



LA TRANSPARENCIA ECONÓMICA EN LOS CENTROS PRIVADOS CONCERTADOS. CONTEXTOS, COSTES Y EFICIENCIAS

ECONOMIC TRANSPARENCY IN STATE-SUBSIDIZED SCHOOLS. CONTEXTS, COSTS AND EFFICIENCIES

Luis Centeno Caballero

Abogado

Resumen

Al aproximarnos al importante tema planteado: “la transparencia económica en los centros sostenidos con fondos públicos”, detectamos la amplitud de enfoques que puede presentar y la disparidad de visiones que se están transmitiendo desde foros diversos. Por ello, es preciso acotar la dimensión de estudio, desde un punto de vista subjetivo: ajustándonos a los centros privados concertados, y desde un punto de vista objetivo, en relación a estos apartados: a) Transparencia en relación a la cuantía del módulo y su acomodación al coste real de la enseñanza; b) Transparencia en relación al uso y destino de los fondos públicos recibidos: desde los órganos internos del propio Centro privado concertado y desde los órganos externos de la Administración pública; c) Transparencia en relación a las cantidades previstas en la Ley de Presupuestos y gestionadas directamente por las Administraciones (gastos variables); d) Previsiones legales contenidas en la Ley Orgánica de Educación (LOE: Disposición Adicional Vigésimonovena), en el Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Palabras clave: transparencia, conciertos educativos, rendición de cuentas, consejo escolar, control financiero, costes imputables, auditorías, déficit económico.

Abstract

In an effort to analyze the important issue raised “Economic transparency in publicly funded centers” we detect the amplitude of approaches that it may present and the disparity of views that are being transmitted from different forums. It is therefore necessary to limit the study, from a subjective point of view: limiting ourselves to publicly funded private schools and from an objective point of view, in relation to these sections: a) Transparency regarding to the size of the module and its accommodation to the real cost of education; b) Transparency regarding the use and allocation of public funds received: from the internal organs of publicly funded private center itself and from the external organs of public Administration; c) Transparency regarding the amounts provided for in the Budget Law and managed directly by Administrations (variable costs); d) Legal estimates contained in the Ley Orgánica de Educación (LOE: twenty-ninth final disposal), in the Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) project and in Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno project. Ley de Transparencia Project, Public Access to Information and Good Governance.

Keywords: transparency, educational agreements, justification of accounts, school council, financial control, attributable costs, audits, economic deficit.

1. Introducción

El artículo 27 de la Constitución Española señala en su Apartado 1 que “todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. Asimismo, para garantizar dicha libertad de enseñanza, añade en su Apartado 6 que “se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”.

En dicho artículo, se recogen también importantes obligaciones derivadas de dicha libertad de enseñanza, como la establecida en el Apartado 3 que indica “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”, que, unido a la declaración de “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”, nos lleva a la configuración en el sistema educativo español de una doble red de centros sostenidos con fondos públicos: los centros de titularidad pública y los centros de titularidad privada acogidos a la financiación pública mediante el régimen de conciertos previsto en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985).

Son muchos los que siguen defendiendo el carácter “público” del servicio educativo, con base, entre otros fundamentos, en el artículo 108.4 de la vigente Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006). Sin embargo, esta misma ley señala en su Preámbulo que “la Constitución Española reconoció la existencia de una doble red de centros escolares, públicos y privados, y la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) dispuso un sistema de

conciertos para conseguir una prestación efectiva del servicio público y social de la educación, de manera gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la programación general de la enseñanza. Ese modelo, que respeta el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, ha venido funcionando satisfactoriamente, en líneas generales”.

El mismo Preámbulo de la Ley Orgánica de Educación (LOE) añade que “se trata, en última instancia, de que todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, aunque sin perder su singularidad. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus tareas”.

Por consiguiente, disponemos de un sistema educativo articulado en torno a centros privados y públicos (artículo 108.1 de la LOE), en función de su titularidad. Asimismo, para la prestación del servicio público y social de la educación en condiciones de libertad, se regula una complementariedad de centros sostenidos con fondos públicos: centros de titularidad pública y centros privados concertados. Ambos deben cumplir el conjunto de derechos y obligaciones establecido por la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley Orgánica de Educación (LOE). En este artículo, trataremos de la transparencia económica de los centros privados concertados.

El vigente régimen de conciertos, instaurado por la LODE, posee un antecedente en la Ley General de Educación de 1970 que

preveía la financiación de los centros a través de un régimen de conciertos que no llegó a aplicarse, manteniendo una red parcial de subvenciones en los niveles obligatorios.

Como señalaba la LODE y actualizó la LOE, el titular del centro asume unas obligaciones que comprenden:

- a. La impartición gratuita de las enseñanzas objeto del concierto.
- b. La no lucratividad de las actividades escolares complementarias, de las actividades extraescolares y de los servicios complementarios.
- c. La aplicación de los criterios de prioridad en el proceso de admisión de alumnos en los supuestos de insuficiencia de plazas disponibles y la participación, de forma equilibrada, en la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales.
- d. La existencia de un Director con las funciones y forma de designación previstas en la LODE.
- e. La intervención de profesores, padres de alumnos y, en su caso, de alumnos en el control y gestión a través del consejo escolar del centro, cuya composición y competencias define la propia ley (LODE).
- f. El establecimiento de un sistema de pago “delegado” de los salarios del personal docente, a favor de la Administración educativa y en nombre de la entidad titular del centro.
- g. El sometimiento al control de la aplicación de los fondos públicos percibidos por el centro.

