

ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA. NECESIDADES DE ESCOLARIZACIÓN (Comentario a la STS de 16 de octubre de 2012) ¹

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Extracto:

EL Tribunal Supremo ha revocado una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que había confirmado la legalidad de una serie de resoluciones dictadas por la Consejería de Educación de Castilla-La Mancha por la que se denegaban una serie de conciertos educativos solicitados por un centro educativo privado. Y es que las razones esgrimidas por la Administración para tal denegación consistentes en la inexistencia de necesidades de escolarización a cubrir y la ausencia de dotación presupuestaria no van acompañadas de la motivación requerida para conocer el porqué de esa denegación, vicio que provoca su anulación máxime cuando nos encontramos en el ámbito del derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 27 de nuestra Constitución.

Palabras clave: educación secundaria obligatoria, conciertos educativos, denegación por causas presupuestarias, derecho fundamental a la educación.

¹ Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 143, diciembre 2012.

EDUCATIONAL ADMINISTRATION. SCHOOLING NEEDS (Commentary on the Supreme Court of 16 October 2012) ¹

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Abstract:

THE Supreme Court has revoked a Judgment of the High Court of Justice of Castilla-La Mancha that had confirmed the legality of a series of resolutions dictated by the Counselor of Education of Castilla-La Mancha by which there were refused a series of educational concerts requested by an educational private center. And it is that the reasons used by the Administration for such a refusal consisting of the nonexistence of needs of education to covering and the absence of budgetary endowment, are not accompanied of the motivation needed to know the reasons of this refusal, vice that provokes his cancellation especially when we are in the area of the fundamental right to the education dedicated in the article 27 of our Constitution.

Keywords: secondary obligatory education, educational concerts, refusal for budgetary reasons, fundamental law to the education.

¹ Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 143, diciembre 2012.

Los recortes presupuestarios que en materia educativa están llevando a cabo las Administraciones autonómicas no solo se limitan al ámbito de la educación pública sino también a la denominada concertada que, debemos recordar, es aquella que se caracteriza por ser privada pero sostenida con fondos públicos, educación que goza de gran prestigio e importancia tanto cuantitativamente (curso estudios en ella aproximadamente el 25% del alumnado) como cualitativamente. No es de extrañar, pues, que nos encontremos en el día a día situaciones como las que vamos a analizar en el presente supuesto en el que razones presupuestarias hacen que se deniegue el concierto de unidades educativas a un centro privado de enseñanza.

Con carácter previo al análisis concreto del supuesto, hemos de situar los perfiles en que se mueve la figura de los conciertos educativos. En este sentido se le atribuye naturaleza de convenio en virtud del cual la Administración asume como compromiso esencial asignar fondos públicos para el sostenimiento de los centros concertados, y estos últimos, por su parte, se comprometen a impartir gratuitamente las enseñanzas correspondientes, de acuerdo con las normas académicas, planes y programas educativos que sean de aplicación. De esta naturaleza convencional deriva la aplicabilidad a los mismos del principio de autonomía de la voluntad del artículo 1.255 del Código Civil. Ahora bien, este artículo permite a las partes contratantes establecer cuantos pactos, cláusulas y condiciones no sean contrarios a la ley y en este sentido el artículo 10 del Real Decreto 2377/1985, por el que se aprobó el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, establece que en el concierto educativo constarán los derechos y obligaciones de ambas partes, con sujeción a lo establecido en este reglamento y demás disposiciones reguladoras del régimen de conciertos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio.

Nos situamos en Manzanares, municipio de la provincia de Ciudad Real donde se ubica un colegio privado que solicita en el año 2007 a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha concierto para dos unidades del primer ciclo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), siendo la respuesta de aquella a través del consejero de Educación y Ciencia del Gobierno Regional la de denegar los mismos ante la inexistencia de dotación presupuestaria, resolución que es confirmada por él mismo, vía recurso de reposición. Es necesario precisar que el centro ya gozaba de conciertos en el ámbito de la Formación Profesional, y lo que se pretendía era la ampliación de las actividades docentes para la ESO y también que gozaba de un gran predicamento en la comarca del Campo de Calatrava, al tener residencia y comedor muy necesarias para el ámbito rural donde se asentaba, constituyendo un dato muy relevante la acreditada masificación del centro público de la localidad.

