



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: 312/2023
Asunto: Programa Releo Plus / Resolución
Centro directivo: Consejería de Educación

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente registrado con la referencia arriba indicado, con motivo del cual, con fecha 12 de abril de 2023, hemos registrado el informe solicitado a la Consejería de Educación.

Dicho expediente se inició con una queja relativa al programa de gratuidad de libros de texto “Releo Plus”, habiéndose publicado en el BOCYL del 3 de febrero de 2023 la Orden EDU/116/2023, de 26 de enero, por la que se convoca la participación en el programa de gratuidad de libros de texto “Releo Plus” y las ayudas en él contenidas, cofinanciadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el curso escolar 2023/2024.

El Programa “RELEO PLUS” tiene por objeto proporcionar el uso gratuito de los libros de texto al alumnado que curse educación primaria o educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, y, tal y como se establece en el artículo 8 del Decreto 3/2019, de 21 de febrero, por el que se crea el Banco de libros de texto y material curricular de Castilla y León y se crea el Programa de gratuidad de libros de texto «Releo Plus», este programa tiene como objetivo:

“a) Contribuir a garantizar el derecho fundamental a la educación del alumnado de Castilla y León.

b) Promover las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, atendiendo en primer lugar al alumnado en condiciones socioeconómicas más desfavorables.

c) Conseguir de forma progresiva, libros de texto y, en su caso, material curricular, de forma gratuita para todo el alumnado que curse enseñanzas en los niveles



obligatorios, en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, entendiendo este aspecto como una parte más del servicio público educativo.

d) Incentivar, en el alumnado, hábitos de cuidado y respeto en el uso del material escolar.

e) Promover el espíritu solidario de todos los miembros de la comunidad educativa”.

En el apartado Segundo de la citada Orden EDU/116/2023, de 26 de enero, se establece que *“Podrán ser beneficiarios de las ayudas el padre, la madre o el tutor legal de los alumnos que vayan a cursar educación primaria o educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León en el curso 2023/2024, siempre que la renta de la unidad familiar en el año 2021 no supere en 2,80 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) establecido para el año 2022, es decir 22.697,58 €.”*

Y en el apartado Décimo de la Orden, relativo a la documentación que debe ser presentada, se establece que *“La solicitud deberá ir acompañada de copia del D.N.I del solicitante y de los miembros de la unidad familiar mayores de catorce años o del documento acreditativo de la identidad o de la tarjeta equivalente de los extranjeros residentes en territorio español, cuando en la solicitud se opongán expresamente a la verificación por parte de la Consejería de Educación de los datos de identidad personal”.*

A partir de lo expuesto, el objeto de la queja se concretaba en que, en el caso de personas extranjeras que quieran acceder al Programa “Releo”, es preciso que dispongan de la Tarjeta de Identidad de Extranjeros (TIE), que conlleva la tenencia de una autorización de residencia en España; quedando excluidas, por tanto, las personas extranjeras que no puede aportar la TIE, y que, en su caso, únicamente poseen como documento identificativo el pasaporte. En definitiva, se alude a la problemática de los menores extranjeros que han de ser escolarizados en la Comunidad de Castilla y León a pesar de que pueden estar en una situación irregular en España, con relación a un derecho universalmente reconocido como es el de la educación.

Respecto a ello, la Consejería de Educación, a través del informe puesto a disposición de esta Procuraduría, se remite al artículo 4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para concluir que *“este tipo de alumnado no puede incorporarse como beneficiario del Programa Releo Plus, pero sí pueden optar a recibir libros y material escolar del banco de libros del centro si lo solicitan”.* Dicho precepto establece:

“1. Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y el deber de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las



autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España.

2. Todos los extranjeros a los que se haya expedido un visado o una autorización para permanecer en España por un período superior a seis meses, obtendrán la tarjeta de identidad de extranjero, que deberán solicitar personalmente en el plazo de un mes desde su entrada en España o desde que se conceda la autorización, respectivamente. Estarán exceptuados de dicha obligación los titulares de un visado de residencia y trabajo de temporada.

Reglamentariamente se desarrollarán los supuestos en que se podrá obtener dicha tarjeta de identidad cuando se haya concedido una autorización para permanecer en España por un periodo no superior a seis meses.

3. Los extranjeros no podrán ser privados de su documentación, salvo en los supuestos y con los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana”.

Con todo, se añade en el informe de la Consejería de Educación que la misma “ha dispuesto las medidas precisas para garantizar a través de los propios centros educativos que ningún estudiante en esta situación se quede sin libros ni material escolar por motivos económicos, con la finalidad de garantizar el derecho universal a la educación, y en cumplimiento de los principios de equidad y calidad que guían la política educativa de esta Comunidad”.

Con todo, hay que señalar que, sin perjuicio del derecho y el deber de los extranjeros que se encuentren en territorio español de conservar la documentación que acredite su identidad, ya sea expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España, ello hay que ponerlo en relación con lo establecido en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de diciembre, conforme al cual:

“1. Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria.

Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización”.



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. Además, según la Sentencia, las ayudas y becas en el ámbito educativo son consustanciales a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, de lo que se desprende que tampoco pueden ser negadas al colectivo al que nos estamos refiriendo.

