratio sólo se aplica en Andalucía (el 22,4% de las unidades concertadas de Primaria). Con carácter general la ratio mínima en Primaria es 1,17. Sólo Comunidad Valenciana llega a la ratio 1,50.

<sup>8</sup> Ratio general, si bien hay Comunidades autónomas con ratio superior. Sólo Cataluña llega hasta 1,65.

<sup>9</sup> Ratio general. En País Vasco se llega hasta 1,70.

<sup>10</sup> Ratio general. En Cataluña se llega hasta 2 de media.

La dotación de los Equipos educativos debe hacer posible impartir las distintas materias del currículum escolar, asumir las tareas propias de los cargos unipersonales de gobierno o de coordinación pedagógica y todas aquellas que se derivan del Proyecto Educativo del Centro.

*Los profesores de centros concertados trabajan más horas que en los centros públicos.*

Otro tema afectado por la ratio es cuanto se refiere a la reducción de la carga lectiva del personal docente. Los profesores de los centros públicos tienen menos horas lectivas que los profesores de los centros concertados. Así, por ejemplo, mientras el profesor de ESO de un centro público trabaja 18 horas lectivas, el mismo profesor en un centro concertado trabaja 25 horas lectivas.

8  
■ ■ ■  
3

## 6.7. Omisión de ayudas a la inversión

*Previsión normativa*

El Reglamento de Normas Básicas de Conciertos preveía, en su Disposición Adicional 9ª que

*“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 equipamientos 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.”*

*Incumplimiento de tales previsiones*

El Ministerio de Educación y la generalidad de las Comunidades Autónomas que gozaban de competencias en ese momento, omitieron la concesión de ayudas a los Centros concertados para hacer frente a estas necesarias y

costosas obras de ampliación. Y si se han convocado programas de ayudas a la inversión, éstas han presentado un carácter simbólico.

Esta situación ha exigido de las Entidades titulares un enorme esfuerzo en inversiones. Todo ello para poder adaptar los centros a las exigencias de la LOGSE en cuanto a instalaciones, espacios comunes y dotación de material adecuado. En algunos casos puntuales este esfuerzo se ha aliviado gracias a las aportaciones de las familias de los alumnos.

*Necesidad de subvenciones y ayudas para la construcción de centros concertados*

Al margen del régimen de ayudas para inversiones y mejoras en los centros ya existentes, se hace indispensable el establecimiento de subvenciones y ayudas para la construcción de nuevos centros concertados. Los nuevos desarrollos urbanísticos y los movimientos de población hacen que muchas familias no puedan ejercer su derecho a elegir un centro con un ideario propio sencillamente porque no existen. El coste económico de la construcción de un centro escolar supone un obstáculo insalvable para muchas iniciativas.

La subvenciones o las ayudas, mediante créditos preferentes, cesiones de suelo, etc, supone el cumplimiento del mandato constitucional de remover los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos fundamentales, en este caso, el de la libertad de enseñanza.

## **6.8. Gasto público por alumno en centros públicos y en centros privados concertados**

*El MECD siempre se ha negado a ofrecer datos referentes a los centros concertados*

Según la publicación "Las cifras de la Educación en España. Curso 2001/2002" del Ministerio de Educación, el total de alumnos matriculados en enseñanzas de Régimen General no universitario ascendía en aquel curso a

6.830.185 alumnos. Sin embargo en el desglose de esta cifra no se especifica el número de alumnos en centros concertados porque sólo se distingue entre enseñanza pública y privada genéricamente considerada.

|                  | Totales          | Pública          | Privada Concertada | Gastos financieros |
|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|
| Gasto total      | 20.420.583.000 € |                  |                    |                    |
| % de gasto       |                  | 79,3             | 15,7               | 5                  |
| Gasto red        |                  | 16.193.522,319 € | 3.206.031.531,00 € |                    |
| Alumnos total    | 6.830.185        |                  |                    |                    |
| % alumnos *      |                  | 67,4             | 25,5               |                    |
| Alumnos red      |                  | 4.603.545        | 1.741,697          |                    |
| Gasto por alumno |                  | 3.517,62 €       | 1.840,75 €         |                    |

\* El 7,1% de los alumnos se escolariza en centros privados no concertados.

