

Educación y austeridad.

Carlos Vidal Prado (UNED)

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Artículo recibido el 23 de diciembre de 2013

Artículo aceptado el 4 de enero de 2014

1. La doble dimensión del derecho a la educación en los textos internacionales.

El derecho a la educación tiene una doble dimensión: como libertad y como derecho social a recibir una prestación. En cuanto que derecho social, se concibe como objeto de la educación el pleno desarrollo de la personalidad, respetando los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales. En coherencia con la dimensión prestacional de este derecho, suele establecerse la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza básica y la posibilidad de ayuda económica de los poderes públicos a los centros docentes que cumplan los requisitos previstos en la Ley.

Junto a esta dimensión prestacional, como decíamos, nos encontramos la otra dimensión: la del derecho a la educación como libertad. La libertad de enseñanza se suele configurar como un principio constitucional básico que se proyecta sobre la totalidad de los actores jurídicos del proceso educativo, dando lugar al nacimiento de concretos derechos públicos subjetivos.

Esta doble dimensión se recoge en los textos internacionales de derechos humanos. El art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, tras

afirmar en su apartado 1 que “Toda persona tiene derecho a la educación”, dispone en su apartado 3 que “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en Nueva York en 1966, establece en su art. 13.1 que “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación”, precisando en todo caso que “se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescribe o apruebe en materia de enseñanza, y hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (art.13.3), así como que “Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción a la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado” (art. 13.4).

La consideración del derecho a la educación como derecho de libertad se aprecia también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su art. 18.1 vincula la enseñanza con la libertad de pensamiento, conciencia y de religión, estableciendo en el apartado 4 del mismo artículo que “los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a 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”.

La Convención sobre los Derechos del Niño, después de reconocer en su art. 28.1 el derecho del niño a la educación, establece en su art. 29.2 que “Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza”.

El art. 28 de la Convención de Derechos del Niño debe leerse a la luz del art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, en el sentido de que los Estados partes deben avanzar en la línea de la máxima realización de contenido de los derechos del citado Pacto. Los objetivos que deben conseguir los Estados, en lo que respecta al derecho a la educación, están comprendidos en el art. 13.2 del PIDSC, señalando la doctrina que se trata más de obligaciones de resultado que de conducta (los Estados no quedan obligados a alcanzarlos según un modo determinado) (Detrick: 1999, 476), conforme a lo cual no puede considerarse el derecho a la educación exclusivamente como un derecho social de prestación, sino también de libertad (desde nuestro punto de vista, la libertad de enseñanza)..

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (en adelante, Convenio de Roma) no lo incluye expresamente, pero sí lo hace en el art. 2 del Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales núm. 1 al Convenio de Roma:

“A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asume 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”.

Este artículo permite sostener que el derecho a la educación tiene una doble naturaleza, combinando el carácter de derecho de libertad con el de derecho social o prestacional. No obstante, la doctrina ha considerado tradicionalmente que este art. 2 del Protocolo núm. 1 al Convenio de Roma subraya más la dimensión de libertad del derecho a la educación, que su propia dimensión prestacional como derecho social¹. En todo caso, como señala Fernández Segado, este artículo habla de derecho a la instrucción, aparte de

¹ Gori, G. *Towards an EU Right to Education*, Kluwer Law International, La Haya, 2001, pág. 367.

que el preámbulo del Protocolo establece que éste tiene por objeto “asegurar la garantía colectiva de derechos y libertades”, con la consecuencia de que en el marco del CEDH “el derecho a la educación exige del Estado determinadas obligaciones positivas”². En virtud de estas consideraciones, para el TEDH este artículo 2 consagra un derecho, de ahí que lo que podría sostenerse es que se trata de un derecho de libertad con contenido prestacional³.

De la jurisprudencia del TEDH, efectivamente, se deduce que contempla estas dos caras del derecho a la educación, a la luz del art. 2 del Protocolo Adicional número 1⁴. Afirma el Tribunal que, efectivamente, en Dinamarca las escuelas privadas coexisten con un sistema de enseñanza pública. Lo que ocurre es que la segunda frase del artículo 2 “se impone a los Estados contratantes en el ejercicio “de las funciones” —en inglés *any functions*— de que se encargan en materia de educación y enseñanza, incluida la que consiste en organizar y financiar una enseñanza pública”. Lo dispuesto por dicho artículo tiende, en suma, “a proteger la posibilidad de un pluralismo educativo, esencial en la preservación de la 'sociedad democrática', tal como la concibe el Convenio”. Por tanto, el Tribunal concluye que las escuelas públicas danesas no escapan a la aplicación del Protocolo, aunque al estudiar su aplicación haya de tenerse en cuenta la existencia de establecimientos privados que reciben cuantiosas ayudas del Estado⁵.

