



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1689/2023

Asunto: Circular sobre proceso de admisión en FP para alumnos extranjeros en situación irregular / Resolución

Centro directivo: Consejería de Educación

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente arriba indicado, con motivo del cual, hemos registrado el informe solicitado a la Consejería de Educación fechado el 13 de diciembre de 2023.

Dicho expediente se inició con una queja en la que se exponía que, con fecha 8 de agosto de 2023, la Federación XXX dirigió un escrito a la Inspectora Jefe y a un Inspector de la Dirección Provincial de Educación, sobre las “Aclaraciones al proceso de admisión de FP (para el curso 2023/2024)” que habían sido redactadas para la aplicación de la Orden EDU/602/2022, de 31 de mayo, por la que se regula la admisión del alumnado a enseñanzas de formación profesional en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

En el escrito de la Federación XXX se indicaba que dichas aclaraciones hacían distinción entre personas migrantes en situación administrativa irregular y personas en situación administrativa regular, lo que se consideraba como un trato desigual en el acceso a la Formación Profesional.

También según manifestaciones del autor de la queja y el contenido del escrito de XXX al que se ha hecho referencia, las aclaraciones estarían dirigidas a disuadir a las personas en situación administrativa irregular, que únicamente disponen de pasaporte, para que no soliciten plazas de Formación Profesional. En concreto, se señala que las aclaraciones aludidas se orientan a que dichas personas, tras ser admitidas en los ciclos de Formación Profesional, no puedan matricularse si solo cuentan con el pasaporte, puesto que para la formalización de la matrícula habría de exigirse la aportación del NIE (Número de Identidad de Extranjero), la TIE (Tarjeta de Identidad de Extranjero), el permiso de residencia o el visado de estudios.



Por otro lado, se menciona que en las aclaraciones se contemplan las siguientes indicaciones:

“- De todas formas, para garantizar que todo este procedimiento resulte en un buen aprovechamiento para la realización de estudios, he acordado con la Oficina de Extranjería de León que vamos a hacer un seguimiento de la asistencia del alumnado que se encuentre en esta situación. Así, si detectáis que un alguno o alguna no asiste a clase, me lo comunicáis para hacérselo saber a la Oficina de Extranjería y que valoren si le retiran o no el visado de estudios”.

- Conviene que esta información (incluida la referida al seguimiento de la asistencia) se facilite con antelación a las personas interesadas para que tengan en cuenta todo el procedimiento”.

Según los términos de la queja, la anterior medida de control está basada en prejuicios y estereotipos hacia la población migrante, y concretamente sobre el uso y el aprovechamiento de los recursos educativos.

Al margen de ello, en el mismo escrito dirigido a los Inspectores de educación, se señala que se tiene constancia de que, con fecha 21 de junio de 2023, se habría dejado sin efecto lo referido en las aclaraciones al alumnado que solicita plaza de Formación Profesional, salvo en lo concerniente a la homologación de titulaciones extranjeras y *“su matrícula **condicionada** hasta que demuestren que poseen la convalidación de los estudios cursados en el extranjero, que sean requisito de acceso”.*

Con todo, el objeto de la queja presentada ante esta Procuraduría se centra en la falta de respuesta al escrito que XXX ha dirigido a la Inspección educativa con fecha 8 de agosto de 2023; solicitándose a través de la misma que se actúe para evitar y prevenir que se trasladen informaciones que podrían causar graves situaciones de discriminación en el acceso a la educación en un grupo de población, como es la migrante, en situación vulnerabilidad; y que la Administración educativa establezca contacto con el Servicio para la Atención y Orientación a Víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica-CEDRE, para poder colaborar conjuntamente en la lucha contra la discriminación racial en el ámbito educativo.

Con relación a todo ello, sin que la Consejería de Educación, a través de su informe, ponga de manifiesto haber dado respuesta al escrito que la XXX dirigió a la Inspección educativa el 8 de agosto de 2023, cabe comenzar señalando que, como venimos indicando de forma reiterada en otras Resoluciones, la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105) y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración, la cual se configura en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa. Dentro de este derecho a la buena administración,



podríamos mencionar el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas, tanto por los ciudadanos en particular, como por las asociaciones que representan sus intereses.