No obstante, el estudio ofrece el porcentaje de alumnos que cursan sus estudios en la enseñanza concertada (el 25,5%). Aplicando dicho porcentaje sobre el total, se obtiene el número de alumnos matriculados en la enseñanza pública y en la enseñanza concertada en enseñanzas de régimen general no universitario.

Por otro lado, el Ministerio ofrece el gasto público en educación no universitaria, incluyendo Administraciones no educativas como son otros Ministerios y Consejerías y Corporaciones Locales.

El gasto público asciende, según estos datos oficiales, a 20.420.583.000 €, de los cuales se destinan el 67,4% a la enseñanza pública (entre gastos de personal y otros), el 25,5% a conciertos y subvenciones a la enseñanza privada y el 5% a gastos de capital y activos y pasivos financieros.

Conocido el número de alumnos de cada red y los fondos destinados a cada una, el gasto por alumno es el resultado de dividir el dinero destinado a una red por el número de alumnos escolarizados en la misma.

*El gasto público por alumno de la enseñanza concertada es entre un 40 y un 50% menor que en la enseñanza pública.*

El cuadro anterior es clarificador: el gasto público por alumno es notablemente superior en los centros públicos que en los privados concertados.

En cifras globales y según los datos del MECD, en el curso 2001/2002 (últimos datos públicos del Ministerio), el gasto público por alumno de enseñanzas no universitarias fue de 3.517,62 € en la enseñanza pública y de 1.840,75 € en la enseñanza privada concertada.

En términos porcentuales, los poderes públicos invierten un 48% más en los alumnos de la enseñanza pública que en los de la enseñanza privada concertada.

Este dato demuestra que las Administraciones educativas, en relación con la enseñanza concertada, destinan a la enseñanza pública un porcentaje del presupuesto de educación muy superior al porcentaje de alumnos que escolariza.

*La memoria económica de la LOE.*

Las estimaciones de coste económico del anteproyecto de la LOE, recogidas en el documento de fecha 31 de mayo de 2005 elaborado por el MEC, reconocen expresamente que el coste económico de un aula de primaria de un centro público asciende a 38.196,25 € y en un centro privado concertado es de 34.072,01 €. Es decir, el Ministerio reconoce que un aula de primaria de un centro público supone un gasto de, al menos, 4.124,24 € más, que el de esa misma aula en un centro privado concertado.



*Conclusiones* Del análisis de los datos económicos aportados podemos avanzar dos conclusiones generales de vital importancia para el desarrollo del Sistema Educativo desde el punto de vista económico y legal:

- el gasto público por alumno de la enseñanza concertada es sensiblemente inferior al que corresponde a los alumnos de la Enseñanza Pública
- mientras se mantenga la situación económica actual de los Centros Concertados, no es posible ni justo hablar de la gratuidad de la Enseñanza Obligatoria.



**7.**

## **La aportación de la enseñanza concertada en España**

*Una aportación  
cualitativa y  
cuantitativa*

La aportación de la Enseñanza privada concertada en España ha sido y es de capital importancia, tanto desde el punto de vista cualitativo, por cuanto le dota de la pluralidad que el propio ordenamiento constitucional reclama del sistema educativo, como desde el punto de vista económico-cuantitativo.

### **7.1. La aportación cualitativa de la enseñanza concertada**

*Libertad de  
elección*

La Constitución Española reconoce la libertad de enseñanza. Dicha libertad adquiere diferentes significados según el sujeto (padres, profesores, titulares de centros) del que se predique.