A cambio, los poderes públicos (en la actualidad, las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas), quedan obligados a:

1. Abonar a los centros el coste de impartición de las enseñanzas en régimen de gratuidad, es decir, dotando a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de estas enseñanzas.
2. Reconocer a los centros concertados los beneficios fiscales y no fiscales de las entidades benéfico-docentes.
3. Contar con la oferta de los centros concertados en la definición de la programación de la oferta educativa de las enseñanzas declaradas gratuitas por ley. Asimismo, a tenor del artículo 117.7 de la LOE, las Administraciones Educativas podrán incrementar los módulos para los centros privados concertados que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen.

2. Transparencia en relación a la cuantía del módulo y su acomodación al coste real de la enseñanza

El módulo de conciertos es la cantidad que el Estado destina por cada unidad o aula en un centro privado concertado, para que se pueda impartir la enseñanza en condiciones de gratuidad. Por consiguiente, garantizar dicha gratuidad es la primera condición o el primer objetivo del módulo de conciertos.

El artículo 117 de la vigente LOE señala que “1. La cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes”, para añadir a continuación, “2. A efectos de la distribución de la cuantía global a

que hace referencia el apartado anterior, el importe del módulo económico por unidad escolar se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, no pudiendo en éstos ser inferior al que se establezca en los primeros en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo, de acuerdo con lo que se establece en el apartado siguiente”.

Por consiguiente, el módulo de conciertos por unidad se fija todos los años en los Presupuestos Generales del Estado con carácter básico y mínimo para todas las Comunidades Autónomas; si bien, éstas pueden establecer, a su vez, el módulo en sus respectivas leyes de presupuestos, siempre que la cuantía fijada no sea inferior a la establecida por el Estado, tanto en el importe total del módulo como en la cuantía de cada una de las tres partidas que lo componen: “Otros Gastos”, “Salarios de personal docente” y “Gastos Variables”.

Asimismo, en la Disposición Adicional Vigésimovena de la LOE se establece la obligación para la Administración de fijar los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 117 de la propia ley, en función de las nuevas enseñanzas reguladas en la misma y dentro del plazo de implantación de la reforma educativa aprobada en 2006.

Por ello, en clave de transparencia económica, la cuestión capital, por consiguiente, es ¿cuánto cuesta el puesto escolar en la enseñanza concertada y en la enseñanza pública? La respuesta es muy compleja y no hay unanimidad en las cifras, aunque sí se pueden sacar importantes conclusiones. Pero, antes de llegar a las cifras, es necesario hacer una distinción fundamental: ¿debemos hablar de coste o de gasto? ¿Por qué los estudios publicados por organizaciones privadas e instituciones públicas hablan del coste de la educación cuando realmente manejan cifras sobre el gasto empleado, que no tienen en cuenta numerosos conceptos necesarios para el funcionamiento de los centros educativos?

2.1. Déficit inicial de la partida de “Otros Gastos”

La primera discriminación entre ambas redes se produjo en el propio origen de la LODE y en el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos de 1985, ya que ambas disposiciones no pretendieron fijar un esquema de financiación real del coste de la enseñanza, partiendo de cálculos económicos precisos que marcasen el régimen a seguir, sino que determinaron un conjunto de conceptos a financiar, con cargo al módulo de conciertos, dejando fuera otros muchos de enorme importancia en el funcionamiento práctico de las unidades.

De esta manera, por ejemplo, se excluyó de manera tajante el concepto de amortizaciones de ningún tipo. Es decir, la propia norma administrativa reguladora del régimen de conciertos no admitía la imputación de conceptos claros de gasto real, aunque respondiesen a depreciaciones efectivas y estuviesen contabilizadas, tal y como se establece en las normas fiscales para que las mismas puedan contar con la consideración de partida deducible a efectos de la liquidación del Impuesto sobre Sociedades.

Esta interpretación restrictiva, impuesta por el Reglamento de 1985, se consolidó en 1995 con la aprobación de la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos (LOPEG), que modificó el texto inicial del artículo 49.3 de la LODE, trasladando al mismo el contenido previsto en el mencionado Reglamento de Conciertos, en lo concerniente a la composición de la partida de “Otros Gastos”, dedicada a los gastos de funcionamiento del centro.

De esta manera, podemos afirmar que las cantidades inicialmente presupuestadas por el Estado para financiar los gastos de

funcionamiento de los centros concertados no cubrían, ni siquiera en 1985, el coste real de impartición de la enseñanza. Y ¿por qué el sistema de concertos no se colapsó en ese mismo momento? Precisamente, porque los titulares de los centros concertados tuvieron que soportar una progresiva y continuada descapitalización de su inmovilizado, que deben afrontar con otro tipo de recursos propios, destinados de forma necesaria para seguir ofreciendo a la sociedad los servicios educativos de calidad que ésta demanda.

En este punto, cabe preguntarse por qué la Administración no tuvo en consideración, a la hora de fijar la cuantía inicial del módulo de concertos, los fundamentos y conceptos contenidos en la Orden de 15 de julio de 1972, sobre clasificación de costes de centros docentes.

En primer lugar, hay que señalar que la LODE surgía con el objetivo de cumplir el mandato constitucional de regular el dere-



cho a la educación y la libertad de enseñanza, teniendo en cuenta las exigencias establecidas por la propia Constitución respecto al gasto público: por un lado, su distribución tenía que ser equitativa y orientada a financiar la gratuidad del servicio educativo y, por otro lado, debía optimizar el rendimiento educativo del gasto velando por la transparencia en su aplicación, mediante los oportunos mecanismos de control y participación social en la gestión. Con estas premisas, se articuló el régimen de concertos educativos a través del cual se materializaría el sostenimiento público de los centros privados concertados que, junto con los públicos, contribuirían a hacer posible el derecho a la educación gratuita en los niveles básicos.