Las argumentaciones precedentes se ven reforzadas por la doctrina del Tribunal Constitucional español. En efecto, en su Sentencia 86/1985, de 10 de julio, señaló (FJ 3) que:

“El derecho de todos a la educación (...) 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

² Fernández Segado, F. “La interpretación del derecho a la educación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el marco del Convenio de 4 de noviembre de 1950”, *Revista de Derecho Público*, núm. 1, 1986, págs. 8 y 9.

³ Cfr. Caso relativo a algunas cuestiones sobre el régimen lingüístico belga, STEDH de 23 de julio de 1968, parágrafo 3

⁴ Sentencia Kjeldsen, de 7 de diciembre de 1976, apartado 50.

⁵ Sentencia del TEDH de 7 de diciembre de 1976, caso Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen, Serie A, vol. 23, n. 50, pp. 24 y 25.

derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad”.

2. El Derecho a la educación en la UE.

En el ámbito específico de la UE, debemos mencionar es la Carta Europea de Derechos fundamentales, que regula este derecho en su artículo 14, disponiendo lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas”.

Como se expone en las explicaciones del Presidium, el artículo se inspira tanto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como en el mencionado artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH, sobre el derecho a la instrucción. Como explica el Presidium, se consideró conveniente ampliar este derecho a la formación profesional y continua (en relación con el punto 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y artículo 10 de la Carta Social) y además añadir el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria. El Presidium aclara que, tal y como está formulado, este último principio únicamente implica que, para la enseñanza obligatoria, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. Por lo tanto, no se impone que ese centro tenga que ser necesariamente estatal, sino que puede ser de iniciativa social y no estatal, siempre que sea gratuito (lo cual, por ejemplo, se cumpliría en los centros concertados, en el modelo español).

Teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales comunes (art. 6 TFUE), este artículo recoge los elementos principales de la regulación del derecho a la educación tanto en los textos internacionales como en las Constituciones de los Estados miembros: se reconoce el derecho a la educación como derecho subjetivo fundamental, asimismo el derecho (la “facultad”) a recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria, la garantía de la libertad de creación de centros docentes y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y morales.

Puesto que se hace una mención a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros de la UE, debemos mencionar que prácticamente todas sus Constituciones de éstos acogen el derecho a la educación de modo expreso, aunque con diferente alcance. La mayor parte lo configuran como un derecho fundamental, individual y subjetivo a la educación⁶. Otras constituciones incluyen también el derecho a la formación permanente⁷. En muchos casos (21) se reconoce expresamente la gratuidad de la enseñanza obligatoria (art. 24.3 Constitución de Bélgica, art. 34 de la Constitución italiana, art. 27.4 de la Constitución española, art. 76.1 de la Constitución de Dinamarca, art. 42.4 de la Constitución de Irlanda, entre otras). Y también algunas, aunque menos (8), reflejan el derecho de los padres a la educación religiosa, moral o filosófica de sus hijos (art. 27.3 de la Constitución española, art. 42.1 de la Constitución de Irlanda, art. 7.2 de la LFB, art. 24.1 de la Constitución de Bélgica, entre otras). Asimismo, muchas de ellas (hasta 17) recogen la libertad de creación de centros docentes.

⁶ Art. 74.1 C. Portugal, art. 34 C. Italia, art. 23 C. Luxemburgo, arts. 17 y 18 *Staatsgrundgesetz* de 21.12.1867 Austria; art. 24.3 C. Bélgica; art. 53.1 C. Bulgaria; art. 20.1 C. Chipre; art. 33.1 Carta de Derechos R. Checa; art. 27.1 C. España; art. 37 C. Estonia; art. 16 C. Finlandia; art. 16.4 C. Grecia; art. X de la C. Hungría; art. 112 Letonia; art. 70 Polonia; art. 32.1 Rumanía; art. 42.1 Eslovaquia; art. 57 Eslovenia; art. 2.2 Suecia; art. 2 *Human Rights Act* en Reino Unido.