El derecho a la libertad de enseñanza se traduce, para las familias, en su derecho a elegir:

- el tipo de educación integral (Const. 27.2) que desean para sus hijos, sin discriminación de ningún tipo
- el tipo de formación religiosa y moral para sus hijos más acordes con sus principios y valores (Const. 27.3) y, por lo mismo, dentro de la pluralidad de oferta y, por lo mismo,
- el tipo de centro en función de su Carácter Propio o de su Proyecto Educativo.

El Tribunal Constitucional señala que “el derecho a la libre elección de centro forma parte del núcleo o contenido esencial del derecho a la educación, dado, además, que en un sistema político basado en el pluralismo y la aconfesionalidad del Estado, los centros docentes del Estado han de ser ideológicamente neutrales”.

*Derecho a una  
educación  
íntegra  
diferenciada*

Pero la exigencia de un sistema educativo plural no sólo es consecuencia del artículo 27.3 de la Constitución, sino también hace referencia al artículo 27.2 de la Carta Magna que señala que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos humanos y libertades fundamentales”. Dicho artículo reproduce lo señalado tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 26.2) como en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la Enseñanza (artículo 5.1).

Un modelo educativo que no busque dicho objeto y que no respete los principios democráticos y las libertades fundamentales sería inconstitucional.

Alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana conduce inexorablemente al artículo 16 de la Constitución, que reconoce la libertad religiosa. Es incuestionable que existen diversas concepciones del hombre que se profesan en virtud de la libertad ideológica y religiosa, frente a las cuales el Estado debe, en primer lugar, mantener una postura neutra, como consecuencia de la aconfesionalidad del Estado (artículo 16.3 de la Constitución); y en segundo lugar, “promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (artículo 9.2).

La Constitución afirma la dimensión social, y por tanto pública, que tienen las libertades recogidas en la propia Carta Magna. La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala (artículo 18) que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su

religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia". En consecuencia, las diversas concepciones antropológicas conducen a diferentes opciones en cuanto al pleno desarrollo de la personalidad humana y por tanto a diversas ofertas educativas, todas legítimas, en tanto respeten los principios democráticos de convivencia y el resto de libertades fundamentales.

*Libertad  
de creación  
y dirección  
de centros*

La libertad de enseñanza implica, además, el derecho de las personas físicas y jurídicas a crear y dirigir centros. La enseñanza no es, por tanto, un servicio público de titularidad estatal que se pueda prestar por los particulares en régimen de concesión administrativa. La enseñanza es un servicio de interés general que se presta también por los particulares en el ejercicio de su derecho a la creación de centros.

*La existencia  
de los centros  
concertados  
hace posible  
el ejercicio de  
estos derechos*

El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales señala que los Estados firmantes se comprometen a respetar la libertad de los padres a escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza.

En consonancia con el ya citado artículo 9.2 de la Constitución, el artículo 27.9 determina que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que Ley establezca. Y es que no hay auténtica libertad si sólo puede ejercitarla quién tiene capacidad económica para ello.

En resumen, el sistema educativo que consagra la Constitución es, necesariamente, plural. Es más, los poderes públicos deben promover dicha pluralidad.

En este sentido, los centros privados concertados aportan la pluralidad que reclama nuestro ordenamiento jurídico con una oferta educativa basada en la visión de persona humana que se deriva del ejercicio de la libertad religiosa y que se traduce en la existencia de un Carácter o Ideario propio y en Proyectos educativos diferenciados que responden a una sociedad plural.

Es decir, si no fuera por la existencia de los centros privados concertados, los padres no podrían ejercitar su derecho a elegir el tipo de formación y el centro educativo, distinto de los creados por los poderes públicos y con independencia de su capacidad económica.