Lo lógico y coherente, por lo tanto, hubiese sido, en ese momento inicial determinar, con la mayor precisión posible, el coste real del puesto escolar por alumno o por unidad en la enseñanza pública y en la enseñanza concertada. Y desde ahí, fijar unas cuantías realistas del módulo económico de concertos. Sin embargo, para desgracia de los titulares de centros y de la sociedad en su conjunto, esta determinación no se efectuó, a pesar de disponer de una Orden sobre clasificación de costes de centros docentes, que, efectivamente, podía haber servido de punto óptimo de partida. Es más, algunos conceptos incluidos en dicha Orden, fueron expresamente excluidos de la normativa reguladora del régimen de concertos, como fue el caso de las amortizaciones y de los intereses del capital propio.

En concreto, la Orden de 1972 sobre clasificación de costes de centros docentes (excepto Universidades), publicada en el BOE del 28 de julio, habilitaba un modelo básico y común de clasificación de costes, general para todos los centros. Según se expresaba en la misma, la clasificación fijada había sido elaborada con criterios de generalidad, adecuados a sus distintas funciones, y que incluía, eventualmente, conceptos inusualmente aplicados en las Administraciones Públicas, aunque sí utilizados en el sector privado, distinguiendo los siguientes conceptos:

- Costes de capital (bienes inmuebles y muebles).
- Costes de sostenimiento (costes de personal y consumo de bienes y servicios).
- Amortizaciones (depreciación anual de los bienes inmuebles y muebles inventariables).
- Intereses de las inversiones (cuantía de los rendimientos que deja de percibir el centro por el hecho de dedicar su capital a la actividad educativa).

Según determina la versión actual del contenido de la partida de “Otros gastos”, reflejada en el artículo 117.3 de la LOE, en ella se incluyen: “las de personal de administración y servicios, las ordinarias de mantenimiento, conservación y funcionamiento, así como las cantidades que correspondan a la reposición de inversiones reales. Asimismo, podrán considerarse las derivadas del ejercicio de la función directiva no docente. En ningún caso se computarán intereses del capital propio. Las citadas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos”.

2.2. La partida de “Otros Gastos” ha sufrido una progresiva pérdida de poder adquisitivo

La partida de “Otros gastos” dedicada a los gastos de funcionamiento del Centro no sólo nació insuficiente por no haberse realizado un cálculo riguroso del coste del puesto escolar, sino que, además, ha perdido progresivamente, año a año, poder adquisitivo en comparación con el incremento de precios al consumo (IPC). Aunque parezca ilógico, la partida de “Otros Gastos” del módulo de concierto, incluida en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, no sólo no ha recuperado terreno frente a la carestía de los productos básicos, sino que ha aumentado su diferencial negativo hasta llegar al 33,74 % en el período 1993-2012 (mientras el IPC ha crecido un 73,10 % en dicho margen temporal, la partida de “Otros Gastos” lo ha hecho en tan sólo 39,36 %). En la gráfica de dichos años podemos observar cómo, en varios períodos, la partida de “Otros gastos” se mantuvo congelada (1995, 1996 y 1997), a pesar de los incrementos de IPC, y cómo la tónica mayoritaria ha sido la de subidas por debajo del índice de precios al consumo. Es más, en los últimos años, la partida sufrió los recortes motivados por la situación excepcional de crisis económica (2011 y 2012).

Por consiguiente, podemos extraer una segunda afirmación respecto a las cantidades destinadas por la Administración para financiar los costes de funcionamiento de los centros concertados: ha venido experimentando una pérdida constante, gradual y acumulada de su poder adquisitivo.

2.3. Insuficiencia de la partida de “Otros Gastos” para hacer frente a gastos ordinarios y necesarios de funcionamiento

Otro dato a tener en cuenta lo encontramos al comparar la financiación mínima contenida en el módulo de conciertos, aprobado en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, con el importe atribuible al pago de las nóminas del personal de administración y servicios (PAS o personal no docente) por unidad escolar.



Tomando como referencia la plantilla promedio por unidad en los centros que dispongan de 12 unidades en funcionamiento—referencia admitida por el propio Ministerio de Educación Cultura y Deporte en la Ley de Presupuestos Generales de Estado (LPGE) para 1995, con el fin de realizar el cálculo del importe adicional de la partida de “Otros Gastos” de los centros de Islas Baleares, Ceuta y Melilla, para financiar los pluses de insularidad y residencia, respectivamente, del personal no docente afecto a las unidades concertadas— las estimaciones efectuadas por Escuelas Católicas, veían a demostrar como el coste salarial del Personal de Administración y Servicios para 2009 (teniendo en cuenta una media de 5 trienios de antigüedad para el mismo) no se pudo financiar en su totalidad con los ingresos que correspondían a las partidas mínimas aprobadas en la LPGE para las enseñanzas de E. Infantil, E. Primaria y Educación Especial Básica.

El importe atribuible por unidad en funcionamiento supuso un déficit estimado en 2009 de 1.062,92 euros por cada unidad concertada de E. Infantil o de E. Primaria, y de 621 euros anuales, en el caso de unidades de Educación Especial básica. El déficit descrito se incrementaba, además, en cuanto el coste de la Paga Extraordinaria por Antigüedad en la empresa (PEA) a que tenía derecho el PAS, en ese momento en virtud del V Convenio Colectivo de Enseñanza Concertada y otros gastos obligatorios derivados de la contratación de este personal.