⁷ Art. 35.1 de la Constitución de Eslovaquia; en Francia el art. 13 de la Declaración de Derechos del Preámbulo de la Constitución de 1946, por remisión del preámbulo de actualmente vigente de 1958; arts. 52 d) y 70 de la Constitución de Portugal, art. 16.2 de la Constitución de Grecia. De algún modo se refiere a la formación profesional el art. 16.2 de la Constitución de Finlandia (“El poder público debe asegurar a todas las personas, de acuerdo con lo que se regule más precisamente por Ley, la posibilidad igualitaria de acceder, conforme a sus capacidades y necesidades especiales, a una educación diferente de la básica, y de desarrollarse pese a la escasez de recursos”).

En cuanto a la jurisprudencia europea, el TJUE no ha establecido la existencia de un derecho a la educación en sentido propio⁸. Ha abordado la cuestión en determinados asuntos, pero de modo tangencial, y siempre en relación con las libertades del mercado único. Por ejemplo, los casos de discriminación por razón de nacionalidad o vulneración de la libertad de circulación de los trabajadores derivados de la imposición de cargas (Tasas o cuotas) para el acceso a determinadas enseñanzas por parte de estudiantes de otros Estados miembros que no están obligados a satisfacer los estudiantes del propio Estado de acogida⁹, sobre la existencia de cupos para estudiantes extranjeros en las universidades de Bélgica¹⁰, la concesión de becas a hijos de emigrantes italianos en Alemania para cursar enseñanza secundaria¹¹, el alcance del derecho a residir en el territorio de un Estado miembro para seguir cursos de enseñanza general por parte de hijos de un trabajador emigrante que ya ha abandonado ese país¹². En relación con este último, también se acoge por parte del TJCE el derecho a beneficiarse de la normativa europea relativa a libre circulación de trabajadores que realizan estudios universitarios conducentes a una cualificación profesional en el Estado de acogida, una vez que ya han desempeñado esas tareas ocupacionales en el Estado, pues debe considerarse que conserva su condición de trabajador¹³.

En realidad, las competencias de la UE en materia educativa son muy limitadas, puesto que se limitan a la toma de medidas de apoyo y complemento a la acción de los estados (art. 165 TFUE). En el ámbito de la FP, aunque sí que está más relacionado con políticas europeas, y de hecho se prevé la

⁸ Martín y Pérez de Nanclares, J., "Derecho a la educación", Comentario al art. 14, en Mangas Marín, A. (Dir.), *Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA, Bilbao, 2008, págs. 308-319.

⁹ STJCE, caso *Granvier*, de 13 de febrero de 1985, asunto 293/83, Rec., p. 593, apartados 14 y 15 (sobre acceso a la enseñanza superior artística en Bélgica). También SSTCE, caso *Blaziot*, de 2 de febrero de 1988, asunto 24/1986; caso *Forcheri c. Bélgica*, de 13 de julio de 1983, asunto 152/1982.

¹⁰ STJCE, caso *Comisión c. Bélgica*, de 3 de mayo de 1994, C-74/93, Rec., p. I-1593, apartado 13

¹¹ STJCE, caso *Casagrande*, de 3 de julio de 1974, asunto 9/74, Rec., p. 773. Aborda la admisión a cursos educativos y la posibilidad de beneficiarse de medidas generales de atención educativa por parte de los hijos de un nacional de un Estado miembro (que trabaja o ha trabajado en el territorio del Estado receptor) en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida.

¹² STJCE, caso *Baumbast*, de 17 de septiembre de 2002, C-413/99, Rec., p. I-7091.

¹³ STCE, caso *Sylvie Lair*, de 21 de junio de 1988, asunto 39/1986.

elaboración de una política común que refuerce y complete las acciones de los estados miembros, también nos encontramos con que las últimas decisiones son de los Estados miembros (art. 166 TFUE). Alguno se ha preguntado incluso la conveniencia de incluir el Derecho a la educación en la Carta Europea de Derechos, ante unas competencias de la UE tan limitadas¹⁴. De hecho, se discutió mucho en la Convención sobre esta cuestión¹⁵.

Finalmente, y en relación a la cuestión que más se relaciona con los aspectos económicos y que por tanto puede verse afectada por las políticas de austeridad, querría detenerme un momento en el concepto de la gratuidad enseñanza obligatoria.