## 7.2. La aportación cuantitativa de la enseñanza concertada

9  
3

*La oferta educativa de los centros concertados, la disponibilidad y calidad de sus instalaciones,*

El Sistema educativo español se configura con centros públicos y centros privados, concertados o no. Sin embargo, y a pesar de la importancia que tiene en el conjunto del sistema, las estadísticas del Ministerio no desglosan los datos relativos a los centros privados concertados, lo que provoca una dificultad para iluminar la aportación que éstos realizan al conjunto del sistema y, sobre todo, para rebatir ciertas afirmaciones que de forma sistemática se realizan contra los centros privados concertados.

*...y el ahorro en los costes de la enseñanza concertada*

Las estadísticas del Ministerio sólo aportan dos datos que permiten diferenciar a los centros privados y a los centros privados concertados.

Por un lado, se ofrece el porcentaje de alumnos matriculados en centros públicos, privados y concertados.

Y por otro, se proporciona el porcentaje de gasto público en Educación que se dedica a conciertos y subvenciones de centros privados.

Aunque este dato ya se ha analizado más pormenorizadamente, datos referidos al curso 2002-2003 indican que los centros privados concertados escolarizaron 1.741.697 alumnos (el 25,5% del total de alumnos de enseñanza general no universitaria) para los cuales se destina el 15,7 del gasto público en educación, lo que supone 1.840,75 € por alumno en un centro privado concertado, frente a los 3.517, 62 € por alumno en un centro público.

De suprimirse los conciertos con los centros privados, el sector público debería hacer un esfuerzo adicional de 1.676,87 € por alumno lo que supone 3.206 millones de euros, sin incluir el gasto que supondría las instalaciones necesarias para suplir los 3.049 centros de Educación Primaria y los 2.793 centros de Educación Secundaria Obligatoria que en la actualidad se sostienen en régimen de concierto.

Es claro que el conjunto de datos que se ofrece, pone en entredicho cualquier juicio de valor sobre los centros concertados, sobre el servicio educativo que prestan y, sobre todo, sobre cualquier atisbo de negocio de los centros a partir de la aplicación del concierto.



**8.**

**Dificultades previsibles  
derivadas del proyecto  
de la L.O.E. en materia  
de financiación**



## 8.1. La revisión del módulo de conciertos

*La revisión del módulo de conciertos desaparece del texto de la Ley*

Lejos de mejorar la situación descrita hasta ahora, la LOE agrava la situación deficitaria de la financiación de los centros concertados. La memoria económica de la LOE presentada por el Ministerio no contempla medida alguna que mejore la situación del módulo de conciertos. Tan sólo hace una mención al final de la introducción en la cual, después de citar aquellos objetivos que serán objeto de valoración económica, señala que a dichas medidas “habrá que añadir el incremento progresivo de los gastos de personal, la revisión anual del módulo de conciertos, la progresiva aplicación de los programas de gratuidad de los libros escolares, los convenios firmados con las Administraciones educativas o el conjunto de medidas adicionales y de políticas de mejora que las Administraciones educativas están desarrollando y que se sumarán en los años próximos a las aquí contempladas”.

Conviene señalar, una vez más, que la legislación actualmente en vigor (D.T.º.4º LOPEGCE) dice que “a medida que se produzca la implantación de los nuevos niveles educativos (se refiere a los niveles de la LOGSE) se procederá a la fijación de los importes de los módulos económicos (de los conciertos), en función de las condiciones y características que finalmente se deriven de las nuevas enseñanzas”. Es verdad que dicha Disposición no se ha cumplido, pero la LOE no contempla una disposición similar y además deroga la LOPEGCE.

Pero la breve referencia a los conciertos que se realiza en la memoria económica, entraña otro peligro evidente: la alusión a la “revisión anual” podría cumplirse literalmente con el incremento anual del módulo por adecuación al

IPC. A la vista de la evolución del IPC y de la partida de Otros Gastos ya descrita anteriormente, el pesimismo resulta plenamente justificado.