En el caso de otros niveles no se absorbía el total de la partida con la financiación del coste del PAS, pero se consumía entre el

74-90 % del importe de la misma. De este modo, si en el mencionado estudio se eliminaba el efecto de la antigüedad, esto es, no se imputa retribución alguna por dicho concepto, los datos del consumo de las diferentes partidas de “Otros Gastos” hubieran sido:

- En E. Infantil y E. Primaria: el coste de PAS consumiría el 99,79 % de la partida de “Otros Gastos”.
 - En E. Especial Básica: consumiría el 93,55 %.
 - En 1º y 2º de ESO: consumiría el 76,76 %.
 - En 3º y 4º: consumiría el 69,54 %.
- En Bachillerato: consumiría el 63,08 %.

Cabe, pues, hacerse de nuevo la reflexión: ¿cuál es el déficit real de la partida de “Otros Gastos” del módulo oficial de conciertos? El Ministerio de Educación Cultura y Deporte ha obviado realizar un estudio pormenorizado de la adecuación del módulo de conciertos con el coste real de impartición de las enseñanzas, a pesar del mandato legal contenido en la Disposición Adicional Vigésimonovena de la Ley Orgánica de Educación (LOE) y de la luz verde dada por el entonces titular del Departamento de Educación, D. Ángel Gabilondo. Volveremos sobre los trabajos realizados por la Comisión de Estudio en el Apartado 5 de este artículo.

Pero, a falta de un estudio oficial detallado en el marco de la citada Disposición, baste como muestra el Informe del INE elaborado en el año 1995, sobre el coste de la enseñanza privada en el conjunto del Estado. Comparando sus cifras con los módulos fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para las unidades concertadas en el año 2000 (BOE del 30 de diciembre de 1999), y aplicando la corrección correspondiente del IPC, se puede concluir que el déficit por unidad de los centros concertados, como media, sería:

- Educación Infantil (segundo ciclo): 701,09€ (déficit/unidad).
- Educación Primaria: 7.211,40 € (déficit/unidad).
- ESO (primer ciclo): 3.186,16 € (déficit/unidad).

2.4. Criterios análogos a tener en cuenta a los aplicados a los centros públicos para la asignación económica de la partida de “Otros Gastos”, de los módulos de conciertos

Efectivamente, si el artículo 117.3.b) de la Ley Orgánica de Educación (LOE) establece que las cantidades de la partida de “Otros Gastos” se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos, cómo se han ponderado por parte de las Administraciones Educativas dichos criterios, teniendo en cuenta que en los gastos de funcionamiento de los centros públicos están excluidos los costes derivados de la contratación de personal.

Aunque parezca absurdo, en la actualidad no existe ninguna norma administrativa de carácter básico que especifique qué criterios se han de adoptar para determinar la asignación económica de la partida de “Otros Gastos”, destinada a atender los gastos de funcionamiento de los centros concertados, en función de los aplicados en los centros públicos.

En los últimos años, se han dado pasos en la senda de la homologación retributiva de los docentes de los centros privados concertados, en relación a los centros públicos. Sin embargo, la equiparación de la financiación de las partidas destinadas a financiar los gastos de funcionamiento de ambos tipos de centros, sigue pendiente.

Y de conformidad con el eje del presente artículo —la transparencia económica de los centros privados concertados— los padres de alumnos y, en general, la sociedad en su conjunto, desconoce que los titulares de los centros privados concertados deben afrontar con la partida de “Otros Gastos”, reflejada en los módulos oficiales de las Leyes de Presupuestos, una serie de gastos para los que los centros públicos cuentan con otras vías de financiación. Analicemos algunos ejemplos:

- a. Los centros privados concertados deben extraer de la partida de “Otros Gastos” la financiación del coste de contratación del Personal de Administración y Servicios (PAS), mientras que en los centros públicos está expresamente excluido todo coste derivado de la contratación de personal.
- b. La partida de “Otros Gastos” de los centros privados concertados queda prácticamente consumida con los gastos del PAS, como se ha expuesto anteriormente.
- c. En los centros públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial, el estado de gastos no recoge los destinados al mantenimiento de los inmuebles, ni los ocasionados por la conservación y reparación de los mismos, los cuales son sufragados por las Administraciones Locales o Entidades de derecho público titulares de los edificios.
- d. Los centros privados concertados deben atender con la partida de “Otros Gastos”, también, la reposición y mantenimiento de todo el inmovilizado del centro afecto a la impartición de la enseñanza concertada. En el sector público, el mantenimiento y reposición de las grandes inversiones se canaliza a través de programas centralizados de inversiones.
- e. La prohibición de imputar amortizaciones a la partida de “Otros Gastos” ha llevado a los centros privados concertados a una progresiva y aguda descapitalización.
- f. La propia LOE habilitó, por primera vez, que a través de la partida de “Otros Gastos” se pudiera atender a los costes derivados del personal destinado a la función directiva no docente. A pesar de ello, los módulos no experimentaron ningún incremento específico para atender este nuevo concepto. Es más, con la crisis económica surgida a partir del año 2008, los módulos de conciertos sufrieron en 2010 un recorte de un 5 % en las partidas de gastos de personal y de un 1,67 en la de “Otros Gastos”.