Acude en primer término a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, pretendiendo la nulidad de la resolución denegatoria al considerar infringidos numerosos preceptos tanto de la Constitución como de normas propiamente educativas contempladas tanto en el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (RD 2377/1985), como de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985.

La respuesta de la Sala no puede ser más insatisfactoria para los intereses del colegio. Así en primer término pone de manifiesto que el derecho a la educación consagrado en el artículo 27 de la Constitución Española no ampara el propósito de obtener el concierto para los niveles y unidades demandadas, basándose para sostener tal discurso en lo razonado por el Tribunal Supremo en numerosos pronunciamientos en los que se viene a proclamar que dicho derecho no es absoluto sino que está supeditado a dos circunstancias muy bien definidas, a saber: la preferencia en la satisfacción de los centros públicos educativos y la consignación presupuestaria.

Para mitigar el rigor de estos principios, la propia Sala, quizás por mala conciencia, viene a contemplar que la inexistencia de un derecho absoluto no puede significar que el ordenamiento jurídico ampare decisiones caprichosas o simplemente injustificadas de la Administración al decidir sobre suscripción de conciertos, pues ha de atenerse a los principios y normas de aplicación en la fecha de la resolución, sobre todo el citado Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos aprobado por Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, y el artículo 48.3 de la LODE de 1985, de aplicación en 2005, en cuyo artículo 21.2, figura como criterio preferente para acogerse al concierto aquellos centros que satisfagan necesidades de escolarización.

Aun así, partiendo de la insuficiencia presupuestaria, la Sala hace suyos los esfuerzos argumentales de la Administración autonómica para introducir un nuevo elemento de debate consistente en la inexistencia de necesidades de escolarización en la zona de influencia del centro educativo a concertar, afirmación que se adopta tras valorar un informe aportado por la Administración al que se dota de fuerza probatoria a pesar de que se reconoce su parquedad y falta de precisión y que le permite apreciar la existencia de una suficiente oferta de plazas escolares en la zona toda vez que en todos los municipios afectados existían Institutos de Enseñanza Secundaria con plazas vacantes.

Tampoco tiene válida acogida la argumentación desplegada por la entidad recurrente tendente a demostrar que en la denegación del concierto solicitado se han vulnerado los principios de confianza legítima-seguridad jurídica y de aquel que proscribía la desviación de poder. En relación con el primero se pone de manifiesto que la denegación del concierto supone un cambio de actitud inesperado por parte de la Administración que viene a frustrar las sólidas expectativas que se le había creado cuando aquella no había exteriorizado en su comportamiento nada que hiciera pensar en otra cosa que iba a proceder a conceder en el futuro el concierto, máxime cuando tenía constancia de las importantes inversiones efectuadas en la construcción del colegio. Lógicamente, la endeblez de esta argumentación no hace al Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha moverse un ápice de su opinión inicial.

Tampoco se aprecia que la Junta haya hecho uso de potestades para fines distintos de los previstos legalmente, pues acertada o no, se ha limitado a denegar por razones presupuestarias y educativas, máxime cuando se pone de manifiesto que en la extensa relación de colegios solicitantes en la comunidad autónoma solo uno de ellos, sito en Tarancón (Cuenca), obtuvo el concierto. Concluyendo, se rechaza el recurso y queda expedita la vía del recurso de casación que es la que va a provocar que se dicte la sentencia del Tribunal Supremo que vamos a analizar.

El debate casacional a resolver le resulta ya conocido al Tribunal Supremo, pues viene a reproducir un supuesto similar al aquí cuestionado, si bien referido a un año escolar anterior al cual se pretendía extender el concierto solicitado. En aquella ocasión el Tribunal Supremo puso de manifiesto la escasa motivación de los argumentos esgrimidos por la Administración autonómica para rechazar la financiación de un centro privado, poniendo ya en valor la trascendente doctrina del Tribunal Supremo dictada sobre los conciertos educativos en la que se afirma que «tratándose de decisiones que afectan directamente al derecho fundamental a la educación y al derecho de los padres a elegir la enseñanza, la Administración debe motivar decisiones que inciden en ellos, no solo con argumentos genéricos, sino con razones concretas y, sobre todo, acreditando, cuando se aduce ese motivo, que no cuenta con fondos suficientes para mantener el número de unidades de enseñanza primaria y secundaria que hasta ese momento venía financiando en el centro, respecto del cual no se ha objetado que incumpla los requisitos necesarios para la renovación del concierto que establece el artículo 43 del Real Decreto 2377/1985».