Debemos recordar, además, que la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados aparece recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

También conviene en este punto traer a colación lo que señala el Tribunal Supremo (STS, de 18 de diciembre de 2019), cuando establece que:

“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”.

Por ello, aunque en el informe de la Consejería de Educación se indica que se ha eliminado cualquier duda sobre la posibilidad de que se generen las situaciones de discriminación que la XXX ha considerado que podrían existir, después de que se haya dejado sin efecto en el escrito de aclaraciones al que se ha hecho referencia las relativas al alumnado extranjero que solicita plaza de Formación Profesional; lo cierto es que debe darse respuesta expresa al escrito que la Federación ha dirigido a la Inspección educativa. Por ello, en el caso de que no se hubiera dado dicha respuesta, procede hacerlo con la menor demora posible.

En cuanto a la cuestión más de fondo, en el informe remitido por la Consejería de Educación se confirma que *«mediante comunicado de 21 de junio de 2023 se dejó sin efecto lo referido al alumnado extranjero que solicita plaza de FP en el documento “Aclaraciones al proceso de admisión de FP (para el curso 2023/2024)”*, salvo lo concerniente a la homologación de titulaciones extranjeras y su matrícula condicionada».

De este modo, las aclaraciones, en lo que respecta al alumnado extranjero, tras haberse dejado sin efecto lo relativo a la solicitud de plaza y a la formalización de matrícula, se reducirían a indicar:

“Por otro lado, si no disponen de titulaciones extranjeras homologadas, pero han solicitado su homologación, deberían presentar el correspondiente justificante de ello y



su matrícula sería condicionada hasta que demuestren que poseen la convalidación de los estudios cursados en el extranjero, que sean requisito de acceso”

Con todo, la Consejería de Educación en su informe señala que el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que *“...los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.”*.., se refiere expresamente a “residentes”, es decir, en situación administrativa regular, tal como se determina en el artículo 30 bis. 1 de la citada Ley, según el cual: *“1. Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir”*.

Además, la Consejería de Educación ha hecho hincapié en que:

«... diversos centros educativos que imparten Formación Profesional en León han trasladado quejas a la Inspección de Educación por el hecho de que, durante varios años, han tenido que tramitar y admitir numerosas solicitudes de admisión a Formación Profesional por parte de alumnado extranjero sin más documentación que el pasaporte y que, una vez obtenida la plaza escolar, no asistieron ni siquiera un solo día al centro. Esta situación les generaba preocupación debido a que, en algunos casos, se ocupaban plazas en ciclos formativos con alta demanda en los que quedaban fuera otros solicitantes, sin obtener plaza.

También, desde la Inspección Educativa, se consultó el asunto con la Oficina de Extranjería en León y se acordó con ella, en lo referido a la admisión de alumnado extranjero en situación administrativa irregular, lo reflejado en el comunicado “Aclaraciones al proceso de admisión de FP (para el curso 2023/2024)” que se transmitió a los centros de la provincia de León.

En dicho comunicado, se proponía el procedimiento acordado con la Oficina de Extranjería en León, para que el alumnado que obtuviera plaza escolar en el proceso de admisión de Formación Profesional (para lo que solo necesitaría aportar su pasaporte) pudiera conseguir una autorización para residir y adquirir así su condición de residente, tal como se establece en el artículo 30 bis, 1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero».

Al respecto, cabe señalar que el Pleno del Tribunal Constitucional, en Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, ha venido a establecer que el contenido del derecho a la educación reconocido en el artículo 27.1 de la Constitución Española, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España a los que se hace alusión en el artículo 10.2 de la misma Constitución, incluye el acceso a la enseñanza básica y la no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España aunque no sean titulares de una autorización para residir.



En concreto, en el Fundamento Jurídico Octavo de dicha Sentencia se señala (el subrayado y negrita es añadido):

“El art. 27 CE dispone que «Todos tienen derecho a la educación» (apartado 1), el cual «tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (apartado 2), correspondiendo a los poderes públicos garantizar «el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza» (apartado 5), que cuando es «básica es obligatoria y gratuita» (apartado 4).