En consecuencia, la adecuada y necesaria revisión de la financiación de la enseñanza concertada, en analogía con la financiación que reciben los centros públicos, exige una total transparencia por parte de todas las Administraciones Educativas, a la hora de concretar los criterios básicos de analogía que se deben tomar como referencia.

2.5. Gasto comparado entre las unidades (aulas) concertadas y las unidades (aulas) de centros de titularidad pública

Es una afirmación ampliamente generalizada: el coste por unidad o puesto escolar en la enseñanza concertada supone un gasto para las Administraciones Públicas muy inferior al de la enseñanza pública. La propia Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, en palabras de su entonces titular, D. Luis Peral, reconocía, en el año 2004 ante una televisión pública, (Telemadrid, 2 de junio de 2004) que el gasto por cada plaza de enseñanza pública era un 55 % más alto que en un plaza de un centro privado concertado. Dicho dato porcentual de gasto o similar se reproduce en las cuentas públicas de otras Administraciones Educativas.

Según la publicación “Las cifras de la educación en España. Curso 2001/2002”, elaborado por el propio 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 privados concertados, dado que sólo se diferencia entre enseñanza pública y enseñanza privada. No obstante, el estudio ofrece el porcentaje de alumnos que cursan sus estudios en la enseñanza concertada, por lo que aplicando dicho tanto por ciento sobre el total de alumnado, se obtiene el número de alumnos matriculados en la enseñanza pública y en la enseñanza privada concertada.

Asimismo, el propio Ministerio de Educación ofrece el gasto público en educación no universitaria, incluyendo Administraciones no educativas (otros Ministerios, Consejerías y Ayuntamientos). La cifra ascendía en ese Curso 2001/2002 a 20.420.583.000 €, de los cuales el 79,3 % se destinaba a la enseñanza pública, el 15,7 % a conciertos y subvenciones a la enseñanza privada, y el 5 % a gastos de capital y activos y pasivos financieros. Con estos datos, aplicando las divisiones correspondientes, se llegaba a los datos siguientes: 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. Por consiguiente, en ese año 2001, las Administraciones públicas invertían casi un 50 % más en sufragar el gasto de un puesto escolar en la enseñanza pública, frente a la concertada.

En los datos publicados por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Memoria Anual Curso 2008-2009), se revela que, mientras el gasto medio por alumno en la enseñanza pública fue de 6.187 euros, en la concertada fue de 3.026 €. En esta misma línea, a tenor de la Memoria del citado Ministerio del curso escolar 2010-11, la plaza en un centro privado concertado le “cuesta” a la Administración un 46,1 % de lo que le “cuesta” en un centro público del mismo nivel educativo. Así, en plena crisis económica y con reducciones del módulo de conciertos en 2010 y 2011, las Administraciones Educativas dedicaron una media de 2.970 € para financiar el puesto escolar en la enseñanza concertada, es decir, casi 3.500 € menos que el mismo puesto en la enseñanza pública.

3. Transparencia en relación al uso y destino de los fondos públicos recibidos: desde los órganos internos del propio centro privado concertado y desde los órganos externos de la Administración Pública

3.1. La función del Consejo Escolar: control interno

Una parte esencial de la transparencia económica de los centros privados concertados es la fuente de la que emana dicha obligación. La Constitución de 1978 recoge en su artículo 27.7 que “los profesores, padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”. Es decir, es la misma Constitución la que establece la transparencia en el control y gestión de los fondos públicos recibidos de la Administración.

Y el anunciado desarrollo legal en dicho precepto llegó en 1985, a través de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que instauró el régimen de conciertos con la existencia de un Consejo Escolar de centro, integrado por el Director y representantes del titular, padres, profesores, alumnos y

personal no docente, constituyendo una de las competencias del citado órgano “aprobar, a propuesta del titular, el presupuesto del centro en lo que se refiere tanto a los fondos provenientes de la administración como a las cantidades autorizadas, así como la rendición anual de cuentas”.

Asimismo, el propio Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (BOE del 27 de diciembre), dispone que “las cantidades abonadas por la Administración para los otros



gastos del centro concertado se justificarán, al final de cada curso escolar, mediante aportación por el titular de la certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas” (Art. 40).

Mediante este procedimiento, los titulares de los centros privados concertados tienen que presentar al Consejo Escolar, una vez finalizado el curso escolar, un informe desglosado del empleo de las cantidades recibidas de la Administración en concepto de “Otros Gastos”, lo que constituye una completa rendición de cuentas, así como de las cantidades autorizadas por la Administración relacionadas con las actividades escolares complementarias. De este modo, los representantes de todos los sectores de la comunidad educativa de cada centro concertado conocen el destino de los fondos públicos percibidos y de las cantidades autorizadas por la Consejería, pudiendo solicitar justificación documental de cada pago realizado (nóminas del personal no docente, pago a proveedores, compra de material de reposición, gastos de mantenimiento, etc.).

3.2. La intervención pública de Hacienda (auditorías): control externo

En virtud de lo establecido en el artículo 41 del mencionado Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior [referido al Consejo Escolar], los centros concertados quedarán sujetos al control de carácter financiero que las disposiciones vigentes atribuyen a la Intervención General de la Administración del Estado o al órgano equivalente de las Comunidades Autónomas”.

Efectivamente, las auditorías de la Intervención de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, avalan que las cantidades asignadas a cada Centro se emplean correctamente en gastos defuncionamiento o mantenimiento del mismo. Pero también avalan que las cuantías del módulo de conciertos reflejadas en las Leyes de

Presupuestos no cubren el coste real de impartición de las enseñanzas. Por citar un ejemplo, los informes públicos de las auditorías realizadas por la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, referidas al curso 2002/2003, revelan que el déficit de la partida de “Otros Gastos” del módulo oficial, osciló entre un 49 % y un 106 %.