En concreto, en el Fundamento Jurídico Octavo de dicha Sentencia se señala (el subrayado ese 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 omnicomprendiva 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 los menores extranjeros que se encuentren en la Comunidad de Castilla y León, con independencia de su situación administrativa en España, tienen derecho a la educación, derecho que, en su dimensión prestacional, obliga a los poderes públicos a procurar la efectividad de tal derecho, lo que también conlleva garantizar que dichos menores cuenten, como cualquier otro alumno, con los medios necesarios que requiere el proceso de escolarización, como son, sin duda, los libros y el material escolar.

No obstante, aunque la queja formulada ante la Procuraduría está enfocada a la imposibilidad de acceso a la gratuidad de libros de texto que puede ser reconocida a través del Programa “Releo”, debemos considerar que este Programa está dirigido a unidades familiares que no superen un determinado umbral de renta (en la primera fase, la renta de la unidad familiar en el año 2021 no debe superar en 2,80 veces el IPREM en 2022, es decir 22.697,58 €; en tanto que, en una segunda fase, si una vez otorgadas las ayudas previstas, continuaran existiendo libros de texto en el centro docente pertenecientes al Banco de libros de texto y material curricular de Castilla y León, se ha de proceder a su entrega, por orden inverso a su nivel de renta), así como que requiere la solicitud por parte de los interesados del uso gratuito del material disponible en los bancos de libros de texto y, a falta del mismo, de las ayudas económicas correspondientes, todo ello según el procedimiento y plazos establecidos al efecto.

En definitiva, se trata de un modelo de ayudas para beneficiar a las familias con menos medios económicos, y que, aunque se presuma esta situación en el entorno de los menores extranjeros en situación de irregularidad, a juicio de esta Procuraduría la vía para facilitar a estos menores los textos y el material escolar que precisen debe estar al margen del Programa “Releo” o de otros similares, puesto que, en todo caso, de forma directa, y sin la mediación de cualquier tipo de solicitud y presentación de documentación, se debe proveer de dichos medios al alumnado al que nos referimos.

Ante la solicitud de información que esta Procuraduría dirigió a la Consejería de Educación sobre el número de alumnos extranjeros escolarizados en centros docentes de Castilla y León, en la etapa de primaria y educación secundaria obligatoria, cuyas familias carecen de una situación regular en España, la Consejería de Educación ha respondido no disponer de datos al respecto. Con todo, aunque la Comunidad de Castilla y León no sea una de las más afectadas por la entrada de ciudadanos extranjeros, el fenómeno de alumnado en situación no regular en España existe y, de hecho, la Consejería de Educación ha comunicado que se han dispuesto medidas para que este alumnado reciba libros y material escolar del banco de libros “*si lo solicitan*”, aunque no



se concreta más sobre la forma en la que se articulan esas medidas, y qué ocurre si en el banco de libros no se dispone del material que en un momento dado sea necesario para cubrir las necesidades del alumnado al que nos referimos.

Consideramos por ello que, como ya hemos señalado, de manera automática, sin necesidad de solicitud de interesado ni de concurrir a ningún tipo de procedimiento para la obtención de ayudas o medios materiales, la Administración educativa debe poner a disposición del alumnado extranjero en situación de irregularidad los textos y material escolar de todo tipo que precise en el proceso de escolarización mientras se encuentre en territorio de la Comunidad, para lo cual es preciso que se cuente con dichos materiales y que se dicte al efecto la orden, instrucción o cualquier previsión expresa que garantice la correspondiente actuación por parte de la Administración.

La queja dirigida a esta Procuraduría también ponía de manifiesto la discrepancia con la vía de solicitud telemática prevista para participar en el Programa “Releo”, por excluir de inicio al colectivo de alumnos sobre el que se ha estado hablando, dado que, según lo previsto en el apartado Noveno de la Orden EDU/116/2023, de 26 de enero, en cuanto a la forma de presentarse las solicitudes de las ayudas, la tramitación de las solicitudes debe hacerse online, a través de la cumplimentación de un formulario que exige la identificación de los interesados con DNI/NIE. A tal efecto, hay que considerar que los extranjeros en situación irregular no pueden obtener el NIE en virtud de lo establecido en el artículo 206 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de diciembre, sobre los derechos de los extranjeros en España y su integración social.

No obstante, en la medida que hemos considerado que el Programa “Releo” no debe ser la vía para que los menores extranjeros en situación de irregularidad cuenten con los materiales necesarios para su escolarización, la forma de tramitar sus solicitudes no afecta al punto sustancial de la problemática expuesta, cual es que dichos menores accedan a los materiales que precisen durante su escolarización en la Comunidad de Castilla y León para garantizarles el derecho a la educación.

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**:

La Administración educativa debe poner a disposición de los menores extranjeros que no estén en situación de regularidad en España, de manera automática, y sin necesidad de solicitud de interesado ni de participación en ningún tipo de procedimiento de concurrencia competitiva, los textos y los materiales escolares que precisen y no puedan obtener por sí mismos con motivo de su escolarización, mientras se encuentren en territorio de la Comunidad.



Ello conlleva la disposición de dichos textos y materiales y que se dicte al efecto la orden, instrucción o cualquier tipo de previsión expresa que garantice la correspondiente actuación por parte de la Administración en los términos indicados.

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