*Peligro para la gratuidad efectiva de la enseñanza*

El módulo del concierto, como ya se indicó, debe garantizar que la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad. La gratuidad de la enseñanza básica es un mandato constitucional. Por tanto, asegurar que el módulo de conciertos garantiza que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad debiera ser una cuestión absolutamente prioritaria. Llama la atención, sin embargo, que la revisión del módulo para garantizar dicha gratuidad, se sitúa al mismo nivel por ejemplo que el incremento de los gastos de personal, cuando en la propia memoria cuantifica el coste de la jubilación anticipada de los funcionarios docentes a los 60 años. ¿A qué otros costes se refiere?.

■ ■ ■  
9  
7

## **8.2. Financiación de la Educación Infantil**

*Paso atrás en la financiación de Ed. Infantil*

El artículo 15.1 del Anteproyecto de la LOE señala que “las Administraciones públicas garantizarán un incremento progresivo de la oferta de plazas en el primer ciclo para atender las demandas de las familias y coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo”. Si bien es cierto que no prohíbe financiar centros privados que oferten plazas escolares del primer ciclo de Educación Infantil, deja en manos de la Administración Autónoma dicha decisión.

Esta regulación supone un paso atrás respecto de la LOGSE que en su artículo 11.2 señala que, con el objeto de desarrollar la Educación Infantil de primer y segundo ciclo, las

Administraciones educativas “determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras Administraciones públicas y entidades privadas, sin fines de lucro”.

*Retroceso en la  
concertación  
del Segundo  
Ciclo de  
Educación  
Infantil*

El artículo 15.2 del Anteproyecto de la LOE señala que “el segundo ciclo de la Educación Infantil será gratuito. Las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes en los centros públicos y podrán establecer conciertos con centros privados en el contexto de su programación educativa”. En este punto se produce de nuevo un retroceso respecto de los principios derivados de la libertad de enseñanza. La LOCE en su artículo 11.2 señala que “las Administraciones educativas *garantizarán* la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender la demanda de las familias”.

La memoria económica de la LOE calcula el coste de la extensión de la gratuidad del segundo ciclo en centros privados. No obstante conviene observar que si la Ley no establece la obligatoriedad de la concertación y se deja como una posible opción para cada Administración Autónoma, cabe la posibilidad de que ese dinero no se destine finalmente a la concertación de la Educación Infantil. Las transferencias de la Administración Central a la Autónoma no tienen carácter finalista y sin una ley que obligue, el dinero podría destinarse a finalidades distintas de las previstas.

Por desgracia ya existen precedentes en este sentido. En 1998 el Ministerio de Educación había previsto la extensión de los conciertos al segundo ciclo de Educación Infantil y el

crédito correspondiente para alcanzar dicho objetivo. Sin embargo el proceso iniciado no pudo concluirse puesto que en 1999 el Ministerio de Educación concluyó el proceso de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas que todavía gestionaba de forma directa.

Al montante económico de la transferencia a cada Comunidad se incorporó la parte proporcional que le correspondía para financiar la extensión de los conciertos a la Educación Infantil. Sin embargo el resultado fue desigual. A pesar de que se había transferido esa cantidad, el carácter no finalista de la transferencia condujo a que algunas Comunidades Autónomas siguieran el proceso de concertación y otras no. El motivo: la ley no les obligaba a concertar la Educación Infantil y podían destinar ese crédito a otras finalidades.

Por lo anterior, el anteproyecto de la LOE supone otro retroceso para la libertad de enseñanza respecto del marco normativo actual.

### 8.3. Financiación de la Formación Profesional

*Financiación  
de la F.P. en  
Centros Privados*

El anteproyecto LOE tan sólo hace referencia a la financiación de la F.P. en centros privados en la Disposición Transitoria 10ª al señalar que “los centros privados que, a la entrada en vigor de la presenta Ley, tengan concertadas las enseñanzas postobligatorias, mantendrán el concierto para las enseñanzas equivalentes”.