Como ha señalado este Tribunal, la estrecha conexión de todos los preceptos incluidos en el art. 27 CE «autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso del derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicomprendensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula liminar» (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3).

El art. 27 CE presenta una similitud significativa con el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo primer apartado dispone: «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.» El segundo apartado establece que «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.»

El PIDCP sólo se refiere al compromiso de los Estados de «respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (art. 18.4). El derecho a la educación, como tal, se recoge en el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En su primer apartado dispone que «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación» (...), mientras en el segundo establece que «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria, técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por implantación de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse, igualmente, accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y



en particular, con la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse e intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones del Cuerpo docente.»

Finalmente, el art. 2 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 20 de marzo de 1952 (Instrumento de Ratificación de 2 de noviembre de 1990, BOE de 12 de enero de 1991), establece: «A nadie se le puede negar el derecho a la educación. 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.»

De las disposiciones transcritas se deduce la inequívoca vinculación del derecho a la educación con la garantía de la dignidad humana, dada la innegable trascendencia que aquélla adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad, y para la misma convivencia en sociedad, que se ve reforzada mediante la enseñanza de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, necesarios para «establecer una sociedad democrática avanzada», como reza el Preámbulo de nuestra Constitución.

En este sentido, al enjuiciar las disposiciones relativas a las «becas y ayudas al estudio» contenidas en la citada Ley Orgánica 10/2002, declaramos que «De la legislación orgánica aludida se desprende que el sistema de becas constituye un instrumento esencial para hacer realidad el modelo de “Estado social y democrático de derecho” que nuestra Constitución impone (art. 1.1), determinando en consecuencia que los poderes públicos aseguren que la igualdad de los individuos sea real y efectiva (art. 9.2 CE). De este modo se garantizan también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) que suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales.» (STC 212/2005, de 21 de julio FJ 4).

Ya en relación con su contenido, en la STC 86/1985, de 10 de julio afirmamos que: «El derecho de todos a la educación, sobre el que en buena parte giran las consideraciones de la resolución judicial recurrida y las de quienes hoy la impugnan, incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4.º de este art. 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9.º de las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.» (FJ 3).



Nuestra jurisprudencia, no limita, por tanto, la dimensión prestacional del derecho consagrado en el art. 27.1 CE a la educación básica, que debe ser obligatoria y gratuita (art. 27.4 CE), sino que esa dimensión prestacional deberán hacerla efectiva los poderes públicos, garantizando «el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza» (art. 27.5 CE).

Por su parte, al interpretar el art. 2 del Protocolo Adicional al CEDH, el TEDH ha puesto de manifiesto que los trabajos preparatorios del Convenio confirman que las Partes Contratantes «no reconocen un derecho a la instrucción que les obligaría a organizar a su cargo, o a subvencionar, una enseñanza de una forma o a un nivel determinados.» Pero el Tribunal aclara que de ello no se deduce que en ese artículo no se consagre un «derecho», y que el Estado no tenga una obligación positiva de asegurar, en virtud del art. 1 CEDH, el respeto de tal derecho «a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado contratante» (Caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica, 23 de julio de 1968, § 3). En esa misma resolución, el Tribunal precisa, sin embargo, que el Protocolo no obliga a los Estados a crear un sistema de enseñanza, sino únicamente a «garantizar a las personas bajo la jurisdicción de las Partes Contratantes el derecho a utilizar, en principio, los medios de instrucción que existan en un momento determinado».

Según ha declarado el TEDH, el art. 2 del Protocolo forma un todo ya que el primer párrafo reconoce un «derecho fundamental» de todos a la educación, sobre el cual se asienta el derecho de los padres al respeto de sus convicciones religiosas y filosóficas, consagrado en el segundo párrafo. A pesar de afirmar su carácter negativo, el Tribunal reconoce que el derecho a la educación tiene dos manifestaciones prestacionales, puesto que al prohibir [el Protocolo Adicional] «negar el derecho a la instrucción», los Estados contratantes garantizan a cualquiera que dependa de su jurisdicción «un derecho de acceso a los establecimientos escolares que existan en un momento dado» y «la posibilidad de obtener el reconocimiento oficial de los estudios realizados» (Caso Kjeldsen, de 7 de abril de 1976, § 52).