El art. 14, en su apartado 1, no supone el derecho a recibir enseñanza gratuita, sino a que el acceso a la enseñanza no sea discriminatorio (si las tasas o el pago fuesen discriminatorios, sí que violarían este artículo). Sin embargo, el apartado 2 sí exige la gratuidad de la enseñanza obligatoria. Pero, en este sentido, sería discutible, por ejemplo, que la gratuidad incluyese los materiales o los costes de transporte. Es un aspecto a tener en cuenta, pero que en mi opinión no quedaría directamente amparado por el texto del artículo no necesariamente se derivaría de lo dicho, por ejemplo, en la Constitución española.

Tampoco se concreta en la carta qué se entiende por enseñanza obligatoria, ni lo ha hecho el CEDH. Lo único que se ha dicho es que la existencia de enseñanza obligatoria es compatible con el CEDH (en un caso en el que se reclamaba el *Home Schooling*)¹⁶. Lo razonable, por tanto, es remitirse a la legislación nacional.

3. La política de ayudas al estudio en épocas de crisis económica.

¹⁴ Callies, Ch., 2003, "Art. 17: Eigentumsrecht", en Ehlers, D. (ed.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, Berlín, De Gruyter, 2003, pp. 456-457.

¹⁵ Martín Pérez de Nanclares, "Derecho a la educación", Comentario al art. 14, op. Cit., p. 311; Cámara Villar, G., Cámara Villar, G. "Constitución y Educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución Española de 1978)", *La experiencia constitucional, 1978-2000*, CEPC, Madrid, 2000.

¹⁶ Decisión de 6 de marzo de 1984, Family H. c. reino Unido, 10233/82, Decisions and Reports 37, p. 108.

Un caso concreto que procede analizar, en relación con el título de esta contribución, se refiere al derecho a recibir ayudas al estudio. No solamente me refiero con esto al acceso a la educación obligatoria gratuita, garantizado en cualquier estado social de Derecho, sino también a otras ayudas complementarias, como las que mencioné antes de materiales para el estudio, transporte, etc. Y, además, las ayudas para acceder y permanecer en aquellas fases educativas no obligatorias.

En España, si analizamos el art. 27 de la Constitución y lo interpretamos de acuerdo con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales referidos, podemos concluir que el contenido de la educación, desde el punto de vista 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.

El derecho internacional expresamente señala que *"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 materiales del cuerpo docente"*.

Aunque el art. 27 no menciona expresamente el derecho a obtener becas o ayudas al estudio, de la doctrina del Tribunal Constitucional algunos deducen una *fundamentalización del derecho al acceso a ayudas y becas*¹⁷ y que, en esencia, consiste en incluir este derecho subjetivo dentro del contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la educación.

El hito fundamental en este proceso es la STC 188/2001, de 20 de septiembre, que resuelve un conflicto de competencias promovido por la Generalitat de Cataluña contra una convocatoria de becas realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia. En el fundamento jurídico 5º de la sentencia el TC dice que "El derecho a las becas o ayudas, como resultado de la

¹⁷ COTINO HUESO, Lorenzo. *El Derecho a la educación como derecho fundamental espacial atención a su dimensión social prestacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012. pp 210 a 212.

obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, se ordena a asegurar su efectividad, pues “en un Estado social de Derecho (art. 1 CE), que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sea reales y efectivas (art. 9.2 CE), el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), y reconoce el derecho a la educación (art. 27.1 CE), es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación. Dentro de este programa de ayudas pueden incluirse... prestaciones económicas en forma de becas” (STC 214/1994, de 14 de julio, FJ. 8).

De este texto podemos deducir:

- a) El derecho a obtener becas y ayudas forma parte del contenido del derecho fundamental a la educación ya que los “elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, (son) amparables en el artículo 149.1.1ª CE” y “pueden considerarse incluidos en el ámbito de las posiciones jurídicas fundamentales que delimitan el derecho a la educación”.
- b) El establecimiento de un sistema de becas y ayudas al estudio “se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos” para garantizar el derecho a la educación, aunque el propio Tribunal Constitucional matiza que se trata de una obligación “sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin, puesto que las becas o ayudas no vienen directamente exigidas por aquel precepto constitucional”.
- c) El sistema de becas constituye un “elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación”, “lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación” (FJ 4º). En consecuencia, las becas quedan expresamente vinculadas a la programación general de la enseñanza, que constituye el principal instrumento que la Constitución proporciona a los poderes públicos para garantizar el derecho a la educación.

- d) La realización efectiva del derecho a la educación exige el establecimiento de un sistema de ayudas económicas, ya incluido en la LODE¹⁸ y cuyos elementos posteriormente también figuran en todas las leyes educativas han establecido, con mayor o menor detalle¹⁹.