Se trata, otra vez, de un paso atrás. Es un planteamiento restrictivo que contempla el mantenimiento de una financiación que se vincula al número de unidades concertadas que para estas enseñanzas hubiese en el curso 90/91 (año de entrada en vigor de la LOE).

Sin embargo la LOPEGCE, en la D.A.5ª establece que “las Administraciones Educativas podrán establecer convenios educativos con centros que impartan Ciclos Formativos de Formación profesional específica, que complementen la oferta educativa de los centros públicos, de acuerdo con la programación general de la enseñanza”. El artículo 39 de la LOCE señala que “las Administraciones Educativas podrán establecer convenios educativos con centros que impartan ciclos formativos de formación profesional específica de acuerdo con la programación general de la enseñanza”.

En definitiva, la legislación actual reconoce el valor de la Formación Profesional impartida en centros privados sostenidos con fondos públicos y contempla la posibilidad de fomentar su oferta. El anteproyecto de la LOE simplemente la mantiene con la dimensión que tenía hace más de una década sin permitir su respuesta a las nuevas necesidades.

#### **8.4. Financiación de los Programas de Cualificación Profesional inicial**

*Financiación de los Programas de Cualificación Profesional inicial*

Los Programas de Cualificación Profesional Inicial constituyen una de las novedades del anteproyecto de la LOE y sustituyen a los Programas de Iniciación Profesional (LOCE) que a su vez sustituían a los Programas de Garantía Social (LOGSE). La financiación de los PGS hasta ahora procedía bien de la transformación de unidades concertadas de la antigua Formación Profesional o bien de subvenciones. Además la D.A. 5ª de la LOPEGCE establece que “las Administraciones Educativas podrán establecer convenios con centros o entidades que impartan programas de garantía social”. La LOCE sustituyó los Programas de Garantía Social por los Programas de Iniciación Profesional.

Respecto de la financiación de los PIP, la LOCE dispuso en la Disposición Adicional 13ª que “las Administraciones educativas *concertarán* los Programas de Iniciación Profesional que, conforme a lo previsto en la presente Ley, los centros concertados de Educación Secundaria Obligatoria impartan a sus alumnos”. Además preveía su financiación por transformación de unidades concertadas de PGS (Disposición Transitoria 6ª.2 de la LOCE).

Sin embargo el anteproyecto de la LOE establece en su artículo 30.6 que “las Administraciones educativas *ordenarán* la oferta de programas de cualificación profesional inicial en centros públicos y concertados a fin de garantizar a los alumnos la posibilidad real de acceder a dichos programas”.

Parece evidente que el término “concertarán” es inequívoco frente al interpretable “ordenarán” que en función de la Administración Autónoma que corresponda puede suponer una restricción de la oferta de dichos programas en los centros privados.

■ 1 ■  
01

## 8.5. Financiación de la Función Directiva

*Financiación  
de la función  
directiva  
de los centros*

La Disposición Adicional 7ª de la LOPEGCE dispone que “las Administraciones educativas posibilitarán, para el ejercicio de la función directiva en los centros concertados, unas compensaciones económicas y profesionales, análogas a las previstas para los cargos directivos de los centros públicos (...). Dichas compensaciones deberán ser, en todo caso, acordes con la responsabilidad y la dedicación exigidas”. Esta previsión tenía su reflejo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y en buena parte de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

El anteproyecto de la LOE deroga la LOPEGCE y en su lugar no contempla esta previsión de analogía de la financiación de la función directiva en los centros privados concertados.

### **8.6. Crecimiento del déficit de los conciertos**

*Dificultades  
para remediar  
el déficit del  
concierto*

Como ya se ha comentado, la LOPEGCE estableció la posibilidad de que hubiese un pequeño margen dentro del precio de los servicios escolares que no tendría consideración de lucro y que se destinaría a la mejora de las instalaciones del centro. La Ley reconoce así, de forma implícita, que la partida de “Otros gastos” del módulo de conciertos que perciben los centros es insuficiente.