No solo se limita el Tribunal Supremo a exigir una precisa y concreta motivación en las resoluciones administrativas que afecten a los conciertos educativos, en tanto en cuanto inciden en el derecho fundamental de la educación, máxime cuando suponen su denegación, sino que también pone los puntos sobre las íes de cara a perfilar el tratamiento jurídico que se ha de otorgar cuando lo que se esgrime por los poderes públicos para denegar la financiación sin razones de índole presupuestaria, situación en la que no basta una mera alegación desprovista de cualquier razón o prueba, sino que ha de ser probada de manera suficiente y bastante por la Administración.

A continuación pone «patas arriba» la *ratio decidendi* de la sentencia de instancia. Frente a la afirmación de la Administración, vacía de contenido por su generalidad, de que no hace falta el concierto pues se encuentran satisfechas las necesidades de escolarización de la zona de influencia del centro educativo, se alzan los informes de la Inspección Educativa en los que se constata que las necesidades de escolarización se verían cubiertas debido sobre todo a la oferta de residencia, comedor y transporte escolar para atender con la debida calidad a alumnos de toda la comarca de nivel económico medio-bajo que no tienen medios para desplazarse diariamente a otros centros.

Por ello al Tribunal Supremo «no le vale» el contenido de la Resolución de la Consejería de Educación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pues la misma se limita a hacer uso de fórmulas que podríamos denominar «estereotipadas», al afirmar sin más que el centro que solicita el concierto no satisface necesidades educativas y que no dispone de dotación presupuestaria, cuando por el contrario obran en el expediente administrativo informes de la propia Inspección Educativa de la Junta que afirman con claridad y rotundidad que el centro cubre, atendidos los servicios que

puede llegar a prestar, necesidades de escolarización. Además, se explicita en dichos informes la existencia de masificación en el único centro público de la localidad, que podría satisfacer de manera adecuada las necesidades de un alumnado inmerso en las peculiaridades del mundo rural y que sobre todo la calidad y diversidad de sus instalaciones lo hacen merecedor del concierto pretendido.

Se cuida muy mucho el Alto Tribunal de hacer llegar el convencimiento de que todos esos informes tengan un carácter vinculante, por la sencilla razón de que no los tiene, de manera que la Consejería, como efectivamente hizo, no le atribuyó fuerza alguna, pero lo que no se puede admitir es que ignorando de plano los mismos se limitara a motivar su denegación invocando dos razones de índole genérico que bien le podrían servir para denegar tantas solicitudes de concierto que se le efectuasen, atendida la abstracción de la que está dotada. De esta manera, afirma el Tribunal Supremo, le estaría vedado conocer las verdaderas razones de la denegación del concierto, lo que le impediría efectuar a la jurisdicción contencioso-administrativa el juicio de legalidad de la actuación administrativa que le está encomendado.

Pues bien, al obrar así la Administración, se estaría infringiendo el artículo 54 de la Ley 30/1992, referido a la motivación de los actos administrativos, no supliendo esta deficiencia el informe al que alude la sentencia de instancia, y al que también nos hemos referido con anterioridad, en el que se pone de manifiesto la existencia de plazas vacantes en los centros públicos de las localidades ubicadas en la zona de influencia del centro a concertar del que se revelaría la inexistencia de necesidades de escolarización, ya que el Alto Tribunal no le atribuye fuerza probatoria alguna al ser un documento elaborado por la Administración en la fase de prueba del recurso contencioso-administrativo deducido en la instancia y por tanto de fecha posterior a la resolución impugnada, razón por la que no puede valer a efectos de motivación, y segundo porque incurre en el mismo vicio ya puesto de manifiesto para la resolución administrativa ya que todas las afirmaciones que contiene carecen de soporte probatorio alguno.

La consecuencia de tantas irregularidades no puede ser otra que la de que el Tribunal Supremo estime el recurso de casación, revocando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, lo que conlleva la anulación de las resoluciones de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por las que se deniega el concierto de dos unidades de ESO solicitadas, reconociéndose el derecho del centro educativo a dicho concierto, condenando a la Administración autonómica a su concesión.