Precisamente por esta razón, los titulares de los centros privados concertados tienen que recurrir a otras vías de financiación complementarias permitidas por la ley. Es más, la propia Ley (en este caso fue la Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los centros docentes, LOPEG, de 1995) tuvo que modificar el contenido del artículo 51 de la LODE, para establecer que el cobro de las actividades extraescolares y los servicios complementarios podrían “contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones”.

De este modo, el propio PSOE que había aprobado la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) en 1985, tuvo que reconocer, diez años después, las deficiencias prácticas del sistema de conciertos, en este caso, centrada en la insuficiencia de la partida de “Otros Gastos”, y abrió una vía legal que permitiese obtener ingresos complementarios que evitasen la quiebra total de los centros concertados. Y fue ese mismo partido el que, en 2006 mediante el artículo 88 de la LOE, remarcó la prohibición de que los centros públicos y privados concertados pudieran establecer cuotas *obligatorias* a las

familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, dejando la puerta abierta a las aportaciones voluntarias que aliviase el creciente déficit generado por el sistema de conciertos. El mismo artículo 88 recordó expresamente en su apartado 2 que “las Administraciones Educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito”, sin que hasta la fecha se haya cumplido tal mandato.

En este sentido, una de las cuestiones que investiga con rigor la Intervención de Hacienda en sus auditorías anuales a los centros concertados (mediante consultas directas a las familias) es el carácter voluntario de cualquier cantidad entregada por éstas al titular del centro educativo; bien en concepto de cuotas por actividades o servicios (por definición, de elección voluntaria), o en concepto de aportaciones o donativos remitidos, fruto de la liberalidad de cada padre/madre de alumno. Por consiguiente, la transparencia, en estos casos, está salvaguardada por las propias auditorías externas a que son sometidos todos los centros privados concertados.

4. Transparencia en relación a las cantidades previstas en la Ley de Presupuestos y gestionadas directamente por las Administraciones (Gastos Variables)

En virtud de lo dispuesto en el artículo 117 de la LOE, la partida de “Gastos Variables” del módulo de conciertos pretende cubrir aquellos costes salariales y de Seguridad Social del personal docente que dependen de factores que varían en función de cada trabajador y centro.

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 (en régimen de pago delegado) de los centros privados 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, aproximadamente, el 10 % del módulo por unidad fijado en la LPGE.

En la práctica, a pesar del amplio listado de conceptos incluidos en esta partida (cada vez mayor, sin que el Estado haya incrementado las cuantías de forma proporcionada), siempre han quedado conceptos necesarios para el funcionamiento de los centros, excluidos de esta partida. Incluso, el crédito presupuestario para esta parte del módulo nunca ha sido cuantificado por parte de las Administraciones Educativas, ni se ha hecho público el balance final de cada ejercicio. Dado que en las Leyes de Presupuestos, esta cuantía aparece reflejada como una “cantidad media por unidad”, no ha sido posible un seguimiento jurídico y económico sobre la aplicación de la misma.

5. Previsiones legales contenidas en la Ley Orgánica de Educación (LOE: disposición adicional vigesimonovena), en el proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

5.1. Ley Orgánica de Educación (LOE): Comisión de Estudio de la cuantía del módulo de conciertos

Tal y como se ha indicado anteriormente, la Disposición Adicional Vigésimonovena 2 de la LOE establece que “en el seno de la Conferencia Sectorial se constituirá una Comisión, en la que participarán las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto, que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad”.

El objeto del citado estudio, en conexión con los preceptos concordantes de la misma Ley, consiste concretamente en valorar el coste total de impartición de las enseñanzas en los centros privados concertados, en condiciones de gratuidad, calidad e igualdad (LOE, Disposición Adicional 29.2, 88.2, 117.3, 122.1 y 155.1), al efecto de fijar los importes de los módulos de conciertos (LOE Disposición Adicional 29.1) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (LOE 117.2). Y, como consecuencia de ello, abordar la redacción del artículo de la Ley de Presupuestos referido a “Módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados”.

A tal efecto, después de 4 años desde la publicación de la LOE (en 2006), el titular del Ministerio de Educación en ese momento, D. Ángel Gabilondo, dispuso la constitución de dicha Comisión, para cumplir el mandato legal y fijar la cuantía de los módulos de conciertos en términos de coste total de impartición de las enseñanzas gratuitas. Sin embargo, a pesar de las numerosas reuniones y las propuestas y aportaciones de las organizaciones de titulares más representativas, principalmente FERE-CECA y EyG (ESCUELAS CATÓLICAS), el propio Ministerio no permitió llegar a una conclusión que hubiesen permitido sentar las bases de una adecuación real del módulo de conciertos, con la fijación de unos módulos de referencia ligados al coste real.