De las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la educación, interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales referidos, se deduce que el contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores, aunque en ellos no se imponga constitucionalmente la obligatoriedad y la gratuidad.

Por otra parte, también de las disposiciones examinadas y de su recta interpretación se obtiene que el derecho a la educación garantizado en el art. 27.1 CE corresponde a «todos», independientemente de su condición de nacional o extranjero, e incluso de su situación legal en España. Esta conclusión se alcanza interpretando la



expresión del art. 27.1 CE de acuerdo con los textos internacionales citados, donde se utilizan las expresiones «toda persona tiene...», o «a nadie se le puede negar...» el derecho a la educación. Según se ha visto, el acceso a los establecimientos escolares y el derecho a utilizar, en principio, los medios de instrucción que existan en un momento determinado, debe garantizarse, de acuerdo con el art. 1 CEHD, «a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado contratante». Esta expresión contenida en el art. 1 CEDH, interpretada conjuntamente con el art. 14 CEDH (Caso Irlanda contra Reino Unido, de 18 de enero de 1978, § 238; Caso Príncipe Hans-Adams II de Lichtenstein, de 12 de julio de 2001, § 46), debe entenderse que incluye también a aquellas personas no nacionales que se encuentren en una situación irregular o ilegal.

La supresión de la residencia para el derecho a la educación no obligatoria no entrañaría, como alega el Abogado del Estado, una discriminación en perjuicio de los extranjeros regulares, puesto que aquéllos que carezcan de autorización para residir pueden ser expulsados siguiendo los procedimientos legalmente establecidos, pero mientras se encuentren en territorio español no pueden ser privados de este derecho por el legislador.

***En conclusión, el contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.1 CE del derecho a la educación garantizado en el art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir.** El precepto impugnado impide a los extranjeros menores de dieciocho años sin autorización de estancia o residencia acceder a la enseñanza secundaria postobligatoria, a la que sin embargo pueden acceder, según la legislación educativa vigente, aquellos que hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, normalmente a la edad de dieciséis años. Ese derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor. Por ello, debemos declarar la inconstitucionalidad del inciso «residentes» del art. 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por el art. 1, punto 7, de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre”.*

En consideración a la argumentación expuesta, es lo cierto que, con independencia de la edad y de la situación administrativa de las personas, el derecho a la educación garantizado por la Constitución Española se extiende a los niveles no obligatorios, constituyendo además la Formación Profesional una puerta a la integración social de quienes se encuentran en una situación vulnerable, y a la que se puede acceder a partir de los 15 años de edad. A tal efecto, el artículo 9.3 de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece que “*Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social*”.



La actuación de la Administración educativa, pues, debe ser acorde con cuanto se ha expuesto, lo que debe llevar a no exigir a los extranjeros que han solicitado plaza para estudios de Formación Profesional con su pasaporte, la presentación de documentación adicional a la hora de matricularse en el correspondiente centro, tal como se establecía en el documento de “Aclaraciones al Proceso de Admisión de FP (para el curso 2023/2024)”, sin perjuicio de que dichas aclaraciones ya hayan sido dejadas sin efecto.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: La Administración está obligada a dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y denuncias sean formuladas, por lo que, en el supuesto de que no se haya realizado ya, se debe dar contestación al escrito que la Federación XXX dirigió a la Inspección educativa con fecha 8 de agosto de 2023, respecto a las “Aclaraciones al Proceso de Admisión de FP (para el curso 2023/2024)”, en relación con la Orden EDU/602/2022, de 31 de mayo, por la que se regula la admisión del alumnado a enseñanzas de formación profesional en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

SEGUNDA: La actuación de la Administración educativa debe tener en todo caso, como máximo referente, que el derecho a la educación está íntimamente vinculado a la garantía de la dignidad humana, lo que lleva, según doctrina del Tribunal Constitucional, a considerar que los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir no pueden ser privados de las enseñanzas no obligatorias, y, por lo tanto, del acceso a la Formación Profesional, como medio que además ha de servir de motor a la integración social de quienes permanecen en situación de vulnerabilidad.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Educación en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López