Aún así, los centros concertados han tenido que buscar formulas que permitan la viabilidad económica de los centros. En muchas ocasiones los centros solicitan a las familias su colaboración voluntaria para ayudar al mantenimiento del centro. Las familias son absolutamente libres para responder a dicha petición, sin que la falta de colaboración suponga discriminación alguna para los alumnos.

El anteproyecto de LOE no sólo no soluciona el problema del déficit del módulo de conciertos, sino que, además, trata de cortar cualquier solución alternativa. En concreto, el artículo 112 del anteproyecto de LOE señala que, “en ningún caso, los centros concertados podrán:

- a) *Percibir directa o indirectamente cantidades de las familias por recibir las enseñanzas objeto del concierto en el respectivo nivel educativo.*
- b) *Percibir cantidades de asociaciones o fundaciones a las cuales deban pertenecer obligatoriamente las familias y*

*que reciban a su vez aportaciones obligatorias de las mismas.*

- c) Establecer servicios asociados a las enseñanzas de carácter obligatorio, objeto del concierto, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos. Quedan excluidas de esta categoría las actividades extraescolares y las complementarias.*

Según como se interprete este artículo podría llegar a prohibirse que los centros concertados perciban donaciones de las familias del centro o de las Asociaciones de Padres lo que constituye un atentado contra las libertades individuales.

Los ciudadanos pueden realizar libre y voluntariamente una donación a la persona física o jurídica que estimen oportuno sin que el Estado pueda impedir tal decisión.





## **Glosario**

- **Actividades escolares complementarias.** Actividades que refuerzan el currículo que se imparte a los alumnos, que son seguidas por la generalidad de los alumnos y tienen carácter voluntario.
- **Actividades extraescolares.** Actividades formativas, que no tienen contenido curricular, se imparten fuera del horario escolar y son voluntarias.
- **Beca.** Ayuda pública a los alumnos, que tiene en consideración su situación socioeconómica y, en ocasiones, su aprovechamiento académico.
- **Concierto parcial.** Concierto educativo en el que la Administración satisface parte del importe total del módulo de concierto y autoriza al Centro a percibir de las familias el resto del importe.
- **Concierto pleno.** Concierto educativo en el que la Administración satisface el importe total del módulo de concierto.
- **Cheque escolar.** Ayuda pública a los alumnos que se concede de forma generalizada a los que cursan determinadas enseñanzas sin tener en consideración su situación económica o aprovechamiento académico.
- **Entidad Titular.** Persona jurídica que crea y dirige el Centro educativo.
- **Módulo de concierto:** en el régimen de conciertos es el importe de la ayuda pública destinada a cada aula/unidad concertada.
- **Programas de Iniciación profesional.** Acción formativa con contenidos profesionales, cuya superación comporta la obtención del título de Graduado en ESO.
- **Programas de Garantía social.** Acción formativa con contenidos profesionales, dirigida a alumnos mayores de

- 16 años que no han alcanzado ni es previsible que lo hagan, los objetivos de la ESO, cuya superación comporta la obtención de un certificado de profesionalidad.
- **Ratio profesor-aula.** Relación entre el número de profesores a jornada completa y el número de aulas en las enseñanzas impartidas por un Centro.
  - **Régimen de conciertos.** Sistema de ayudas a los centros privados que se generalizó en la enseñanza básica tras la aprobación y desarrollo de la LODE de 1985, y que impone a los Centros obligaciones en materia de admisión de alumnos, régimen económico, participación selección y despido del profesorado y nombramiento del director.
  - **Régimen de subvenciones.** Sistema de ayudas a los Centros privados que se generalizó en la enseñanza básica tras la Ley General de Educación de 1970.
  - **LGE.** Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 1970.
  - **LODE.** Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, promovida por el Gobierno del PSOE.
  - **LOPEGCE.** Ley Orgánica 9/1985, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, promovida por el Gobierno del PSOE.
  - **LOCE.** Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, promovida por el Gobierno del PP.
  - **LOE.** Proyecto de Ley Orgánica de la Educación, promovido por el Gobierno del PSOE, que se encuentra en tramitación parlamentaria.