Sin embargo, de los trabajos realizados se pudieron extraer una serie de consideraciones:

- a. El coste se ha de fijar por unidad escolar, ya que el módulo es por unidad escolar, y se han de diferenciar los módulos correspondientes a las distintas enseñanzas previas a la Universidad: Educación Infantil, segundo ciclo; Educación Primaria; Educación Especial (educación básica/primaria); Educación Especial (transición para la vida adulta); ESO; Bachillerato; ciclos formativos (organizados por grupos y Programas de Cualificación Profesional Inicial; así como los referidos a Educación Infantil, primer ciclo, Curso de Acceso a grado y Curso de Acceso a grado superior.
- b. Teniendo en cuenta la estructura de costes de los centros, se hace necesario diferenciar el módulo de conciertos de centros de una línea, de los de dos o más líneas, siendo aquél necesariamente superior.
- c. Al aludir la LOE al “coste total” —que complementa el principio de que el módulo de concierto ha de asegurar que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad— en la determinación de la cuantía de los módulos de concierto, se han de tener en cuenta:
 - Todos los costes asociados a la impartición de la enseñanza concertada, excepto los excluidos explícitamente por la Ley (en la actualidad, los intereses del capital propio).
 - Que tengan el carácter de generales (para todo el Estado y el conjunto de los centros del respectivo nivel). Quedan excluidos, por lo tanto, aquellos costes que se deriven de las particularidades de las Comunidades Autónomas o de circunstancias singulares de determinados centros, ya que unos y otros deberán ser incorporados por aquéllas a su módulo específico o atendidos mediante programas o actuaciones concretas que desarrollen las dichas Comunidades.
 - Los estándares de los centros públicos en lo que sean de aplicación analógica, según prevé la Ley.

Asimismo, en el estudio del coste total se habrán de diferenciar las siguientes partidas:

- a. Salarios de personal docente, incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la Seguridad Social que corresponda a los titulares de los centros.
- b. Otros Gastos.
- c. Gastos Variables.
- d. Personal complementario (Educación Especial).

Por otra parte, como criterios adicionales a tener en cuenta y en orden a la transparencia en los costes de la enseñanza concertada, se resalta que en los últimos años, coincidiendo con la citada pérdida de poder adquisitivo de la partida de “Otros Gastos” del módulo oficial en relación al IPC, se han ido generando nuevos gastos en los centros referidos a:

- a. Legislación educativa: instalaciones docentes, incorporación de las TIC, refuerzo de las enseñanzas de idiomas, fomento de la lectura, formación permanente, prácticas en centros de trabajo (ciclos formativos).
- b. Legislación sobre protección de datos personales y prevención de riesgos laborales.
- c. Adecuación de las instalaciones a la Ley 51/2003 (accesibilidad).
- d. Legislación sobre medidas de seguridad en los centros (prevención de incendios, escaleras de emergencia, etc.). Licen-

cia medioambiental y de apertura. Inspección Técnica de Edificios.

- e. Participación de los centros en las pruebas de diagnóstico y como oficinas de tramitación de becas y ayudas públicas.
- f. Progresiva burocratización de la gestión docente.
- g. Implantación de modelos de gestión de calidad.
- h. Servicios informáticos de información y comunicación (web, mensajería electrónica, etc.).
- i. Servicios centrales y trabajo en red.
- j. Tributos estatales y locales.
- k. Adaptación de los ciclos formativos a los nuevos requerimientos.

Asimismo, han de tenerse en cuenta otros costes sí asumidos en la enseñanza pública, como: movilidad internacional, intercambios y estancias de profesores en otros países o vigilancia de los edificios e instalaciones.

Y, por supuesto, los costes que en la actualidad no están siendo admitidos por algunas Administraciones Educativas como: las amortizaciones y los arrendamientos de los inmuebles, las cuotas a organizaciones de titulares y empresariales, publicidad, gastos protocolarios, responsabilidad civil patronal, etc.

5.2. Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)

El Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aprobado en Consejo de Ministros del 17 de mayo de 2013 y actualmente en tramitación parlamentaria, tiene entre sus objetivos, el fomento de la autonomía de los centros, acompañada de la preceptiva rendición de cuentas. Los centros privados concertados siempre han defendido su autonomía organizativa, pedagógica y de gestión, reconocida por la legislación orgánica (Art. 120 LOE, por ejemplo). Sin embargo, la realidad viene demostrando que las Administraciones Educativas cercenan, paso a paso, dicha autonomía con multitud de normas y procedimientos burocráticos. Del principio “lo que no está prohibido, está permitido”, hemos pasado en los últimos años a “lo que no está expresamente permitido, está prohibido”.

En este sentido, causa verdadera preocupación expresiones contenidas en el Proyecto de LOMCE como “las Administraciones Educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán, en el caso de los centros sostenidos con fondos públicos, las medidas correctoras oportunas” (nuevo Art. 6 bis.5 de la LOE). Igualmente, preocupa que “los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas a las Administraciones Educativas de las actuaciones realizadas y de los recursos utilizados en desarrollo de su autonomía.[...] Las Administraciones Educativas aplicarán medidas correctoras a los centros sostenidos con fondos públicos que no alcancen los niveles adecuados” (nueva redacción del Art. 120.3 de la LOE).

Si a esto unimos una verdadera pérdida de autonomía pedagógica en la nueva distribución de competencias y una insuficiencia colosal de recursos económicos que el Proyecto de LOMCE parece obviar, el resultado es muy negativo para los centros privados concertados.

Por otro lado, llama la atención el giro competencial sufrido por los Consejos Escolares de los centros privados concertados en el Proyecto de LOMCE, en parecidos términos a los sufridos por los Consejos de los centros públicos. De esta manera, se plantea limitar las funciones de dichos Consejos en la enseñanza concer-

tada, con objeto de reducir su papel a órgano consultivo, incluso en “la aprobación del presupuesto, en lo que se refiere tanto a los fondos provenientes de la Administración, como a las cantidades autorizadas, así como la rendición anual de cuentas”. Y en iguales términos respecto a “las aportaciones de los padres de los alumnos para la realización de actividades extraescolares y los servicios escolares”.