Para garantizar el derecho de todos a la educación, desde el punto de vista prestacional, los poderes públicos disponen de un instrumento esencial: la “programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados” (artículo 27.5).

Según el Tribunal Constitucional, esta garantía se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos, sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin.²⁰ A pesar de esta indefinición, la potestad de programación general de la enseñanza esta expresamente reservada, *por su propia naturaleza*, a la Administración General del Estado²¹. De acuerdo con la doctrina constitucional, una dimensión de la programación general de la enseñanza es el establecimiento de un sistema de becas que permita el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos.

Para conseguir el objetivo de garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la educación, y el de remover cualquier obstáculo de naturaleza socioeconómica que dificulte o impida el ejercicio de este derecho fundamental,

¹⁸ Letra h) del artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación: “A recibir las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, especialmente en el caso de presentar necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo”,

¹⁹ Así , el artículo 66 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, el artículo 4 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y el artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

²⁰ STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5º.

²¹ Letra b) del apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

se requiere la provisión de fondos públicos para sufragar los costes directa o indirectamente asociados a los servicios educativos.

Los instrumentos previstos en la Constitución son dos: la gratuidad de la educación obligatoria y el sistema de becas y ayudas al estudio.

En este sentido, los costes educativos o asociados a la educación pueden ser de distinta naturaleza. Así, por ejemplo, los costes de escolarización en sentido estricto, los servicios complementarios y la provisión de libros de texto y material educativo. Además, las becas destinadas a las enseñanzas postobligatorias cuentan con un componente de compensación cuyo objetivo es compensar la ausencia de ingresos que comporta la dedicación al estudio. El componente de compensación podrá revestir la modalidad de ayuda compensatoria, beca salario o beca de mantenimiento.

En esta época de crisis económica, parece razonable que se intente buscar la mayor eficiencia en la utilización de los recursos, y en este sentido, se debe garantizar el acceso de todos a la educación, con una política de becas lo más audaz posible. Pero las becas para estudiar no deben convertirse en un mero instrumento de política social, sino que deben conservar su condición de instrumento de política académica y educativa. En este sentido, los criterios de concesión de las becas deben tener en cuenta no solamente requisitos de renta, sino también de rendimiento académico. El esfuerzo que toda la sociedad hace para facilitar el acceso a la educación de quienes tienen rentas más bajas, exige por parte de éstos una mínima correspondencia y, por tanto, un mínimo rendimiento académico.

Por eso, la normativa correspondiente a la convocatoria de becas y ayudas al estudio en España para el curso 2012/2013²² inició una nueva senda, al comenzar un proceso de incorporación y profundización en las medidas de estímulo del rendimiento académico, que se habían iniciado

²² Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, para el curso 2012-2013 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

tímidamente en el curso 2011-2012 para los estudiantes universitarios. En el curso 2012-2013 el rendimiento académico aparece como un requisito general para acceder a las becas, con lo que se pretende tener en cuenta en mayor medida el aprovechamiento académico, tanto en enseñanzas universitarias como no universitarias. Las exigencias de rendimiento académico en las enseñanzas postobligatorias no universitarias se limitan a la *beca salario/ayuda compensatoria*²³; las exigencias de rendimiento en las enseñanzas universitarias se aplican no sólo a la beca salario, sino también a todos los demás componentes de la beca general. De hecho, se incrementan y equiparan las exigencias académicas para obtener la condición de becario general y para acceder a la beca salario.

En el curso 2013-2014 se ha avanzado en esta línea de incremento de la exigencia académica asociada al sistema de becas y ayudas al estudio. Si bien ha resultado muy polémica esta novedad en la política de becas, entendemos que en un momento de dificultad económica y de políticas de austeridad, es razonable exigir a quienes reciben un dinero público (que procede de un importante esfuerzo de toda la sociedad) una mínima correspondencia, a través de un esfuerzo académico que permita alcanzar unos niveles de eficacia suficientes en el empleo de esos fondos públicos.

²³ La ayuda compensatoria/beca salario tiene como objetivo compensar la ausencia de ingresos que comporta la dedicación al estudio, su cuantía es la más elevada de todos los componentes de la beca y a ella acceden únicamente aquellos alumnos que se sitúan por debajo del umbral 1 de renta (el más bajo, menos de 4.000 euros por miembro de la unidad familiar).