## Índice

|  | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| <b>Introducción</b> .....  | 5           |
| <b>1. Un debate abierto</b> .....  | 9           |
| 1.1. Una propuesta del Foro .....  | 10          |
| 1.2. Finalidad de nuestra reflexión .....                                      | 11          |
| 1.3. “Derechos, libertad y financiación de la enseñanza” .....                 | 12          |
| <b>2. La educación, un derecho de la persona</b> .....                         | 15          |
| 2.1. La educación: un derecho de la persona .....                              | 16          |
| 2.2. Educación: valor fundamental .....  | 17          |
| <b>3. La financiación: situaciones e interrogantes</b> .....                   | 19          |
| 3.1. Demandas, ofertas y exigencias de la educación ...                        | 20          |
| 3.2. Hablamos de financiación de la educación ..                               | 22          |
| 3.3. Financiar la libertad de educación .....                                  | 23          |
| 3.4. Escolarización - Libertad de elección .....                               | 24          |
| 3.5. Temas para el debate .....  | 25          |
| <b>4. Algunas claves de la financiación de la educación en la U.E.</b> .....   | 31          |
| 4.1. En la documentación europea .....   | 32          |
| 4.2. Un servicio de interés general .....                                      | 34          |
| 4.3. Algunas claves y datos sobre financiación de la educación en Europa ..... | 35          |
| <b>5. Sistemas de Financiación de la Enseñanza</b> .....                       | 39          |
| 5.1. Conciertos educativos .....   | 41          |
| 5.2. Subvenciones .....  | 50          |
| 5.3. Convenios .....   | 53          |
| 5.4. Ayudas a las familias .....   | 54          |
| 5.5. Beneficios fiscales .....   | 57          |
| 5.6. Cesión temporal y transmisión de suelo patrimonial .....                  | 59          |
| 5.7. Valoración final .....  | 60          |

|   |     |
|---|-----|
| 6. Deficiencias del régimen de conciertos desde el punto de vista económico .....                   | 63  |
| 6.1. La financiación como condición necesaria pero no suficiente para la mejora de la calidad ..... | 64  |
| 6.2. El módulo de conciertos. Necesidades que deben cubrirse .....                                  | 65  |
| 6.3. La partida de “Otros gastos” del módulo de conciertos .....                                    | 66  |
| 6.4. Insuficiencia del módulo “Otros gastos” ...  | 66  |
| 6.5. La partida de gastos variables del módulo de conciertos .....                                  | 75  |
| 6.6. La partida de salarios del personal docente. La analogía retributiva del profesorado .....     | 77  |
| 6.7. Omisión de ayudas a la inversión .....   | 83  |
| 6.8. Gasto público por alumno en centros públicos y en centros privados concertados .....           | 84  |
| 7. La aportación de la enseñanza concertada en España .....   | 89  |
| 7.1. La aportación cualitativa de la enseñanza concertada .....                                     | 90  |
| 7.2. La aportación cuantitativa de la enseñanza concertada .....                                    | 93  |
| 8. Dificultades previsibles derivadas del proyecto de la L.O.E. en materia de financiación .....    | 95  |
| 8.1. La revisión del módulo de conciertos .....   | 96  |
| 8.2. Financiación de la Educación Infantil .....  | 97  |
| 8.3. Financiación de la Formación Profesional .   | 99  |
| 8.4. Financiación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial .....                       | 100 |
| 8.5. Financiación de la función directiva .....   | 101 |
| 8.6. Crecimiento del déficit de los conciertos ....   | 102 |
| Glosario .....  | 105 |