Desde luego, este giro no favorecerá la imagen de transparencia que posee ahora el proceso de justificación de los fondos públicos recibidos por los centros privados concertados, y parece una propuesta encaminada a sustituir el papel de control de los Consejos Escolares, por el de la Administración, como si fuesen alternativos, cuando se ha explicado que ambos son complementarios en la actualidad según la legislación vigente. Por consiguiente, procedería modificar estos extremos del Proyecto de LOMCE y mantener el esquema actual doble de rendición de cuentas interno (con comunicación a la Administración educativa) y auditorías de la Intervención de Hacienda.

5.3. El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En la actualidad se tramita, asimismo, otro Proyecto de Ley con incidencia en el eje del presente artículo: el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta nueva legislación en ciernes pretende regular un marco de visibilidad e información del destino de todos los fondos públicos, con una serie de importantes obligaciones dirigidas a los perceptores de dichas cantidades.

En este sentido, la enseñanza concertada no puede estar sino de acuerdo con esta iniciativa; si bien, debe recordarse y explicitarse que el régimen jurídico de los conciertos educativos no es análogo al de las subvenciones públicas, puesto que dimana de una normativa de mayor rango como es la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en desarrollo del artículo 27 de la Constitución. Por ello, intentar mezclar ambos modelos

de financiación en las obligaciones que puedan nacer de la futura Ley de Transparencia no es procedente. La normativa de conciertos establece desde 1985, como ha quedado claro en el presente artículo, numerosos mecanismos de control e inspección del destino de los fondos públicos destinados a la impartición de la enseñanza acogida a este sistema, tanto a nivel interno, como externo. Mecanismos que vienen funcionando con relativa normalidad y que, como hemos indicado, no sería conveniente alterar con la nueva LOMCE.

6. Conclusiones

El régimen de conciertos educativos, en vigor desde 1985, ha supuesto, desde el punto de vista social y educativo, un importante instrumento de cohesión social, universalización de la educación y acceso al ejercicio de la libertad de enseñanza (libertad de elección de centro y derecho de creación). Sin embargo, desde el punto de vista económico, ha supuesto una quiebra clara del principio de gratuidad de la enseñanza, pero no para los alumnos y las familias, sino para los titulares de los centros concertados, que han tenido que asumir el déficit histórico y progresivamente creciente del coste del puesto escolar.

Asimismo, se ha demostrado como el módulo oficial de conciertos ha sido deficitario e insuficiente desde el mismo momento de su concepción. Y lejos de adecuarse al coste real de impartición, dicho módulo ha perdido poder adquisitivo de forma alarmante en los últimos años. Esto exigiría un replanteamiento político y social de la cuantificación del citado módulo, para cumplir los mandatos legales y no trasladar la responsabilidad económica del déficit a los titulares de los centros.

Por otra parte, el régimen de conciertos sí prevé suficientes mecanismos de control y transparencia de las cantidades recibidas de la Administración, incluso de las cantidades autorizadas

por ésta, mediante sistemas internos de amplia participación (Consejo Escolar de centro) y sistemas externos a cargo de las propias Administraciones Educativas y Económicas (Hacienda). Por ello, no es conveniente una modificación legal a través de la LOMCE, que desvirtúe la transparencia alcanzada mediante dichos procesos de control.

En suma, es imprescindible que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte retome los trabajos iniciados por la Comisión de Estudio del coste del puesto escolar, convocando a sus miembros para que alcancen unas conclusiones oficiales y fije un calendario de adecuación del módulo de conciertos al coste real de la enseñanza. La LOMCE debería consolidar este mandato legal y reducir los plazos de su puesta en práctica.

Referencias bibliográficas

- FERE-CECA y EyG (2005). *Calidad, equidad y libertad en la educación. Nuestra visión del sistema educativo*. Madrid: FERE-CECA.
- FERE-CECA y EyG (2007). *Temas clave del proyecto educativo común*. Madrid: FERE-CECA.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2007). "La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas". *Cuadernos de derecho judicial. Consejo General del Poder Judicial*. Escuela Judicial, XI.
- POVEDA GONZÁLEZ, J.A. (2006). "La LOE y los centros concertados". *Colección FERE-CECA Cuadernos monográficos para Equipos Directivos*. Madrid.
- RIU, F. (1988). *Todos tienen el derecho a la educación*. Madrid: Consejo General de la Educación Católica.
- ROME A SEBASTIÁN, A. et. al. (2003). *Régimen Jurídico de los centros concertados*. Madrid: Marcial Pons.

El autor

Luis Centeno Caballero

Licenciado en Derecho (1990). Abogado desde 1994, especializado en derecho de la educación, instituciones religiosas y fundaciones. Asesor Jurídico de FERE-CECA desde 1990, siendo Director del Departamento de Asesoría Jurídica y Económica desde 2005 hasta la actualidad. Miembro de la Comisión Asesora de Asuntos Jurídicos de CONFER desde 2006. Asesor Jurídico y miembro del Comité de Dirección de la Fundación Educación Católica desde 1993. Asesor Jurídico de la Fundación de Religiosos para la Salud desde 2008. Coordinador del Seminario de Escuelas Católicas sobre Fundaciones y Equipos de Titularidad. Director del Curso de Experto en Dirección de Centros Concertados, organizado por FERE-CECA en colaboración con la UPCO. Autor de artículos sobre legislación educativa.